



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 74.802/1  
van 29 januari 2024

avis 74.802/1  
du 29 janvier 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende  
wijziging van boeken I, XV en XVII  
van het Wetboek van economisch recht,  
en tot omzetting van de  
Richtlijn (EU) 2020/1828 van het  
Europees Parlement en de Raad van  
25 november 2020 betreffende  
representatieve vorderingen ter  
bescherming van de collectieve  
belangen van consumenten en tot  
intrekking van Richtlijn 2009/22/EG'

un avant-projet de loi 'modifiant les  
livres I<sup>er</sup>, 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'

Op 30 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht, en tot omzetting van de Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2024.

\*

Le 30 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant les livres I<sup>er</sup>, 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’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Brecht STEEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2024.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp beoogt een aantal nieuwe regels in te voeren voor de collectieve vordering tot staking en de vordering tot collectief herstel in het collectieve belang van zowel consumenten als kmo's en voert daartoe verscheidene wijzigingen door in de bepalingen van titel 1 (stakingsvordering) en titel 2 (vordering tot collectief herstel) van boek XVII van het Wetboek van Economisch Recht (verder: WER).

2.2.1. De ontworpen wijzigingen strekken hoofdzakelijk tot omzetting van de bepalingen van richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 'betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG' (verder: richtlijn 2020/1828). De ontworpen maatregelen beperken zich evenwel niet tot de omzetting van voornoemde richtlijn en dus tot de collectieve vorderingen in het collectieve belang van consumenten, maar bevatten gelijkaardige bepalingen voor de collectieve vordering tot staking en de vordering tot collectief herstel die worden ingesteld in het collectief belang van de kleine en middelgrote ondernemingen (verder: kmo's).

In het kader hiervan regelt het voorontwerp zowel wat de vordering tot staking als de vordering tot collectief herstel betreft, onder meer welke instanties kunnen worden aangewezen om op te treden als bevoegde instantie voor het instellen van een collectieve vordering tot staking en een vordering tot collectief herstel, in het collectief belang van zowel consumenten als kmo's (artikelen 12 en 22), de voorwaarden waaronder rechtspersonen als bevoegde instantie kunnen worden erkend, de duur van de erkenning en de wijze waarop erkenning kan worden ingetrokken (artikelen 12, 13, 22 en 23), de wijze waarop de lijst van bevoegde instanties wordt opgesteld en meegedeeld (artikelen 14 en 24), alsook de informatieverplichtingen die op de bevoegde instanties rusten (artikelen 15, 16 en 25).

Wat specifiek de vordering tot staking betreft, regelt het voorontwerp onder meer:

- de invoering van een binnenlandse collectieve vordering tot staking en de omvorming van de intracommunautaire vordering tot staking tot een grensoverschrijdende collectieve vordering tot staking en de integratie ervan in titel 1 van boek XVII WER (artikel 7);

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- de uitbreiding van het materieel toepassingsgebied van de collectieve vordering tot staking waarbij wordt afgestemd op het toepassingsgebied van de vordering tot collectief herstel (artikel 7);
- de uitbreiding van de mogelijkheid tot publicatie van een rechtzetting tot alle vorderingen tot staking (artikel 9);
- de schorsing van de individuele vorderingen bij de instelling van een collectieve vordering tot staking (artikel 10 – ontworpen artikel XVII.6, § 2, eerste lid, WER);
- de mogelijkheid voor de rechter om bij een uitspraak over de stakingsvordering in bepaalde gevallen een informatieplicht aan de overtreder op te leggen (artikel 10 – ontworpen artikel XVII.6, § 2, tweede lid, WER);
- welke instanties de binnenlandse en grensoverschrijdende collectieve stakingsvordering kunnen instellen (artikel 17).

Wat specifiek de vordering tot collectief herstel betreft, regelt het voorontwerp onder meer:

- de uitbreiding van het materieel toepassingsgebied van de vordering tot collectief herstel (artikel 20);
- welke instanties kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger zowel bij een binnenlandse als grensoverschrijdende vordering tot collectief herstel (artikel 26) en de wijze waarop een groep van consumenten of kmo's worden vertegenwoordigd door een groepsvertegenwoordiger (artikel 27);
- aanvullende vermeldingen in het verzoekschrift tot collectief herstel die gelden als ontvankelijkheidsvereiste (artikel 28);
- dat het niet naleven van de openbare orde of bepalingen van dwingend recht of het bepalen van onafdwingbare voorwaarden een grond is voor de bevoegde rechter om de homologatie van het akkoord te weigeren (artikel 32, 2°);
- de uitbreiding van de gevallen waarin de individuele vorderingen worden geschorst in het kader van een vordering tot collectief herstel (artikel 39 – ontworpen artikel XVII.63 WER).

2.2.2. Daarnaast wordt beoogd een aantal andere verbeteringen door te voeren aan de regels met betrekking tot de stakingsvordering en de vordering tot collectief herstel, voornamelijk aan de verschillende onderdelen van de procedure die wordt gevolgd bij de rechtsvordering tot collectief herstel (de artikelen 29 tot 41).

