

Numéro du rôle : 6076
Arrêt n° 41/2016 du 17 mars 2016

ARRET

En cause : le recours en annulation des articles 3 (*partim*) et 4 de la loi du 28 mars 2014 « portant insertion d'un titre 2 ' De l'action en réparation collective ' au livre XVII ' Procédures juridictionnelles particulières ' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique », introduit par Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttersvulghe.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 2014 et parvenue au greffe le 3 novembre 2014, un recours en annulation des articles 3 (*partim*) et 4 de la loi du 28 mars 2014 « portant insertion d'un titre 2 ' De l'action en réparation collective ' au livre XVII ' Procédures juridictionnelles particulières ' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique » (publiée au *Moniteur belge* du 29 avril 2014) a été introduit par Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttersvulghe, assistés et représentés par Me L. Arnauts, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me H. De Bauw, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 14 octobre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 3 novembre 2015, a fixé l'audience au 25 novembre 2015.

A l'audience publique du 25 novembre 2015 :

- ont comparu :

. Me L. Arnauts et Me R. Zerfani, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me B. Martel et Me B. Den Tandt, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me H. De Bauw, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la recevabilité

A.1.1. S'agissant de l'intérêt, la requête relève, en ce qui concerne Jean-Marc Van Nypelseer, qu'il est « simple citoyen. A ce titre, il est susceptible d'être l'objet d'un préjudice collectif tel que visé par la Loi attaquée, et donc victime des violations de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales visées par le présent recours » (p. 3). Le mémoire en réponse précise pour sa part qu'« il est par ailleurs, comme la quasi-totalité des citoyens vivant en Belgique, consommateur de biens et de services, et à ce titre directement visé par les lois et règlements visés par la Loi attaquée, énumérés dans l'article XVII.37 nouveau du Code de droit économique. Par ailleurs, il est par exemple actionnaire d'une société cotée, qui n'a pas selon lui respecté ses obligations en matière de comptes annuels et de communication en 2013 et 2014, lui causant ainsi un préjudice (voir pièces n^{os} 1 et 2), lequel présente en outre un aspect collectif puisqu'il touche des milliers d'actionnaires » (p. 6).

A.1.2. En ce qui concerne Robert Wttersvulgh, la requête relève qu'il est avocat et « par ailleurs professeur d'université »; dès lors, « en qualité de mandataire de justice, il justifie d'un intérêt à pouvoir représenter des victimes d'un préjudice collectif au sens de la Loi attaquée, en faisant usage des dispositions propres à l'action en réparation collective instaurée par ladite Loi » (p. 3). Le mémoire en réponse ajoute pour sa part, à cet égard : « Or la Loi attaquée (i) réserve cette possibilité à des représentants de groupes agréés, (ii) cadenas l'accès à cette agrégation par des critères incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat, (iii) alternativement fait dépendre cette agrégation d'un arbitraire ministériel » (p. 7).

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des deux parties requérantes, en relevant notamment que la jurisprudence de la Cour n'autorise pas l'action populaire.

A.2.2. En ce qui concerne Jean-Marc Van Nypelseer, le Conseil des ministres relève qu'il n'est pas établi de quelle manière cette partie requérante serait lésée par les dispositions attaquées, ni en quoi consisterait ce préjudice. En toute hypothèse, ce préjudice serait inexistant, dès lors que la loi attaquée a été adoptée afin de mieux sauvegarder les droits du consommateur en instaurant une nouvelle voie de recours, qui n'affecte en rien les voies de recours existantes; le consommateur a, en outre, le choix de faire partie ou non du groupe pour lequel un recours en réparation collective est introduit.

A.2.3. En ce qui concerne Robert Wttersvulgh, le Conseil des ministres conteste également que cette partie, en sa qualité d'avocat, puisse subir un préjudice. La loi entreprise permet en effet toujours à un avocat de représenter les parties, à savoir soit le représentant du groupe, soit l'entreprise défenderesse. Par contre, l'avocat ne peut, comme c'est généralement la règle, jamais être partie à la procédure, par exemple en se substituant au représentant du groupe.

A.3.1. Le Conseil des ministres soulève également l'irrecevabilité, en tout ou en partie, du recours, au motif que la requête n'exposerait pas les moyens de façon suffisamment claire, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour sur le sujet. De manière générale, les parties requérantes n'indiqueraient pas précisément, voire pas du tout, dans les moyens invoqués de quelle façon les règles dont elles invoquent la violation seraient violées par les dispositions attaquées. Tel serait en particulier le cas des moyens invoquant la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles 6 et 14 de la Convention européenne (de sauvegarde) des droits de l'homme : la violation de ces articles ne serait en rien développée, ni étayée par les parties requérantes dans leur requête en annulation, de sorte que le Conseil des ministres ne saurait y répondre correctement et de manière adéquate.

A.3.2. Les parties requérantes contestent le bien-fondé de cette exception en relevant que le Conseil des ministres a répondu aux différents moyens, d'une part, et que, d'autre part, la Cour n'a pas considéré le recours comme manifestement irrecevable, dès lors qu'elle n'a pas fait application de la procédure préliminaire.

A.4.1. Le Conseil des ministres allègue enfin l'incompétence de la Cour à connaître d'une partie des moyens : tel serait le cas de ceux invoquant la violation directe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

A.4.2. S'agissant de cette exception, les parties requérantes exposent notamment que les dispositions internationales qu'elles invoquent ne le sont qu'en combinaison avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.5.1. Le premier moyen, qui comprend deux branches, est pris de la violation, par l'article 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et des articles 6 et 14 de la CEDH.

A.5.2. Les parties requérantes relèvent tout d'abord que la loi attaquée entend ouvrir une voie de recours nouvelle, qui permet d'indemniser des dommages qui, autrement, ne pourraient pas faire l'objet d'un recours effectif du fait de la modicité de leur montant au regard des coûts d'une procédure judiciaire normale; la loi attaquée instituerait en réalité un droit nouveau au profit de personnes lésées, avec des caractéristiques propres s'écartant du droit commun.

Toutefois, en limitant l'exercice de cette voie de recours aux victimes d'un dommage collectif dont la survenance est postérieure à son entrée en vigueur, à savoir le 1er septembre 2014, l'article 4 attaqué discriminerait les victimes de dommages collectifs survenus avant cette date. Cette discrimination ne serait ni raisonnable ni proportionnée à l'objectif principal de la loi : les victimes de dommages collectifs survenus avant le 1er septembre 2014 n'auraient pas un moindre besoin de cette nouvelle voie de recours, et la limitation en cause ne serait justifiée par aucun motif possible d'intérêt général.

Au contraire, la sauvegarde de l'intérêt « des défendeurs potentiels de l'action en réparation collective instaurée par la loi attaquée » ne pourrait être retenue : ceux-ci ne pouvaient en effet puiser dans l'absence de recours effectif ouvert aux justiciables un « droit » au non-respect de leurs obligations légales et contractuelles, et un « droit » corrélatif de ne pas indemniser les personnes lésées. De même, l'argument tiré du souci d'éviter la surcharge des instances judiciaires ne pourrait être retenu, pour les motifs que détaillent les requérants. La loi attaquée instituerait dès lors une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution et par l'article 14 de la CEDH.

A.5.3. La loi attaquée impliquerait par ailleurs la reconnaissance, par le législateur, qu'un certain nombre de dommages étaient auparavant privés d'une voie de recours effective.

En ce que la loi attaquée pourrait être assimilée, eu égard à l'objectif poursuivi et à ses caractéristiques, à une forme d'aide juridique au sens de l'article 23 de la Constitution, elle priverait donc une catégorie de citoyens - ceux dont le préjudice collectif est né avant le 1er septembre 2014 - de l'accès à la justice instauré par la loi attaquée. Elle priverait donc également cette même catégorie de citoyens du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH; il ne s'agirait pas d'une simple loi de procédure, et la jurisprudence relative au droit transitoire dans cette matière ne serait dès lors pas pertinente.

A.5.4. Les parties requérantes demandent enfin à la Cour d'interroger à titre préjudiciel la Cour européenne des droits de l'homme, au cas où la première aurait « un doute quant au bien-fondé » de la violation des articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.1. S'agissant de la première branche de ce moyen, le Conseil des ministres - après avoir rappelé le caractère marginal du contrôle de la Cour, spécialement en matière économique - conteste la discrimination qui serait faite entre les victimes, selon que le dommage collectif est survenu avant ou après le 1er septembre 2014.

Tout d'abord, l'article 4 en cause ferait application de la règle normale selon laquelle une loi ne dispose que pour l'avenir; le législateur appliquerait à la loi entreprise le principe général de droit de la non-rétroactivité de la loi, qui garantit la sécurité juridique et les intérêts particuliers. Bien que le législateur puisse déroger à cette règle, le Conseil des ministres relève toutefois que, dans le cas d'espèce, d'une part, la rétroactivité nuirait aux droits et intérêts des entreprises dont la sécurité juridique serait affectée, et que d'autre part, la non-rétroactivité ne porte aucune atteinte aux droits ou intérêts des consommateurs concernés. Cette même partie ajoute que, en toute hypothèse, l'entrée en vigueur immédiate d'une norme n'implique pas en soi une incompatibilité avec les principes d'égalité et de non-discrimination, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour. A suivre le raisonnement des parties requérantes, toutes les nouvelles normes seraient discriminatoires du simple fait qu'elles instaurent de nouveaux régimes qui diffèrent de ceux applicables avant leur entrée en vigueur, thèse qui ne serait pas défendable.

Le Conseil des ministres souligne ensuite que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les dommages apparus avant le 1er septembre 2014 peuvent faire l'objet d'une voie de recours effective : en effet, la loi attaquée n'affecte pas les voies de recours déjà existantes, et elle ne les rend pas non plus moins effectives, ni ne leur ôte leur caractère effectif. En outre, l'effectivité d'un recours concernerait avant tout le résultat auquel il peut aboutir. Si le recours individuel constitue une voie de recours effective, il appartient au consommateur de décider s'il optera pour la voie de recours individuelle sous le régime du droit commun, ou si, le cas échéant, il rejoindra l'action en réparation collective. Par ailleurs, ce n'est en effet pas parce que la nouvelle loi instaure une nouvelle voie de recours, à savoir l'action en réparation collective, que celle-ci sera dans tous les cas nécessairement la meilleure et la plus adéquate : à cet égard, les parties requérantes renvoient elles-mêmes à l'article XVII.36, 3°.

Le Conseil des ministres réfute par ailleurs, pour les motifs qu'il détaille dans son mémoire en réponse, les objectifs qu'imputent à tort au législateur les parties requérantes : ces objectifs ne seraient pas étayés, notamment par les travaux préparatoires.

Enfin, la première branche du moyen serait irrecevable en ce qu'elle invoque la violation de l'article 14 de la Convention européenne, sans le combiner avec un autre droit garanti par cette Convention.

A.6.2. S'agissant de la seconde branche du moyen, le Conseil des ministres relève tout d'abord, en ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, que, à supposer même que le droit à l'aide juridique visé par cette disposition puisse recouvrir davantage que les aides juridiques des première et deuxième lignes, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas ce droit. Elles ne rendent en effet pas l'accès au juge plus complexe ou difficile, mais fournissent au contraire au justiciable une possibilité supplémentaire d'introduire une demande en justice; en outre, cette voie de recours supplémentaire, même sous conditions, n'affecte en rien l'existence des autres voies de recours existantes. Lesdites dispositions ne priveraient donc pas cette catégorie de citoyens du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH, et les articles 23 et 6 précités ne seraient pas violés.

A.6.3. En ce qui concerne enfin la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes, le Conseil des ministres relève tout d'abord qu'il n'y a aucune possibilité légale pour la Cour constitutionnelle de poser une question préjudicielle à la Cour européenne des droits de l'homme, en dehors de l'hypothèse visée par le Protocole n° 16. Or, la question préjudicielle en cause ne porte pas sur l'interprétation et l'application des droits contenus dans la CEDH, mais sur l'examen et l'appréciation du bien-fondé d'un moyen, tâche qui incombe uniquement à la Cour constitutionnelle. En outre, la base juridique de la question préjudicielle n'est pas indiquée, et cette question n'est pas davantage formulée.

A.7.1. Dans leur mémoire en réponse, après avoir rappelé les principes du contrôle du principe d'égalité opéré par la Cour et par la Cour européenne des droits de l'homme, les parties requérantes exposent, relativement à la première branche du moyen, qu'aucune des justifications avancées par les travaux préparatoires des dispositions attaquées, ou par le Conseil des ministres, ne résisterait à l'analyse.

A.7.2. En ce qui concerne l'argument tiré du principe de non-rétroactivité de la loi, les parties requérantes exposent que, en considération de la jurisprudence tant de la Cour que de la Cour de cassation, il eût été normal que la loi attaquée s'applique également aux effets juridiques de dommages dont la cause est antérieure à son entrée en vigueur.

En prévoyant l'inverse, l'article 4 attaqué, selon les parties requérantes, rétroagirait, puisqu'il prive les victimes de tels dommages antérieurs au 1er septembre 2014 de l'application immédiate de toute règle de nature législative. Par ailleurs, alors que seules les procédures déjà entamées bénéficient parfois de dispositions de droit transitoire, l'article 4 déroge également à ce droit commun de l'applicabilité immédiate en excluant non pas les procédures déjà entamées, mais bien celles résultant d'un fait générateur antérieur à son entrée en vigueur, ce qui confirmerait la portée rétroactive de l'article 4.

