

F Class action 2022 A2
MH/SL/JP
891-2022

Bruxelles, le 15 décembre 2022

AVIS

concernant

**L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIF AUX ACTIONS REPRÉSENTATIVES
VISANT À PROTÉGER LES INTÉRÊTS COLLECTIFS DES CONSOMMATEURS**

(approuvé par le Bureau le 22 novembre 2022,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 15 décembre 2022)

Le 13 octobre 2022, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a reçu de M. Pierre-Yves Dermagne, Vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et du Travail, une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi modifiant les livres 1er, XV et XVII du Code de droit économique, et transposant la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE.

Après avoir consulté la commission Politique générale PME, le Bureau du Conseil Supérieur émet le 22 novembre 2022 l'avis suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 15 décembre 2022.

CONTEXTE

L'avant-projet de loi sur lequel le Conseil Supérieur est consulté vise à transposer en droit belge la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE.

La consultation du Conseil Supérieur est à nouveau requise dans un délai assez réduit vu que la date limite de transposition est le 25 décembre 2022 alors que les autorités auraient pu davantage anticiper la rédaction du projet, la directive ayant été prise il y a deux ans et le délai de transposition connu depuis lors.

Il s'agit d'une matière que le Conseil Supérieur suit depuis de nombreuses années et il s'était réjoui lors de l'introduction en 2018¹ de la possibilité de bénéficier de cette action pour les PME. Il a également participé en 2020 à une évaluation de la législation relative à l'action collective².

POINTS DE VUE

A. Représentant du groupe

1. Agrément

Le législateur indique dans l'exposé des motifs que bien que la directive 2020/1828 ne vise que les consommateurs, des modifications ont également été apportées au régime applicable aux PME car « il aurait été inefficace d'avoir des régimes parallèles pour les consommateurs et les PME qui soient (trop) différents ». Le Conseil Supérieur peut comprendre cette approche mais estime que les ajustements et améliorations doivent être dûment fondés. Ce n'est, selon lui, pas le cas des modifications opérées notamment concernant les critères d'agrément du représentant du groupe.

¹ Loi du 30 mars 2018 portant modification, en ce qui concerne l'extension de l'action en réparation collective aux P.M.E., du Code de droit économique.

² Avis du 29 juin 2020 sur l'évaluation de la législation relative à l'action collective.

L'article XVII.39 est ainsi remplacé purement et simplement en reprenant littéralement le prescrit de la directive. Actuellement peut agir en tant que représentant du groupe une organisation interprofessionnelle de défense des intérêts des PME dotée de la personnalité juridique pour autant qu'elle siège au Conseil Supérieur des Indépendants et des PME. Cette possibilité n'est pas reprise mais aucune explication relative à l'abandon de cette option n'est donnée. L'exposé des motifs reconnaît cependant que les représentants de groupe agissant pour la protection des intérêts des PME sont dans une situation différente des représentants des groupes de consommateurs.

Le Conseil Supérieur demande donc instamment que la procédure et les critères d'agrément actuellement applicables aux représentants des intérêts des PME soient maintenus. L'agrément en tant qu'organisation pouvant siéger au Conseil Supérieur est en effet une procédure assez complexe, prescrite légalement et les organisations pour pouvoir prétendre à cette agrément doivent remplir toute une série de critères qui correspondent dans une très large mesure à ceux repris dans la directive. Cette procédure garantit la représentativité, la qualité ainsi que la fiabilité de l'organisation. La finalité recherchée est donc atteinte via cette procédure. En outre, cela constituerait une énorme surcharge administrative qui ne correspond pas à la volonté de simplification administrative affichée par le gouvernement.

Les critères inscrits dans l'avant-projet peuvent cependant être repris pour les organisations qui ne seraient pas agréées au Conseil Supérieur des Indépendants et des PME si telle est la volonté du législateur.

L'article 17 de l'avant-projet de loi indique que l'agrément d'une organisation représentant les intérêts des PME reste valable sans limite dans le temps. Ce même article indique que le ministre peut examiner à tout moment si l'organisation remplit encore les conditions requises et son 2° stipule que « dans tous les cas, avant l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle l'agrément a été accordé ou à compter de la dernière date à laquelle un tel examen a eu lieu ». Cette obligation provenant de la directive ne vise, une fois encore que les consommateurs. Il n'y a donc pas lieu de l'imposer pour les organisations représentant les intérêts des PME. Ici aussi, il s'agit d'une surcharge administrative importante tant dans le chef des autorités que dans celui de l'organisation concernée. En outre, le Conseil Supérieur souligne que cette vérification périodique est opérée pour les organisations agréées en son sein car tous les six ans a lieu le renouvellement du Conseil Supérieur des Indépendants et PME lors duquel les organisations doivent prouver qu'elles remplissent bien tous les critères définis par la loi.

2. Instance « ad hoc »

D'autre part, l'avant-projet de loi prévoit la possibilité pour des instances « ad hoc » d'intenter des actions collectives.

Cette possibilité n'est pas prévue pour les actions visant à protéger les intérêts des PME, même si des efforts ont été faits pour aligner les procédures autant que possible. Il semble donc opportun de prévoir cette possibilité également pour les organisations représentant les PME, aux mêmes conditions que celles déterminées pour les représentants des consommateurs. En effet, un certain nombre de conditions minimales est nécessaire car comme indiqué dans ses précédents avis, le Conseil Supérieur considère que les représentants de groupe doivent fournir des garanties notamment en matière de durabilité et de solidité financière.