2.3. Voorts worden ook nog enkele wijzigingen doorgevoerd aan boek I en boek XV WER teneinde die bepalingen af te stemmen op de wijzigingen die worden doorgevoerd in boek XVII WER (hoofdstukken 1 en 2 van titel 2 van het voorontwerp – artikelen 3 tot 6 van het voorontwerp).

2.4. Het voorontwerp bevat geen specifieke maatregelen van inwerkingtreding, doch wel een overgangsregeling (artikel 44 van het voorontwerp). Die laatste houdt in dat de ontworpen regeling van toepassing is op zaken die aanhangig worden gemaakt vanaf de dag van de inwerkingtreding en dat zaken die reeds aanhangig zijn op het moment van inwerkingtreding, worden behandeld overeenkomstig de huidige regels van boek XVII WER.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerking

3.1. Het voorontwerp regelt in aparte bepalingen de aanwijzing van bevoegde instanties voor het instellen van een collectieve vordering tot staking en een vordering tot collectief herstel. Die bepalingen zijn identiek of nagenoeg identiek aan elkaar. Het gaat meer bepaald om de ontworpen artikelen XVII.6/2 en XVII.38/1 WER (de erkenning als ‘bevoegde instantie’), XVII.6/3 en XVII.38/2 WER (de herziening van een erkenning), XVII.6/4 en XVII.38/3 WER (lijst van bevoegde instanties) en de artikelen XVII.6/5 en XVII.38/4 WER (bekendmaking vorderingen van bevoegde instanties).

Door de aanwijzing van de bevoegde instanties in twee aparte reeksen bepalingen op te nemen wordt de indruk gewekt dat organisaties die zowel een collectieve vordering tot staking als een vordering tot collectief herstel willen kunnen instellen twee keer moeten worden aangewezen of erkend door de minister. Uit de memorie van toelichting blijkt nochtans niet dat zo’n dubbele erkenning wordt nagestreefd. Het creëren van afzonderlijke erkenningsmechanismes vindt in elk geval ook geen steun in richtlijn 2020/1828. Uit de richtlijn blijkt integendeel dat de lidstaten instanties aanwijzen die bevoegd zijn voor “grensoverschrijdende representatieve vorderingen” (artikel 4.1, 4.2 en 4.3), waaronder wordt verstaan “een vordering ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten die door een bevoegde instantie als eisende partij namens consumenten wordt ingesteld met het oog op een stakingsmaatregel, een herstelmaatregel, of beide” (artikel 3.5). Artikel 5.1 van richtlijn 2020/1828 bepaalt dat elke lidstaat de Commissie een lijst bezorgt van de bevoegde instanties die zij vooraf heeft aangewezen met als doel *grensoverschrijdende representatieve vorderingen* in te stellen. De bepalingen van de richtlijn maken dus geen onderscheid naargelang de aard van de representatieve vordering. Uit de bepalingen van richtlijn 2020/1828 volgt dus veeleer dat de door een lidstaat aangewezen instanties bevoegd zijn om elke vorm van representatieve vordering in te stellen.

Er is dus niet meteen een reden aan te wijzen waarom de bepalingen die door het voorontwerp worden ingevoegd in titel 1 van boek XVII WER integraal worden hernomen in titel 2 van boek XVII WER.

3.2. Er moet overigens worden benadrukt dat de overname van bepalingen van een regeling van dezelfde rangorde niet alleen nutteloos is, maar ook riskant. Als de overgenomen bepaling later gewijzigd wordt maar niet de bepaling die haar overneemt, dreigt tussen beide bepalingen immers een ongewilde tegenspraak te ontstaan die desgevallend de belangen van de betrokken rechtszoekenden kan schaden.

3.3. Om de hierboven omschreven redenen, verdient het bijgevolg aanbeveling om de bepalingen in het voorontwerp inzake de aanwijzing en verplichtingen van bevoegde instanties consumenten en kmo's, slechts één keer op te nemen. Een mogelijke oplossing bestaat erin om een voorafgaande titel in te voegen in boek XVII van het WER waar de aanwijzing en verplichtingen van bevoegde instanties voor het instellen van de vorderingen tot staking ter bescherming van de collectieve belangen van de consumenten of kmo's en vorderingen tot collectief herstel bedoeld in respectievelijk titel 1 en titel 2 van boek XVII nader worden geregeld.

4. In de artikelen 12, 13, 14, 22, 23 en 24 van het voorontwerp worden in verschillende ontworpen bepalingen (beslissingen) bevoegdheden rechtstreeks door de wetgever opgedragen aan de minister en de FOD Economie.

Tenzij er een bijzondere reden zou bestaan om af te wijken van artikel 37 van de Grondwet, waaruit volgt dat de organisatie van de (diensten van de) uitvoerende macht een prerogatief is van de Koning, dient dergelijke rechtstreekse delegatie van bevoegdheid aan de minister of een dienst van de regering te worden vervangen door een delegatie aan de Koning die de betrokken taak vervolgens verder kan delegeren.