Les parties requérantes renvoient également, par analogie, à l'article 30 du Code judiciaire ainsi qu'à la décision du Conseil constitutionnel français du 13 mars 2014, qui a rejeté la critique de rétroactivité formulée à l'encontre d'une loi comparable à celle en cause, mais qui, elle, est applicable aux faits survenus tant avant qu'après sa promulgation. Le Conseil des ministres, dans son mémoire en réplique, relève le caractère non liant de cette décision du Conseil constitutionnel, le législateur belge disposant « d'un pouvoir souverain et discrétionnaire en la matière ».

A.7.3. En ce qui concerne l'argument tiré de la sécurité juridique, les parties requérantes soulignent que le Conseil des ministres n'expliquerait pas de quelle manière la sécurité juridique des entreprises serait affectée, ni quel serait l'objet de la confiance légitime des entreprises que l'article 4 attaqué tendrait à protéger.

Elles renvoient, par ailleurs, à l'argumentation développée dans leur requête, selon laquelle l'article 4 tendrait à immuniser les entreprises en ce qui concerne les faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, en perpétuant la situation dans laquelle les dommages collectifs que ces faits ont engendrés ne peuvent être portés devant un tribunal en raison de la complexité et/ou des coûts d'une procédure en regard de la relative modicité de l'enjeu.

Selon les parties requérantes, la sécurité juridique des entreprises n'est pas mise en cause par la loi attaquée, puisque celle-ci ne modifie ni les délais de prescription, ni les conditions de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle des entreprises; leur situation juridique n'est dès lors pas modifiée. En réalité, il s'agirait de limiter de façon arbitraire, au moyen d'un critère temporel dénué de toute pertinence, le risque judiciaire encouru par les grandes entreprises.

A.7.4. Les parties requérantes poursuivent en soulignant que, à l'inverse de son objectif affiché, l'article 4 attaqué constitue en réalité un facteur d'insécurité juridique.

En effet, la partie défenderesse aura tout intérêt à contester la recevabilité de l'action sur cette base, avec pour effet d'instaurer un débat, dans chaque affaire, sur la nature de la cause commune du dommage collectif (et notamment son interaction avec d'autres causes), ainsi que sur la date à laquelle cette cause est survenue. Par ailleurs, dès lors que l'article 4 attaqué n'est pas inséré dans le Code de droit économique, il ne figure donc pas dans les conditions de recevabilité visées à l'article XVII.42, § 1er, qui doivent faire l'objet d'une décision préalable sur la recevabilité en vertu de l'article XVII.43, § 1er. Enfin, pour divers motifs, il apparaîtrait que la vérification de la recevabilité sera purement formelle, et que la décision sera rendue sur pièces : la question de la date de la cause commune du dommage, et donc de l'admissibilité du recours, sera dès lors, selon les parties requérantes, *de facto* examinée lorsque le tribunal prendra connaissance de l'argumentation des parties, c'est-à-dire en même temps que du fond; le tribunal de première instance ou la cour d'appel pourra donc considérer, après plusieurs années de procédure, qu'en réalité la cause commune du dommage est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, et débouter le représentant de son action, avec pour effet de ramener toutes les parties au point de départ.

En conclusion, l'insécurité procédurale artificielle créée par l'article 4 attaqué contredirait la justification de sécurité juridique avancée dans l'exposé des motifs et par le Conseil des ministres, et ce, au détriment davantage des victimes de dommages que des entreprises, qui peuvent avoir intérêt à retarder l'issue des procès.

A.7.5. S'agissant des droits et intérêts des consommateurs concernés, les parties requérantes exposent que, compte tenu de l'article XVII.36, 3°, inséré par la loi attaquée dans le Code de droit économique, l'action en réparation collective ne peut être mue que si elle apparaît plus « efficiente » qu'une action de droit commun, ce qui fait l'objet d'un contrôle préalable du juge saisi. Les citoyens et/ou consommateurs ont donc un intérêt à bénéficier de la nouvelle loi dans les cas de dommage visés par elle, et, sauf justification adéquate - qui serait absente en l'espèce -, ils y ont également droit. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'article 4 attaqué porterait bien atteinte aux droits - et en tout cas aux intérêts - des consommateurs (et des citoyens) titulaires d'un droit de créance non prescrit, mais né avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée.

A.7.6. En ce qui concerne, par ailleurs, le caractère effectif des voies existantes, allégué par le Conseil des ministres, les parties requérantes relèvent que les travaux préparatoires soulignent l'inverse, à savoir l'ineffectivité des procédures existantes pour la plupart des dommages visés par la loi en projet. En toute hypothèse, ajoutent les parties requérantes, dès lors que, comme il a déjà été exposé, la meilleure efficacité de la procédure collective constitue une de ses conditions de recevabilité, celle-ci devrait être par définition considérée comme meilleure que l'ancienne dans les cas de dommage qu'elle vise, et « la discrimination injustifiée dans l'accès à cette ' meilleure ' législation » ne pourrait être justifiée.

A.7.7. En ce qui concerne la crainte d'une surcharge des autorités judiciaires, les parties requérantes prennent tout d'abord acte du fait que l'article 4 attaqué ne serait pas, selon le Conseil des ministres, motivé par la crainte d'une surcharge des instances judiciaires. Elles relèvent, par ailleurs, qu'une telle surcharge ne serait pas constatée dans les autres pays qui, comme les Etats-Unis, connaissent une forme d'action collective du même type. En toute hypothèse, une telle surcharge serait limitée par l'effet de la prescription et ne pourrait justifier une violation des droits fondamentaux telle que celle résultant de l'article 4 attaqué.

A.7.8. En ce qui concerne la défense d'intérêts particuliers, les parties requérantes rectifient la présentation qui serait faite de leur thèse par le Conseil des ministres; elles rappellent que « la limitation du champ d'application *ratione temporis* de la loi en cause [ne serait] pas justifiée au regard des principes fondamentaux de [la] Constitution et de divers instruments internationaux », mais protégerait, ou du moins, avantagerait en réalité des intérêts particuliers.

A.8. Pour les motifs, de nature diverse, détaillés dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres conteste l'argumentation des parties requérantes exposée ci-dessus.

A.9. En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, portant sur l'accès à la justice et le droit à un procès équitable, les parties requérantes relèvent que le Conseil des ministres, en renvoyant à la jurisprudence de la Cour, admet que le droit à l'aide juridique consacré par l'article 23 de la Constitution « peut s'entendre, *sensu lato*, comme un droit à l'information juridique et l'assistance judiciaire afin de garantir l'accès effectif au juge ». Or, poursuivent les parties requérantes, la loi attaquée aurait précisément pour but de garantir l'accès effectif au juge à des gens qui n'ont pas les moyens de prendre le risque d'une procédure dont le coût pourrait excéder le gain espéré; en outre, les « petits dommages [toucheraient] par définition plus durement ceux dont le revenu et/ou le patrimoine est moindre ». Par conséquent, en l'absence d'une alternative judiciaire économiquement viable pour ces « petits dommages », il y aurait lieu de considérer la nouvelle voie de recours comme une modalité nouvelle d'aide judiciaire.

Le législateur méconnaîtrait donc l'article 23 de la Constitution, en privant, par l'article 4 attaqué, une catégorie de justiciables d'un accès à la justice qu'il estime indispensable pour d'autres, qui sont pourtant dans une situation identique. Indépendamment de cette comparaison, la violation de l'article 23 précité serait établie par le seul fait que l'accès à la justice fait défaut pour la première de ces deux catégories de justiciables.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.10.1. Les parties requérantes allèguent la violation, par les articles XVII.36, 1^o, et XVII.37 du Code de droit économique (CDE) combinés, tel qu'ils ont été insérés par l'article 3 attaqué, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et des articles 6 et 14 de la CEDH.

Ce moyen est, lui aussi, divisé en deux branches, selon une argumentation largement commune, sous réserve des spécificités ci-après, à celle développée relativement au premier moyen.

A.10.2. En limitant la voie de recours nouvelle aux seuls dommages subis par les consommateurs du fait de la violation, notamment, des règlements européens et législations visés à l'article XVII.37, cette disposition ainsi que l'article XVII.36, 1^o, du CDE discriminent les victimes de dommages collectifs résultant de violations d'autres normes, « que le législateur n'a pas voulu ou n'a pas pensé à viser ».

Cette discrimination ne serait pas raisonnable, ni proportionnée à l'objectif principal de la loi, pour les motifs exposés à l'appui du premier moyen. Seraient ainsi discriminés, notamment, les patients victimes de dommages causés par des firmes pharmaceutiques ou des actionnaires victimes de dommages causés par des sociétés cotées en bourse; s'agissant de ces derniers, il est relevé que, par exemple aux Pays-Bas, la plus grande part des actions en réparation collective concerneraient des contentieux mus par des actionnaires de sociétés cotées.

A.10.3. La loi attaquée impliquerait, par ailleurs, « la reconnaissance par le législateur qu'un certain nombre de dommages étaient privés de voie de recours effectif ».

En ce que la loi attaquée pourrait être assimilée, eu égard à l'objectif poursuivi et à ses caractéristiques, à une forme d'aide juridique, au sens de l'article 23 de la Constitution, elle en priverait donc une catégorie de citoyens, ainsi que du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH.

A.10.4. Les parties requérantes demandent enfin à la Cour, dans les mêmes termes déjà exposés, d'interroger à titre préjudiciel la Cour européenne des droits de l'homme.

A.11.1. Outre le renvoi à son argumentation portant sur le premier moyen, le Conseil des ministres souligne, dans son mémoire, que les parties requérantes sont en défaut d'étayer et d'illustrer en quoi la violation, le préjudice et la discrimination allégués consisteraient exactement; ainsi, elles ne démontreraient pas la nécessité de reprendre dans le texte de la loi les autres normes qui auraient dû y être mentionnées et en raison desquelles des consommateurs seraient les victimes d'un préjudice et d'une discrimination.

A.11.2. Par ailleurs, renvoyant aux travaux préparatoires, le Conseil des ministres expose que la procédure de réparation collective en cause se limite aux litiges de consommation, mais, en outre, que les textes visés par l'article XVII.37 du CDE ne peuvent être appliqués par le juge que dans la mesure où ils contribuent à la protection du consommateur. Dès lors, cette procédure ne pourrait, selon les travaux préparatoires, bénéficier à un groupe composé d'actionnaires qui revendiqueraient réparation d'un dommage à leur société, en cette qualité; il est ajouté que les procès « Fortis » ou « Lernaut & Hauspie » démontrent que les actionnaires ne sont pas dépourvus de voies de recours.

Selon le Conseil des ministres, il ressort également des travaux préparatoires que c'est volontairement que le législateur s'est limité aux litiges de consommation – et n'a pas appliqué l'action à tout fait dommageable visé par l'article 1382 du Code civil -, afin de permettre à l'action en réparation collective de prendre sa place dans de bonnes conditions dans l'arsenal juridique. S'il s'avérait possible ou souhaitable d'élargir à l'avenir le champ d'application de ce nouvel instrument, ce serait après une évaluation et en valorisant l'expérience pouvant être tirée de son champ d'application limité.

A.12.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent que les « petits dommages », ou qualifiés tels, touchent par définition plus durement ceux dont le revenu et/ou le patrimoine est moindre.

La discrimination en cause résulterait du « hiatus » entre, d'une part, le constat que les procédures existantes ne permettent pas, en règle, d'obtenir réparation pour ces « petits dommages », et, d'autre part, la limitation de la solution apportée à ce problème à certaines catégories de justiciables seulement, sans que cette différence de traitement puisse être valablement justifiée.

A.12.2. S'agissant du souci d'éviter un débat législatif trop long et de procéder par étapes successives, les parties requérantes y voient un aveu du caractère incomplet de la loi : en effet, le législateur, d'une part, reconnaît l'impérieuse nécessité de la nouvelle procédure en réparation collective pour que les « petits dommages » puissent être portés devant un juge, mais, d'autre part, limite l'accès à celle-ci à une partie seulement des justiciables, seulement « pour voir ». Cela serait singulier en considération de l'exemple hollandais, déjà cité. Mais surtout, de telles considérations politiques ne seraient pas admissibles à titre de justification raisonnable, dès lors que sont en cause « les droits fondamentaux à la réparation de son préjudice et de l'accès à la justice ». Le caractère provisoire de la solution retenue – appelée à être évaluée, sous une autre législature voire avec une autre majorité gouvernementale – ne serait pas davantage admissible, vu l'immobilisme habituel du législateur.

A.12.3. Les parties requérantes exposent également que la solution ainsi retenue par le législateur est porteuse d'insécurité juridique, en raison des discordances possibles entre la liste insérée dans la loi et différentes évolutions que pourraient connaître les législations ou remplacements visés, qu'il s'agisse de modifications de leur intitulé ou de leur codification, disparition ou remplacement. Selon les parties requérantes, dans ces cas, une inattention du législateur, omettant de modifier l'article XVII.37 du Code de droit économique, aboutirait à ce « qu'un pan entier du champ d'application de la Loi attaquée disparaisse, élargissant encore l'étendue des discriminations, cette fois sans aucune justification possible ». Selon ces mêmes parties, ce risque se serait déjà concrétisé : du fait du remplacement de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, qui constitue la source principale en la matière, par la loi du 4 avril 2014, relative aux assurances, « tout le secteur des assurances, pourtant un des principaux domaines où la loi attaquée trouverait à s'appliquer, s'est trouvé exclu de son champ d'application ».

A.12.4. En ce qui concerne le fait qu'elles n'ont pas listé les autres normes qui devraient être reprises par la loi attaquée, les parties requérantes répondent que telle n'est pas leur position : en effet, selon elles, la nouvelle procédure devrait être applicable à n'importe quel recours collectif, moyennant le respect du seul critère, acceptable au regard des droits fondamentaux et déjà prévu par l'article XVII.36, 3°, du Code de droit économique, selon lequel le recours à une action en réparation collective semble plus efficient qu'une action de droit commun. Cette absence de limitation s'imposerait d'autant plus qu'aucun argument pris d'un risque de surcharge du pouvoir judiciaire n'a été soulevé par le Conseil des ministres.