3. Sous-catégories

Selon la procédure actuelle, un même représentant ne peut défendre les intérêts tant des consommateurs que des PME. Selon les travaux parlementaires de l'époque, les intérêts respectifs des deux groupes sont différents et doivent donc être défendus séparément. Le Conseil Supérieur constate que l'article 27 de l'avant-projet de loi introduit pourtant cette possibilité. Il est également question de la possibilité de fonctionner avec des sous-groupes. Cette disposition ne figure pas dans la directive. Le régime qui serait introduit reste obscur. Donc, il serait préférable de supprimer cette possibilité ou à tout le moins de davantage l'explicitier.

B. Composition du groupe

L'article 20 prévoit que le groupe des consommateurs et des PME est composé par défaut par opt-out. Selon la procédure actuelle, le juge décide si le groupe est composé par opt-in ou opt-out. Cela est motivé par le fait que l'opt-out n'est pas approprié dans tous les cas (par exemple, lorsqu'il est impossible d'estimer, même approximativement, le nombre de membres du groupe). Dans la procédure contre Ryanair par exemple, le juge a décidé que le groupe devait être composé via opt-in, considérant que la coopération des voyageurs est nécessaire afin de calculer l'étendue de leurs dommages supplémentaires et de connaître leur numéro de compte en banque. La recommandation 2013/396/UE de la Commission européenne favorise également la composition du groupe par le biais de l'opt-in – un système opt-out doit être dûment justifié « par des motifs tenant à la bonne administration de la justice ».

Par conséquent, le Conseil Supérieur plaide en faveur du maintien du système actuel selon lequel la manière dont le groupe est composé est déterminée par le juge.

C. Financement

1. Financement par des tiers

L'article 28 prévoit que le représentant du groupe doit déjà énumérer dans la requête de recours collectif un aperçu des sources de revenus qui ont été et seront utilisées aux fins de financer l'action en réparation collective. Cette disposition a été introduite principalement dans le but de permettre le financement par des tiers.

La divulgation des sources de financement constituera une charge administrative très lourde, d'autant plus que le financement par des tiers sera assez rare, le représentant du groupe ne pouvant tirer aucun avantage financier direct dans le cadre d'une demande collective. En tout état de cause, cette divulgation va également au-delà de ce qu'exige la directive ("uniquement en cas de doute raisonnable"). Il semble donc plus indiqué de prévoir une simple déclaration dans la requête pour savoir s'il y a un financement par des tiers ou non, ce qui est déjà une pratique courante dans les procédures actuelles. Le tribunal peut encore exiger des informations supplémentaires par la suite si nécessaire.

Le Conseil Supérieur estime que la loi actuelle prévoit en la matière un mécanisme bien équilibré, assurant la sécurité juridique et financière de tous les acteurs à l'action en réparation collective. Il craint qu'introduire des dispositions quant au financement par une tierce partie n'engendre en outre un ralentissement de la procédure au vu des vérifications supplémentaires (conflits d'intérêts, ressources financières suffisantes, etc) devant être effectuées par le juge.

2. Frais d'inscription

L'article 20.3 de la directive prévoit que les entités qualifiées peuvent demander de payer une inscription d'un montant modique. Le Conseil Supérieur n'est pas convaincu des arguments avancés dans l'exposé des motifs pour justifier le choix du législateur de ne pas le faire, au contraire. Il demande par conséquent que cette possibilité soit reprise dans l'avant-projet de loi.

D. Conditions de recevabilité - bases juridiques

La liste reprise à l'article XVII.37 CDE reprend majoritairement des réglementations qui contiennent des dispositions protectrices des droits des consommateurs.

Le Conseil Supérieur préconise de reprendre également dans la liste des réglementations garantissant les droits des entreprises. Le Conseil Supérieur demande donc de compléter l'article XVII.37 CDE par le Livre X CDE (contrat d'agence commerciale et information précontractuelle dans le cadre d'accords de partenariat commercial) ainsi que la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

E. Mesures transitoires et entrée en vigueur

Le Conseil Supérieur fait remarquer que les mesures transitoires et la date d'entrée en vigueur font défaut dans l'avant-projet de loi qui lui est soumis pour avis.

CONCLUSION

Pour qu'il puisse obtenir le soutien du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME, l'avant-projet de loi doit encore être quelque peu remanié.

En résumé, le Conseil Supérieur demande de :

- Maintenir la procédure et les critères actuels d'agrément applicables aux représentants des intérêts des PME, ainsi que donner, comme pour les consommateurs, la possibilité à des instances « ad hoc » de défense des intérêts des PME d'intenter des actions collectives.
- Adapter la disposition relative au financement des procédures (par des tiers), et consacrer juridiquement la pratique courante (déclarer dans la requête s'il y a ou non financement par des tiers).

- Prévoir la possibilité pour le représentant du groupe de demander des frais d'inscription d'un montant modique.
 - Maintien du système actuel selon lequel la manière dont le groupe est composé est déterminée par le juge (opt-in ou opt-out).
 - Ajout à la liste des bases juridiques sur lesquelles une action en réparation collective peut être intentée de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales et du Livre X CDE.
-