#### Artikelen 4 en 5

5. De artikelen 4, b), en 5 van het voorontwerp beogen artikel I.22 van boek I, titel 2, hoofdstuk 13 van het WER, dat werd ingevoegd bij de wet van 6 juni 2017, op te heffen en de tekst ervan op te nemen als een tweede paragraaf van artikel I.21, van het WER. De bedoeling hiervan is, zo wordt aangegeven in de memorie van toelichting, om het probleem dat “het WER twee artikelen I.22 [bevat] (...) op te lossen met het oog op meer rechtszekerheid”.

De ontworpen wijziging lijkt evenwel overbodig. Weliswaar werd in het WER een artikel I.22 ingevoegd zowel bij artikel 3 van de wet van 6 juni 2017<sup>2</sup>, met ingang van 22 juni 2017<sup>3</sup>, als bij artikel 2 van de wet van 11 augustus 2017<sup>4</sup>, met ingang van 1 mei 2018<sup>5</sup>. Maar artikel I.22 van het WER dat werd ingevoegd bij de wet van 11 augustus 2017, is reeds verwijderd uit het WER. Die bepaling is, met ingang van 1 september 2023<sup>6</sup>, bij artikel 3 van de wet van 7 juni 2023 ‘tot omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van

---

<sup>2</sup> Wet van 6 juni 2017 ‘houdende invoeging van een Titel 3 ‘De rechtsoverdracht tot schadevergoeding wegens inbreuken op het mededingingsrecht’ in Boek XVII van het Wetboek van economisch recht, houdende invoeging van definities eigen aan Boek XVII, Titel 3 in Boek I en houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van economisch recht’.

<sup>3</sup> Zijnde de tiende dag na bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad* op 12 juni 2017.

<sup>4</sup> Wet van 11 augustus 2017 ‘houdende invoeging van het Boek XX ‘Insolventie van ondernemingen’, in het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van de definities eigen aan Boek XX en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan Boek XX in het Boek I van het Wetboek van economisch recht’.

<sup>5</sup> Artikel 76, eerste lid, van de wet van 11 augustus 2017.

<sup>6</sup> Artikel 273 van de wet van 7 juni 2023.

Richtlijn (EU) 2017/1132 en houdende diverse bepalingen inzake insolventiteit', immers vernummerd tot artikel I.23 van het WER.

Aangezien het WER op dit ogenblik slechts één artikel I.22 lijkt te tellen, dienen de stellers van het voorontwerp derhalve na te gaan of de ontworpen wijziging, die tot gevolg heeft dat er geen artikel I.22 van het WER meer zal bestaan en dat de doorlopende nummering in boek I, titel 2, van het WER zal worden onderbroken, wel in het voorontwerp gehandhaafd dient te blijven.

#### Artikel 14

6.1. Het ontworpen artikel XVII.6/4 WER bepaalt dat de FOD Economie de lijst opstelt van alle bevoegde instanties die in België erkend zijn. Deze lijst wordt op zijn website beschikbaar gesteld en zal aan de Europese Commissie worden meegedeeld. In het ontworpen artikel wordt evenwel niet uitdrukkelijk vastgelegd welke gegevens van de bevoegde instanties in deze lijst moeten worden opgenomen. Nochtans wordt in artikel 5.1 van richtlijn 2020/1828 uitdrukkelijk gesteld dat de naam en de statutaire doelstelling van de bevoegde instantie in de lijst moeten worden opgenomen.

Bevraagd of het niet uitdrukkelijk opleggen van de vermelding van de naam en de statutaire doelstelling een bewuste keuze is van de stellers van het voorontwerp, verklaarde de gemachtigde:

“Non. Ces précisions pourraient être reprises dans la disposition elle-même si le Conseil d'Etat le préconise dans son avis.”

Teneinde een correcte omzetting van artikel 5.1 van richtlijn 2020/1828 te waarborgen, dienen in het bij artikel 14 ontworpen artikel XVII.6/4 WER de gegevens van de bevoegde instanties die moeten worden vermeld, uitdrukkelijk te worden opgesomd.

6.2. Een gelijkaardige opmerking geldt voor het bij artikel 24 van het voorontwerp ontworpen artikel XVII.38/3 WER.

#### Artikel 26

7.1. In het ontworpen artikel XVII.39, § 3, WER wordt bepaald welke entiteiten kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger voor de “rechtbanken van een andere lidstaat van de EU of de EER”. Gevraagd of het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om de bevoegdheid van buitenlandse rechtbanken af te bakenen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L'intention du législateur n'est pas de délimiter les compétences des Etats Membres. Il s'agit ici de la transposition en droit belge de la Directive 2020/1828 (article 6, § 1er) et de son principe de reconnaissance mutuelle (considérant 32, Directive 2020/1828).

La Directive 2020/1828 prévoit des conditions strictes à respecter pour agir en tant qu'entité qualifiée pouvant introduire des actions représentatives transfrontières. L'article XVII.39, § 3 vise à préciser clairement quelles sont ces entités qualifiées. De cette manière, il est clair, par exemple, que les entités qualifiées ad hoc ne peuvent pas introduire d'actions transfrontières (comme le prévoit la Directive 2020/1828).”

