

« The introduction of class actions in Belgium »

Conference 25 March 2010

**Discours de M. Paul Magnette, Ministre belge du Climat et de l'Energie,
chargé de la Protection des consommateurs**

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, je tiens à remercier l'AIA d'avoir organisé cette conférence et de me donner aujourd'hui l'occasion de redire l'importance que j'accorde à l'action collective.

Je suis en effet convaincu de la pertinence d'une procédure permettant aux consommateurs de se regrouper afin d'obtenir la réparation d'un préjudice commun. Les litiges en matière de consommation, qui découlent de pratiques s'inscrivant dans une société de consommation de masse, ont souvent une dimension collective. L'action de groupe apparaît d'autant plus nécessaire face aux pratiques liées à l'ouverture des marchés et à l'innovation technologique, qui peuvent placer les consommateurs dans un état de subordination (comme en matière d'énergie, de téléphonie mobile ou d'accès à Internet). Les avantages d'un regroupement des actions judiciaires sont nombreux - je ne les citerai pas tous ici - et concernent non seulement les demandeurs mais également les défendeurs. Mais son avantage principal pour les consommateurs est de permettre notamment l'indemnisation de

dommages qui actuellement ne sont pas réparés en raison de leur faible montant, le coût de la procédure étant trop élevé par rapport à celui-ci. En renforçant ainsi le poids des consommateurs face aux entreprises et en ayant donc un effet dissuasif à leur égard, l'action collective joue un rôle de prévention et de régulation du marché.

C'est pourquoi, en collaboration avec le Ministre de la Justice, j'ai fait rédiger un avant-projet de loi instaurant des procédures de réparation collective, dont les auteurs vous exposeront le contenu tout à l'heure. Ce texte n'a malheureusement pas pu poursuivre son chemin au sein du gouvernement belge, suite à la démission de celui-ci. Il ne s'agit donc « que » d'un document de travail qui n'engage pas le gouvernement. Il a toutefois été soumis au Conseil supérieur de la justice et au Conseil de la consommation, qui ont rendu leurs avis respectivement le 16 décembre 2009 et le 29 avril 2010. Je regrette que le travail ainsi commencé n'ait pas pu être achevé et aboutir à l'adoption d'une loi mais j'espère qu'il contribuera à tout le moins à nourrir la réflexion en la matière.

Si le statu quo s'explique à l'échelon belge par l'absence de gouvernement de pleins pouvoirs, il me semble que l'on peut légitimement attendre une initiative de l'Union européenne, qui tarde à venir. Je ne peux que répéter mon impatience face à un processus dont la phase préalable semble

s'éterniser. En effet, plusieurs études et consultations ont déjà été réalisées au niveau européen à propos de l'instauration d'un recours collectif et ce ne sont pas les sources qui manquent en cette matière pour éclairer les décideurs. Pourtant, la Commission vient de relancer, en février, une consultation publique... Espérons qu'une décision pourra ensuite enfin être prise.

Je pense, pour ma part, qu'une mesure communautaire destinée à garantir l'existence d'un mécanisme judiciaire de recours collectif dans tous les Etats membres doit être prise. Bien sûr, l'initiative à prendre au niveau européen se heurtera aux limites imposées par le principe de subsidiarité et il revient aux Etats membres de dessiner les contours précis de leur procédure.

Quant aux principes communs qui doivent sous-tendre le cadre européen, exposés par les Commissaires Reding, Almunia et Dalli, il me semble qu'ils ne peuvent que recueillir l'assentiment de tous. Je souhaite m'attarder plus particulièrement sur celui qui me semble être au cœur de la problématique, à savoir la nécessité d'éviter les procédures abusives. Je partage bien entendu cette préoccupation, qui est naturellement celle des entreprises mais doit également être celle de ceux qui mettent au point une nouvelle forme de recours. Je regrette toutefois que les abus auxquels peuvent donner lieu la « class action » américaine soient brandis par certains comme un

épouvantail, pour s'opposer purement et simplement à l'instauration d'une procédure collective. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il vaut mieux éviter de parler de « class action » et utiliser des termes tels qu'« action de groupe » ou « recours collectif ». Il est important de rappeler que les abus invoqués sont inhérents au droit américain, caractérisé par la possibilité pour le juge de prévoir des « punitive damages » et celle pour les avocats de recevoir des « contingency fees ». Or il n'est pas question d'importer un tel système dans l'Union européenne. Comme l'a déclaré le Commissaire Almunia, à l'Université de Valladolid le 15 octobre dernier, dans le cadre d'une conférence consacrée à l'application du droit de la concurrence : la nécessité d'éviter le modèle américain et l'importation de ses problèmes ne doit pas nous empêcher d'agir en la matière.

Je me permets d'ailleurs de façon plus générale d'attirer l'attention sur certaines conclusions de l'étude réalisée en 2008 sur l'évaluation de l'efficacité des mécanismes de recours collectifs dans l'Union européenne : selon cette étude, aucun des mécanismes utilisés dans l'Union ne semble avoir donné lieu à des coûts déraisonnables pour les entreprises ni avoir eu

un impact sur celles-ci qui serait disproportionné par rapport au dommage causé.¹

Au sein même de la procédure collective, des garde-fous peuvent être prévus afin d'encadrer l'introduction d'une action. Ainsi, dans le projet rédigé au niveau belge, les défendeurs sont protégés par le filtre que constitue la phase d'autorisation de l'action, en particulier par la vérification de la représentativité du demandeur. Quelque soit le choix posé par le législateur en ce qui concerne les titulaires de l'action de groupe, il me semble que le juge a un rôle important à jouer dans le filtrage des actions, notamment à travers l'évaluation du caractère représentatif de ceux qui les introduisent, et dans la détermination du groupe concerné.

Un autre principe important qui me semble devoir guider notre action en matière de recours collectif est celui de favoriser l'émergence d'accords entre les parties. Il est en effet de l'intérêt de toutes les parties d'éviter tant que possible de recourir à une procédure judiciaire. Toutefois, il est indispensable que la voie judiciaire soit toujours ouverte en cas d'échec de la négociation et comme incitation à la conclusion d'un accord. C'est, il me semble, l'une des qualités du projet belge, qui s'inspire à la fois du système

¹ « Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union, Final Report, submitted by Civic Consulting (Lead) and Oxford Economics, Key conclusions, p.5.

hollandais, en ce qu'il permet la résolution amiable des litiges, et du modèle québécois, qui prévoit également une solution judiciaire.

Je crois d'ailleurs pouvoir affirmer que, de manière générale, ce texte, qui bien sûr est perfectible, propose des solutions équilibrées à des problèmes délicats, comme celui du choix entre le système d' « opt in », dans lequel la personne préjudiciée doit se manifester pour faire partie de la procédure, et celui d'« opt out », dans lequel sont membres du groupe toutes les personnes lésées qui n'ont pas exprimé leur volonté de s'en exclure. Le projet choisit de privilégier le système d'option exclusive (« opt out »), qui semble plus efficace, notamment - mais pas seulement - en termes de protection des consommateurs, tout en prévoyant la possibilité pour le juge de recourir à l'option inclusive s'il l'estime plus appropriée en l'espèce. J'insiste sur le fait qu'une procédure basée sur l' « opt out » est avantageuse, tant pour les demandeurs que pour les défendeurs : d'une part, une telle procédure a un réel effet dissuasif sur la partie responsable puisque celle-ci est contrainte de réparer le dommage de toutes les personnes ayant souffert d'une pratique ; d'autre part, elle permet une plus grande efficacité dans la défense du professionnel mis en cause (ou dans la négociation d'un accord) qui, au lieu de devoir gérer, simultanément, une multitude de litiges similaires devant différentes juridictions, prépare ses moyens de défense devant une seule

instance. Il s'agit également d'un gain en termes de rationalisation de l'organisation de la justice.

Je n'entre pas plus dans les détails du projet, dont les auteurs, les professeurs Andrée Puttemans et Hakim Boularbah, que je remercie encore, vous parleront mieux que moi.

Je vous remercie pour votre attention.