A.12.5. Les parties requérantes soulignent également que la limitation au droit des consommateurs – avec l'exclusion du droit des actionnaires qui en résulte – s'écarte non seulement du modèle de référence hollandais, déjà évoqué, mais aussi de la recommandation européenne du 11 juin 2013, qui, en son considérant 17, viserait une « action collective en tout domaine ».

A.13. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, les parties requérantes exposent que, pour les mêmes motifs que ceux repris à l'appui de la deuxième branche du premier moyen, la limitation *ratione materiae* du champ d'application de la nouvelle procédure constitue une violation du droit à l'accès à la justice et du droit à l'aide judiciaire au sens de l'article 23 de la Constitution.

A.14. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres expose que, en considération des travaux préparatoires, les objections soulevées par les parties requérantes ne peuvent être retenues, d'autant qu'elles confèrent souvent aux extraits des travaux préparatoires concernés une portée qu'ils n'ont pas.

Il est également relevé que la recommandation précitée n'est pas contraignante, de sorte que le législateur pouvait se limiter à l'adoption d'une loi instaurant une action collective pour les consommateurs, et apprécier ensuite, à l'occasion d'une évaluation et en ayant égard à l'expérience acquise, si un élargissement du champ d'application s'impose ou est opportun.

Quant aux hypothèses ou craintes évoquées par les parties requérantes, le Conseil des ministres conteste que la prétendue « propension du législateur à laisser le provisoire en l'état » et les prétendues « discordances possibles entre la liste insérée dans la loi et l'évolution de la législation » - potentielles et hypothétiques - seraient pertinentes dans le cadre de l'appréciation de la différence de traitement en cause.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.15.1. Les parties requérantes invoquent la violation par l'article XVII.39 du CDE, tel qu'inséré dans ce Code par l'article 3 de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »).

Les parties requérantes exposent, tout d'abord, que le fait que l'action en réparation collective puisse, selon ces parties, seulement être intentée « par des associations reconnues soit par le Conseil des ministres (en tant que membres du Conseil de la Consommation), soit par le ministre compétent [...] conférerait un pouvoir quasi discrétionnaire au Ministre »; celui-ci pourrait, en outre, « retirer l'agrément en cours d'instance et donc, potentiellement, mettre fin à celle-ci ».

Ceci constituerait une discrimination, à un double égard. D'une part, à l'égard des associations comparables étrangères de l'Union européenne, qui ne bénéficient pas d'un tel agrément, ce qui serait contraire à la libre prestation de services prévue à l'article 56 du TFUE précité. D'autre part, à l'égard des autres mandataires de justice, comme les avocats, qui pourraient également représenter les personnes lésées avec de meilleures garanties d'indépendance et d'absence de conflit d'intérêts.

Par ailleurs, relèvent les parties requérantes, les organisations de consommateurs se livrent, elles-mêmes, à des activités qui pourraient les mettre en conflit d'intérêts avec les membres du groupe de l'action en réparation collective; ces associations ne seraient, en outre, pas en mesure, compte tenu de « l'économie de la loi attaquée », de disposer de moyens suffisants pour faire face à un nombre potentiellement important de procédures et à leurs conséquences financières, ce qui constituerait un nouveau conflit d'intérêts et ne serait pas de nature à assurer le droit à un procès équitable des membres du groupe.

Dès lors, il n'y aurait donc pas lieu de s'écarter du droit commun en la matière, qui implique que toute personne habilitée à agir en justice en qualité de représentant - soit les avocats et les associations dont l'objet social est en rapport avec l'objet du litige, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour en la matière - puisse agir en qualité de représentant, soumis, par ailleurs, au contrôle juridictionnel quant à ses capacités de représenter le groupe.

A.15.2. Les parties requérantes sollicitent, enfin, en ces termes, que soient posées des questions préjudicielles : « 28. En tant que votre Cour aurait un doute quant au bien-fondé du moyen pris de la violation des articles 6 et 14 de la CEDH, les requérants demandent que, en application de l'article XXX, elle pose deux questions préjudicielles à la Cour européenne des droits de l'homme, formulées comme suit : 29. En tant que votre Cour aurait un doute quant au bien-fondé du moyen pris de la violation des articles XXX du TFUE, les requérants demandent que, en application de l'article XXX, elle pose deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, formulées comme suit : ».

A.16.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres relève tout d'abord que, dans sa recommandation précitée du 11 juin 2013 (titre III, point 4), la Commission européenne recommande de réserver les recours collectifs à certains requérants, qui, notamment, doivent constituer des entités représentatives poursuivant un but non lucratif et dont les principaux objectifs doivent être en rapport direct avec les droits conférés par le droit de l'Union dont la violation est alléguée dans le cas d'espèce.

A.16.2. Le Conseil des ministres répond ensuite aux critiques formulées par les parties requérantes en ce qui concerne la représentation du groupe de consommateurs par des associations.

D'une part, même dans l'hypothèse où le ministre compétent retirerait l'agrément de l'association légalement habilitée à représenter un groupe de consommateurs - tout comme un avocat pourrait être radié du barreau -, rien n'empêcherait une autre association agréée de reprendre la représentation du groupe précité; en toute hypothèse, l'éventuelle impossibilité d'introduire le recours par manque de représentation ne découlerait pas des dispositions de la loi attaquée.

D'autre part, le Conseil des ministres conteste que des associations comparables étrangères de l'Union européenne ne puissent bénéficier d'un agrément. A supposer même que l'article 56 du TFUE soit applicable, il ne serait dès lors pas violé.

Enfin, comme en font état les travaux préparatoires, un agrément, un refus ou un retrait d'agrément qui s'avérerait entaché d'arbitraire serait exposé à une annulation par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Plus généralement, le Conseil des ministres souligne que, dans la mesure où les parties requérantes mettent en cause la mise en œuvre de la compétence d'agrément par le ministre, elles demandent à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité de mesures d'exécution de la disposition attaquée, ce qui échappe à sa compétence. Ces mesures d'exécution pourront, le cas échéant, être contestées devant le Conseil d'Etat et/ou les cours et tribunaux ordinaires, en application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou de l'article 159 de la Constitution.

A.16.3. Le Conseil des ministres conteste également la thèse des parties requérantes selon laquelle les autres mandataires de justice, tels les avocats, pourraient représenter les personnes lésées avec de meilleures garanties d'indépendance et d'absence de conflits d'intérêts.

Il est tout d'abord relevé qu'un avocat peut, lui aussi, être empêché de représenter les justiciables pour des raisons diverses, par exemple pour raisons de santé, pour cause de décès ou de radiation du barreau.

Par ailleurs, il résulte des travaux préparatoires que, en limitant légalement les représentants de groupe - et particulièrement en excluant les avocats -, le législateur a voulu instituer une procédure axée sur les intérêts du consommateur et l'efficacité procédurale, mais tout en évitant les excès des « *class actions* », tels que connus aux Etats-Unis, et notamment les demandes de dédommagement exorbitant; les travaux préparatoires soulignent également que l'introduction de l'action en réparation collective dans le droit belge ne tend pas à réaliser des profits ou à lancer une nouvelle activité économique, en particulier au bénéfice de la profession d'avocat; de même, il a été volontairement choisi d'exclure la possibilité de recourir à des instruments tels que des « *punitive damages* » et autres « *contingency fees* ».

Citant les travaux préparatoires, le Conseil des ministres relève qu'il a été opté pour un équilibre en faisant jouer l'application du droit commun. Le requérant prend un risque si le juge décide que l'action est irrecevable ou s'il estime que l'entreprise n'est pas responsable : dans les deux cas, le représentant du groupe devra prendre en charge les frais de procédure du défendeur, selon les règles classiques du droit judiciaire. Ce système est une protection contre les actions de réparation collective « irréfléchies » et favorise également la piste d'un règlement amiable préalable, qui implique moins de risques financiers.

A.16.4. Le Conseil des ministres conteste enfin la thèse des parties requérantes quant au risque, dans le chef des organisations de consommateurs, d'une part, de présenter des conflits d'intérêts avec les membres du groupe dans le cadre d'une action collective et, d'autre part, de ne pas disposer de moyens suffisants pour assumer le rôle que leur confère le législateur.

S'agissant du risque de conflits d'intérêts, les parties requérantes n'indiqueraient pas quelles « activités » ou « situations » seraient concernées, de sorte que cette affirmation ne serait pas fondée.

Quant à l'insuffisance éventuelle de moyens, et le risque complémentaire de conflit d'intérêts qui en résulterait, le Conseil des ministres conteste que les associations visées par la loi, comme *Test-Achats*, seraient dans l'impossibilité de disposer de moyens suffisants pour faire face à un nombre potentiellement important de procédures et à leurs conséquences financières. Il est aussi relevé que les parties requérantes n'appliquent pas le même raisonnement, par exemple aux avocats, dont les parties requérantes semblent penser que ceux-ci auraient

quant à eux les moyens financiers suffisants : or, il serait normal de supposer qu'une personne morale, telle l'association qui représente le groupe de consommateurs, dispose de plus de ressources financières qu'une personne physique. Les travaux préparatoires relèvent aussi la modicité probable du coût de la procédure, ainsi que la compression des frais résultant du nombre de consommateurs appelés à s'unir dans celle-ci. Le droit à un procès équitable n'est donc nullement méconnu.

Pour le surplus, dans le cas d'un nombre potentiellement important de procédures, ce seraient, selon le Conseil des ministres, probablement les consommateurs individuels qui introduiront les procédures, et non les représentants.

A.16.5. En ce qui concerne les questions préjudicielles, le Conseil des ministres se réfère à l'argumentation développée au sujet des deux premiers moyens; il relève, en outre, que les parties requérantes ne mentionnent pas les questions préjudicielles qu'elles souhaitent voir poser.

A.17.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes précisent tout d'abord que ce n'est pas « la mise en œuvre de la compétence d'agrément » ou « des mesures d'exécution futures » qui est mise en cause, ce qui effectivement ne relève pas de l'appréciation de la Cour, mais bien l'existence même du filtre et ses critères.

A.17.2. Le mémoire expose ensuite que, contrairement à la logique des travaux préparatoires, la loi attaquée n'accorde la représentativité en cause qu'à des associations sans but lucratif, aux moyens humains, financiers et techniques souvent limités, et presque à l'unique exception de *Test-Achats*. A ce jour, cette association serait la seule association de consommateurs représentée au sein du Conseil de la Consommation qui pourrait avoir la qualité de représentant, en disposant de la personnalité juridique, de l'objet social adéquat et des moyens financiers lui permettant d'envisager une action collective. Selon les requérants, le Conseil des ministres avancerait, à chaque fois, l'exemple de *Test-Achats* pour étayer des arguments contestables relativement à d'autres associations (futures), qui ne seront absolument pas dans la même situation financière et organisationnelle, ce qui établirait qu'a été mis en place un « monopole de fait à l'aide d'une loi sur mesure »; le récent agrément accordé à l'ASBL « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous » confirmerait cette vision, vu le caractère partiel de l'agrément au regard de l'objet social de cette ASBL, ses moyens et sa solvabilité, douteuse.

Quant au risque de retrait d'agrément, le Conseil des ministres n'apporterait pas de réponse à cette crainte légitime, « puisque si 'rien n'empêche' une autre association agréée de prendre le relais, rien ne le garantit non plus : les autres associations ne sont pas obligées de le faire, et encore moins de le financer ».

A.17.3. Les parties requérantes exposent ensuite que ces représentants potentiels se verraient en outre, compte tenu du principe du non-enrichissement du requérant et de l'absence de tout but de lucre, dans l'impossibilité de disposer de moyens suffisants pour faire face à un nombre potentiellement important de procédures et à leurs conséquences financières.

En effet, le représentant du groupe supporte tous les risques financiers et fait ainsi face à de nombreux frais (de personnel, de procédure, d'avocat, d'expertise, de publication dans les quotidiens,...) pour mener à bien la procédure; or, s'il perd la procédure, il doit supporter tous les frais, dont ceux du défendeur, ce qui constitue une entrave pour les associations les plus démunies. Par ailleurs, la loi n'aborde pas la rémunération du représentant, sauf dans le point 8 de l'article XVII.45, § 3, relatif à l'accord de réparation, qui stipule que le montant de l'indemnité due par le défendeur au représentant ne peut excéder les frais réels exposés, afin de responsabiliser le requérant et d'éviter d'enrichir le représentant au-delà de la juste rémunération de ses prestations et du remboursement de ses frais. Selon certains auteurs, le remboursement des frais du représentant du groupe serait traité de manière incomplète et contradictoire par la loi attaquée, seuls les éventuels frais de publicité de l'action (outre les dépens) étant en effet récupérables, et non le remboursement de tous ses frais.

Quant à l'argument tiré de la compression des frais résultant de l'union des consommateurs à l'appui d'une action, les parties requérantes répondent que le principe retenu par la loi attaquée est de ne pas permettre ce mode de financement, puisque les représentants doivent tout financer sur leurs propres deniers.

Dès lors, les ressources financières et humaines limitées des représentants impliqueront nécessairement de prendre des décisions, non dans l'intérêt des victimes, mais en fonction de leurs propres besoins financiers et agenda.