Artikel 6.1 van richtlijn 2020/1828 luidt als volgt:

“De lidstaten zorgen ervoor dat bevoegde instanties die vooraf in een andere lidstaat zijn aangewezen met als doel grensoverschrijdende representatieve vorderingen in te stellen, dergelijke representatieve vorderingen kunnen instellen bij hun rechtbanken of administratieve autoriteiten.”

Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat de regeling uit het ontworpen artikel XVII.39, § 3, WER niet de omzetting vormt van artikel 6.1 van richtlijn 2020/1828. Het is immers aan de andere lidstaten van de EU en EER om bepalingen aan te nemen om er voor te zorgen dat bevoegde instanties die door andere lidstaten zijn aangewezen voor hun rechtbanken of administraties een representatieve vordering tot herstel kunnen instellen. In zoverre het ontworpen artikel XVII.39, § 3, evenwel tot doel heeft te expliciteren dat de instanties die door de Belgische overheid zijn aangewezen om een collectieve vordering tot herstel in te stellen ook bevoegd zijn om een grensoverschrijdende representatieve vordering met het oog op een herstelmaatregel in te stellen voor rechtbanken van een andere lidstaat van de EU of de EER lijkt die bepaling een omzetting te vormen van artikel 4.2 en 4.3 van richtlijn 2020/1828.

7.2. Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij het bij artikel 17 ontworpen artikel XVII.7, § 4, WER.

### Artikel 27

8. Uit het ontworpen XVII.40, § 2, WER volgt dat elke groep van consumenten slechts kan worden vertegenwoordigd door één enkele groepsvertegenwoordiger, met dien verstande dat in een collectieve vordering tot herstel meerdere groepsvertegenwoordigers kunnen optreden “op voorwaarde dat elke groepsvertegenwoordiger voor een geografisch onderscheiden groep van consumenten of van kmo’s optreedt”.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze bepaling strekt tot omzetting van artikel 6.2 van richtlijn 2020/1828. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat een representatieve vordering moet kunnen worden ingesteld “door meerdere bevoegde instanties uit verschillende lidstaten om de collectieve belangen van die consumenten uit verschillende lidstaten te beschermen”.

In overweging 31 van de richtlijn wordt nog het volgende gepreciseerd:

“Voorts moeten bevoegde instanties uit verschillende lidstaten hun krachten kunnen bundelen in een enkele representatieve vordering ten overstaan van een enkel forum, overeenkomstig de toepasselijke regels inzake rechterlijke bevoegdheid.”

Het is de vraag of het begrip “groepsvertegenwoordiger voor een geografisch onderscheiden groep” in het ontworpen artikel XVII.40, § 2, beantwoordt aan de notie “meerdere bevoegde instanties uit verschillende lidstaten” uit artikel 6.2 van richtlijn 2020/1828. Die laatste bepaling zou mede gelet op overweging 31 van de richtlijn, immers ook zo gelezen kunnen worden dat weliswaar meerdere groepsvertegenwoordigers een grensoverschrijdende representatieve vordering kunnen instellen, maar dat die groepsvertegenwoordigers telkens de consumenten uit één welbepaalde lidstaat kunnen vertegenwoordigen. Gevraagd of het ontworpen XVII.40, § 2, WER

wel in overeenstemming is met artikel 6.2 van richtlijn 2020/1828, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“L’intention du législateur n’est pas de limiter l’action représentative transfrontière à un seul représentant du groupe par Etat-membre.

Il pourra y avoir plusieurs représentants du groupe par Etat-membre au sein d’une même action, pour autant que ceux-ci représentent des groupes géographiquement différents. Par exemple, il pourrait y avoir 2 représentants du groupe allemands, chacun représentant les personnes lésées résidant dans des ‘Lands’ différents, qui agissent conjointement.

Il nous semble que le futur article XVII.40, § 2, CDE respecte donc l’article 6, § 2, de la directive 2020/1828.

La ratio legis du critère géographique est d’éviter qu’une personne lésée ne perçoive 2 fois une indemnité en adhérant à deux groupes représentés différents. Pour ce faire, il convient d’utiliser un critère de rattachement objectif, pertinent et facilement démontrable, de manière à ne pas inutilement complexifier la procédure collective. Le critère géographique répond à ces exigences, selon nous.

Ceci pourrait être mis en avant dans l’exposé des motifs pour plus de clarté, si le Conseil d’Etat le préconise.”

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan deze bepaling nog aan een grondig onderzoek te onderwerpen, zodat er geen twijfel over kan bestaan dat de ontworpen bepaling in overeenstemming is met artikel 6.2 van richtlijn 2020/1828.

9. Daarnaast rijst de vraag of het geografisch criterium wel het enige criterium is dat kan dienen om groepen van consumenten te onderscheiden. Het is immers niet ondenkbaar dat afzonderlijke groepen van consumenten worden gevormd op basis van andere criteria. Gevraagd naar de pertinentie van het geografisch criterium, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“D’une part, l’article 6, § 2, de la Directive 2020/1828 impose aux Etats Membres que les actions représentatives puissent être introduites par plusieurs entités qualifiées de différents Etats Membres. Il fallait donc le prévoir explicitement dans le CDE.