A.17.4. En ce qui concerne le risque de conflits d'intérêts, les parties requérantes exposent que les organisations « bien établies, qui auront, elles, moins à se battre pour leur survie », sont néanmoins confrontées à des conflits d'intérêts internes de nature à les empêcher de jouer un rôle clé dans les litiges de masse, ce qui constituerait en outre un conflit d'intérêts « structurel et permanent ». Est ainsi donné, l'exemple du cas de *Test-Achats*, structuré autour de plusieurs entités juridiques, et de ses centrales d'achats pour divers produits de consommation; cette association envisagera-t-elle un recours collectif contre un fournisseur d'énergie qui offre des remises pour les abonnés de *Test-Achats*, négociées annuellement, ou relativement aux défauts d'un produit recommandé par *Test-Achats* ou dont il aurait lui-même omis de signaler des manquements ?

A l'inverse, le mémoire en réponse souligne que, comme il ressort du Code de déontologie de l'avocat, celui-ci est quant à lui « soumis à des règles déontologiques strictes, tant en matière d'incompatibilité, de conflit d'intérêts que d'honoraires, [qui le mettent] à l'abri à la fois des conflits d'intérêts et d'autres dérives que le législateur prétend éviter ». Le Code judiciaire, en son article 446ter, interdit en outre « tout pacte sur les honoraires exclusivement lié au résultat de la contestation ». Les avocats fixeraient leurs honoraires avec la discrétion qu'impose l'exercice de leur fonction et, en cas d'excès, le conseil de l'Ordre intervient, en ayant égard à l'importance de la cause et à la nature du travail.

A.17.5. En ce qui concerne le souci, exprimé lors des travaux préparatoires, d'éviter des « *punitive damages* » exorbitants, tels qu'ils se pratiquent aux Etats-Unis, les parties requérantes répondent que ce ne sont pas les avocats qui exercent une forme d'action publique, mais leurs clients, qu'une telle action publique existe également en Belgique (via la citation directe devant le tribunal correctionnel) et, enfin, que le montant des dommages alloués (punitifs ou pas) dépendrait du « *law of torts* », c'est-à-dire des caractéristiques du droit positif américain quant à l'indemnisation de dommages, qui n'aurait rien à voir avec les avocats qui assistent leurs clients dans l'exercice de ce droit.

En réalité, si l'objectif était effectivement d'éviter les abus à l'américaine, le législateur se serait inspiré du modèle des Pays-Bas, qui, en bref : ne conditionne pas la qualité pour agir par un système d'agrégation; rend inutiles le recours aux dommages et intérêts punitifs et le financement de la procédure par les avocats eux-mêmes; n'impose pas d'étape distincte de certification ou d'autorisation; n'est pas limité à un domaine de droit particulier; « et dont [, enfin,] le cadre temporel permet aux personnes lésées de décider en connaissance de cause, le droit d'*opt out* devant être exercé après que l'accord [a] été homologué par la Cour ».

Selon les parties requérantes, la loi attaquée a énuméré de façon à ce point exhaustive et limitative les représentants autorisés à intenter l'action en réparation collective, et instauré un seuil financier tellement élevé pour ceux-ci, que de nombreuses personnes lésées ne trouveront jamais de représentant pouvant introduire un recours. Selon le mémoire, le législateur aurait été sous influence du lobbying de l'industrie, comme le confirmerait la reprise dans les travaux préparatoires de toute son argumentation, s'appuyant sur une « diabolisation non étayée » des « *class actions* » américaines. Or, l'argumentation de ce lobbying s'avérerait, à plusieurs égards, erronée, comme le confirmeraient un rapport du sénat français (rapport d'information n° 499 sur l'action de groupe, Sénat, France, session ordinaire de 2009-2010, 26 mai 2010, p. 27 et suivantes) ainsi que le Livre vert du 27 novembre 2008 de la Commission européenne relatif à l'efficacité des mécanismes de recours collectif dans treize Etats membres de l'Union.

De nombreux mécanismes permettraient d'éviter certains abus dénoncés outre-Atlantique, ces mécanismes ayant en outre déjà fait leur preuve dans plusieurs pays d'Europe. Ainsi, à titre d'exemple, la Commission européenne, dans son document du 4 février 2011 relatif à la consultation publique se rapportant aux recours collectifs, relève différentes garanties telles que le principe selon lequel la partie qui succombe supporte les frais,

le respect de l'intérêt légitime des parties en conférant à chacun le droit d'accès à un tribunal impartial (article 47, alinéa 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et, enfin, les conditions requises pour obtenir la qualité de représentant, afin d'assurer un juste équilibre entre la prévention de recours abusifs et la protection du droit à un accès effectif à la justice.

En ce qui concerne, enfin, la référence faite par le Conseil des ministres à la recommandation précitée du 11 juin 2013, qui recommanderait selon lui de réserver les recours collectifs à certains requérants, il est relevé à cet égard que ce texte se borne à préconiser que les Etats membres « devraient désigner » de telles entités, et, par ailleurs, ne prévoit pas tous les critères restrictifs complémentaires prévus par la loi attaquée.

A.18.1. En ce qui concerne la violation de l'article 56 du TFUE, le mémoire en réponse invoque, outre cette disposition, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, imposant aux Etats membres de « garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire », plus précisément ses articles 16 et 20. Il résulterait de ces dispositions européennes que l'exigence d'agréments délivrés uniquement à des associations sur la base de critères qui n'ont pas trait à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement - critères visés par l'article 16 de la directive - constituerait une restriction ou une entrave à la libre prestation de services. Le mémoire relève en outre que, si ce principe devait s'appliquer partout en Europe, cela imposerait aux associations de demander un agrément dans 28 Etats membres afin de pouvoir agir, chaque fois selon des critères locaux, ce qui supposerait « une multinationale de la consommation active partout », sauf à multiplier les procédures.

De façon générale, eu égard à l'objectif des articles 56 et 57 du TFUE, qui est d'assurer le développement et le bon fonctionnement du marché intérieur européen, il y aurait lieu de considérer que tous les agents économiques doivent bénéficier de la libre prestation de services. Il y aurait lieu de considérer que les organisations représentatives des consommateurs sont des agents économiques, dès lors que non seulement leurs prestations sont au moins en partie financées par des activités à caractère économique - ce qui serait le cas, par exemple, de *Test-Achats* -, mais surtout parce qu'elles interviennent activement dans le marché et en constituent un rouage important, que la loi attaquée vient en l'occurrence renforcer. Ce raisonnement vaudrait *a fortiori* pour les avocats étrangers.

A.18.2. Les parties requérantes demandent enfin que la Cour, au cas où elle aurait un doute quant au bien-fondé du moyen pris de la violation de l'article 56 du TFUE, interroge en ces termes la Cour de justice de l'Union européenne :

« Une disposition de droit national d'un état membre qui impose dans tous les cas et à l'égard de tous une condition d'agrément par l'état membre en question en vue de pouvoir représenter des justiciables dans le cadre d'une action judiciaire collective, autoriser une association à pouvoir agir en tant que représentant du groupe dans une action de réparation collective, est-elle conforme au droit de l'Union européenne, et plus particulièrement avec le principe de la libre prestation de services (article 56 TFUE) ? ».

A.19. Dans le cadre de leur mémoire en réponse, les parties requérantes exposent notamment que le libre choix du représentant, sous le contrôle du juge, garantirait que l'origine de l'action soit justifiée exclusivement par l'intérêt des victimes : le représentant devrait ainsi pouvoir être l'une des victimes, une association existante ou créée à cet effet, ou encore un avocat, du fait de son expérience et de la garantie qu'offre sa déontologie. Le juge pourrait ainsi disposer d'un large pouvoir de contrôle de la recevabilité de l'action et de l'aptitude du demandeur à représenter les victimes.

A.20.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres expose tout d'abord que l'argumentation des parties requérantes ne serait pas fondée, manquerait de pertinence et se limiterait avant tout à des spéculations et procès d'intentions dans le chef du Conseil des ministres et du législateur, ainsi qu'à des manipulations et interprétations erronées de textes et documents. En réalité, le législateur, selon le Conseil des ministres, se serait pleinement conformé aux recommandations européennes.

Le Conseil des ministres souligne aussi que les parties requérantes essayent en vain de rectifier leur erreur, à savoir le fait qu'elles ont, dans leur requête, en réalité mis en cause « la mise en œuvre de la compétence d'agrément », en l'occurrence « les mesures d'exécution futures », alors que la Cour constitutionnelle est incompétente pour se prononcer à cet égard.

A.20.2. Le mémoire en réplique conteste ensuite successivement : que le législateur ait entendu conférer un quasi-monopole de fait à *Test-Achats* pour introduire les actions en réparation collective; que d'autres associations ne seraient pas en mesure de le faire, ni en fait ni compte tenu de leurs moyens humains et financiers; que les ressources financières et humaines limitées des associations agréées impliqueraient qu'elles soient confrontées à des conflits d'intérêts internes structurels et permanents; que le législateur aurait été sous influence du lobbying de l'industrie; que le législateur aurait cherché à pouvoir censurer l'introduction des actions en réparation collective, ou à limiter drastiquement les recours – alors que son objectif a précisément et clairement été le contraire, à savoir protéger le consommateur.

Quant à l'exclusion des avocats pour intervenir en qualité de représentant du groupe, le Conseil des ministres en rappelle, à la lumière des travaux préparatoires, la *ratio legis*, tout en relevant toutefois qu'ils peuvent, selon ces mêmes travaux préparatoires, « être présents et formuler des avis ».

A.20.3. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Conseil des ministres relève que, alors que la requête se limitait uniquement à la violation de l'article 56 du TFUE sans aucune référence à la violation de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 « relative aux services dans le marché intérieur », le mémoire en réponse ajoute aux normes de référence les articles 16 et 20 de cette directive, et invoque ainsi un nouveau moyen, que la jurisprudence de la Cour n'autorise pas. En ce qu'il vise la violation des articles 16 et 20 de la directive précitée, le premier moyen devrait dès lors être déclaré irrecevable.

Le Conseil des ministres relève en outre que, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), lorsqu'une matière a entièrement été harmonisée au niveau communautaire, toute mesure nationale y relative doit être contrôlée par rapport aux dispositions de la mesure d'harmonisation, et non par rapport au droit primaire. Dès lors, outre le fait que l'article 56 du TFUE n'est pas applicable, les parties requérantes ne pourraient pas invoquer la violation de cette disposition, dès lors que la matière a été harmonisée par la directive précitée 2006/123/CE.

A.20.4. En ce qui concerne enfin la demande de question préjudicielle, le Conseil des ministres relève tout d'abord que celle-ci ne porte pas sur l'interprétation et l'application du principe de la libre prestation de services contenu dans le TFUE, ni sur la validité du droit dérivé de l'Union, mais sur la compatibilité d'une norme de droit national par rapport au droit de l'Union ou, autrement dit, sur le bien-fondé d'un moyen, tâche qui incombe uniquement à la Cour constitutionnelle. Il s'ensuivrait qu'il n'est pas nécessaire de saisir la CJUE.

Le Conseil des ministres relève ensuite que, selon la jurisprudence de la Cour, celle-ci n'est pas tenue d'accéder à la demande de question préjudicielle lorsque « la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ». En l'espèce, d'une part, le moyen n'est recevable que dans la mesure où la violation de l'article 56 du TFUE a été invoquée dans la requête; d'autre part, le moyen n'est manifestement pas fondé dans cette mesure, vu l'harmonisation qui a été réalisée entre-temps par la directive 2006/123/CE, dont la violation n'a pas été invoquée dans la requête.

En ce qui concerne les quatrième, cinquième et sixième moyens

A.21.1. Selon le quatrième moyen, en ce qu'il impose aux personnes victimes d'un préjudice collectif faisant l'objet d'une action en réparation collective de choisir, dès le stade de la recevabilité, d'appartenir ou non au groupe, l'article XVII.43, § 2, 7°, et § 4, combiné avec les articles XVII.43, 45, 49 et 69, insérés par l'article 3 de la loi attaquée, impliquerait que toute autre action en cours serait éteinte, et que toute nouvelle action serait irrecevable.

Selon les parties requérantes, il s'agirait d'une atteinte discriminatoire à l'accès à la justice et d'une privation discriminatoire du droit à un procès équitable, puisque les victimes d'un préjudice collectif seraient contraintes de délivrer au représentant de groupe « un mandat irrévocable d'agir et de contracter en son nom », et ce sans être informées de ses intentions (notamment quant aux conditions d'un accord amiable), ni sans avoir de prise ni de droit de regard sur son action future.

A.21.2. Les parties requérantes demandent également à la Cour, dans les mêmes termes déjà exposés, d'interroger à titre préjudiciel la Cour européenne des droits de l'homme.

A.22.1. Selon le cinquième moyen, l'article XVII.67, alinéa 2, du CDE, inséré par l'article 3 de la loi attaquée, en ce qu'il impose aux justiciables qui se seraient constitués parties civiles dans le cadre d'une action pénale de s'en désister en totalité pour devenir membres du groupe, discriminerait ces justiciables sur le plan de leur accès à la justice et de leur droit à un procès équitable.

La constitution de partie civile de ces justiciables peut en effet avoir un objet plus large (par exemple un dommage moral) ou peut être dirigée contre d'autres personnes (par exemple, une personne physique), en sorte telle que les contraindre à y renoncer en totalité, ou à renoncer au bénéfice de l'action collective, conduirait à la discrimination précitée.

A.22.2. Dans le cadre de ce moyen également, les parties requérantes demandent à la Cour, dans les mêmes termes déjà exposés, d'interroger à titre préjudiciel la Cour européenne des droits de l'homme.

A.23. Enfin, selon le sixième et dernier moyen, l'article XVII.69 du CDE, inséré par l'article 3 de la loi attaquée, en ce qu'il prévoit l'extinction automatique, dès la recevabilité de l'action collective, d'une procédure individuelle déjà introduite par un membre du groupe contre le même défendeur, ayant le même objet et la même cause, priverait ce membre de l'indemnité de procédure prévue à l'article 1022 du Code judiciaire, quand bien même il aurait engagé des frais importants dans cette procédure individuelle, et quand bien même la responsabilité du défendeur serait établie suite à l'action collective. De ce fait, ce justiciable se verrait indûment discriminé à l'égard d'autres justiciables ayant obtenu gain de cause dans une affaire analogue.

A.24.1. S'agissant des quatrième, cinquième et sixième moyens, le Conseil des ministres relève que les parties requérantes partent de prémisses erronées et ne tiennent pas compte de la loi, des principes généraux du droit et de la *ratio legis* du législateur, qui justifie les dispositions attaquées.

A.24.2. Le mémoire souligne tout d'abord que les consommateurs victimes d'un préjudice collectif pouvant faire l'objet d'une action en réparation collective décident eux-mêmes s'ils souhaitent introduire et/ou faire partie d'une procédure individuelle - éventuellement en tant que partie civile à une procédure pénale - ou faire partie du groupe de consommateurs dans le cadre d'une action en réparation collective. Ils choisissent donc eux-mêmes la procédure, en apprécient eux-mêmes l'opportunité et l'efficacité, de telle sorte que la renonciation à un éventuel recours individuel est la conséquence de leur propre choix.

A.24.3. Le Conseil des ministres expose par ailleurs que l'issue d'une procédure judiciaire est toujours incertaine, peu importe la voie de recours choisie, dès lors que le contenu et la portée de la décision d'un juge ne peuvent pas être anticipés. Elle n'est pas liée au fait que les justiciables n'auraient pas de prise quant à la stratégie de défense, ni au fait que la procédure est mue par un représentant qu'ils « n'ont pas choisi » et auquel ils ne peuvent donner des instructions, ni demander des comptes ou même des explications. En tout état de cause, les justiciables qui optent pour l'action en réparation collective en acceptent, à ce moment également, les conséquences, et il n'y aurait pas lieu de les ériger en victimes, dès lors que cette action a justement pour but de protéger leurs intérêts. En tout état de cause, que ce soit par l'une ou l'autre voie, la victime d'un dommage collectif disposerait de la possibilité d'obtenir un dédommagement par le biais de la procédure qu'elle a choisie.

A.24.4. En ce qui concerne le risque que les victimes d'un dommage collectif, du fait d'un accord intervenu au cours de la procédure entre le représentant et le défendeur, se retrouvent liées - sans avoir pu se prononcer sur cet accord - par l'effet de la loi attaquée et plus particulièrement de l'article XVII.49 du CDE, le mémoire souligne qu'aucun préjudice ne peut être invoqué, d'une part, parce que le choix de cette action a été

fait par les victimes, d'une part, et, d'autre part et *a fortiori*, compte tenu du fait que la loi attaquée prévoit expressément, comme le confirment les travaux préparatoires, l'obligation pour les parties d'essayer de trouver un accord dans l'intérêt des justiciables.

A.24.5. Quant au risque que, pour des motifs économiques, des représentants concluent des accords qui sacrifieraient les intérêts des membres du groupe, le Conseil des ministres répond que ce risque n'est pas étayé, et que, en tout état de cause, on ne voit pas en quoi l'éventuelle conclusion d'un accord dans l'intérêt des justiciables générerait un conflit d'intérêts avec ces derniers.

A.24.6. Quant à la critique portant sur le fait que les personnes lésées devraient se désister de leur éventuelle constitution de partie civile, en vue de pouvoir faire partie du groupe bénéficiant de l'action en réparation collective, le mémoire objecte que, à la lumière des travaux préparatoires, cette thèse ne peut être suivie - le justiciable a le choix entre la voie pénale et la voie civile, et en outre, les justiciables ont l'opportunité de choisir leur voie de recours - dès lors que, quelle que soit la voie choisie, elles ont la possibilité d'obtenir un dédommagement; leur droit à un procès équitable ne serait dès lors en rien entravé.

A.24.7. En ce qui concerne le risque de perdre l'indemnité de procédure prévue à l'article 1022 du Code judiciaire, le Conseil des ministres répète que le membre du groupe des consommateurs choisit lui-même la voie de recours, et accepte en même temps les conséquences juridiques et procédurales qui en découlent, telle la perte éventuelle de l'indemnité de procédure précitée; dès lors, aucune atteinte au droit de procédure équitable ne pourrait en découler.

- B -

B.1. La Cour est saisie d'un recours en annulation dirigé contre les articles 3 et 4 de la loi du 28 mars 2014 « portant insertion d'un titre 2 ' De l'action en réparation collective ' au livre XVII ' Procédures juridictionnelles particulières ' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique » (ci-après : la loi du 28 mars 2014).

L'article 3 est attaqué en ce qu'il insère dans le Code de droit économique (ci-après : CDE) un article XVII.36, 1^o, et un article XVII.37 (deuxième moyen), un article XVII.39 (troisième moyen), un article XVII.43, § 2, 7^o (quatrième moyen), un article XVII.67, alinéa 2 (cinquième moyen) et un article XVII.69, premier tiret (sixième moyen).

Quant à l'intérêt

B.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis.

B.3. L'article 142 de la Constitution et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle requièrent que toute personne physique qui introduit un recours en annulation justifie d'un intérêt.

Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

L'action populaire n'est pas admissible. Lorsqu'il n'existe pas de lien suffisamment individualisé entre la norme attaquée et la situation de la partie requérante, le recours doit être considéré comme une action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu admettre.

B.4. La première partie requérante justifie de l'intérêt requis pour ce qui concerne les articles XVII.36, 1°, et XVII.37, attaqués, dans la mesure où ces dispositions excluraient la législation qu'elle invoque, concernant notamment les comptes annuels, du champ d'application de l'action en réparation collective, et pour ce qui concerne l'article 4 de la loi attaquée, dans la mesure où celui-ci limite le recours à l'action précitée aux cas dans lesquels la cause commune du dommage collectif s'est produite après l'entrée en vigueur de la loi attaquée.

B.5. La seconde partie requérante peut être affectée directement et défavorablement par l'article XVII.39, dans la mesure où celui-ci énumère de manière exhaustive les deux catégories d'associations et le service qui peuvent agir en qualité de représentant du groupe.

B.6. En ce qui concerne les autres dispositions attaquées, à savoir les articles XVII.43, § 2, 7°, XVII.67, alinéa 2, et XVII.69, premier tiret, l'intérêt des parties requérantes ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. Le recours contre ces dispositions est dès lors irrecevable.

Quant aux dispositions attaquées

B.7. L'article XVII.36, inséré par l'article 3 de la loi du 28 mars 2014, dispose :

« Par dérogation aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, l'action en réparation collective est recevable lorsqu'il est satisfait à chacune des conditions suivantes :

1° la cause invoquée constitue une violation potentielle par l'entreprise d'une de ses obligations contractuelles, d'un des règlements européens ou d'une des lois visés à l'article XVII. 37 ou de leurs arrêtés d'exécution;

2° l'action est introduite par un requérant qui satisfait aux exigences visées à l'article XVII. 39 et qui est jugé adéquat par le juge;

3° le recours à une action en réparation collective semble plus efficient qu'une action de droit commun ».

L'article XVII.37 dispose :

« Les règlements européens et les législations visées à l'article XVII. 36, 1°, sont les suivantes :

1° les livres suivants du présent Code :

a) livre IV — Protection de la concurrence;

b) livre V — La concurrence et les évolutions de prix;

c) livre VI — Les pratiques du marché et la protection du consommateur;

d) livre VII — Services de paiement et de crédit;

e) livre IX — La sécurité des produits et des services;

f) livre XI — Propriété intellectuelle;

g) livre XII — Droit de l'économie électronique;

h) livre XIV — Pratiques du marché et protection du consommateur relatif aux professions libérales;

2° la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments;

3° la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations;

4° la loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction;

5° la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits;

6° la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs;

7° la loi du 25 février 1991 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux;

8° la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre;

9° la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial;

10° la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel;

11° l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus;

12° la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines;

13° la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages;

14° le Règlement 2027/97 (CE) du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident;

15° la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité;

16° la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité;

17° les articles 25, § 5, 27, §§ 2 et 3, 28^{ter}, 30^{bis}, et 39, § 3, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, et violations visées à l'article 86^{bis} de la même loi;

18° la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur;

19° le Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le Règlement (CEE) n° 295/91;

20° la loi du 11 juin 2004 réprimant la fraude relative au kilométrage des voitures;

21° la loi du 1er septembre 2004 relative à la protection des consommateurs en cas de vente de biens de consommation;

22° la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques;

23° le Règlement (CE) n° 2111/2005 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif, et abrogeant l'article 9 de la directive 2004/36/CE;

24° le Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens;

25° la loi du 15 mai 2007 relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne les services de radiotransmission et de radiodistribution;

26° la loi du 3 juin 2007 relative au cautionnement à titre gratuit;

27° le Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires;

28° les articles 23 à 52 de la loi du 24 juillet 2008 portant dispositions diverses;

29° le Règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004;

30° le Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le Règlement (CE) n° 2006/2004;

31° la loi du 30 juillet 2013 relative à la revente de titres d'accès à des événements ».

L'article XVII.39 dispose :

« Le groupe ne peut être représenté que par un seul représentant du groupe.

Peuvent agir en qualité de représentant :

1° une association de défense des intérêts des consommateurs dotée de la personnalité juridique pour autant qu'elle siège au Conseil de la Consommation ou qu'elle soit agréée par le ministre sur base des critères à déterminer par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres;

2° une association dotée de la personnalité juridique, agréée par le ministre, dont l'objet social est en relation directe avec le préjudice collectif subi par le groupe et qui ne poursuit pas de manière durable un but économique. Cette association dispose, au jour où elle introduit l'action en réparation collective, de la personnalité juridique depuis au moins trois ans. Elle fournit la preuve, par la présentation de ses rapports d'activités ou de toute autre pièce, que son activité effective correspond à son objet social et que cette activité est en relation avec l'intérêt collectif dont elle vise la protection.

3° le service public autonome visé à l'article XVI. 5 du présent Code, uniquement en vue de représenter le groupe dans la phase de négociation d'un accord de réparation collective conformément aux articles XVII. 45 à XVII. 51 ».

L'article 4 de la loi du 28 mars 2014 dispose enfin :

« L'action en réparation collective ne peut être introduite que si la cause commune du dommage collectif s'est produite après l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Quant au fond

En ce qui concerne l'article 4 de la loi du 28 mars 2014 (premier moyen)

B.8.1. L'article 4 de la loi attaquée limite le champ d'application de celle-ci à l'hypothèse dans laquelle « la cause commune du dommage collectif s'est produite après l'entrée en vigueur de [celle-ci] », à savoir le 1er septembre 2014.

Il en résulte que les victimes d'un dommage collectif peuvent ou non recourir à l'action en réparation collective, selon que la cause commune de ce dommage s'est produite après ou avant cette date.

Selon les parties requérantes, cette différence de traitement violerait les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (première branche); elle priverait par ailleurs la seconde catégorie de victimes du droit à l'aide juridique et du droit à un procès équitable, garantis par l'article 23 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention précitée (seconde branche).

La Cour examine ensemble les deux branches du moyen.

B.8.2. Dans les travaux préparatoires de la loi du 28 mars 2014, les objectifs généraux poursuivis par le législateur en instaurant une action en réparation collective, ainsi que le cadre général de celle-ci, sont exposés en ces termes :

« Le présent projet de loi vise à introduire dans le Livre XVII du Code de droit économique, relatif aux procédures juridictionnelles particulières, les bases juridiques d'une action collective en réparation du dommage causé à un groupe de consommateurs par une entreprise. Cette action, encore inédite dans l'arsenal judiciaire belge, devrait contribuer substantiellement à un plus grand respect et à une meilleure défense des droits des consommateurs.

A côté d'autres possibilités, telles que le rôle joué par les associations de défense des consommateurs ou encore le recours au règlement extra-judiciaire des litiges, le recours individuel reste le premier moyen à disposition du consommateur pour faire respecter ses droits. Il s'agit, en tous cas, de la seule voie qui permette une réparation du dommage lorsque la responsabilité de l'entreprise est avérée et qui établisse une interprétation contraignante de la loi.

[...]

L'action en réparation collective est particulièrement appropriée dans le domaine de la protection des droits des consommateurs. [...] En effet, souvent, le non-respect d'une disposition légale protectrice des consommateurs ou d'une obligation contractuelle par une entreprise peut ne provoquer qu'un dommage individuel limité. Par contre, le préjudice causé au marché dans son ensemble, au vu du nombre élevé de consommateurs préjudiciés, peut s'avérer très élevé. Le consommateur lésé ne va pas en justice pour de faibles montants, il reste lésé, parfois même sans le savoir. Dans une série de cas, la possibilité de recours à un mode alternatif de règlement du litige pourra apporter un soulagement. L'action collective, elle, va offrir une réponse structurelle à la réparation du préjudice subi par un groupe de consommateurs qui trouve sa cause dans un fait générateur commun. L'économie d'échelle ainsi réalisée rend l'action judiciaire financièrement tenable.