D’autre part, prévoir une multiplicité de critères viendrait complexifier une procédure qui n’est déjà pas simple. Cela pourrait avoir pour conséquence de ralentir la procédure.”

Die verantwoording lijkt niet kennelijk onredelijk.

### Artikel 31

10. In het ontworpen artikel XVII.45, § 4, wordt bepaald dat de rechter kan worden verzocht een einde te stellen aan de onderhandelingen (tot collectief herstel) vóór het verstrijken van de onderhandelingstermijn, althans in het geval van passiviteit van de andere partij gedurende een periode van dertig dagen. Gevraagd wat de stellers precies met het begrip “passiviteit” bedoelde, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“S’agissant de l’attitude d’une partie et donc de pur fait, l’appréciation de la passivité est laissée au tribunal. Il pourra tenir compte de tout élément de preuve apporté

par l'autre partie, comme l'absence de réaction pertinente à une proposition à un courrier, le silence radio d'une partie,... Le cas échéant, ces éléments pourraient être repris dans l'exposé des motifs si le Conseil d'Etat le préconise dans son avis."

Met het oog op de rechtszekerheid strekt het inderdaad tot aanbeveling om de draagwijdte van het begrip "passiviteit" nader toe te lichten in de memorie van toelichting.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique<sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet soumis pour avis a pour objet d'instaurer un certain nombre de nouvelles règles pour l'action en cessation collective et l'action en réparation collective dans l'intérêt collectif tant des consommateurs que des PME et apporte diverses modifications à cette fin aux dispositions du titre 1<sup>er</sup> (action en cessation) et du titre 2 (action en réparation collective) du livre XVII du Code de droit économique (ci-après : CDE).

2.2.1. Les modifications en projet visent essentiellement à transposer les dispositions de 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' (ci-après : directive 2020/1828). Les mesures en projet ne se limitent toutefois pas à transposer la directive précitée et donc pas aux actions collectives dans l'intérêt collectif des consommateurs, mais contiennent des dispositions analogues pour l'action en cessation collective et l'action en réparation collective intentées dans l'intérêt collectif des petites et moyennes entreprises (ci-après : PME).

Dans ce cadre, l'avant-projet règle entre autres, tant en ce qui concerne l'action en cessation que l'action en réparation collective, quelles entités peuvent être désignées pour agir en tant qu'entité qualifiée pour intenter une action en cessation collective et une action en réparation collective, dans l'intérêt collectif tant des consommateurs que des PME (articles 12 et 22), les conditions auxquelles les personnes morales peuvent être agréées en tant qu'entité qualifiée, la durée de l'agrément et la manière dont l'agrément peut être révoqué (articles 12, 13, 22 et 23), la manière dont la liste des entités qualifiées est dressée et communiquée (articles 14 et 24), ainsi que les obligations d'information qui incombent aux entités qualifiées (articles 15, 16 et 25).

En ce qui concerne spécifiquement l'action en cessation, l'avant-projet règle notamment :

- l'instauration d'une action en cessation collective nationale et la transformation de l'action en cessation intracommunautaire en une action en cessation collective transfrontière et son intégration dans le titre 1<sup>er</sup> du livre XVII CDE (article 7) ;
- l'extension du champ d'application matériel de l'action en cessation collective en s'alignant sur le champ d'application de l'action en réparation collective (article 7) ;
- l'extension de la possibilité de publier une déclaration rectificative à toutes les demandes de cessation (article 9) ;

---

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

- la suspension des actions individuelles lors de l'introduction d'une action en cessation collective (article 10 – article XVII.6, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, CDE) ;
- la possibilité pour le juge, lorsqu'il statue sur l'action en cessation, d'imposer une obligation d'information à l'auteur de l'infraction dans certains cas (article 10 – article XVII.6, § 2, alinéa 2, en projet, CDE) ;
- quelles entités peuvent intenter l'action en cessation collective nationale et transfrontière (article 17).

En ce qui concerne spécifiquement l'action en réparation collective, l'avant-projet prévoit entre autres :

- l'extension du champ d'application matériel de l'action en réparation collective (article 20) ;
- quelles entités peuvent agir en tant que représentant du groupe dans le cadre d'une action en réparation collective tant nationale que transfrontière (article 26) et la manière dont un groupe de consommateurs ou de PME est représenté par un représentant du groupe (article 27) ;
- les indications complémentaires dans la requête en réparation collective tenant lieu de condition de recevabilité (article 28) ;
- que le non-respect de l'ordre public ou de dispositions impératives ou la fixation de conditions qui ne peuvent pas être exécutées constituent pour le juge compétent un motif de refus de l'homologation de l'accord (article 32, 2°) ;
- l'extension des cas dans lesquels les actions individuelles sont suspendues dans le cadre d'une action en réparation collective (article 39 – article XVII.63, en projet, CDE).

2.2.2. L'avant-projet vise ensuite à apporter un certain nombre d'autres corrections aux règles relatives à l'action en cessation et à l'action en réparation collective, principalement aux différentes étapes de la procédure suivie dans le cadre de l'action en réparation collective (articles 29 à 41).

2.3. En outre, quelques modifications sont également apportées au livre I<sup>er</sup> et au livre XV CDE afin de mettre ces dispositions en conformité avec les modifications apportées au livre XVII CDE (chapitres 1<sup>er</sup> et 2 du titre 2 de l'avant-projet – articles 3 à 6 de l'avant-projet).

2.4. L'avant-projet ne contient pas de mesures spécifiques d'entrée en vigueur, mais bien un régime transitoire (article 44 de l'avant-projet). Ce dernier implique que le dispositif en projet est applicable aux affaires introduites à partir de la date d'entrée en vigueur et que les affaires déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur sont régies conformément aux règles actuelles du livre XVII CDE.

## EXAMEN DU TEXTE

### Observation générale

3.1. L'avant-projet règle dans des dispositions distinctes la désignation d'entités qualifiées pour intenter une action en cessation collective et une action en réparation collective. Ces dispositions sont identiques ou quasi identiques les unes aux autres. Il s'agit plus précisément des articles XVII.6/2 et XVII.38/1, en projet, CDE (l'agrément en tant qu'entité qualifiée), des articles XVII.6/3 et XVII.38/2, en projet, CDE (la révision d'un agrément), des articles XVII.6/4 et XVII.38/3, en projet, CDE (liste d'entités qualifiées) et des articles XVII.6/5 et XVII.38/4, en projet, CDE (publication d'actions d'entités qualifiées).

Le fait d'inscrire la désignation des entités qualifiées dans deux séries distinctes de dispositions donne à penser que les organisations qui souhaitent pouvoir intenter tant une action en cessation collective qu'une action en réparation collective doivent être désignées ou agréées deux fois par le ministre. Il ne ressort cependant pas de l'exposé des motifs qu'un tel double agrément soit recherché. En tout état de cause, la création de mécanismes d'agrément distincts ne trouve pas non plus de fondement dans la directive 2020/1828. Il ressort au contraire de cette dernière que les États membres désignent des entités qualifiées pour intenter des « actions représentatives transfrontières » (articles 4.1, 4.2 et 4.3), à savoir « une action visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs qui est intentée par une entité qualifiée en tant que partie demanderesse pour le compte de consommateurs en vue de demander une mesure de cessation, une mesure de réparation, ou les deux » (article 3.5). L'article 5.1 de la directive 2020/1828 dispose que chaque État membre communique à la Commission *une* liste des entités qualifiées qu'il a désignées à l'avance aux fins d'intenter des *actions représentatives transfrontières*. Les dispositions de la directive n'opèrent donc aucune distinction selon la nature de l'action représentative. Il résulte donc plutôt des dispositions de la directive 2020/1828 que les entités désignées par un État membre sont qualifiées pour intenter toute forme d'action représentative.

Il n'y a donc pas d'emblée de motif justifiant que les dispositions insérées par l'avant-projet dans le titre 1<sup>er</sup> du livre XVII CDE soient intégralement reproduites dans le titre 2 du livre XVII CDE.

3.2. Il convient de souligner par ailleurs que la reproduction de dispositions d'une norme de même rang hiérarchique est non seulement inutile mais aussi risquée. Ainsi, lorsque la disposition reproduite est modifiée ultérieurement et non la disposition qui la reproduit, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction non voulue et susceptible de porter atteinte aux intérêts des sujets de droit concernés.

3.3. Pour les motifs exposés ci-dessus, il est dès lors recommandé de n'inscrire qu'une seule fois dans l'avant-projet les dispositions concernant la désignation et les obligations des entités qualifiées Consommateurs et PME. Une solution qui pourrait être envisagée consisterait à insérer un titre préliminaire dans le livre XVII du CDE qui réglerait la désignation et les obligations des entités qualifiées pour intenter les actions en cessation visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs ou des PME et les actions en réparation collective visées respectivement au titre 1<sup>er</sup> et au titre 2 du livre XVII.

4. Aux articles 12, 13, 14, 22, 23 et 24 de l'avant-projet, le législateur délègue directement dans plusieurs dispositions en projet des pouvoirs (décisionnels) au ministre et au SPF Économie.

À moins qu'il existe une raison particulière de déroger à l'article 37 de la Constitution, dont il ressort que l'organisation (des services) du pouvoir exécutif est une prérogative du Roi, pareille délégation directe de pouvoir au ministre ou à un service du gouvernement devra être remplacée par une délégation au Roi qui pourra ensuite subdéléguer la tâche concernée.

### Articles 4 et 5

5. Les articles 4, b), et 5 de l'avant-projet visent à abroger l'article I.22 du livre I<sup>er</sup>, titre 2, chapitre 13, du CDE, qui a été inséré par la loi du 6 juin 2017, et à intégrer le texte de cette disposition sous la forme d'un deuxième paragraphe de l'article I.21 du CDE. L'intention, ainsi qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs, est de résoudre le problème tenant en ce que « le CDE comprend deux articles 1.22 », « pour une plus grande sécurité juridique ».

La modification en projet semble toutefois superflue. Un article I.22 a certes été inséré dans le CDE, tant par l'article 3 de la loi du 6 juin 2017<sup>2</sup>, avec effet au 22 juin 2017<sup>3</sup>, que par l'article 2 de la loi du 11 août 2017<sup>4</sup>, avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2018<sup>5</sup>. Mais l'article I.22 du CDE qui a été inséré par la loi du 11 août 2017, a déjà été retiré du CDE. Cette disposition a en effet été renumérotée en article I.23 du CDE, avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2023<sup>6</sup>, par l'article 3 de la loi du 7 juin 2023 'transposant la directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 et portant des dispositions diverses en matière d'insolvabilité'.

Le CDE ne semblant compter actuellement qu'un seul article I.22, les auteurs de l'avant-projet vérifieront dès lors si la modification en projet, impliquant qu'il n'y aura plus d'article I.22 du CDE et que la numérotation continue dans le livre I<sup>er</sup>, titre 2, du CDE sera interrompue, doit bel et bien être maintenue dans l'avant-projet.

---

<sup>2</sup> Loi du 6 juin 2017 'portant insertion d'un Titre 3 'L'action en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence' dans le Livre XVII du Code de droit économique, portant insertion des définitions propres au Livre XVII, Titre 3 dans le Livre I<sup>er</sup> et portant diverses modifications au Code de droit économique'.

<sup>3</sup> À savoir le dixième jour suivant la publication de la loi au *Moniteur belge* le 12 juin 2017.

<sup>4</sup> Loi du 11 août 2017 'portant insertion du Livre XX 'Insolvabilité des entreprises', dans le Code de droit économique, et portant insertion des définitions propres au livre XX, et des dispositions d'application au Livre XX, dans le Livre I du Code de droit économique'.

<sup>5</sup> Article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 août 2017.

<sup>6</sup> Article 273 de la loi du 7 juin 2023.

### Article 14

6.1. L'article XVII.6/4, en projet, CDE dispose que le SPF Économie dresse la liste de toutes les entités qualifiées agréées en Belgique. Cette liste est mise à disposition sur son site Internet et sera communiquée à la Commission européenne. L'article en projet ne détermine toutefois pas explicitement les données des entités qualifiées qui doivent figurer dans cette liste. Pourtant, l'article 5.1 de la directive 2020/1828 précise expressément que le nom et l'objet statutaire de l'entité qualifiée doivent être mentionnés dans la liste.

Interrogé sur le point de savoir si les auteurs de l'avant-projet ont délibérément choisi de ne pas imposer explicitement la mention du nom et de l'objet statutaire, le délégué a déclaré :

« Non. Ces précisions pourraient être reprises dans la disposition elle-même si le Conseil d'Etat le préconise dans son avis ».

Afin de garantir une transposition correcte de l'article 5.1 de la directive 2020/1828, il y a lieu d'énumérer explicitement dans l'article XVII.6/4 du CDE, en projet à l'article 14, les données des entités qualifiées qui doivent être mentionnées.

6.2. Une observation similaire vaut pour l'article XVII.38/3 du CDE, en projet à l'article 24 de l'avant-projet.

### Article 26

7.1. L'article XVII.39, § 3, en projet, CDE détermine quelles entités peuvent agir en tant que représentant du groupe devant les « juridictions d'un autre État membre de l'UE ou de l'EEE ». À la question de savoir si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de délimiter la compétence des tribunaux étrangers, le délégué a donné la réponse suivante :

« L'intention du législateur n'est pas de délimiter les compétences des Etats Membres. Il s'agit ici de la transposition en droit belge de la Directive 2020/1828 (article 6, § 1<sup>er</sup>) et de son principe de reconnaissance mutuelle (considérant 32, Directive 2020/1828).

La Directive 2020/1828 prévoit des conditions strictes à respecter pour agir en tant qu'entité qualifiée pouvant introduire des actions représentatives transfrontières. L'article XVII.39, § 3, vise à préciser clairement quelles sont ces entités qualifiées. De cette manière, il est clair, par exemple, que les entités qualifiées ad hoc ne peuvent pas introduire d'actions transfrontières (comme le prévoit la Directive 2020/1828). »

L'article 6.1 de la directive 2020/1828 s'énonce comme suit :

« Les États membres veillent à ce que les entités qualifiées désignées à l'avance dans un autre État membre aux fins d'intenter des actions représentatives transfrontières puissent intenter ces actions représentatives devant leurs juridictions ou autorités administratives ».

Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que le dispositif contenu dans l'article XVII.39, § 3, en projet, CDE ne transpose pas l'article 6.1 de la directive 2020/1828. En effet, il appartient aux autres États membres de l'UE et de l'EEE d'adopter des dispositions afin de

veiller à ce que les entités qualifiées désignées par d'autres États membres puissent intenter une action représentative en réparation devant leurs tribunaux ou administrations. Dans la mesure où l'article XVII.39, § 3, en projet, a toutefois pour but de préciser que les entités désignées par l'autorité belge pour introduire une action en réparation collective sont également compétentes pour intenter devant les tribunaux d'un autre État membre de l'UE ou de l'EEE une action représentative transfrontière en vue d'une mesure de réparation, cette disposition semble transposer les articles 4.2 et 4.3 de la directive 2020/1828.

7.2. Une observation similaire peut être formulée concernant l'article XVII.7, § 4, CDE, en projet, à l'article 17.

### Article 27

8. Il résulte de l'article XVI.40, § 2, en projet, CDE que chaque groupe de consommateurs ne peut être représenté que par un seul représentant du groupe, étant entendu que, dans une action en réparation collective, plusieurs représentants peuvent intervenir « pourvu que chaque représentant agisse pour un groupe géographiquement différent de consommateurs ou de PME ».

Il ressort de l'exposé des motifs que cette disposition vise à transposer l'article 6.2 de la directive 2020/1828. Ce dernier article dispose que les États membres doivent veiller à ce qu'une action représentative puisse être intentée « par plusieurs entités qualifiées de différents États membres afin de protéger les intérêts collectifs des consommateurs dans différents États membres ».

Le considérant 31 de la directive précise encore ce qui suit :

« En outre, des entités qualifiées de différents États membres devraient pouvoir unir leurs forces dans le cadre d'une action représentative unique devant une instance unique, sous réserve des règles applicables en matière de compétence ».

Reste à savoir si la notion de « représentant [...] pour un groupe géographiquement différent » mentionnée à l'article XVII.40, § 2, en projet, correspond à la notion de « plusieurs entités qualifiées de différents États membres » figurant à l'article 6.2 de la directive 2020/1828. Eu égard notamment au considérant 31 de la directive, cette dernière disposition pourrait en effet également être interprétée en ce sens que plusieurs représentants du groupe peuvent certes intenter une action représentative transfrontière mais ces représentants représentent chaque fois les consommateurs d'un État membre bien déterminé. Interrogé sur le point de savoir si l'article XVII.40, § 2, en projet, CDE est bel et bien conforme à l'article 6.2 de la directive 2020/1828, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'intention du législateur n'est pas de limiter l'action représentative transfrontière à un seul représentant du groupe par Etat-membre.

Il pourra y avoir plusieurs représentants du groupe par Etat-membre au sein d'une même action, pour autant que ceux-ci représentent des groupes géographiquement différents. Par exemple, il pourrait y avoir 2 représentants du groupe allemands, chacun représentant les personnes lésées résidant dans des 'Lands' différents, qui agissent conjointement.

Il nous semble que le futur article XVII.40, § 2, CDE respecte donc l'article 6, § 2, de la directive 2020/1828.

La ratio legis du critère géographique est d'éviter qu'une personne lésée ne perçoive 2 fois une indemnité en adhérant à deux groupes représentés différents. Pour ce faire, il convient d'utiliser un critère de rattachement objectif, pertinent et facilement démontrable, de manière à ne pas inutilement complexifier la procédure collective. Le critère géographique répond à ces exigences, selon nous.

Ceci pourrait être mis en avant dans l'exposé des motifs pour plus de clarté, si le Conseil d'Etat le préconise ».

Les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de soumettre encore cette disposition à un examen approfondi, de sorte qu'aucun doute ne puisse subsister quant à la conformité de la disposition en projet avec l'article 6.2 de la directive 2020/1828.

9. En outre se pose la question de savoir si le critère géographique est effectivement le seul critère auquel il peut être recouru pour distinguer les groupes de consommateurs. En effet, il n'est pas inconcevable que des groupes distincts de consommateurs soient constitués sur la base d'autres critères. Interrogé quant à la pertinence du critère géographique, le délégué a fourni la réponse suivante :

« D'une part, l'article 6, § 2, de la Directive 2020/1828 impose aux Etats Membres que les actions représentatives puissent être introduites par plusieurs entités qualifiées de différents Etats Membres. Il fallait donc le prévoir explicitement dans le CDE.

D'autre part, prévoir une multiplicité de critères viendrait complexifier une procédure qui n'est déjà pas simple. Cela pourrait avoir pour conséquence de ralentir la procédure ».

Cette justification ne paraît pas manifestement déraisonnable.

### Article 31

10. L'article XVII.45, § 4, en projet, prévoit qu'il peut être demandé au juge de mettre fin aux négociations (de réparation collective) avant l'expiration du délai de négociation, du moins en cas de passivité de l'autre partie pendant une période de trente jours. À la question de savoir ce que les auteurs entendaient précisément par la notion de « passivité », le délégué a répondu de la manière suivante :

« S'agissant de l'attitude d'une partie et donc de pur fait, l'appréciation de la passivité est laissée au tribunal. Il pourra tenir compte de tout élément de preuve apporté par l'autre partie, comme l'absence de réaction pertinente à une proposition à un courrier, le silence radio d'une partie,... Le cas échéant, ces éléments pourraient être repris dans l'exposé des motifs si le Conseil d'Etat le préconise dans son avis ».

Dans un souci de sécurité juridique, il est en effet recommandé de préciser davantage la portée de la notion de « passivité » dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Pierre LEFRANC