A côté de l'hypothèse du dommage collectif pour de faibles montants concernant un grand nombre de consommateurs, souvent évoquée pour justifier l'introduction d'une action collective en réparation dans un système juridique, l'action collective reste un instrument utile et efficace pour tout type de dommage causé à un nombre significatif de consommateurs dès lors que le juge compétent peut estimer, sur base des faits et motifs qui sont invoqués au fondement de l'action, que celle-ci est plus efficace qu'une action de droit commun pour le consommateur. Pour apprécier cela, le rapport entre les résultats atteints (par ex. un accord pour un nombre élevé de consommateurs ou une décision sur le fond opposable à tous les consommateurs lésés) et les moyens utilisés (nombre d'actions et de juges saisis) est pris en compte.

[...]

Ces critères (la nature du fait générateur et le type de dommage, la taille potentielle du groupe et sa délimitation, le caractère identifiable des membres du groupe à un stade précoce), sont autant d'éléments dont le juge tiendra compte pour apprécier si une action en réparation collective est ou non plus efficiente qu'une action de droit commun » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 5, 7 et 8).

B.8.3. En ce qui concerne l'article 4, attaqué, il est exposé :

« La procédure ne pourra être intentée que si la cause du dommage se produit après l'entrée en vigueur de la loi, afin de garantir la sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 8).

B.9. Comme il ressort des travaux préparatoires précités, le législateur a souhaité, en insérant dans l'arsenal juridique une action en réparation collective, faciliter l'accès à la justice des consommateurs en ce qui concerne des réclamations modestes, en regroupant le traitement de telles réclamations. Accessoirement, ce nouvel instrument juridique pouvait être de nature à renforcer le respect des lois et contrats relevant de son champ d'application, et contribuerait dès lors à établir une saine concurrence sur le marché.

B.10. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.11. Les travaux préparatoires justifient par le souci de « garantir la sécurité juridique » la non-application de la loi attaquée aux dommages collectifs dont la cause commune est antérieure à l'entrée en vigueur de cette loi.

B.12.1. Il se conçoit que l'écoulement d'un certain temps, qui peut couvrir plusieurs années, entre la survenance de la cause commune d'un préjudice collectif et l'intentement

d'une action en réparation collective soit de nature à compliquer l'établissement des éléments constitutifs de la responsabilité organisée par la loi attaquée.

B.12.2. En outre, la compétence exclusive donnée, par l'article XVII.35 du CDE, aux juridictions bruxelloises pour connaître des actions en réparation collective, si elle se justifie notamment pour les motifs de spécialisation, de cohérence de jurisprudence et d'efficacité, exposés lors des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 12 et 16), implique qu'il n'eût pas été possible de rendre la loi attaquée applicable à l'ensemble des dommages collectifs dont la cause commune est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, sans faire courir aux juridictions précitées un risque de surcharge et d'arriéré, incompatible avec le souci du législateur d'assurer, par la loi attaquée, une meilleure administration de la justice et une meilleure défense des droits des consommateurs.

B.12.3. Enfin, l'objectif du législateur consistant à inciter les entreprises à mieux respecter les règlements européens et les lois relevant du champ d'application de l'action en réparation collective est par nature tourné vers l'avenir.

B.12.4. Il résulte de ce qui précède que l'exclusion du champ d'application de la loi attaquée des dommages collectifs dont la cause commune est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi est pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

B.13. Il y a lieu toutefois de vérifier si cette exclusion ne produit pas des effets disproportionnés dans le chef des consommateurs victimes de tels dommages collectifs, ainsi privés du bénéfice de l'action en réparation collective qu'institue la loi attaquée.

Comme il ressort des travaux préparatoires précités, l'action en réparation collective s'ajoute aux instruments juridiques et aux actions en justice existants dans le domaine de la protection des droits des consommateurs. Le consommateur, et notamment l'éventuelle victime d'un dommage collectif dont la cause commune est antérieure à l'entrée en vigueur de

cette loi et qui ne peut donc bénéficier de l'action en réparation collective, conserve dès lors le bénéfice des autres instruments et actions en justice, en particulier de l'action individuelle en réparation du dommage subi.

Par ailleurs, l'article XVII.36, 3°, de la CDE prévoit, parmi les conditions de recevabilité de l'action en réparation collective, que le recours à celle-ci doit sembler « plus efficient qu'une action de droit commun ». Il appartient au juge d'apprécier si une action en réparation collective est ou non plus efficiente qu'une action de droit commun, sur la base de différents critères, en particulier la nature du fait générateur et le type de dommage, la taille potentielle du groupe et sa délimitation, le caractère identifiable des membres du groupe à un stade précoce (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/001, p. 8). Il s'ensuit qu'il ne peut être considéré que, pour tout dommage présentant un caractère collectif, l'action en réparation collective constitue nécessairement pour les victimes une voie de recours plus efficace que l'action individuelle, et que sa privation affecterait dès lors de façon disproportionnée leur protection juridictionnelle.

B.14.1. Compte tenu de ce qui précède, l'exclusion contenue dans l'article 4 attaqué et la différence de traitement qui en résulte ne sont pas dénuées de justification raisonnable.

B.14.2. Le contrôle des dispositions attaquées au regard des autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées au moyen ne conduit pas à une autre conclusion.

B.14.3. La demande de poser une question préjudicielle à la Cour européenne des droits de l'homme manque en droit et est dès lors irrecevable.

B.15. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne les articles XVII.36, 1°, et XVII.37 du CDE, insérés par l'article 3 de la loi du 28 mars 2014 (deuxième moyen)

B.16.1. Les articles XVII.36, 1°, et XVII.37 du CDE violeraient les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme : d'une part, en limitant la nouvelle action en justice aux seuls dommages subis par les consommateurs du fait de la violation, notamment, des règlements européens et législations visés à l'article XVII.37, les dispositions attaquées discriminent les victimes de dommages collectifs qui résultent de la violation d'autres normes (première branche); d'autre part, dès lors que la loi attaquée impliquerait, selon les parties requérantes, la reconnaissance par le législateur qu'un certain nombre de dommages étaient privés de voies de recours effectives et que la nouvelle action en justice pourrait être assimilée à une forme d'aide juridique au sens de l'article 23 de la Constitution, les dispositions attaquées priveraient de façon discriminatoire une catégorie de citoyens du droit à l'aide juridique et à un recours effectif (seconde branche).

La Cour examine ensemble les deux branches du moyen.

B.16.2. Selon l'exposé des motifs :

« Article XVII.37. Cet article énumère de manière exhaustive les lois et normes européennes dont la violation est susceptible de fonder une action en réparation collective.

Les livres IV à VII, IX, XI et XII du Code de droit économique sont repris dans la mesure où ils contiennent des dispositions protectrices des droits des consommateurs; une vingtaine d'autres législations contenant également des dispositions protectrices des droits des consommateurs ont été visées ainsi que sept Règlements européens. Ces législations ne sont pas toutes principalement orientées vers la protection du consommateur mais garantissent toutes par certains aspects des droits au bénéfice de ce dernier.

Le projet de loi vise des dispositions générales, telles que celles relatives à la protection de la vie privée, à la signature électronique ou encore aux pratiques du marché ainsi que des dispositions sectorielles. Ont été reprises des réglementations dans le domaine des prix, de l'assurance et de la responsabilité professionnelle, de la santé et de la sécurité des services et des produits, le secteur bancaire et financier, le transport des personnes, l'organisation de voyage et l'énergie, soit autant de secteurs sensibles pour le consommateur. La violation d'une de ces normes ne suffit pas en tant que telle à fonder une action en réparation collective, encore faut-il que le requérant démontre le préjudice causé aux consommateurs.

Il convient de souligner que le projet de loi instaure la procédure de réparation collective et qu'il se limite donc à un domaine spécifique, à savoir les litiges de consommation. Les lois visées à l'article XVII.37 doivent être appliquées par le juge dans la mesure où elles contribuent à la protection du consommateur. La procédure de réparation collective ne pourrait bénéficier, par exemple, à un groupe composé d'actionnaires qui revendiquent réparation d'un dommage à leur société, en cette qualité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 21-22).

Selon le rapport de la Commission :

« En ce qui concerne les autres questions, la réponse du ministre pourrait être ‘ le mieux est l'ennemi du bien ’. Au cours des vingt dernières années, on a beaucoup réfléchi et essayé, avec pour résultat final que rien n'a été réalisé, parce que l'on voulait tout ou rien. L'instauration d'une nouvelle figure juridique requiert de la prudence, c'est une condition essentielle dans ce débat.

C'est délibérément qu'il a été décidé de ne pas appliquer l'action en réparation collective au droit à chaque fait dommageable visé à l'article 1382 du Code civil. Si tel était toutefois le cas, le débat prendrait une ampleur énorme et, quand on commencera à y voir plus clair, la législation sera terminée. Le projet de loi à l'examen ne doit dès lors se concevoir que comme une première étape modeste, avec un sujet bien déterminé (en l'occurrence, le droit du consommateur, qui est une matière fédérale), une procédure spécifique et des garanties claires, une compétence exclusive étant accordée aux cours et tribunaux de Bruxelles.

L'objectif est de s'assurer que la figure juridique puisse être instaurée. L'on ne peut exclure qu'à l'avenir, la formule soit élargie, c'est peut-être même souhaitable. Mais il faudra procéder à une évaluation préalable. La première évaluation est prévue dès 2017. L'expérience tirée du projet de loi à l'examen servira éventuellement de point de départ pour les développements futurs.

Le ministre dément par ailleurs que l'ambition du projet de loi est aussi limitée que certains membres le laissent entendre. Le droit des consommateurs englobe en effet l'ensemble de la loi sur les pratiques du marché, ce qui est considérable. En outre, les “*small claims*” interviennent plus souvent en grand nombre dans le droit du consommateur, c'est donc précisément dans cette matière que le besoin est le plus pressant et la lacune dans le droit, la plus grande » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/004, pp. 16 et 17).

B.16.3. En limitant le champ d'application de l'action en réparation collective, le législateur a voulu viser un domaine – celui du droit des consommateurs – qui, d'une part, est vaste s'agissant des législations concernées, et dans lequel, d'autre part, intervient un grand nombre de dommages individuels limités (« *small claims* »), auxquels il entendait précisément répondre en instituant cette nouvelle action en justice.

Il apparaît, par ailleurs, que c'est dans un souci d'efficacité que le législateur a privilégié une approche progressive, tout en annonçant qu'une extension du champ d'application

originaires de la loi ou une éventuelle adaptation de celle-ci (*Doc. parl. Chambre, 2013-2014, n° 3300/004, p. 22*) pourrait intervenir ultérieurement, après une évaluation.

B.17. Il y a lieu d'examiner si, en considération de ces objectifs, la différence de traitement mentionnée en B.16.1 est raisonnablement justifiée.

Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose dans les matières socio-économiques, la Cour ne pourrait censurer les différences de traitement qui résultent des choix faits par le législateur que s'ils étaient dépourvus de justification raisonnable.

B.18. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif.

Le législateur a en effet énuméré, à l'article XVII.37 attaqué, les règlements européens et les législations dont la violation potentielle peut donner lieu à une action en réparation collective en vertu de l'article XVII.36, 1°. Ces textes ont en outre en commun de contribuer à la protection des consommateurs.

B.19.1. En limitant à ceux visés à l'article XVII.37 attaqué les règlements européens et les législations dont la violation éventuelle par une entreprise – outre celle de ses obligations contractuelles – peut donner lieu à une action en réparation collective, le législateur couvre ainsi un secteur, celui des litiges de consommation, dans lequel il a pu raisonnablement considérer que survenait une partie très substantielle des préjudices collectifs, au sens de l'article 2 de la loi attaquée, dont le législateur souhaitait faciliter la réparation. Les règlements européens et les législations belges mentionnés dans l'article XVII.37 attaqué sont par ailleurs très étendus et contribuent largement à la protection du consommateur.

A ce double égard, la loi attaquée s'inscrit dans les objectifs poursuivis par l'Union européenne par la recommandation 2013/396/UE de la Commission européenne du 11 juin 2013 « relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les Etats membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union ». En effet, d'une part, cette recommandation vise de façon répétée comme

ratio legis – outre un meilleur accès à la justice - les droits des consommateurs, et ce en plusieurs de ses considérants, qu’il s’agisse notamment d’en assurer un niveau de protection élevé (considérant 1), de faciliter l’accès à la justice en cas de violation de ces droits (considérants 1 et 4) ou d’obtenir réparation des « petits litiges en matières de consommation », pour lesquels « les actions individuelles [...] sont les outils utilisés habituellement pour régler les différends, prévenir les préjudices ou encore demander réparation » (considérant 8). D’autre part, le considérant 7 inclut « la protection des consommateurs » parmi les « domaines où l’intervention des personnes privées sous la forme d’un recours collectif complète utilement le contrôle public des droits conférés par le droit de l’Union ». En outre, il apparaît que d’autres domaines visés par ce dernier considérant, tels que la protection des données à caractère personnel, la concurrence et la réglementation des services financiers, sont également couverts, fût-ce en partie, par certaines des lois visées par l’article XVII.37 attaqué.

B.19.2. En ce qui concerne l’approche progressive retenue par le législateur, il peut être admis que, entre autres éléments, le caractère novateur de l’action en réparation collective, la complexité de la procédure applicable ainsi que la compétence exclusive donnée aux juridictions bruxelloises pour connaître desdites actions, aient pu inciter le législateur à limiter cette nouvelle action en justice, dans un premier temps, à la protection des droits des consommateurs.

Les travaux préparatoires relèvent en outre qu’une procédure d’évaluation interviendra, afin d’« adapter ou d’élargir la législation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 22).

B.19.3. La limitation du champ d’application est dès lors pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

B.20. Etant donné ce qui précède et pour les motifs exposés en B.13, il n’apparaît pas que les droits des victimes de dommages collectifs soient affectés de façon disproportionnée.

La balance des intérêts en présence à laquelle le législateur a procédé – notamment entre, d’une part, les intérêts des victimes des dommages collectifs concernés et des entreprises et, d’autre part, le souci de renforcer l’accès à la justice pour ces dommages, tout en assurant la bonne mise en place de la nouvelle action en justice devant les juridictions concernées – n’excède pas la marge d’appréciation du législateur dans une telle matière.

B.21. Le contrôle des dispositions attaquées au regard des autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées au moyen ne conduit pas à une autre conclusion.

B.22. La demande de poser une question préjudicielle à la Cour européenne des droits de l’homme manque en droit et est dès lors irrecevable.

B.23. Le deuxième moyen n’est pas fondé.

En ce qui concerne l’article XVII.39 du CDE, inséré par l’article 3 de la loi du 28 mars 2014 (troisième moyen)

B.24. L’article XVII.39, attaqué, énumère, de façon limitative, en son deuxième alinéa, les associations (1° et 2°) et le service public (3°) qui peuvent agir en qualité de représentant du groupe. Par ailleurs, l’article XVII.40 prévoit que le représentant du groupe doit satisfaire, tout au long de la procédure, aux conditions visées à l’article XVII.39 précité.

Enfin, l’article XVII.36, 2°, érige le respect de ce même article XVIII.39 en condition de recevabilité de l’action en réparation collective dans le chef du requérant, outre le fait que ce requérant soit jugé « adéquat » par le juge.

B.25. Les parties requérantes allèguent la violation, par l’article XVII.39, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l’homme et avec l’article 56 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après : TFUE).

Les parties requérantes exposent notamment le fait que l'exigence d'agrément, imposée aux associations visées par l'article XVII.39 attaqué, conférerait un pouvoir quasi discrétionnaire au ministre. Ceci discriminerait, d'une part, les associations comparables étrangères de l'Union européenne, qui ne bénéficient pas d'un tel agrément et, d'autre part, les autres mandataires de justice, comme les avocats, qui pourraient représenter les personnes lésées avec de meilleures garanties d'indépendance et d'absence de conflit d'intérêts.

B.26.1. Selon l'exposé des motifs :

« Article XVII.39. Le groupe ne possède qu'un seul représentant. Les personnes physiques ne peuvent jamais représenter un groupe. La représentation du groupe par une personne physique qu'elle soit ou non elle-même lésée par le préjudice collectif n'est en effet pas souhaitable :

- elle n'incite pas les personnes lésées à se réunir (ce qui pourrait rendre certaines étapes, telle la détermination du préjudice, plus difficiles) car elle manque de crédit ou de représentativité; elle présente aussi des risques au niveau de la capacité de gestion de la procédure (par exemple, pour les risques financiers liés à la procédure, pour évaluer les besoins d'information des personnes lésées, ...)

- elle est susceptible de conduire à des procédures abusives non seulement parce qu'une personne physique inexpérimentée pourrait mal évaluer ses chances de succès mais surtout parce que certains pourraient faire de l'introduction d'actions en réparation collective une activité lucrative à part entière.

La loi énumère qui peut agir en qualité de représentant du groupe. Le présent projet de loi opte pour des '*ideological plaintiff*' (S. VOET, *l.c.* p. 689.) afin d'assurer l'effectivité et la qualité de l'action en réparation collective et d'éviter les recours abusifs ou téméraires. Il s'agit, en premier lieu, en raison de leur objectif de défense des intérêts des consommateurs, des organisations de consommateurs à condition qu'elles aient la personnalité juridique et qu'elles siègent au Conseil de la Consommation ou qu'elles aient été reconnues par le ministre sur base des critères fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Ainsi les modalités de reconnaissance sont les mêmes que celles prévues dans le titre 1er de ce livre pour ce qui concerne l'action en cessation (article XVII.7, 4^o) (voir la remarque dans l'avis du Conseil d'État à ce sujet, n^o 18).

Ensuite, peuvent également agir en qualité de représentant de groupe d'autres associations, pour autant qu'elles remplissent les conditions qui suivent :

- avoir la personnalité juridique;
- être reconnue par le ministre;

- avoir un objet social qui est en relation directe avec le préjudice collectif;
- ne pas poursuivre de manière durable un but économique;
- posséder la personnalité juridique depuis trois ans au moins.

Une telle association devra également prouver que son activité effective correspond bien à l'objet social qu'elle s'est fixé et que cette activité est en relation avec l'intérêt collectif dont elle vise la protection via l'action en réparation collective.

Le juge évaluera, au cas par cas, si ces associations réunissent bien les qualités nécessaires pour agir en qualité de représentant de groupe.

Enfin le Service public autonome visé à l'article XVI.5 du présent Code peut également agir en qualité de représentant de groupe mais uniquement au cours de la phase de négociation d'un accord amiable. Cela doit se concilier avec ses autres missions de médiation dans le cadre de dossiers individuels où il intervient entre un consommateur et une entreprise. Lorsqu'il intervient dans le cadre d'une procédure de type collectif, son intervention dépasse l'intervention de type individuel. Dans ce cas, il va représenter un groupe de consommateurs inconnus pour lesquels (dans la majorité des cas) il n'est pas intervenu, à titre individuel. Si la phase de négociation ne permet pas d'aboutir à un accord, la phase contentieuse doit être poursuivie par un autre représentant de groupe.

A côté des qualités qu'ils doivent réunir en général, chaque représentant de groupe qui se présente auprès du juge en vue d'introduire une action en réparation collective doit être jugé, *in concreto*, adéquat par ce dernier. En effet, ce n'est pas parce qu'un sujet de droit réunit les qualités pour introduire une action en réparation collective qu'il sera, par définition, un représentant de groupe adéquat. Dans le cadre d'une procédure en réparation collective, les membres du groupe n'apparaissent pas à la procédure en qualité de partie et ne donnent pas non plus de mandat express au représentant. Et pourtant, ils seront bien liés par le résultat (positif ou négatif) obtenu suite à la procédure initiée par le représentant de groupe. Cette conséquence notable justifie qu'une attention particulière soit consacrée au caractère adéquat de la représentation du groupe dès lors que les membres du groupe sont absents (de la procédure) et que pour défendre leurs droits matériels au fond, ils dépendent intégralement du représentant de groupe. Du fait que le représentant de groupe joue un rôle clé dans la décision d'introduire ou pas une action, le critère du caractère adéquat de la représentation est également important pour le défendeur qui doit être protégé des actions trop légères. Ce critère d'adéquation est également déterminant dans l'hypothèse où plusieurs candidats à la représentation se présentent (S. VOET, ' *Een Belgische vertegenwoordigende collectieve rechtsvordering* ', Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012, nr. 141). Lorsque, à la suite d'un préjudice collectif, plusieurs candidats se présentent en qualité de représentant de groupe, le juge va évaluer sur base d'une analyse lequel des candidats est le plus adéquat pour représenter le groupe. Il ne peut être question de trancher sur base du critère ' *first come, first serve* ' » (Doc. parl. Chambre, 2013-2014, n° 3300/001, pp. 25-26).

Selon le rapport de la commission :

« Il s'agit d'une procédure appropriée, axée sur les intérêts du consommateur et l'efficacité procédurale.

Il s'agit d'une procédure belge unique, qui ne tombe pas dans le piège des excès — comme, par exemple, la '*class action*' américaine -, qui ne doit être confondue avec l'action collective. En effet, aux termes de la '*common law*' transatlantique, cette figure juridique constitue en quelque sorte une action publique, émanant du peuple. Du fait de cet aspect pénal, aux États-Unis d'Amérique, les montants qu'une personne peut être condamnée à verser, peuvent dépasser considérablement le préjudice. Selon les systèmes de droit continentaux en revanche, le ministère public n'est chargé que de la poursuite, et le civil ne réclame qu'un dédommagement, mais pas de peine. Il va de soi que l'action collective est taillée sur mesure pour le droit belge, qui découle de la tradition du droit romain. Afin d'éviter les demandes de dédommagement exorbitantes, en Belgique, les avocats ne peuvent d'ailleurs pas intervenir en tant que 'représentants du groupe'. Ils conservent bien entendu le droit de plaider dans le cadre d'une cause reposant sur une action collective.

[...]

On soulignera par ailleurs que cette procédure ne vise pas à réaliser des profits ou à lancer une nouvelle activité économique. C'est pourquoi les avocats sont exclus de cette procédure en tant que conseils mandatés pour ester en justice. Cependant, il va de soi qu'ils peuvent être présents et formuler des avis. Les organisations de défense des consommateurs restent à la manœuvre. L'objectif du législateur est de donner une chance au droit. Les intérêts des avocats ne doivent pas primer. C'est également pour cette raison que les organisations de défense des consommateurs ne peuvent demander que le remboursement de leurs frais. Les '*pacta de quota litis*' ne sont pas non plus permis dans leurs relations avec les consommateurs préjudiciés. Le législateur fixe dès lors des limites claires.

Le ministre pourra-t-il agréer des associations et un risque d'arbitraire existe-t-il ?

Outre que la loi fixe des conditions, l'arbitraire est le critère par excellence sur lequel la section d'administration du Conseil d'État peut se fonder pour annuler une décision du ministre. L'absence de motivation ou le caractère inadéquat de la motivation qui laisse planer le moindre soupçon d'arbitraire entraîne l'annulation de l'agrément. Il s'agit d'un principe fondamental du droit administratif belge. La séparation des pouvoirs s'appuie sur le principe qui prévoit que le législateur établit des lois, que le pouvoir exécutif les exécute et que le pouvoir judiciaire — en l'espèce le tribunal administratif qu'est la section d'administration du Conseil d'État — contrôle si le pouvoir exécutif respecte l'autorité suprême de la loi, ou la viole, auquel cas il peut intervenir très fermement. En cas d'arbitraire, le Conseil d'État prononce, sans hésitation, la nullité de l'acte administratif du ministre qui excède sa compétence.

Bref, il n'est pas question d'arbitraire. Le ministre doit, au contraire, respecter la loi.

De même, il ne serait pas judicieux de détailler tous les cas potentiels dans la loi, dès lors que l'on en arriverait très vite à courir derrière l'évolution sociale. Il n'appartient pas au législateur de tenter de prévoir la vie associative des quinze prochaines années.

En ce qui concerne le financement, les organisations devront en effet fournir un effort, mais on s'attend à ce que cela réussisse. D'autre part, la procédure ne sera probablement pas d'office onéreuse. Du fait que de nombreux consommateurs s'unissent, les coûts seront encore comprimés.

L'instrument juridique n'est pas destiné à être utilisé à tout bout de champ; il est à espérer que l'action en réparation demeure plutôt exceptionnelle, lorsque de nombreux consommateurs auront besoin d'une solution de principe.

[...]

Le ministre apporte la réponse suivante :

1. Le projet à l'examen exclut effectivement la possibilité de recourir à des instruments tels que des '*punitive damages*' et autres '*contingency fees*'. On a opté pour un équilibre en faisant jouer l'application du droit commun. Le requérant prend un risque si le juge décide que l'action est irrecevable ou s'il estime que l'entreprise n'est pas responsable. Dans les deux cas, le représentant du groupe devra prendre en charge les frais de procédure du défendeur, selon les règles classiques du droit judiciaire. Ce système est une protection contre les actions de réparation collectives '*irréfléchies*' et favorise également la piste d'un règlement amiable préalable, qui implique moins de risques financiers.

2. Ainsi qu'il a été indiqué ci-avant, il s'agit d'un équilibre, qui a bien fait l'objet de mûre réflexion. Une association, comme l'ASBL Test-Achats, par exemple, dispose d'un budget pour les litiges et devrait être en mesure d'introduire une action en réparation collective.

3. Conformément à l'article XVII.39, l'action en réparation collective est effectivement réservée à certaines catégories de personnes morales. L'exposé des motifs détaille les raisons de ce choix. Il s'agit d'éviter que des actions en réparation collective ne soient introduites '*à tort et à travers*' et que certaines associations de fait ou certains cabinets d'avocats n'en fassent un véritable business. Il n'est pas question de discriminer, mais de veiller à préserver la sérénité et le bon déroulement de l'activité économique.

Les organisations syndicales ne peuvent introduire d'action en vertu du Livre XVII, titre 2, étant donné qu'elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique. Il est complètement erroné de prétendre que les avocats seront écartés des salles d'audience dans le cadre de l'action en réparation collective, même si l'action est réservée à certaines catégories de représentants de groupe (qui représentent le groupe sans mandat), rien n'empêchant lesdits représentants de groupe de recourir aux services d'un avocat pour les représenter lors de la procédure (en l'occurrence, avec un mandat) » (*Doc. parl. Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/004, pp. 5-6, 17-18 et 25-26*).

B.26.2. Il ressort de ce qui précède que, en faisant le choix de limiter les personnes morales et service public aptes à introduire une action en réparation collective, le législateur a entendu assurer la qualité et l'efficacité de cette nouvelle procédure en respectant l'intérêt des consommateurs.

Par ailleurs, il a entendu éviter les procédures téméraires ou lucratives, et, à la lumière d'expériences étrangères, prévenir le risque de dédommagements jugés excessifs.

Enfin, s'il a retenu un mécanisme d'agrément des associations visées par l'article XVII.39 attaqué, il n'a toutefois pas entendu soustraire cet agrément aux contrôles juridictionnels habituels en la matière.

B.27. Il y a lieu d'examiner si la limitation des personnes morales et service public habilités à représenter un groupe de consommateurs lésés est raisonnablement justifiée au regard des objectifs ainsi poursuivis par le législateur.

B.28. En énumérant de façon exhaustive les personnes morales et service public, l'article XVII.39 attaqué fonde la différence de traitement en cause sur un critère objectif.

B.29. Par ailleurs, cette limitation des personnes morales et service public habilités à représenter un groupe de consommateurs dans le cadre de l'action concernée est pertinente au regard des objectifs, précités, poursuivis par le législateur.

Le législateur a, en effet, pu considérer que le filtre, qualitatif et quantitatif, ainsi mis en place, contribuerait à ce que les actions en réparation collective soient véritablement centrées sur l'intérêt des consommateurs.

B.30.1. Les avocats prennent une part importante dans l'administration de la justice. Ils sont soumis à des règles déontologiques strictes, dont le respect est assuré en première instance par le conseil de discipline de l'Ordre. Celui-ci peut, suivant le cas, « avertir,

réprimander, suspendre pendant un temps qui ne peut excéder une année, rayer du tableau, de la liste des avocats qui exercent leur profession sous le titre professionnel d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de la liste des stagiaires » (article 460, alinéa 1er, du Code judiciaire).

Les travaux préparatoires précités de la loi attaquée ne peuvent donc être suivis lorsqu'ils affirment, sur la base d'éléments tirés de systèmes juridiques étrangers, que la représentation du groupe n'a pas été confiée aux avocats au motif notamment qu'il s'agirait d'éviter des demandes de dédommagement exorbitantes ou introduites « à tort et à travers », en ne faisant primer que les propres intérêts de ceux-ci.

B.30.2. En revanche, le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il importait de limiter aux seuls associations et service public qu'il vise le pouvoir d'agir en qualité de représentant du groupe, en raison des particularités de l'action en réparation collective, de la spécialisation de ces associations et service public, de l'objectif de défense des consommateurs de ces associations ou de leur objet social en lien direct avec le préjudice collectif subi, ainsi que du souci de ne pas multiplier le nombre de telles actions.

En outre, les dispositions attaquées n'empêchent nullement que l'association qui intente une telle action puisse se faire assister et représenter en justice par un avocat.

B.30.3. Il ne peut être soutenu, comme le font les parties requérantes, que, *de facto*, une seule association sans but lucratif serait amenée à intervenir ou que de nombreuses personnes lésées ne trouveraient jamais de représentant pouvant introduire une action en justice.

S'il est vrai que l'intervention du service public autonome, visée au 3° de l'alinéa 2 de l'article XVII.39 attaqué, se limite à l'hypothèse prévue par cette disposition, les 1° et 2° de ce même alinéa visent un certain nombre d'associations sans but lucratif, soit que celles-ci

disposent déjà de la qualité requise, soit qu'elles soient susceptibles d'en disposer après avoir obtenu l'agrément prévu par ces dispositions.

En ce qui concerne cet agrément - en particulier s'il s'agit d'une décision de refus ou de retrait -, il y a lieu de constater que, comme il a été relevé lors des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 18), la légalité d'une telle décision est susceptible d'être contrôlée par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et par les cours et tribunaux, de telle sorte que le risque d'arbitraire ou de manque d'indépendance auquel conduirait l'exigence d'un agrément, avancé par les parties requérantes, n'est pas établi. La sanction d'un refus ou d'un retrait illégal d'agrément ne relève pas de la compétence de la Cour.

Quant à l'éventualité selon laquelle un représentant du groupe ne satisferait plus, en cours de procédure, aux conditions visées à l'article XVII.39 attaqué (article XVII.40), il suffit de constater que la procédure en cours peut être reprise par un autre représentant du groupe, dans le respect des dispositions précitées.

B.30.4. La recommandation 2013/396/UE précitée de la Commission européenne relève, parmi les « principes communs aux recours collectifs en cessation et en réparation », le souci d'encadrer la qualité requise du représentant du groupe notamment afin de s'assurer que l'introduction d'une action en réparation collective soit guidée par l'intérêt des consommateurs lésés et non par des intérêts particuliers.

B.30.5. Enfin, l'action en réparation collective constitue une nouvelle action en justice qui s'ajoute aux instruments juridiques et actions en justice existants dans le domaine de la protection des droits des consommateurs, mais qui ne s'y substitue pas.

Il en résulte que, à supposer que des victimes d'un dommage collectif au sens de la loi attaquée ne trouvent pas de représentant du groupe pour en demander réparation dans le cadre d'une action en réparation collective, il leur est loisible d'agir dans le cadre d'une action individuelle.

B.30.6. La limitation des personnes morales et service public habilités à représenter un groupe de consommateurs lésés n'est dès lors pas sans justification raisonnable.

Le contrôle des dispositions attaquées au regard des autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées au moyen ne conduit pas à une autre conclusion.

B.30.7. La demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne manque en droit et est dès lors irrecevable.

B.31. Les parties requérantes allèguent aussi la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 56 du TFUE. L'exigence d'agrément, imposée aux associations visées par l'article XVII.39, attaqué, discriminerait les associations comparables étrangères de l'Union européenne qui ne bénéficient pas d'un tel agrément.

Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent qu'une telle exigence va également à l'encontre des articles 16 et 20 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après : la directive « services »).

Etant donné que cette directive harmonise la libre prestation des services, visée par l'article 56 du TFUE, à certains égards et dans certains secteurs, la référence à ces dispositions ne saurait être considérée comme un moyen nouveau.

B.32. Les articles 56 et 57 du TFUE disposent :

« Article 56

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de l'Union.

Article 57

Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'Etat membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants ».

Les articles 16 et 20 de la directive « services » - qui s'appliquent également aux Etats membres de l'Espace économique européen en vertu de la décision du Comité mixte de l'EEE n° 45/2009 du 9 juin 2009 modifiant l'annexe X (Services audiovisuels) et l'annexe XI (Services de télécommunications) de l'accord EEE - disposent :

« Article 16 - *Libre prestation des services*

1. Les Etats membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis.

L'Etat membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.

Les Etats membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

a) la non-discrimination : l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies;

b) la nécessité: l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement;

c) la proportionnalité: l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

2. Les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre État membre en imposant l'une des exigences suivantes :

- a) l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur leur territoire;
- b) l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant sur leur territoire, sauf dans les cas visés par la présente directive ou par d'autres instruments de la législation communautaire;
- c) l'interdiction pour le prestataire de se doter sur leur territoire d'une certaine forme ou d'un certain type d'infrastructure, y compris d'un bureau ou d'un cabinet d'avocats, dont le prestataire a besoin pour fournir les services en question;
- d) l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de service à titre indépendant;
- e) l'obligation, pour le prestataire, de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par leurs autorités compétentes.
- f) les exigences affectant l'utilisation d'équipements et de matériel qui font partie intégrante de la prestation du service, à l'exception de celles nécessaires à la santé et la sécurité au travail;
- g) les restrictions à la libre prestation des services visées à l'article 19.

3. Les présentes dispositions n'empêchent pas l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement et conformément au paragraphe 1. Elles n'empêchent pas non plus cet Etat membre d'appliquer, conformément au droit communautaire, ses règles en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans des conventions collectives.

4. Le 28 décembre 2011 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, après consultation des Etats membres et des partenaires sociaux au niveau communautaire, un rapport sur l'application du présent article, dans lequel elle examine la nécessité de proposer des mesures d'harmonisation concernant les activités de services couvertes par la présente directive ».

« Article 20 - *Non-discrimination*

1. Les Etats membres veillent à ce que le destinataire ne soit pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur sa nationalité ou son lieu de résidence.

2. Les Etats membres veillent à ce que les conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public par le prestataire, ne contiennent pas des conditions discriminatoires en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire, sans que

cela ne porte atteinte à la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsque ces conditions sont directement justifiées par des critères objectifs ».

B.33. Ainsi qu'il ressort de l'article 1er de la directive « services », combiné avec les considérants 2 et 5 de celle-ci, cette directive édicte des dispositions générales visant à éliminer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les Etats membres et à la libre prestation des services entre ces derniers, afin de contribuer à la réalisation d'un marché intérieur libre et concurrentiel. Selon ses articles 2, paragraphe 1, et 4, cette directive s'applique ainsi à toute activité économique non salariée, fournie normalement contre rémunération par un prestataire établi dans un Etat membre, qu'il soit installé ou non de manière stable et continue dans l'Etat membre de destination, sous réserve des activités expressément exclues (CJUE, 11 juillet 2013, *Femarbel*, C-57/12, points 31 et 32).

Le *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »* (Luxemburg, 2007, p. 10) rédigé par la Commission européenne précise que la directive « services » s'applique en principe à tous les services qui n'en sont pas expressément exclus. Le simple fait qu'une activité soit fournie par l'Etat, par un organisme public ou par une association sans but lucratif ne signifie pas qu'elle ne constitue pas un service au sens du TFUE ou de la directive « services ». Que la rémunération, qui constitue la contrepartie économique de la prestation, soit payée par le destinataire du service ou par un tiers, est indifférent (CJCE, 26 avril 1988, *Bond van Adverteerders c. Etat néerlandais*, C-352/85, point 16; 12 juillet 2001, *Smits et Peerbooms*, C-157/99, points 55-58; 13 mai 2003, *Müller-Fauré et van Riet*, C-385/99, point 103), à condition que le service ne soit pas assuré pour l'essentiel par des fonds publics (CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth/Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, points 15-17).

Bien que les dispositions précitées relatives à la libre prestation des services ne s'appliquent qu'aux services effectués moyennant une contrepartie économique, le considérant 32 de la directive « services » indique qu'elle est cohérente avec la législation de l'Union européenne relative à la protection des consommateurs, notamment la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du

27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. En vertu du considérant 33, la directive « services » vise également des services aux particuliers en matière de conseil juridique.

Il est dès lors permis de considérer que l'intervention, comme représentant d'un groupe, d'une association de défense des intérêts des consommateurs visée par la disposition attaquée relève des dispositions précitées, dès lors qu'aucune des exceptions mentionnées dans l'article 2, paragraphe 2, de la directive « services » ne s'applique.

L'article 16 de la directive « services » dispose que les Etats membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'Etat membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.

B.34. L'exigence contenue dans l'article XVII.39, alinéa 2, 1°, attaqué, selon laquelle une association de défense des intérêts des consommateurs est dotée de la personnalité juridique et qu'elle siège « au Conseil de la consommation ou qu'elle soit agréée par le ministre sur base des critères à déterminer par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres » porte atteinte à ce qui est prévu par l'article 16, paragraphe 2, b), de la directive « services » qui dispose que les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre Etat membre en imposant une « obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant sur le territoire ». Il en va de même en ce qui concerne l'exigence de l'article XVII.39, alinéa 2, 2°, attaqué, imposant qu'il s'agisse d'une « association dotée de la personnalité juridique, agréée par le ministre, dont l'objet social est en relation directe avec le préjudice collectif subi par le groupe et qui ne poursuit pas de manière durable un but économique ».

Il n'apparaît pas que l'obstacle qui en résulte pour les associations établies dans d'autres Etats membres soit justifié par des motifs d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement.

B.35. La recommandation 2013/396/UE précitée dispose :

« Litiges transnationaux

17. Les Etats membres devraient veiller à ce que, lorsqu'un différend concerne des personnes physiques ou morales ressortissantes de plusieurs Etats membres, les règles nationales en matière de recevabilité ou de qualité pour agir des groupes de demandeurs étrangers ou des entités représentatives relevant d'autres systèmes juridiques nationaux n'empêchent pas l'introduction d'une action collective unique devant une seule et même juridiction.

18. Toute entité représentative à qui un Etat membre a, au préalable, officiellement conféré qualité pour agir en représentation devrait être autorisée à saisir la juridiction nationale compétente pour connaître du préjudice de masse ».

B.36. Le point 4 de la recommandation précitée dispose :

« Qualité pour agir en représentation

4. Les Etats membres devraient désigner des entités représentatives susceptibles d'engager des actions en représentation sur la base de conditions d'admission clairement définies. Ces conditions devraient comprendre au moins les exigences suivantes :

- a) il devrait s'agir d'entités à but non lucratif;
- b) il devrait exister un rapport direct entre les principaux objectifs des entités et les droits conférés par le droit de l'Union dont la violation est alléguée dans le cas d'espèce; et
- c) les entités devraient avoir une capacité suffisante, sur le plan des ressources financières, des ressources humaines et de l'expertise juridique, pour représenter plusieurs demandeurs au mieux de leurs intérêts ».

En ne prévoyant pas que des entités représentatives provenant d'autres Etats membres de l'Union européenne et de l'espace économique européen, qui répondent aux conditions du point 4 de la recommandation précitée, peuvent agir comme représentant de groupe, la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la directive « services ».

B.37. Etant donné que le constat de la lacune est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition attaquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient au juge compétent, en tenant compte des

critères mentionnés en B.36, de mettre fin à la violation de ces normes dans l'attente d'une intervention du législateur. En tout cas, le juge ne peut pas déclarer irrecevable une action en réparation collective si elle a été introduite par une organisation visée à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, qui s'applique également aux Etats membres de l'Espace économique européen à la suite de la décision du Comité mixte de l'EEE n° 35/2010 du 12 mars 2010 modifiant l'annexe XIX (Protection des consommateurs) de l'accord EEE.

Par ces motifs,

La Cour

- annule l'article XVII.39 du Code de droit économique, inséré par la loi du 28 mars 2014 « portant insertion d'un titre 2 ' De l'action en réparation collective ' au livre XVII ' Procédures juridictionnelles particulières ' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique », dans la mesure où il ne prévoit pas que les entités représentatives provenant d'autres Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, qui répondent aux conditions du point 4 de la recommandation 2013/396/UE de la Commission du 11 juin 2013 « relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les Etats membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union » peuvent intervenir comme représentant de groupe;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 mars 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels