

WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2016/201718]

Extrait de l'arrêt n° 41/2016 du 17 mars 2016

Numéro du rôle : 6076

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 1^{er} du Code de droit économique », introduit par Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttersvulghen.

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 1^{er} du Code de droit économique » (publiée au *Moniteur belge* du 29 avril 2014) a été introduit par Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttersvulghen, assistés et représentés par Me L. Arnauts, avocat au barreau de Bruxelles.

(...)

II. *En droit*

(...)

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 1^{er} 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^o, 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^o, 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^o, 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^o 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^o 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^o 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 1^{er} 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 1^{er} 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 efficiente 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^o, 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^o, 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^o, 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 discriminaient 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 originaire 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 matière 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 1^{er} 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'Etat 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.

À 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 rechtsvoordering* ', 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^o 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'Etat 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'Etat – 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'Etat 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 1^{er}, 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^o de l'alinéa 2 de l'article XVII.39 attaqué, se limite à l'hypothèse prévue par cette disposition, les 1^o et 2^o 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 européenne des droits de l'homme 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 Etat 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'Etat 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 Etat 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 1^{er} 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^o, 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^o, 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 1^{er} 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,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

J. Spreutels

GRONDWETTELIJK HOF

[2016/201718]

Uittreksel uit arrest nr. 41/2016 van 17 maart 2016

Rolnummer : 6076

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 (*partim*) en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ' Rechtsvordering tot collectief herstel ' in boek XVII ' Bijzondere rechtsprocedures ' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht », ingesteld door Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttervulghe.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 oktober 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 november 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 (*partim*) en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ' Rechtsvordering tot collectief herstel ' in boek XVII ' Bijzondere rechtsprocedures ' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 april 2014) » door Jean-Marc Van Nypelseer en Robert Wttervulghe, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Arnauts, advocaat bij de balie te Brussel.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. Bij het Hof is een beroep tot vernietiging ingesteld dat is gericht tegen de artikelen 3 en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ' Rechtsvordering tot collectief herstel ' in boek XVII ' Bijzondere rechtsprocedures ' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht » (hierna : de wet van 28 maart 2014).

Artikel 3 wordt bestreden in zoverre het in het Wetboek van economisch recht (hierna : WER) een artikel XVII.36, 1^o, en een artikel XVII.37 (tweede middel) invoegt, een artikel XVII.39 (derde middel), een artikel XVII.43, § 2, 7^o (vierde middel), een artikel XVII.67, tweede lid (vijfde middel) en een artikel XVII.69, eerste streepje (zesde middel).

Ten aanzien van het belang

B.2. Volgens de Ministerraad doen de verzoekende partijen niet blijken van het vereiste belang.

B.3. Artikel 142 van de Grondwet en artikel 2, 2^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang.

Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

De *actio popularis* is niet toelaatbaar. Wanneer geen voldoende geïndividualiseerd verband bestaat tussen de bestreden norm en de situatie van de verzoekende partij, dient het beroep als een *actio popularis* te worden beschouwd, hetgeen de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.4. De eerste verzoekende partij doet blijken van het vereiste belang voor wat de bestreden artikelen XVII.36, 1^o, en XVII.37, betreft, in zoverre die bepalingen de door haar aangevoerde wetgeving betreffende met name de jaarrekening zouden uitsluiten van het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel, alsook voor wat artikel 4 van de bestreden wet betreft, in zoverre het de aanwending van de voormelde rechtsvordering beperkt tot het geval waarin de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van de bestreden wet.

B.5. De tweede verzoekende partij kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel XVII.39, in zoverre die bepaling op exhaustieve wijze de twee categorieën van verenigingen en de dienst opsomt die kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger.

B.6. Wat de andere bestreden bepalingen betreft, namelijk de artikelen XVII.43, § 2, 7°, XVII.67, tweede lid, en XVII.69, eerste streepje, verschilt het belang van de verzoekende partijen niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen. Het beroep tegen die bepalingen is derhalve onontvankelijk.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.7. Artikel XVII.36, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014, bepaalt :

« In afwijking van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek is een rechtsvordering tot collectief herstel ontvankelijk indien aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° de ingeroepen oorzaak betreft een mogelijke inbreuk door de onderneming op een van haar contractuele verplichtingen, op een van de Europese verordeningen of de wetten bedoeld in artikel XVII.37 of op een van hun uitvoeringsbesluiten;

2° de rechtsvordering wordt ingesteld door een verzoeker die voldoet aan de vereisten bedoeld in artikel XVII.39 en door de rechter geschikt wordt bevonden;

3° het beroep op een rechtsvordering tot collectief herstel lijkt meer doelmatig dan een rechtsvordering van gemeen recht ».

Artikel XVII.37 bepaalt :

« De Europese verordeningen en wetgevingen die worden bedoeld in artikel XVII.36, 1°, zijn de volgende :

1° de volgende boeken van dit Wetboek :

a) boek IV — Bescherming van de mededinging;

b) boek V — De mededinging en de prijsevoluties;

c) boek VI — Marktpraktijken en consumentenbescherming;

d) boek VII — Betalings- en kredietdiensten;

e) boek IX — De veiligheid van producten en diensten;

f) boek XI — Intellectuele eigendom;

g) boek XII — Recht van de elektronische economie;

h) boek XIV — Marktpraktijken en consumentenbescherming betreffende de beoefenaars van een vrij beroep;

2° de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen;

3° de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen;

4° de wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen;

5° de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten;

6° de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen;

7° de wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken;

8° de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst;

9° de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren;

10° de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens;

11° artikel 21, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen;

12° de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten;

13° de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling;

14° de Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen;

15° de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt;

16° de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten;

17° de artikelen 25, § 5, 27, §§ 2 en 3, 28ter, 30bis, en 39, § 3, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, en inbreuken als bedoeld in artikel 86bis van dezelfde wet;

18° de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument;

19° de Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91;

20° de wet van 11 juni 2004 tot beteugeling van bedrog met de kilometerstand van voertuigen;

21° de wet van 1 september 2004 betreffende de bescherming van de consumenten bij verkoop van consumptiegoederen;

22° de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie;

23° de Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van artikel 9 van Richtlijn 2004/36/EG;

24° de Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen;

25° de wet van 15 mei 2007 betreffende de bescherming van de consumenten inzake omroeptransmissie- en omroepdistributiediensten;

26° de wet van 3 juni 2007 met betrekking tot de kosteloze borgtocht;

27° de Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer;

28° de artikelen 23 tot 52 van de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen;

29° de Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004;

30° de Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004;

31° de wet van 30 juli 2013 betreffende de wederverkoop van toegangsbewijzen tot evenementen ».

Artikel XVII.39 bepaalt :

« De groep kan slechts worden vertegenwoordigd door een enkele groepsvertegenwoordiger.

Kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger :

1° een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen die rechtspersoonlijkheid bezit en voor zover zij in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigd is of door de minister, volgens criteria vast te stellen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, erkend is;

2° een vereniging met rechtspersoonlijkheid die door de minister erkend is, waarvan het maatschappelijk doel in rechtstreeks verband staat met de collectieve schade die door de groep is geleden en die niet op een duurzame wijze een economisch doel nastreeft. Deze vereniging bezit, op de dag waarop zij de rechtsvordering tot collectief herstel instelt, sedert ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid. Door de voorlegging van haar activiteitenverslagen of van enig ander stuk, bewijst zij dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met haar maatschappelijk doel en dat die bedrijvigheid betrekking heeft op het collectief belang dat zij beoogt te beschermen.

3° de autonome openbare dienst als bedoeld in artikel XVI.5 van dit Wetboek, enkel met het oog op het vertegenwoordigen van de groep in de fase van de onderhandeling van een akkoord tot collectief herstel overeenkomstig de artikelen XVII.45 tot XVII.51 ».

Artikel 4 van de wet van 28 maart 2014 bepaalt ten slotte :

« De rechtsvordering tot collectief herstel kan enkel worden ingesteld wanneer de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van deze wet ».

Ten gronde

Wat artikel 4 van de wet van 28 maart 2014 betreft (eerste middel)

B.8.1. Artikel 4 van de bestreden wet beperkt het toepassingsgebied van die wet tot de hypothese waarin « de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding [ervan] », zijnde 1 september 2014.

Daaruit volgt dat de slachtoffers van collectieve schade al dan niet de rechtsvordering tot collectief herstel kunnen aanwenden naargelang de gemeenschappelijke oorzaak van die schade zich heeft voorgedaan na of vóór die datum.

Volgens de verzoekende partijen zou dat verschil in behandeling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schenden (eerste onderdeel); het zou overigens de tweede categorie van slachtoffers het recht op juridische bijstand en het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet en bij artikel 6 van het voormelde Verdrag, ontnemen (tweede onderdeel).

Het Hof onderzoekt de twee onderdelen van het middel samen.

B.8.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 maart 2014 werden de algemene doelstellingen die de wetgever nastreefde met de invoering van een rechtsvordering tot collectief herstel, alsook het algemene kader van die vordering, als volgt uiteengezet :

« Dit wetsontwerp strekt ertoe in Boek XVII van het Wetboek van economisch recht betreffende de bijzondere gerechtelijke procedures de juridische basis in te voeren voor een rechtsvordering tot collectief herstel van de schade die door een onderneming aan een groep van consumenten wordt toegebracht. Deze rechtsvordering die volkomen nieuw is in het Belgische juridische arsenaal, zou substantieel moeten bijdragen tot een betere naleving en verdediging van de consumentenrechten.

Naast andere mogelijkheden zoals de rol die de organisaties ter verdediging van de consumenten spelen of nog de toevlucht tot de buitengerechtelijke geschillenregeling, blijft het individuele beroep het eerste middel waarover de consument beschikt om zijn rechten te doen naleven. Het is in ieder geval het enige middel dat de consument op algemene wijze en in alle gevallen de mogelijkheid biedt om een schadeherstel toegekend te krijgen, wanneer de aansprakelijkheid van de onderneming is aangetoond, en waarbij een bindende interpretatie van de wet tot stand komt.

[...]

In het domein van de bescherming van de consumentenrechten schrijft de rechtsvordering tot collectief herstel zich bijzonder goed in. [...] Inderdaad, vaak, zal het niet naleven door een onderneming van een wettelijke regel inzake consumentenbescherming of van een contractuele verbintenis mogelijks een beperkte individuele schade teweegbrengen. De economische schade voor de markt in haar geheel kan echter, gezien het grote aantal benadeelde consumenten, heel hoog oplopen. De benadeelde consument stapt niet naar het gerecht voor kleine bedragen, hij blijft dus benadeeld soms zelfs zonder het te weten. In een aantal gevallen zal een mogelijkheid van alternatieve geschillenregeling soelaas kunnen brengen. De collectieve rechtsvordering zal een structureel antwoord bieden aan het herstel van schade geleden door een groep consumenten die een gemeenschappelijk oorzaak heeft. De schaalgrootte die ze kunnen hebben, brengt mee dat rechtsvorderingen financieel haalbaar worden.

Naast de hypothese van de collectieve schade voor kleine bedragen die een groot aantal consumenten betreft, vaak aangehaald om de invoering van een collectieve rechtsvordering tot herstel in een rechtssysteem te rechtvaardigen, blijft de collectieve rechtsvordering een nuttig en doeltreffend instrument voor elke type van schade toegebracht aan een groot aantal consumenten, aangezien de bevoegde rechter op basis van feiten en motieven aangehaald als basis voor de rechtsvordering kan oordelen dat zij doelmatiger is voor de consument dan een gemeenschappelijke rechtsvordering. Om dit te beoordelen, wordt de verhouding tussen de bereikte resultaten (b.v. een akkoord voor een groot aantal consumenten of een beslissing ten gronde die tegenstelbaar is aan alle benadeelde consumenten) en de ingezette middelen (aantal rechtsvorderingen en ingeschakelde rechters) in rekening gebracht.

[...]

Deze criteria, (de aard van het feit waaruit de schade ontstaan is en het type van schade, de potentiële omvang en de aflijning van de groep, de identificeerbaarheid van de groepsleden in een vroeg stadium, zijn zoveel elementen waarmee de rechter rekening zal houden om te beoordelen of een rechtsvordering tot collectief herstel al dan niet geschikter is dan een gemeenschappelijke rechtsvordering » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 5, 7 en 8).

B.8.3. Met betrekking tot het bestreden artikel 4 is het volgende uiteengezet :

« De procedure zal enkel kunnen worden ingesteld indien de oorzaak van de schade na de inwerkingtreding van de wet optreedt, om de rechtszekerheid te garanderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 8).

B.9. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, wilde de wetgever, door een rechtsvordering tot collectief herstel op te nemen in het juridische arsenaal, de toegang van de consumenten tot de rechter versoepelen wat geringe vorderingen betreft, door de behandeling van zulke vorderingen te groeperen. In tweede instantie kon dat nieuwe juridische instrument de inachtneming versterken van de wetten en overeenkomsten die tot het toepassingsgebied ervan behoren, en zou het bijgevolg bijdragen tot een gezonde concurrentie op de markt.

B.10. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.11. De parlementaire voorbereiding verantwoordt de niet-toepassing van de bestreden wet op collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van die wet, door de bekommernis om « de rechtszekerheid te garanderen ».

B.12.1. Het is denkbaar dat het verstrijken van enige tijd, mogelijk verschillende jaren, tussen het zich voordoen van de gemeenschappelijke oorzaak van een collectieve schade en het instellen van een rechtsvordering tot collectief herstel, het vaststellen van de bestanddelen van de aansprakelijkheid, zoals die door de bestreden wet wordt georganiseerd, kan bemoeilijken.

B.12.2. Bovendien impliceert de exclusieve bevoegdheid die door artikel XVII.35 van het WER aan de Brusselse rechtscolleges wordt toegekend om kennis te nemen van de rechtsvorderingen tot collectief herstel, ook al kan zij worden gerechtvaardigd door onder meer redenen van specialisatie, van coherente rechtspraak en van doeltreffendheid, die werden uiteengezet tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 12 en 16), dat het niet mogelijk zou zijn geweest de bestreden wet toepasselijk te maken op het geheel van de collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet, zonder de voormelde rechtscolleges een risico van overbelasting en achterstand te doen lopen, dat niet verenigbaar is met de bekommernis van de wetgever om, via de bestreden wet, een betere rechtsbedeling en een betere verdediging van de consumentenrechten te waarborgen.

B.12.3. Ten slotte is het doel van de wetgever de ondernemingen aan te sporen de Europese verordeningen en wetgevingen die behoren tot het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel beter in acht te doen nemen, van nature toekomstgericht.

B.12.4. Uit het voorgaande volgt dat de uitsluiting uit het toepassingsgebied van de bestreden wet, van de collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak zich heeft voorgedaan vóór de inwerkingtreding van de wet, pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.13. Er dient niettemin te worden nagegaan of die uitsluiting geen onevenredige gevolgen heeft voor de consumenten die het slachtoffer zijn van zulke collectieve schade, aan wie aldus het voordeel van de bij de bestreden wet ingevoerde rechtsvordering tot collectief herstel wordt ontnomen.

Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, komt de rechtsvordering tot collectief herstel, bovenop de bestaande juridische instrumenten en rechtsvorderingen op het gebied van bescherming van consumentenrechten. De consument, en meer bepaald het eventuele slachtoffer van collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, en dat niet het voordeel kan genieten van de rechtsvordering tot collectief herstel, behoudt derhalve het voordeel van de andere juridische instrumenten en rechtsvorderingen, in het bijzonder de individuele vordering tot vergoeding van de geleden schade.

Artikel XVII.36, 3°, van het WER bepaalt overigens, als één van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de rechtsvordering tot collectief herstel, dat het beroep op die vordering « meer doelmatig [moet lijken] dan een rechtsvordering van gemeen recht ». Het komt de rechter toe te beoordelen of een rechtsvordering tot collectief herstel al dan niet meer doelmatig is dan een rechtsvordering van gemeen recht, en zulks op grond van verschillende criteria, in het bijzonder de aard van het feit waaruit de schade is ontstaan en het type van schade, de potentiële omvang en de aflijning van de groep, de identificeerbaarheid van de groepsleden in een vroeg stadium (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, p. 8). Daaruit volgt dat niet ervan mag worden uitgegaan dat, voor elke schade met een collectief karakter, de rechtsvordering tot collectief herstel voor de slachtoffers noodzakelijkerwijs een meer effectief rechtsmiddel is dan de individuele vordering, noch bijgevolg dat het ontnemen ervan de rechtsbescherming van die slachtoffers op onevenredige wijze zou raken.

B.14.1. Gelet op het voorgaande, zijn de in het bestreden artikel 4 vervatte uitsluiting en het daaruit volgende verschil in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.

B.14.2. De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen leidt niet tot een andere conclusie.

B.14.3. Het verzoek om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen, mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.15. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft de artikelen XVII.36, 1°, en XVII.37 van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014 (tweede middel)

B.16.1. De artikelen XVII.36, 1°, en XVII.37 van het WER zouden de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schenden: enerzijds, door de nieuwe rechtsvordering te beperken tot de schade die door consumenten wordt geleden wegens schending van, meer bepaald, de Europese verordeningen en wetgevingen bedoeld in artikel XVII.37, zouden de bestreden bepalingen de slachtoffers van collectieve schade die voortvloeit uit de schending van andere normen, discrimineren (eerste onderdeel); anderzijds, aangezien de bestreden wet volgens de verzoekende partijen zou impliceren dat de wetgever erkent dat voor bepaalde schade geen daadwerkelijk rechtsmiddel bestaat en dat de nieuwe rechtsvordering zou kunnen worden gelijkgesteld met een vorm van juridische bijstand in de zin van artikel 23 van de Grondwet, zouden de bestreden bepalingen op discriminerende wijze een categorie van burgers het recht op juridische bijstand en op een daadwerkelijk beroep ontnemen (tweede onderdeel).

Het Hof onderzoekt de twee onderdelen van het middel samen.

B.16.2. Volgens de memorie van toelichting :

« Artikel XVII.37. Dit artikel geeft een uitputtende opsomming van de wetten en de Europese normen waarvan de overtreding vatbaar is voor een rechtsvordering tot collectief herstel.

De boeken IV tot VII, IX, XI en XII van het Wetboek van economisch recht werden opgenomen voor zover ze consumentbeschermende bepalingen bevatten; verder staan twintigtal andere wetgevingen opgesomd die ook bepalingen bevatten ter bescherming van de consumentenrechten, alsook zeven Europese verordeningen. Ze zijn niet allemaal specifiek gericht op consumentenbescherming maar allemaal bieden ze door bepaalde aspecten rechten aan de consument.

Het wetsontwerp beoogt algemene bepalingen, waaronder bepalingen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de elektronische handtekening of nog de marktpraktijken en sectorale bepalingen. Er zijn reglementeringen in opgenomen op het vlak van de prijzen, de verzekeringen en de beroepsaansprakelijkheid, betreffende de gezondheid en de veiligheid van diensten en producten, op het vlak van het bank- en financiewezen, het personenvervoer, de reorganisatie en de energie, kortom allemaal consumentgevoelige sectoren. De schending van één van deze normen volstaat niet als dusdanig om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, de eiser moet de aan de consumenten toegebrachte schade nog aantonen.

Er weze benadrukt dat het wetsontwerp een procedure tot collectief herstel instelt in, en dus beperkt is tot een specifiek domein, met name dat van de consumentengeschillen. De wetten bedoeld in artikel XVII.37 dienen door de rechter te worden toegepast voor zover zij bijdragen tot de bescherming van de consument. De procedure tot collectief herstel kan bijvoorbeeld niet worden toegepast ten voordele van een groep aandeelhouders die in die hoedanigheid herstel van schade vorderen van hun vennootschap » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 21-22).

Volgens het Commissieverslag :

« Met betrekking tot de andere vragen luidt het antwoord van de minister : ' *le mieux est l'ennemi du bien* '. In de afgelopen twintig jaar heeft men veel nagedacht en geprobeerd, met het resultaat dat er uiteindelijk helemaal niets tot stand is gekomen, omdat men alles of niets wilde. Een nieuwe rechtsfiguur vergt voorzichtigheid, wat in dit debat een essentiële voorwaarde is.

Bewust werd ervoor gekozen om de vordering tot collectief herstel niet toe te passen op elke onrechtmatige daad in de zin van artikel 1382 B.W. Indien dat wel gedaan wordt, neemt het debat een immense omvang en wanneer men er stilaan uit wijs raakt, is de zittingsperiode voorbij. Het voorliggende wetsontwerp moet dan ook als een eerste bescheiden stap worden opgevat, met een goed afgelijnd voorwerp (*in casu*, het consumentenrecht, dat een federale aangelegenheid is), met een specifieke procedure en duidelijke garanties, waarbij exclusieve bevoegdheid wordt toegekend aan de hoven en rechtbanken te Brussel.

Bedoeling is zekerheid te hebben dat de rechtsfiguur kan worden ingevoerd. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst de formule uitgebreid wordt en misschien is het zelfs wenselijk. Maar dat zal eerst beoordeeld moeten worden. Een eerste evaluatie komt er reeds in 2017. De ervaring op grond van het voorliggende ontwerp zal eventueel de basis voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen vormen.

Anderzijds kan men niet volhouden dat de ambitie van het wetsontwerp zo beperkt is als sommige leden laten uitschijnen. Consumentenrecht omvat namelijk heel de wet op de marktpraktijken, wat niet min is. Bovendien komen ' *small claims* ' ook het vaakst in groten getale voor in dat consumentenrecht, dus precies daar is de nood het hoogst en de leemte in het recht het grootst » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, pp. 16 en 17).

B.16.3. Door het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel te beperken, heeft de wetgever een domein willen beogen – dat van het consumentenrecht – dat, enerzijds, omvangrijk is wat de betrokken wetgevingen betreft, en waarin zich, anderzijds, een groot aantal gevallen van beperkte individuele schade (« *small claims* ») zou voordoen, waarop hij precies wilde inspelen met de invoering van die nieuwe rechtsvordering.

Overigens blijkt dat het vanuit een bekommernis van doeltreffendheid is dat de wetgever een geleidelijke benadering heeft verkozen, en tegelijkertijd heeft aangekondigd dat een uitbreiding van het oorspronkelijke toepassingsgebied van de wet of een eventuele aanpassing van de wet (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 22) op een later tijdstip zou kunnen plaatsvinden, na een evaluatie.

B.17. Er dient te worden onderzocht of, gelet op die doelstellingen, het in B.16.1 vermelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt in sociaal-economische aangelegenheden zou het Hof de verschillen in behandeling die volgen uit de door de wetgever gemaakte keuzes alleen kunnen afkeuren indien er geen redelijke verantwoording voor die keuzes zou bestaan.

B.18. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

De wetgever heeft immers, in het bestreden artikel XVII.37, de Europese verordeningen en de wetgevingen opgesomd waarvan een mogelijke inbreuk aanleiding kan geven tot een rechtsvordering tot collectief herstel krachtens artikel XVII.36, 1^o. Die teksten hebben bovendien gemeen dat zij bijdragen tot de bescherming van de consumenten.

B.19.1. Door de Europese verordeningen en de wetgevingen waarvan een eventuele inbreuk door een onderneming – naast een inbreuk op haar contractuele verplichtingen – aanleiding kan geven tot een rechtsvordering tot collectief herstel, te beperken tot die welke zijn vermeld in het bestreden artikel XVII.37, dekt de wetgever een sector, namelijk die van de consumentengeschillen, waarvoor hij redelijkerwijs ervan kon uitgaan dat zich in die sector een zeer aanzienlijk deel van het aantal gevallen van collectieve schade in de zin van artikel 2 van de bestreden wet, zou voordoen, waarvan de wetgever het herstel wilde vergemakkelijken. De in het bestreden artikel XVII.37 vermelde Europese verordeningen en Belgische wetgevingen zijn overigens zeer uitgebreid en dragen op ruime wijze bij tot de bescherming van de consument.

In dat dubbel opzicht sluit de bestreden wet aan op de doelstellingen die door de Europese Unie worden nagestreefd met de aanbeveling 2013/396/EU van de Europese Commissie van 11 juni 2013 « over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten ». Immers, enerzijds, beoogt die aanbeveling herhaaldelijk, als *ratio legis*, – naast een betere toegang tot de rechter – de rechten van de consumenten, en dat in verschillende overwegingen ervan, ongeacht of het meer bepaald erom gaat een hoog niveau van bescherming ervan te waarborgen (overweging 1), de toegang tot de rechter te vergemakkelijken in geval van schending van die rechten (overwegingen 1 en 4) of schadevergoeding te verkrijgen voor « geringe vorderingen in consumentenzaken », waarvoor « individueel verhaal [...] het gebruikelijke instrument [is] om geschillen te beslechten ter voorkoming van schade en om schadevergoeding te vragen » (overweging 8). Anderzijds, wordt in overweging 7 de « consumentenbescherming » vermeld bij de gebieden waarop « de aanvullende private handhaving van aan het EU-recht ontleende rechten in de vorm van collectief verhaal [...] nuttig [is] ». Bovendien blijkt dat andere gebieden die in die laatste overweging worden beoogd, zoals de bescherming van persoonsgegevens, de concurrentie en de reglementering inzake financiële diensten, ook worden gedekt, zij het gedeeltelijk, door bepaalde wetten vermeld in het bestreden artikel XVII.37.

B.19.2. Wat de geleidelijke benadering betreft waarvoor de wetgever opteerde, kan worden aangenomen dat, onder andere elementen, het vernieuwende karakter van de rechtsvordering tot collectief herstel, de complexiteit van de toepasselijke procedure alsook de exclusieve bevoegdheid van de Brusselse rechtscolleges om van die vorderingen kennis te nemen, de wetgever ertoe konden aanzetten om die nieuwe rechtsvordering, in eerste instantie, te beperken tot de bescherming van de consumentenrechten.

In de parlementaire voorbereiding wordt bovendien erop gewezen dat een evaluatieprocedure zou plaatsvinden teneinde de wetgeving aan te passen of uit te breiden (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 22).

B.19.3. Bijgevolg is de beperking van het toepassingsgebied pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.20. Gelet op het voorgaande, en om de in B.13 vermelde redenen, blijkt niet dat de rechten van de slachtoffers van collectieve schade op onevenredige wijze worden aangetast.

De afweging van de aanwezige belangen waartoe de wetgever is overgegaan – meer bepaald tussen, enerzijds, de belangen van de slachtoffers van de betrokken collectieve schade en van de ondernemingen en, anderzijds, de bekommernis om voor die schade de toegang tot de rechter te versterken en tegelijkertijd een goede invoering van de nieuwe rechtsvordering voor de betrokken rechtscolleges te waarborgen – overschrijdt niet de beoordelingsvrijheid die de wetgever in zulk een aangelegenheid heeft.

B.21. De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen leidt niet tot een andere conclusie.

B.22. Het verzoek om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.23. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft artikel XVII.39 van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014 (derde middel)

B.24. Het bestreden artikel XVII.39 somt in het tweede lid, op beperkende wijze, de verenigingen (1° en 2°) en de openbare dienst (3°) op die kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger. Overigens bepaalt artikel XVII.40 dat de groepsvertegenwoordiger tijdens de volledige procedure moet voldoen aan de voorwaarden bedoeld in het voormelde artikel XVII.39.

Ten slotte maakt artikel XVII.36, 2°, van de inachtneming van datzelfde artikel XVII.39, een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering tot collectief herstel ten aanzien van de verzoeker, naast het feit dat die verzoeker door de rechter « geschikt » wordt bevonden.

B.25. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door artikel XVII.39, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : VWEU).

De verzoekende partijen zetten onder meer uiteen dat de vereiste van erkenning, die wordt opgelegd aan de verenigingen bedoeld in het bestreden artikel XVII.39, een vrijwel discretionaire bevoegdheid aan de Minister zou verlenen. Dat zou, enerzijds, de vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie, die niet zulk een erkenning genieten, en, anderzijds, de andere gerechtelijke mandatarissen, zoals de advocaten, die benadeelden zouden kunnen vertegenwoordigen met betere waarborgen inzake onafhankelijkheid en afwezigheid van belangenconflicten, discrimineren.

B.26.1. Volgens de memorie van toelichting :

« Artikel XVII.39. De groep heeft maar één enkele vertegenwoordiger. Natuurlijke personen mogen nooit een groep vertegenwoordigen. De vertegenwoordiging van de groep door een natuurlijke persoon, al dan niet zelf benadeeld door de collectieve schade, is inderdaad niet wenselijk :

- zij moedigt de benadeelde personen niet aan om zich te groeperen (wat bepaalde fases zoals het bepalen van de schade zou kunnen bemoeilijken), daar zij krediet of representativiteit mist; zij houdt ook risico's in wat betreft de geschiktheid om de procedure te leiden (bv. voor de financiële risico's die verband houden met de procedure, om de informatiebehoefte van de benadeelde personen te evalueren,...);

- zij kan leiden tot onrechtmatige procedures, niet alleen omdat een onervaren, natuurlijke persoon zijn kansen op welslagen verkeerd zou kunnen inschatten, maar vooral omdat sommigen een volwaardige, winstgevende bezigheid zouden kunnen maken van het indienen van rechtsvorderingen tot collectief herstel.

De wet somt op wie als groepsvertegenwoordiger kan optreden. Het voorliggend wetsontwerp opteert voor ' *ideological plaintiff* ' (S. VOET, *l.c.*, p. 689) om de efficiëntie en de kwaliteit van de rechtsvordering tot collectief herstel te verzekeren en om onrechtmatige of roekeloze procedures te vermijden. Eerst en vooral zijn er, omwille van hun bedoeling de consumentenbelangen te verdedigen, de consumentenverenigingen, op voorwaarde dat ze rechtspersoonlijkheid bezitten en in de Raad voor het Verbruik zetelen of door de minister zijn erkend op grond van criteria die via koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in ministerraad, worden bepaald. Op deze manier zijn de erkenningsmodaliteiten dezelfde als deze die zijn voorzien in titel 1 van dit boek voor wat betreft de vordering tot staking (artikel XVII.7, 4°) (zie de opmerking in het advies van de Raad van State daaromtrent, in randnr. 18).

Daarnaast kunnen ook andere verenigingen gerechtigd zijn om als groepsvertegenwoordiger op te treden, nl. wanneer ze voldoen aan de gestelde voorwaarden :

- de rechtspersoonlijkheid bezitten;
- erkend zijn door de minister;
- een maatschappelijk doel hebben dat een rechtstreeks verband heeft met de collectieve schade;
- niet op duurzame wijze een economisch doel nastreven;
- minstens reeds drie jaar de rechtspersoonlijkheid bezitten.

Dergelijke vereniging zal moeten aantonen dat ze ook een werkelijke activiteit heeft overeenkomstig het maatschappelijk doel en dat aansluit bij het belang dat ze wil verdedigen doorheen een rechtsvordering tot collectief herstel.

Het is de rechter die, geval per geval, zal oordelen of deze verenigingen de nodige kwaliteiten hebben om als groepsvertegenwoordiger op te treden.

Ook de autonome openbare dienst als bedoeld in artikel XVI.5 van dit Wetboek ten slotte, kan de hoedanigheid van groepsvertegenwoordiger krijgen, doch enkel in de onderhandelingsfase. Dit is te verzoenen met zijn andere taken die zich vooral voordoen in individuele dossiers waar hij zal pogen te bemiddelen tussen een individuele consument en een onderneming. Wanneer hij zal optreden in het kader van een collectieve procedure, overstijgt dit een individuele tussenkomst. In dat geval zal hij immers een groep onbekende consumenten vertegenwoordigen voor wie hij (in de meeste gevallen) nog niet ten individuen titel is tussengekomen. Indien de onderhandelingsfase niet leidt tot een akkoord, zal de procedure ten gronde door een andere groepsvertegenwoordiger dienen te worden verdergezet.

Naast het hebben van de hoedanigheid, dient elke groepsvertegenwoordiger die zich voor de rechter aanbiedt om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, door deze laatste ook *in concreto* geschikt te worden bevonden. Het is niet omdat een rechtssubject hoedanigheid heeft om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen dat hij of zij per definitie een geschikte groepsvertegenwoordiger is. Bij een rechtsvordering tot collectief herstel treden de groepsleden niet op als procespartij, noch geven zij een uitdrukkelijk mandaat aan de groepsvertegenwoordiger. Aan de andere kant zullen zij wel gebonden zijn door de (positieve of negatieve) uitspraak van de door de groeps- en procesvertegenwoordiger nagestreefde rechtspleging. Dit verstrekkende gevolg brengt met zich mee dat de geschiktheid van die laatste van primordiaal belang is voor de afwezige groepsleden, die voor wat betreft het afdwingen van hun materieelrechtelijke aanspraken immers volledig zijn aangewezen op de groepsvertegenwoordiger. Die geschiktheid is evenzeer belangrijk voor de verweerder die als gevolg van de sluiswachterfunctie die de groeps- en procesvertegenwoordiger uitoefenen, tegen lichtzinnige vorderingen moet worden beschermd. Die geschiktheidsvoorwaarde is ook van belang indien zich verschillende potentiële groepsvertegenwoordigers aanbieden (S. VOET, 'Een Belgische vertegenwoordigende collectieve rechtsvordering', Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012, nr. 141). Wanneer zich naar aanleiding van een collectieve schade meerdere kandidaten aanbieden als groepsvertegenwoordiger, zal de rechter op basis van het geschiktheidsonderzoek nagaan welke kandidaat het meest geschikt is om de groep te vertegenwoordigen. Er kan geen 'first come, first serve' principe zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 25-27).

Volgens het Commissieverslag :

« Het betreft een doelmatige procedure, die vanuit de belangen van de consument en proceseconomische efficiëntie vertrekt.

Het gaat om een unieke Belgische procedure, zonder te vervallen in de valkuilen van excessen – zoals bijvoorbeeld het Amerikaanse 'class action', waarmee de groepsvordering niet mag worden verward. In het trans-Atlantische 'common law' is deze rechtsfiguur namelijk een soort strafvordering, die van het volk uitgaat. Door dat penale aspect kunnen in de Verenigde Staten van Amerika de bedragen, waartoe een persoon kan worden veroordeeld, de schade aanzienlijk overstijgen. In de continentale rechtstelsels daarentegen staat het openbaar ministerie in voor de vervolging, en vordert de burger alleen schadevergoeding, maar geen straf. De groepsvordering wordt uiteraard op maat van het Belgisch recht, dat uit de Romeinsrechtelijke traditie voortspruit, gesneden. Om buitengewone schadeclaims tegen te gaan, kunnen advocaten in België daarom trouwens ook niet optreden met de hoedanigheid van 'groepsvertegenwoordiger'. Ze behouden natuurlijk wel hun recht om in een zaak, die op een groepsvordering steunt, te pleiten.

[...]

Daarnaast zij onderstreept dat de procedure er niet op gericht is winsten te genereren, of een nieuwe economische activiteit uit de grond te stampen. Dat is de reden waarom advocaten van de procedure uitgesloten worden als raadslieden die met een mandaat in rechte optreden, maar ze mogen uiteraard wel aanwezig zijn en advies verstrekken. De consumentenorganisaties blijven aan het roer. Het oogmerk van de wetgever is het recht een kans te geven; de economische belangen van advocaten moeten niet de overhand krijgen. Om dezelfde redenen mogen consumentenorganisaties slechts de vergoeding van hun kosten vragen. Ook in hun relaties met benadeelde consumenten zijn 'pacta de quota litis' niet toegestaan. De wetgever stelt dus duidelijke grenzen.

Zal de minister verenigingen kunnen erkennen en bestaat er een risico op willekeur ?

Niet alleen bepaalt de wet voorwaarden, maar willekeur is nu het voorbeeld bij [uitstek] op grond waarvan de afdeling administratie van de Raad van State een beslissing van de minister kan vernietigen. Ontstentenis van motivering of een inadequate motivering, waarop ook maar een schijn van willekeur rust, leidt tot vernietiging van de erkenning. Dit is een fundamenteel beginsel van het Belgisch bestuursrecht; de scheiding der machten berust op het principe dat de wetgever de wetten maakt, de uitvoerende macht ze uitvoert, en de rechterlijke macht – *in casu* de administratieve rechtbank die de afdeling administratie van de Raad van State is – controleert of de uitvoerende macht het hogere gezag van de wet eerbiedigt, dan wel schendt, en hij kan zeer ingrijpend optreden. Bij willekeur spreekt de Raad van State onomwonden de nietigheid van de bevoegdheidsoverschrijdende rechtshandeling van de minister uit.

Kortom, van willekeur is geen sprake; de minister moet integendeel de regels naleven.

Het zou evenmin verstandig zijn om alle mogelijke gevallen in detail in de wet uit te werken, omdat men anders binnen de kortste keren achter de maatschappelijke evolutie zou aanhollen. De wetgever moet niet trachten het verenigingsleven van de komende vijftien jaar te vatten.

Wat de financiering betreft, zal van de organisaties wel een inspanning worden geleverd, maar verwacht wordt dat het zal lukken. Anderzijds is de procedure vermoedelijk niet meteen duur. Door het feit dat talrijke consumenten zich verenigen, worden de kosten bovendien nog eens gedrukt.

Het rechtsmiddel is niet bedoeld om het om de haverklap aan te wenden; hopelijk blijft een vordering tot collectief herstel veeleer uitzonderlijk, wanneer veel consumenten nood hebben aan een principiële oplossing.

[...]

De minister verstrekt volgend antwoord :

1. Het ontwerp sluit inderdaad uit dat een beroep wordt gedaan op instrumenten zoals 'punitive damages' en 'contingency fees'. Er werd voor een evenwicht gekozen door de toepassing van het gemeen recht te laten spelen. De eiser neemt een risico indien tot de onontvankelijkheid van de vordering wordt beslist, of indien de rechter oordeelt dat de onderneming niet aansprakelijk is. In beide gevallen zal de groepsvertegenwoordiger opdraaien voor de procedurekosten van de verweerder volgens de klassieke regel van het gerechtelijk recht. Het vormt een bescherming tegen 'onbezonnen' rechtsvorderingen tot collectief herstel en bevordert tevens de weg van een voorafgaand minnelijk akkoord dat minder financiële risico's inhoudt.

2. Zoals hiervoor werd uiteengezet, gaat het om een bereikt evenwicht waarover wel degelijk werd nagedacht. Een vereniging, zoals bijvoorbeeld de vzw Test-Aankoop, beschikt over een budget voor geschillen en zou in staat moeten zijn een rechtsvordering tot collectief herstel in te dienen.

3. Op basis van artikel XVII.39 is de rechtsvordering tot collectief herstel inderdaad voorbehouden voor bepaalde categorieën van rechtspersonen. In de memorie worden uitvoerig de redenen van deze keuze uiteengezet. Het komt erop aan te vermijden dat rechtsvorderingen tot collectief herstel 'te pas en te onpas' worden ingediend en dat bepaalde feitelijke verenigingen of bepaalde advocatenkantoren er een echte *business* van zouden maken. Er is geen sprake van te discrimineren, maar ervoor te zorgen dat de sereniteit en de goede gang van de economische activiteit worden gevrijwaard.

De vakbonden kunnen geen rechtsvordering indienen op basis van Boek XVII, titel 2, aangezien ze geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Het is geenszins zo dat de advocaten uit te rechtzalen geweerd worden in het kader van de rechtsvordering tot collectief herstel aangezien, hoewel de rechtsvordering voorbehouden is voor bepaalde categorieën van groepsvertegenwoordigers (die de groep zonder mandaat vertegenwoordigen), niets belet dat voornoemde vertegenwoordigers een beroep doen op de diensten van een advocaat om hen bij de procedure te vertegenwoordigen (dit keer wel met een mandaat) » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/04, pp. 5-6, 17-18 en 25-26).

B.26.2. Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever, door te kiezen voor een beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, de kwaliteit en de doeltreffendheid van die nieuwe procedure heeft willen verzekeren, met inachtneming van het belang van de consumenten.

Hij heeft overigens lucratieve of roekeloze procedures willen vermijden en, in het licht van buitenlandse ervaringen, het risico van buitensporig geachte schadevergoedingen willen voorkomen.

Ten slotte, ook al heeft hij gekozen voor een mechanisme van erkenning voor de in het bestreden artikel XVII.39 bedoelde verenigingen, toch heeft hij die erkenning niet willen onttrekken aan de gebruikelijke jurisdictionele toetsingen ter zake.

B.27. Er dient te worden onderzocht of de beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep van benadeelde consumenten te vertegenwoordigen, redelijk verantwoord is in het licht van de doelstellingen die aldus door de wetgever worden nagestreefd.

B.28. Door op exhaustieve wijze de rechtspersonen en openbare dienst op te sommen, doet het bestreden artikel XVII.39 het in het geding zijnde verschil in behandeling steunen op een objectief criterium.

B.29. Overigens is die beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep consumenten te vertegenwoordigen in het kader van de betrokken rechtsvordering pertinent in het licht van de voormelde doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd.

De wetgever kon immers ervan uitgaan dat de kwalitatieve en kwantitatieve filter die aldus werd ingevoerd, ertoe zou bijdragen dat de rechtsvorderingen tot collectief herstel echt zouden zijn toegespitst op het belang van de consumenten.

B.30.1. De advocaten hebben een aanzienlijk aandeel in de rechtsbedeling. Zij zijn onderworpen aan strikte deontologische regels, waarvan de inachtneming in eerste aanleg wordt verzekerd door de tuchtraad van de Orde. Die kan, naar gelang van het geval, « waarschuwen, berispen, schorsen voor een termijn van ten hoogste één jaar, schrappen van het tableau, van de lijst van advocaten die hun beroep uitoefenen onder de beroepstitel van een andere lidstaat van de Europese Unie of van de lijst van stagiairs » (artikel 460, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

De voormelde parlementaire voorbereiding van de bestreden wet kan dus niet worden gevolgd wanneer wordt beweerd, op basis van elementen uit buitenlandse rechtssystemen, dat groepsvertegenwoordiging niet aan de advocaten is toevertrouwd omdat het meer bepaald erop aankomt buitengewone schadeclaims tegen te gaan of te vermijden dat schadeclaims « te pas en te onpas » worden ingediend, waardoor enkel de eigen belangen van de advocaten de overhand zouden krijgen.

B.30.2. De wetgever vermocht, integendeel, redelijkerwijze ervan uit te gaan dat het van het belang was om de bevoegdheid om in rechte te treden als groepsvertegenwoordiger te beperken tot de door hem beoogde verenigingen en openbare dienst, wegens de bijzonderheden van de rechtsvordering tot collectief herstel, de specialisatie van die verenigingen en openbare dienst, het doel van die verenigingen – namelijk de verdediging van consumenten – of hun maatschappelijk doel dat in rechtstreeks verband staat met de geleden collectieve schade, alsook de bekommernis om het aantal vorderingen niet te hoog te laten oplopen.

Bovendien verhinderen de bestreden bepalingen in geen enkel opzicht dat de vereniging die zulk een vordering instelt, zich in rechte kan laten bijstaan en vertegenwoordigen door een advocaat.

B.30.3. Er kan niet worden beweerd, zoals de verzoekende partijen doen, dat *de facto* één enkele vereniging zonder winstoogmerk ertoe zou worden gebracht om op te treden, noch dat een groot aantal benadeelden nooit een vertegenwoordiger zouden vinden die een rechtsvordering kan instellen.

Hoewel het optreden van de autonome openbare dienst, bedoeld in 3^o van het tweede lid van het bestreden artikel XVII.39, beperkt is tot de hypothese waarin die bepaling voorziet, beogen de punten 1^o en 2^o van datzelfde lid echter een aantal verenigingen zonder winstoogmerk die hetzij reeds over de vereiste hoedanigheid beschikken, hetzij daarover kunnen beschikken na de erkenning waarin die bepalingen voorzien te hebben verkregen.

Wat die erkenning betreft – in het bijzonder wanneer het gaat om een beslissing tot weigering of intrekking –, dient te worden vastgesteld dat, zoals erop werd gewezen tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 18), de wettigheid van zulk een beslissing kan worden getoetst door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de hoven en rechtbanken zodat het door de verzoekende partijen aangevoerde risico op willekeur of gebrek aan onafhankelijkheid waartoe de vereiste van een erkenning zou leiden, niet is aangetoond. Het afkeuren van een onwettige weigering of intrekking van een erkenning behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Met betrekking tot de mogelijkheid dat een groepsvertegenwoordiger in de loop van de procedure niet meer zou voldoen aan de voorwaarden bedoeld in het bestreden artikel XVII.39 (artikel XVII.40), volstaat de vaststelling dat de lopende procedure kan worden overgenomen door een andere groepsvertegenwoordiger, met inachtneming van de voormelde bepalingen.

B.30.4. De voormelde aanbeveling 2013/396/EU van de Europese Commissie wijst bij de « gemeenschappelijke beginselen die gelden voor collectieve vorderingen tot staking en voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding », op de bekommernis om de vereiste hoedanigheid van de groepsvertegenwoordiger te omkaderen, meer bepaald om zich ervan te vergewissen dat het instellen van een rechtsvordering tot collectief herstel wordt geleid door het belang van de benadeelde consumenten, en niet door particuliere belangen.

B.30.5. Ten slotte is de rechtsvordering tot collectief herstel een nieuwe rechtsvordering, bovenop de bestaande juridische instrumenten en rechtsvorderingen op het gebied van bescherming van consumentenrechten, die die laatste echter niet vervangt.

Daaruit volgt dat, in de veronderstelling dat slachtoffers van collectieve schade in de zin van de bestreden wet geen groepsvertegenwoordiger vinden om een schadevergoeding te vorderen in het kader van een rechtsvordering tot collectief herstel, het hun vrij staat om in rechte te treden in het kader van een individuele vordering.

B.30.6. De beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep benadeelde consumenten te vertegenwoordigen, is bijgevolg niet zonder redelijke verantwoording.

De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen, leidt niet tot een andere conclusie.

B.30.7. Het verzoek om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen, mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.31. De verzoekende partijen voeren eveneens de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU. De vereiste van erkenning, die wordt opgelegd aan de verenigingen bedoeld in het bestreden artikel XVII.39, zou vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie die niet zulk een erkenning genieten, discrimineren.

In hun memorie van antwoord voegen de verzoekende partijen daaraan toe dat een dergelijke vereiste ook in tegenspraak is met de artikelen 16 en 20 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna : de Dienstenrichtlijn).

Aangezien die richtlijn het dienstenverkeer zoals bedoeld in artikel 56 van het VWEU in bepaalde opzichten en sectoren harmoniseert, kan de verwijzing naar die bepalingen niet beschouwd worden als een nieuw middel.

B.32. De artikelen 56 en 57 van het VWEU bepalen :

« Artikel 56

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd.

Artikel 57

In de zin van de Verdragen worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.

De diensten omvatten met name werkzaamheden :

- a) van industriële aard,
- b) van commerciële aard,
- c) van het ambacht,
- d) van de vrije beroepen.

Onverminderd de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, kan degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke die staat aan zijn eigen onderdanen oplegt ».

De artikelen 16 en 20 van de Dienstenrichtlijn – die ook van toepassing is op de lidstaten van de Europese Economische Ruimte krachtens het besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 45/2009 van 9 juni 2009 « tot wijziging van bijlage X (Audiovisuele diensten) en bijlage XI (Telecommunicatiediensten) bij de EER-Overeenkomst » – bepalen :

« Artikel 16 - *Vrij verrichten van diensten*

1. De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen :

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

2. De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen :

- a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;
- b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet;
- c) een verbod voor de dienstverrichter op hun grondgebied een bepaalde vorm of soort infrastructuur, met inbegrip van een kantoor of kabinet, op te zetten om de betrokken diensten te verrichten;
- d) de toepassing van een specifieke contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen verhindert of beperkt;
- e) een verplichting voor de dienstverrichter om specifiek voor de uitoefening van een dienstenactiviteit een door hun bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument te bezitten;
- f) eisen, andere dan die welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk, die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting en materiaal die een integrerend deel van de dienstverrichting vormen;
- g) beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19.

3. De lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, wordt niet verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook wordt die lidstaat niet verhinderd om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn voorschriften inzake de arbeidsvoorwaarden toe te passen, waaronder die welke zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten.

4. Uiterlijk op 28 december 2011 doet de Commissie, na raadpleging van de lidstaten en de sociale partners op communautair niveau, het Europees Parlement en de Raad een verslag over de toepassing van dit artikel toekomen, waarin zij nagaat of het nodig is harmonisatiemaatregelen met betrekking tot de onder deze richtlijn vallende dienstenactiviteiten voor te stellen ».

« Artikel 20 - *Discriminatieverbod*

1. De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn.

2. De lidstaten zien erop toe dat de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter toegankelijk voor het publiek worden gemaakt, geen discriminatoire bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer bevatten, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende voorwaarden voor toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd ».

B.33. Zoals blijkt uit artikel 1 van de Dienstenrichtlijn, gelezen in samenhang met de consideransen 2 en 5 ervan, stelt die richtlijn algemene bepalingen vast die de verwijdering beogen van de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen die lidstaten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt. Volgens de artikelen 2, lid 1, en 4, is die richtlijn aldus van toepassing op elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter, ongeacht of deze al dan niet duurzaam in de lidstaat van bestemming is gevestigd, met uitzondering van uitdrukkelijk uitgesloten activiteiten (HvJ, 11 juli 2013, *Femarbel*, C-57/12, punten 31 en 32).

Het door de Europese Commissie vastgestelde *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn* (Luxemburg, 2007, p. 10) verduidelijkt dat de Dienstenrichtlijn in beginsel van toepassing is op alle diensten die daarvan niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten. Het enkele feit dat een activiteit wordt verricht door de Staat, een overheidsinstantie of een vereniging zonder winstoogmerk betekent niet dat geen sprake zou zijn van een dienst in de zin van het VWEU en de Dienstenrichtlijn. Of de vergoeding, die de tegeprestatie vormt voor de dienst, wordt voldaan door de afnemer van de dienst of door een derde is niet relevant (HvJ, 26 april 1988, *Bond van Adverteerders t. Staat der Nederlanden*, C-352/85, punt 16; 12 juli 2001, *Smits en Peerbooms*, C-157/99, punten 55-58; 13 mei 2003, *Müller-Fauré en van Riet*, C-385/99, punt 103), op voorwaarde dat de dienst niet grotendeels wordt gefinancierd uit de overheidsmiddelen (HvJ, 7 december 1993, *Wirth/Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, punten 15-17).

Hoewel de voormelde bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten enkel van toepassing zijn op diensten die mits een economische tegeprestatie worden verricht, geeft considerans 32 van de Dienstenrichtlijn aan dat zij aansluit bij de wetgeving van de Europese Unie inzake consumentenbescherming, zoals de richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. Blijkens considerans 33 beoogt de Dienstenrichtlijn ook diensten aan particulieren inzake juridische bijstand.

Het is bijgevolg aannemelijk dat het optreden als groepsvertegenwoordiger door een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen als bedoeld in de bestreden bepaling, onder voormelde bepalingen valt, nu geen van de uitzonderingen vermeld in artikel 2, lid 2, van de Dienstenrichtlijn van toepassing is.

Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten het recht van dienstverrichters eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt daartoe voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

B.34. Het in het bestreden artikel XVII.39, tweede lid, 1^o, vervatte vereiste dat een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen rechtspersoonlijkheid bezit en « in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigd is of door de minister, volgens criteria vast te stellen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, erkend is » doet afbreuk aan het bepaalde in artikel 16, lid 2, onder b), van de Dienstenrichtlijn dat bepaalt dat de lidstaten geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten stellen door ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter « een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied » te eisen. Hetzelfde geldt voor wat betreft het in het bestreden artikel XVII.39, tweede lid, 2^o, vervatte vereiste dat het gaat om « een vereniging met rechtspersoonlijkheid die door de minister erkend is, waarvan het maatschappelijk doel in rechtstreeks verband staat met de collectieve schade die door de groep is geleden en die niet op een duurzame wijze een economisch doel nastreeft ».

Het blijkt niet dat de daaruit resulterende belemmering van in andere lidstaten gevestigde verenigingen gerechtvaardigd zou zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu.

B.35. De voormelde Aanbeveling 2013/396/EU bepaalt :

« Grensoverschrijdende zaken

17. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een geschil betrekking heeft op natuurlijke personen of rechtspersonen uit verscheidene lidstaten, nationale voorschriften over ontvankelijkheid of over de bevoegdheid van buitenlandse groepen eisers of vertegenwoordigende instanties uit andere nationale rechtssystemen, niet verhinderen dat één enkele collectieve vordering kan worden ingesteld voor één enkele rechterlijke instantie.

18. Elke vertegenwoordigende instantie die van tevoren officieel door een lidstaat is aangewezen als bevoegde instantie om representatieve vorderingen in te stellen, moet zich kunnen wenden tot de rechter in de lidstaat die bevoegd is om de situatie van massaschade te behandelen ».

B.36. Punt 4 van de voormelde Aanbeveling bepaalt :

« Bevoegdheid om een representatieve vordering in te stellen

4. De lidstaten wijzen vertegenwoordigende instanties aan die bevoegd zijn om representatieve vorderingen in te stellen op grond van duidelijk omschreven voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen. Deze voorwaarden omvatten ten minste de volgende vereisten :

a) de instantie moet een non-profit-karakter hebben;

b) er moet een direct verband zijn tussen de belangrijkste doelstellingen van de instantie en de aan het EU-recht ontleende rechten waarvan wordt beweerd dat ze zijn geschonden en waarvoor de vordering wordt ingesteld, en

c) de instantie moet over voldoende capaciteit beschikken qua financiële en personele middelen en juridische expertise om verscheidene eisers zo goed mogelijk te vertegenwoordigen in hun belang ».

Door niet erin te voorzien dat vertegenwoordigende instanties uit andere lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte die beantwoorden aan de vereisten van punt 4 van de voormelde Aanbeveling kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger, schendt de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.

B.37. Aangezien de vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de bestreden bepaling toe te passen met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, staat het, in afwachting van een optreden van de wetgever, aan de bevoegde rechter om rekening houdend met de in B.36 vermelde criteria een einde te maken aan de schending van die normen. Allezins kan de rechter een rechtsvordering tot collectief herstel niet onontvankelijk verklaren indien zij is ingesteld door een organisatie als bedoeld in artikel 4, lid 3, van de richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, die ook geldt ten aanzien van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte ingevolge het Besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 35/2010 van 12 maart 2010 tot wijziging van bijlage XIX (Consumentenbescherming) bij de EER-overeenkomst.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt artikel XVII.39 van het Wetboek van economisch recht, ingevoegd bij de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ' Rechtsvordering tot collectief herstel ' in boek XVII ' Bijzondere rechtsprocedures ' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht », in zoverre het er niet in voorziet dat vertegenwoordigende instanties uit andere lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte, die beantwoorden aan de vereisten in punt 4 van de aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie van 11 juni 2013 « over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten » kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 maart 2016.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
J. Spreutels

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2016/201718]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 41/2016 vom 17. März 2016

Geschäftsverzeichnisnummer 6076

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 3 (teilweise) und 4 des Gesetzes vom 28. März 2014 «zur Einfügung von Titel 2 ' Kollektive Schadenersatzklage ' in Buch XVII ' Besondere Gerichtsverfahren ' des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches», erhoben von Jean-Marc Van Nypelseer und Robert Wttervulgh.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und E. De Groot, und den Richtern L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 29. Oktober 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. November 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 3 (teilweise) und 4 des Gesetzes vom 28. März 2014 «zur Einfügung von Titel 2 ' Kollektive Schadenersatzklage ' in Buch XVII ' Besondere Gerichtsverfahren ' des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches» (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. April 2014): Jean-Marc Van Nypelseer und Robert Wttervulgh, unterstützt und vertreten durch RA L. Arnauts, in Brüssel zugelassen.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Befasst wurde der Gerichtshof mit einer Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 des Gesetzes vom 28. März 2014 «zur Einfügung von Titel 2 ' Kollektive Schadenersatzklage ' in Buch XVII ' Besondere Gerichtsverfahren ' des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches» (nachstehend: Gesetz vom 28. März 2014).

Artikel 3 wird insofern angefochten, als er in das Wirtschaftsgesetzbuch einen Artikel XVII.36 Nr. 1 und einen Artikel XVII.37 (zweiter Klagegrund), einen Artikel XVII.39 (dritter Klagegrund), einen Artikel XVII.43 § 2 Nr. 7 (vierter Klagegrund), einen Artikel XVII.67 Absatz 2 (fünfter Klagegrund) und einen Artikel XVII.69 erster Gedankenstrich (sechster Klagegrund) einfügt.

In Bezug auf das Interesse

B.2. Dem Ministerrat zufolge würden die klagenden Parteien nicht das erforderliche Interesse nachweisen.

B.3. Artikel 142 der Verfassung und Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist.

Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

Die Popularklage ist nicht zulässig. Wenn kein ausreichend individualisierter Zusammenhang zwischen der angefochtenen Norm und der Situation der klagenden Partei besteht, ist die Klage als Popularklage zu betrachten, die der Verfassungsgeber nicht zulassen wollte.

B.4. Die erste klagenden Partei weist das erforderliche Interesse in Bezug auf die angefochtenen Artikel XVII.36 Nr. 1 und XVII.37 nach, insofern durch diese Bestimmungen die von ihr angeführten Rechtsvorschriften, insbesondere bezüglich des Jahresabschlusses, vom Anwendungsbereich der kollektiven Schadenersatzklage ausgeschlossen würden, und in Bezug auf Artikel 4 auf das angefochtene Gesetz, insofern hierdurch die Anwendung der vorerwähnten Klage auf die Fälle begrenzt werde, in denen die gemeinsame Ursache des kollektiven Schadens nach dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes eingetreten sei.

B.5. Die zweite klagende Partei kann unmittelbar und ungünstig durch Artikel XVII.39 betroffen sein, insofern darin auf erschöpfende Weise die zwei Kategorien von Vereinigungen und der Dienst, die als Gruppenvertreter auftreten können, aufgezählt sind.

B.6. In Bezug auf die anderen angefochtenen Bestimmungen, nämlich die Artikel XVII.43 § 2 Nr. 7, XVII.67 Absatz 2 und XVII.69 erster Gedankenstrich, unterscheidet sich das Interesse der klagenden Parteien nicht vom Interesse einer jeden Person daran, dass das Gesetz in allen Angelegenheiten beachtet wird. Die Klage gegen diese Bestimmungen ist daher unzulässig.

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.7. Artikel XVII.36, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. März 2014, bestimmt:

«In Abweichung von den Artikeln 17 und 18 des Gerichtsgesetzbuches ist eine kollektive Schadenersatzklage zulässig, wenn jede der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

1. Die geltend gemachte Ursache stellt einen möglichen Verstoß durch das Unternehmen gegen eine seiner vertraglichen Verpflichtungen, eine der europäischen Verordnungen, eines der in Artikel XVII.37 erwähnten Gesetze oder einen ihrer Ausführungserlasse dar.

2. Die Klage wird von einem Kläger eingereicht, der die in Artikel XVII.39 erwähnten Anforderungen erfüllt und vom Richter als geeignet gehalten wird.

3. Die Inanspruchnahme einer kollektiven Schadenersatzklage scheint effizienter als eine gemeinrechtliche Klage». Artikel XVII.37 bestimmt:

«Die in Artikel XVII.36 Nr. 1 erwähnten europäischen Verordnungen und Rechtsvorschriften sind die Folgenden:

1. folgende Bücher des vorliegenden Gesetzbuches:

- a) Buch IV - Schutz des Wettbewerbs,
- b) Buch V - Wettbewerb und Preisentwicklungen,
- c) Buch VI - Marktpraktiken und Verbraucherschutz,
- d) Buch VII - Zahlungs- und Kreditdienste,
- e) Buch IX - Sicherheit von Produkten und Diensten,
- f) Buch XI - Geistiges Eigentum,
- g) Buch XII - Recht der elektronischen Wirtschaft,
- h) Buch XIV - Marktpraktiken und Verbraucherschutz in Bezug auf Freiberufler,

2. Gesetz vom 25. März 1964 über Arzneimittel,

3. Gesetz vom 12. April 1965 über den Transport gasförmiger und anderer Produkte durch Leitungen,

4. Gesetz vom 9. Juli 1971 zur Regelung des Wohnungsbaus und des Verkaufs von zu bauenden oder im Bau befindlichen Wohnungen,

5. Gesetz vom 24. Januar 1977 über den Schutz der Gesundheit der Verbraucher im Bereich der Lebensmittel und anderer Waren,

6. Gesetz vom 21. November 1989 über die Haftpflichtversicherung in Bezug auf Kraftfahrzeuge,

7. Gesetz vom 25. Februar 1991 über die Haftung für mangelhafte Produkte,

8. Gesetz vom 25. Juni 1992 über den Landversicherungsvertrag,

9. Gesetz vom 9. März 1993 zur Regelung und Kontrolle der Tätigkeiten von Heiratsvermittlungsstellen,

10. Gesetz vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten,

11. Artikel 21 Nr. 5 des Einkommensteuergesetzbuches,

12. Gesetz vom 25. Juni 1993 über die Ausübung und die Organisation des Wander- und Kirmesgewerbes,

13. Gesetz vom 16. Februar 1994 zur Regelung des Reiseveranstaltungsvertrags und des Reisevermittlungsvertrags,

14. Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen,

15. Gesetz vom 29. April 1999 über die Organisation des Elektrizitätsmarktes,

16. Gesetz vom 29. April 1999 über die Organisation des Gasmarktes und den steuerrechtlichen Status der Stromerzeuger,

17. Artikel 25 § 5, 27 §§ 2 und 3, 28ter, 30bis und 39 § 3 des Gesetzes vom 2. August 2002 über die Aufsicht über den Finanzsektor und die Finanzdienstleistungen und in Artikel 86bis desselben Gesetzes erwähnte Verstöße,

18. Gesetz vom 20. Dezember 2002 über die gütliche Eintreibung von Verbraucherschulden,

19. Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91,

20. Gesetz vom 11. Juni 2004 zur Unterdrückung von Betrugshandlungen mit dem Kilometerstand von Fahrzeugen,

21. Gesetz vom 1. September 2004 über den Schutz der Verbraucher beim Verkauf von Verbrauchsgütern,

22. Gesetz vom 13. Juni 2005 über die elektronische Kommunikation,

23. Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG,

24. Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Fluggreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität,

25. Gesetz vom 15. Mai 2007 über den Schutz der Verbraucher hinsichtlich der Rundfunk- und Fernsehübertragungs- und -verteilungsdienste,

26. Gesetz vom 3. Juni 2007 über die unentgeltliche Bürgschaft,

27. Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr,

28. Artikel 23 bis 52 des Gesetzes vom 24. Juli 2008 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen,

29. Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004,

30. Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004,

31. Gesetz vom 30. Juli 2013 über den Weiterverkauf von Eintrittskarten für Veranstaltungen».

Artikel XVII.39 bestimmt:

«Die Gruppe kann nur von einem einzigen Gruppenvertreter vertreten werden.

Als Gruppenvertreter können auftreten:

1. eine Vereinigung mit Rechtspersönlichkeit zur Verteidigung der Verbraucherinteressen, sofern sie im Verbraucherrat vertreten ist oder vom Minister gemäß Kriterien zugelassen ist, die durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlass festzulegen sind,

2. eine Vereinigung mit Rechtspersönlichkeit, die vom Minister zugelassen ist, deren Vereinigungszweck in direktem Zusammenhang mit dem von der Gruppe erlittenen kollektiven Schaden steht und die nicht auf dauerhafte Weise einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt. Diese Vereinigung besitzt an dem Tag, an dem sie die kollektive Schadenersatzklage einreicht, seit mindestens drei Jahren Rechtspersönlichkeit. Sie erbringt durch Vorlage ihrer Tätigkeitsberichte oder anderer Schriftstücke den Nachweis, dass ihre tatsächliche Tätigkeit mit ihrem Vereinigungszweck übereinstimmt und diese Tätigkeit sich auf das kollektive Interesse bezieht, dessen Schutz sie bezweckt,

3. der in Artikel XVI.5 des vorliegenden Gesetzbuches erwähnte autonome öffentliche Dienst, nur um die Gruppe in der Phase der Verhandlung einer kollektiven Schadenersatzvereinbarung gemäß den Artikeln XVII.45 bis XVII.51 zu vertreten».

Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2014 bestimmt schließlich:

«Die kollektive Schadenersatzklage kann nur eingereicht werden, wenn die gemeinsame Ursache des kollektiven Schadens nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes stattgefunden hat».

Zur Hauptsache

Was Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2014 betrifft (erster Klagegrund)

B.8.1. Durch Artikel 4 des angefochtenen Gesetzes wird dessen Anwendungsbereich auf den Fall begrenzt, in dem «die gemeinsame Ursache des kollektiven Schadens nach [seinem] Inkrafttreten [...] stattgefunden hat», das heißt am 1. September 2014.

Folglich können die Opfer eines kollektiven Schadens gegebenenfalls eine kollektive Schadenersatzklage einreichen, je nachdem, ob die gemeinsame Ursache dieses Schadens vor oder nach diesem Datum stattgefunden hat.

Nach Darlegung der klagenden Parteien verstoße dieser Behandlungsunterschied gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung sowie gegen Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (erster Teil); er entziehe im Übrigen der zweiten Kategorie von Opfern das Recht auf rechtlichen Beistand und das Recht auf ein faires Verfahren, die durch Artikel 23 der Verfassung und durch Artikel 6 der vorerwähnten Konvention gewährleistet würden (zweiter Teil).

Der Gerichtshof prüft die beiden Teile des Klagegrunds zusammen.

B.8.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. März 2014 werden die allgemeinen Ziele des Gesetzgebers bei der Einführung einer kollektiven Schadenersatzklage sowie deren allgemeiner Rahmen wie folgt dargelegt:

«Der vorliegende Gesetzentwurf bezweckt, in Buch XVII des Wirtschaftsgesetzbuches über die besonderen Gerichtsverfahren die Rechtsgrundlagen einer kollektiven Klage auf Ersatz des Schadens, der durch ein Unternehmen einer Gruppe von Verbrauchern zugefügt wurde, einzuführen. Diese Klage, die im belgischen Rechtssystem ganz neu ist, dürfte wesentlich zu einer besseren Einhaltung und Verteidigung der Verbraucherrechte beitragen.

Neben anderen Möglichkeiten, wie der Rolle der Verbraucherschutzorganisationen oder etwa der Inanspruchnahme der außergerichtlichen Regelung von Streitsachen, bleibt die individuelle Klage das erste Mittel, das dem Verbraucher zur Verfügung steht, um seine Rechte einhalten zu lassen. Es handelt sich in jedem Fall um den einzigen Weg, der eine Wiedergutmachung des Schadens ermöglicht, wenn die Haftung des Unternehmens erwiesen ist, und der zu einer zwingenden Auslegung des Gesetzes führt.

[...]

Die kollektive Schadenersatzklage ist besonders geeignet im Bereich des Schutzes der Verbraucherrechte. [...] Oft kann die Nichteinhaltung einer Gesetzesbestimmung zum Verbraucherschutz oder einer vertraglichen Verpflichtung durch ein Unternehmen nämlich nur zu einem begrenzten individuellen Schaden führen. Der Schaden hingegen, der dem Markt insgesamt zugefügt wird angesichts der hohen Zahl von geschädigten Verbrauchern, kann sich als sehr hoch erweisen. Der geschädigte Verbraucher wird sich nicht für geringe Beträge an die Justiz wenden, und er bleibt geschädigt, bisweilen sogar, ohne es zu wissen. In einer Serie von Fällen kann die Möglichkeit zur Inanspruchnahme einer alternativen Weise der Regelung der Streitsache eine Linderung bieten. Die kollektive Klage hingegen wird eine strukturelle Antwort zur Wiedergutmachung des Schadens bieten, den eine Gruppe von Verbrauchern erleidet und der durch einen gemeinsamen auslösenden Umstand verursacht wird. Die somit erzielten Größenvorteile machen die Gerichtsklage finanziell erschwinglich.

Neben der Hypothese eines kollektiven Schadens wegen geringer Beträge bezüglich einer großen Anzahl von Verbrauchern, die oft angeführt wird, um die Einführung einer kollektiven Schadenersatzklage in ein Rechtssystem zu rechtfertigen, bleibt die kollektive Klage ein nützliches und effizientes Instrument für alle Arten von Schäden, die einer großen Anzahl von Verbrauchern zugefügt werden, da der zuständige Richter auf der Grundlage des Sachverhalts und der Gründe, die als Grundlage für die Klage angeführt werden, den Standpunkt vertreten kann, dass diese für den Verbraucher wirksamer ist als eine gemeinrechtliche Klage. Um dies zu beurteilen, wird das Verhältnis zwischen den erzielten Ergebnissen (zum Beispiel eine Einigung für eine große Anzahl von Verbrauchern oder eine Entscheidung zur Sache, die allen geschädigten Verbrauchern gegenüber wirksam ist) und den angewandten Mitteln (Anzahl der Klagen und der befassten Richter) berücksichtigt.

[...]

Diese Kriterien (die Beschaffenheit der Ursache und die Art des Schadens, die potenzielle Größe der Gruppe und ihre Abgrenzung, die Identifizierbarkeit der Gruppenmitglieder in einem frühen Stadium) sind alles Elemente, die der Richter berücksichtigen wird, um zu beurteilen, ob eine kollektive Schadenersatzklage effizienter ist als eine gemeinrechtliche Klage oder nicht» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, SS. 5, 7 und 8).

B.8.3. In Bezug auf den angefochtenen Artikel 4 wurde dargelegt:

«Das Verfahren kann nur eingeleitet werden, wenn die Ursache des Schadens nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eintritt, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, S. 8).

B.9. Wie aus den vorerwähnten Vorarbeiten hervorgeht, wünschte der Gesetzgeber, indem er eine kollektive Schadenersatzklage in das Rechtssystem einfügt, den Zugang der Verbraucher zur Justiz zu erleichtern in Bezug auf geringfügige Beschwerden, indem die Behandlung solcher Beschwerden zusammengelegt wird. Außerdem könnte dieses neue Rechtsinstrument geeignet sein, die Einhaltung der zu seinem Anwendungsbereich gehörenden Gesetze und Verträge zu stärken, und würde somit zu einem gesunden Wettbewerb auf dem Markt beitragen.

B.10. Es obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber, wenn er beschließt, eine neue Regelung einzuführen, zu beurteilen, ob es notwendig oder sachdienlich ist, diese mit Übergangsmaßnahmen zu versehen. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wird nur verletzt, wenn die Übergangsregelung oder ihr Fehlen zu einem nicht vernünftig zu rechtfertigenden Behandlungsunterschied führt oder wenn der Grundsatz des berechtigten Vertrauens übermäßig beeinträchtigt wird.

B.11. In den Vorarbeiten wird die Nichtanwendung des angefochtenen Gesetzes auf kollektive Schäden, deren gemeinsame Ursache vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten ist, mit dem Bemühen gerechtfertigt, «die Rechtssicherheit zu gewährleisten».

B.12.1. Es ist denkbar, dass der Ablauf einer gewissen Zeit, die mehrere Jahre betragen kann, zwischen dem Eintreten der gemeinsamen Ursache eines kollektiven Schadens und dem Einleiten einer kollektiven Schadenersatzklage die Feststellung der Bestandteile der Haftung, so wie sie durch das angefochtene Gesetz organisiert wird, erschweren kann.

B.12.2. Außerdem beinhaltet die ausschließliche Zuständigkeit, die durch Artikel XVII.35 des Wirtschaftsgesetzbuches des Brüsseler Gerichtes erteilt wird, um über kollektive Schadenersatzklagen zu befinden, auch wenn sie insbesondere aus Gründen der Spezialisierung, der Kohärenz der Rechtsprechung und der Effizienz, die während der Vorarbeiten dargelegt wurden (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, SS. 12 und 16), gerechtfertigt ist, dass es nicht möglich gewesen wäre, das angefochtene Gesetz auf sämtliche kollektive Schäden anzuwenden, deren gemeinsame Ursache vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten ist, ohne dass die vorerwähnten Gerichte Gefahr laufen, überlastet zu werden und einen Rückstand aufzubauen, was nicht mit dem Bemühen des Gesetzgebers vereinbar wäre, durch das angefochtene Gesetz eine bessere Rechtspflege und eine bessere Verteidigung der Verbraucherrechte zu gewährleisten.

B.12.3. Schließlich ist das Ziel des Gesetzgebers, die Unternehmen zu einer besseren Einhaltung der europäischen Verordnungen und der zum Anwendungsbereich der kollektiven Schadenersatzklage gehörenden Gesetze zu veranlassen, *per se* auf die Zukunft ausgerichtet.

B.12.4. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Ausschluss von kollektiven Schäden, deren gemeinsame Ursache vor dem Inkrafttreten des Gesetzes stattgefunden hat, aus dem Anwendungsbereich des angefochtenen Gesetzes sachdienlich ist hinsichtlich der Ziele des Gesetzgebers.

B.13. Es ist jedoch zu prüfen, ob dieser Ausschluss nicht zu unverhältnismäßigen Folgen bei den Verbrauchern führt, die Opfer solcher kollektiven Schäden sind und denen somit der Vorteil der durch das angefochtene Gesetz eingeführten kollektiven Schadenersatzklage entzogen wird.

Wie aus den vorerwähnten Vorarbeiten hervorgeht, ergänzt die kollektive Schadenersatzklage die juristischen Instrumente und die Klagen, die im Bereich des Schutzes der Verbraucherrechte bestehen. Der Verbraucher, und insbesondere das etwaige Opfer eines kollektiven Schadens, dessen gemeinsame Ursache vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten ist, so dass es nicht in den Vorteil der kollektiven Schadenersatzklage gelangen kann, behält also den Vorteil der anderen juristischen Instrumente und Klagen, insbesondere der individuellen Schadenersatzklage.

Im Übrigen ist in Artikel XVII.36 Nr. 3 des Wirtschaftsgesetzbuches unter den Zulässigkeitsbedingungen der kollektiven Schadenersatzklage vorgesehen, dass deren Inanspruchnahme «effizienter als eine gemeinrechtliche Klage» erscheinen muss. Es obliegt dem Richter zu beurteilen, ob eine kollektive Schadenersatzklage effizienter als eine gemeinrechtliche Klage ist oder nicht, auf der Grundlage von verschiedenen Kriterien, insbesondere der Ursache und der Art des Schadens, der potenziellen Größe der Gruppe und ihrer Eingrenzung, der Identifizierbarkeit der Gruppenmitglieder in einem früheren Stadium (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, S. 8). Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass für gleich welchen Schaden kollektiver Art die kollektive Schadenersatzklage notwendigerweise für die Opfer ein effektiveres Rechtsmittel ist als eine individuelle Klage und dass ihr Entzug folglich deren Rechtsschutz auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigen würde.

B.14.1. Angesichts des Vorstehenden entbehren der im angefochtenen Artikel 4 enthaltene Ausschluss und der sich daraus ergebende Behandlungsunterschied nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

B.14.2. Die Prüfung der angefochtenen Bestimmungen anhand der anderen Verfassungs- und Vertragsbestimmungen, die im Klagegrund erwähnt sind, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.14.3. Der Antrag, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, entbehrt einer juristischen Grundlage und ist daher nicht zulässig.

B.15. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

Was die Artikel XVII.36 Nr. 1 und XVII.37 des Wirtschaftsgesetzbuches, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. März 2014, betrifft (zweiter Klagegrund)

B.16.1. Die Artikel XVII.36 Nr. 1 und XVII.37 des Wirtschaftsgesetzbuches verstießen gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention; einerseits, indem die neue Klage nur auf die Schäden begrenzt werde, die Verbraucher erlitten durch insbesondere die Verletzung der europäischen Verordnungen und der Gesetze im Sinne von Artikel XVII.37, würden durch die angefochtenen Bestimmungen die Opfer von kollektiven Schäden infolge der Verletzung anderer Normen, diskriminiert (erster Teil); andererseits, da das angefochtene Gesetz nach Darlegung der klagenden Parteien die Anerkennung durch den Gesetzgeber beinhalte, dass für gewisse Schäden keine wirksame Beschwerde möglich sei und dass die neue Klage einer Form des rechtlichen Beistands im Sinne von Artikel 23 der Verfassung gleichgestellt werden könne, würden die angefochtenen Bestimmungen einer Kategorie von Bürgern auf diskriminierende Weise das Recht auf rechtlichen Beistand und eine wirksame Beschwerde entziehen (zweiter Teil).

Der Gerichtshof prüft die beiden Teile des Klagegrunds zusammen.

B.16.2. In der Begründung heißt es:

«Artikel XVII.37. In diesem Artikel sind erschöpfend die Gesetze und die europäischen Normen aufgezählt, deren Übertretung die Grundlage für eine kollektive Schadenersatzklage sein kann.

Die Bücher IV bis VII, IX, XI und XII des Wirtschaftsgesetzbuches werden insofern übernommen, als sie Bestimmungen zum Schutz der Verbraucherrechte enthalten; etwa zwanzig weitere Gesetze, die ebenfalls Bestimmungen zum Schutz der Verbraucherrechte enthalten, werden erwähnt, ebenso wie sieben europäische Verordnungen. Diese Rechtsvorschriften sind nicht alle hauptsächlich auf den Verbraucherschutz ausgerichtet, gewährleisten aber allesamt durch gewisse Aspekte Rechte der Verbraucher.

Der Gesetzentwurf betrifft allgemeine Bestimmungen, wie diejenigen bezüglich des Schutzes des Privatlebens, der elektronischen Unterschrift oder der Marktpraktiken sowie sektorbezogene Bestimmungen. Es wurden Regelungen in Bezug auf Preise, Versicherungen und berufliche Haftpflicht, Gesundheit und Sicherheit der Dienstleistungen und Produkte, Bank- und Finanzwesen, Personenverkehr, Reiseveranstaltung und Energie übernommen, also allesamt sensible Sektoren für den Verbraucher. Der Verstoß gegen eine dieser Normen reicht als solcher nicht aus als Grundlage für eine kollektive Schadenersatzklage, sondern der Kläger muss den Schaden beweisen, der den Verbrauchern zugefügt wird.

Es ist hervorzuheben, dass durch den Gesetzentwurf das Verfahren der kollektiven Wiedergutmachung eingeführt wird und er sich also auf einen spezifischen Bereich beschränkt, nämlich Verbraucherstreitsachen. Die in Artikel XVII.37 erwähnten Gesetze müssen durch den Richter angewandt werden, insofern sie zum Schutz der Verbraucher beitragen. Das Verfahren der kollektiven Wiedergutmachung kann beispielsweise nicht einer Gruppe von Aktionären zugute kommen, die in dieser Eigenschaft die Wiedergutmachung eines Schadens für ihre Gesellschaft fordern» (*Parl. Dok., Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, SS. 21-22*).

Im Bericht des Ausschusses heißt es:

«In Bezug auf die anderen Fragen könnte die Antwort des Ministers lauten: 'Das Bessere ist des Guten Feind'. Im Laufe der letzten zwanzig Jahre ist viel überlegt und versucht worden, was schließlich zu dem Ergebnis führte, dass nichts verwirklicht wurde, weil man alles oder nichts wollte. Die Einführung einer neuen Rechtsfigur erfordert Vorsicht, und dies ist eine wesentliche Bedingung in der jetzigen Diskussion.

Es wurde bewusst beschlossen, die kollektive Schadenersatzklage nicht auf jede unrechtmäßige Handlung im Sinne von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches anzuwenden. Sollte dies dennoch der Fall sein, so würde die Diskussion ein enormes Maß annehmen, und wenn man allmählich klarer sieht, ist die Legislaturperiode vorüber. Der zur Prüfung vorliegende Gesetzentwurf ist also nur als ein erster bescheidener Schritt zu betrachten, mit einem ganz bestimmten Thema (nämlich das Verbraucherrecht, das eine föderale Angelegenheit ist), einem spezifischen Verfahren und deutlichen Garantien, wobei den Brüsseler Gerichtshöfen und Gerichten eine ausschließliche Zuständigkeit erteilt wird.

Es soll gewährleistet werden, dass die Rechtsfigur eingeführt werden kann. Es ist nicht auszuschließen, dass dieses Konzept künftig erweitert wird, und dies ist vielleicht sogar wünschenswert. Doch es wird eine vorherige Bewertung vorgenommen werden müssen. Eine erste Bewertung ist bereits 2017 vorgesehen. Die Erfahrungen mit dem zur Prüfung vorliegenden Gesetzentwurf werden gegebenenfalls als Ausgangspunkt für zukünftige Entwicklungen dienen.

Der Minister verneint im Übrigen, dass die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Absicht so begrenzt wäre, wie gewisse Mitglieder es zu verstehen geben. Das Verbraucherrecht umfasst nämlich das gesamte Gesetz über Marktpraktiken, und dies ist erheblich. Außerdem kommen 'small claims' häufiger in großer Zahl im Verbraucherrecht vor, und gerade auf diesem Gebiet ist der Bedarf am dringendsten und die Rechtslücke am größten» (*Parl. Dok., Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, SS. 16 und 17*).

B.16.3. Durch die Begrenzung des Anwendungsbereichs der kollektiven Schadenersatzklage wollte der Gesetzgeber einen Bereich aufgreifen – derjenige des Verbraucherrechts –, der einerseits umfassend ist, was die betreffenden Rechtsvorschriften betrifft, und in dem andererseits eine große Anzahl von begrenzten individuellen Schäden («small claims») vorkommen, auf die er gerade eine Antwort bieten wollte durch die Einführung dieser neuen Gerichtsklage.

Im Übrigen ist festzustellen, dass der Gesetzgeber im Bemühen um Effizienz ein schrittweises Vorgehen vorgezogen hat, gleichzeitig aber ankündigte, dass eine Erweiterung des ursprünglichen Anwendungsbereichs des Gesetzes oder eine etwaige Anpassung des Gesetzes (*Parl. Dok., Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, S. 22*) später nach einer Bewertung erfolgen könnte.

B.17. Es ist zu prüfen, ob der in B.16.1 angeführte Behandlungsunterschied unter Berücksichtigung dieser Ziele vernünftig gerechtfertigt ist.

Angesichts der weiten Ermessensbefugnis, über die der Gesetzgeber in wirtschaftlich-sozialen Angelegenheiten verfügt, könnte der Gerichtshof die Behandlungsunterschiede, die sich aus den Entscheidungen des Gesetzgebers ergeben, nur missbilligen, wenn sie nicht vernünftig gerechtfertigt wären.

B.18. Dieser Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium.

Der Gesetzgeber hat nämlich im angefochtenen Artikel XVII.37 die europäischen Verordnungen und die Gesetze aufgezählt, deren potenzielle Verletzung zu einer kollektiven Schadenersatzklage aufgrund von Artikel XVII.36 Nr. 1 führen kann. Kennzeichnend für diese Texte ist im Übrigen, dass sie alle zum Schutz der Verbraucher beitragen.

B.19.1. Indem er die europäischen Verordnungen und die Gesetze, deren etwaige Verletzung durch ein Unternehmen – neben einem Verstoß gegen seine vertraglichen Verpflichtungen – zu einer kollektiven Schadenersatzklage führen kann, auf diejenigen begrenzt, die im angefochtenen Artikel XVII.37 erwähnt sind, deckt der Gesetzgeber somit einen Bereich ab, nämlich denjenigen der Verbraucherstreitsachen, bezüglich dessen er vernünftigerweise den Standpunkt vertreten konnte, dass darin ein sehr wesentlicher Teil der kollektiven Schäden im Sinne von Artikel 2 des angefochtenen Gesetzes auftritt, deren Wiedergutmachung der Gesetzgeber erleichtern wollte. Die im angefochtenen Artikel XVII.37 angeführten europäischen Verordnungen und belgischen Gesetze sind im Übrigen sehr umfassend und tragen weitgehend zum Schutz des Verbrauchers bei.

In dieser doppelten Hinsicht entspricht das angefochtene Gesetz den Zielen der Europäischen Union gemäß der Empfehlung 2013/396/EU der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013 über «Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten». Diese Empfehlung bezweckt nämlich einerseits wiederholt als *ratio legis* – zusätzlich zu einem erleichterten Zugang zur Justiz – die Rechte der Verbraucher, und dies in mehreren ihrer Erwägungen, sei es insbesondere, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten (Erwägung 1), den Zugang zur Justiz im Falle eines Verstoßes gegen diese Rechte zu erleichtern (Erwägungen 1 und 4) oder die Wiedergutmachung «bei geringfügigen Forderungen in Verbrauchersachen» zu erreichen, für die «in der Regel Individualprozesse angestrengt» werden, «um den Eintritt eines Schadens zu verhindern oder Schadenersatzansprüche geltend zu machen» (Erwägung 8). Andererseits wird in der Erwägung 7 der «Verbraucherschutz» in die Bereiche einbezogen, «in denen eine ergänzende private Verfolgung von durch Unionsrecht garantierten Rechten im Wege des kollektiven Rechtsschutzes sinnvoll ist». Außerdem ist festzustellen, dass andere Bereiche, die in der letztgenannten Erwägung erwähnt sind, wie der Schutz personenbezogener Daten, der Wettbewerb und die Finanzdienstleistungen, ebenfalls, und sei es nur teilweise, durch gewisse der im angefochtenen Artikel XVII.37 erwähnten Gesetze abgedeckt werden.

B.19.2. In Bezug auf die schrittweise Vorgehensweise, für die sich der Gesetzgeber entschieden hat, kann angenommen werden, dass neben anderen Elementen die neuartige Beschaffenheit der kollektiven Schadenersatzklage, die Komplexität des anwendbaren Verfahrens sowie die ausschließliche Zuständigkeit der Brüsseler Gerichte, über die besagten Klagen zu befinden, den Gesetzgeber veranlassen konnten, die neue Klage zunächst auf den Schutz der Verbraucherrechte zu begrenzen.

In den Vorarbeiten ist außerdem erwähnt, dass ein Bewertungsverfahren stattfinden wird, um «die Gesetzgebung anzupassen oder zu erweitern» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, S. 22).

B.19.3. Die Einschränkung des Anwendungsbereichs ist daher relevant angesichts der Zielsetzungen des Gesetzgebers.

B.20. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden und aus den in B.13 angeführten Gründen ist nicht ersichtlich, dass die Rechte der Opfer kollektiver Schäden auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt würden.

Die Abwägung der betreffenden Interessen, die der Gesetzgeber vorgenommen hat – insbesondere zwischen einerseits den Interessen der Opfer der betreffenden kollektiven Schäden und der Unternehmen und andererseits dem Bemühen, den Zugang zur Justiz für diese Schäden zu verstärken und gleichzeitig die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Einführung der neuen Klage bei den betreffenden Gerichten –, geht nicht über die Ermessensbefugnis des Gesetzgebers in einer solchen Angelegenheit hinaus.

B.21. Die Prüfung der angefochtenen Bestimmungen anhand der anderen im Klagegrund angeführten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.22. Der Antrag, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, entbehrt einer juristischen Grundlage und ist daher nicht zulässig.

B.23. Der zweite Klagegrund ist unzulässig.

Was Artikel XVII.39 des Wirtschaftsgesetzbuches, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. März 2014, betrifft (dritter Klagegrund)

B.24. In dem angefochtenen Artikel XVII.39 sind in Absatz 2 die Vereinigungen (Nrn. 1 und 2) und der öffentliche Dienst (Nr. 3), die als Gruppenvertreter auftreten können, erschöpfend aufgezählt. Im Übrigen ist in Artikel XVII.40 vorgesehen, dass der Gruppenvertreter während des gesamten Verfahrens die im vorerwähnten Artikel XVII.39 vorgesehenen Bedingungen erfüllen muss.

Schließlich wird durch Artikel XVII.36 Nr. 2 die Einhaltung desselben Artikels XVII.39 als Zulässigkeitsbedingung für eine kollektive Schadenersatzklage auf Seiten des Klägers festgelegt, neben dem Umstand, dass dieser Kläger vom Richter als «geeignet» gehalten werden muss.

B.25. Die klagenden Parteien führen einen Verstoß durch Artikel XVII.39 gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV) an.

Die klagenden Parteien legen insbesondere dar, dass das Erfordernis der Zulassung, das den Vereinigungen im Sinne des angefochtenen Artikels XVII.39 auferlegt werde, dem Minister praktisch eine Ermessensbefugnis verleihen würde. Hierdurch würden einerseits die vergleichbaren ausländischen Vereinigungen der Europäischen Union, die nicht eine solche Zulassung besäßen, und andererseits die anderen gerichtlichen Mandatsträger, wie Rechtsanwälte, die die Geschädigten mit besseren Garantien der Unabhängigkeit und des Nichtbestehens von Interessenkonflikten vertreten könnten, diskriminiert.

B.26.1. In der Begründung heißt es:

«Artikel XVII.39. Die Gruppe hat nur einen einzigen Vertreter. Natürliche Personen können nie eine Gruppe vertreten. Die Vertretung der Gruppe durch eine natürliche Person, ungeachtet dessen, ob sie durch den kollektiven Schaden geschädigt wird oder nicht, ist in der Tat nicht wünschenswert:

- Sie veranlasst die geschädigten Personen nicht, sich zusammenzuschließen (was gewisse Schritte wie die Schadensermittlung erschweren könnte), denn ihr fehlt es an Glaubwürdigkeit oder Repräsentativität; sie weist auch Risiken hinsichtlich der Fähigkeit zur Führung des Verfahrens auf (beispielsweise für die mit dem Verfahren verbundenen finanziellen Risiken, für die Beurteilung des Informationsbedarfs der geschädigten Personen, usw.).

- Sie kann zu missbräuchlichen Verfahren führen, nicht nur weil eine unerfahrene, natürliche Person ihre Erfolgsaussichten falsch beurteilen könnte, sondern vor allem, weil gewisse Personen aus dem Einreichen von kollektiven Schadenersatzklagen eine vollwertige gewinnbringende Tätigkeit machen könnten.

Im Gesetz ist aufgezählt, wer als Gruppenvertreter auftreten kann. Im vorliegenden Gesetzentwurf hat man sich für ' *ideological plaintiff* ' entschieden (S. VOET, a.a.O., S. 689), um die Effizienz und die Qualität der kollektiven Schadenersatzklagen zu gewährleisten sowie missbräuchliche oder leichtfertige Verfahren zu vermeiden. Es handelt sich zunächst wegen ihrer Zielsetzung der Verteidigung der Verbraucherinteressen um Verbrauchervereinigungen, sofern sie die Rechtspersönlichkeit besitzen und im Verbraucherrat vertreten sind oder vom Minister gemäß Kriterien zugelassen sind, die durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass festzulegen sind. Auf diese Weise sind die Zulassungsmodalitäten die gleichen, wie sie in Titel 1 dieses Buches für Unterlassungsklagen vorgesehen sind (Artikel XVII.7 Nr. 4) (siehe die Anmerkung im diesbezüglichen Gutachten des Staatsrates, Punkt 18).

Sodann können als Vertreter der Gruppe andere Vereinigungen auftreten, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen:

- Rechtspersönlichkeit besitzen;
- vom Minister zugelassen sein;
- einen Vereinigungszweck verfolgen, der in direktem Zusammenhang mit dem kollektiven Schaden steht;
- nicht auf dauerhafte Weise einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen;
- seit mindestens drei Jahren Rechtspersönlichkeit besitzen.

Eine solche Vereinigung muss ebenfalls nachweisen, dass ihre tatsächliche Tätigkeit mit ihrem Vereinigungszweck übereinstimmt und diese Tätigkeit sich auf das kollektive Interesse bezieht, dessen Schutz sie bezweckt durch die kollektive Schadenersatzklage.

Der Richter wird von Fall zu Fall beurteilen, ob diese Vereinigungen wirklich die erforderlichen Eigenschaften besitzen, um als Gruppenvertreter zu handeln.

Schließlich kann der autonome öffentliche Dienst im Sinne von Artikel XVI.5 dieses Gesetzbuches ebenfalls als Gruppenvertreter auftreten, jedoch nur während der Phase der Verhandlung über eine einvernehmliche Einigung. Dies muss mit seinen anderen Vermittlungsaufgaben im Rahmen individueller Akten vereinbar sein, in denen er zwischen einem Verbraucher und einem Unternehmen eingreift. Wenn er im Rahmen eines kollektiven Verfahrens eingreift, geht sein Eingreifen über ein individuelles Eingreifen hinaus. In diesem Fall vertritt er eine Gruppe von unbekanntem Verbrauchern, für die er (in den meisten Fällen) nicht individuell eingegriffen hat. Wenn die Verhandlungsphase nicht zu einer Einigung führt, muss die Streitphase durch einen anderen Gruppenvertreter geführt werden.

Neben den Eigenschaften, die sie im Allgemeinen besitzen müssen, müssen alle Gruppenvertreter, die bei dem Richter vorstellig werden, um ein kollektive Schadenersatzklage einzureichen, durch diesen *in concreto* für geeignet befunden werden. Wenn ein Rechtssubjekt die Eigenschaften besitzt, um eine kollektive Schadenersatzklage einzureichen, bedeutet dies nicht, dass es *per definitionem* ein geeigneter Gruppenvertreter ist. Im Rahmen einer kollektiven Schadenersatzklage treten die Gruppenmitglieder nicht als Verfahrenspartei auf und erteilen sie dem Vertreter ebenfalls kein ausdrückliches Mandat. Dennoch sind sie durch das (positive oder negative) Ergebnis gebunden, das im Anschluss an das durch den Gruppenvertreter eingeleitete Verfahren erreicht wird. Diese weitgehende Folge rechtfertigt es, dass der Eignung der Gruppenvertretung eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, da die Gruppenmitglieder (im Verfahren) abwesend sind und sie zur Verteidigung ihrer materiellen Ansprüche zur Sache vollständig vom Gruppenvertreter abhängen. Da der Gruppenvertreter eine ausschlaggebende Rolle in der Entscheidung, eine Klage einzureichen oder nicht, spielt, ist das Kriterium der Eignung der Vertretung ebenfalls wichtig für den Verteidiger, der gegen allzu leichtfertige Klagen geschützt werden muss. Dieses Kriterium der Eignung ist ebenfalls ausschlaggebend, wenn es mehrere Bewerber um die Vertretung gibt (S. VOET, 'Een Belgische vertegenwoordigende collectieve rechtsvordering', Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012, Nr. 141). Wenn infolge eines kollektiven Schadens mehrere Kandidaten als Gruppenvertreter vorstellig werden, wird der Richter auf der Grundlage einer Analyse entscheiden, welcher Kandidat am besten geeignet ist, die Gruppe zu vertreten. Es ist ausgeschlossen, auf der Grundlage des Kriteriums 'first come, first serve' zu entscheiden» (Parl. Dok., Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, SS. 25-27).

Im Ausschussbericht heißt es:

«Es handelt sich um ein sachdienliches Verfahren, das auf die Interessen der Verbraucher und auf prozessökonomische Effizienz ausgerichtet ist.

Es ist ein einzigartiges belgisches Verfahren, das nicht in die Falle der Exzesse gerät, wie beispielsweise die amerikanische 'class action', mit der die kollektive Klage nicht zu verwechseln ist. Gemäß dem transatlantischen 'common law' ist diese Rechtsfigur nämlich gewissermaßen eine öffentliche Klage, die vom Volk ausgeht. Wegen dieses strafrechtlichen Aspektes in den Vereinigten Staaten von Amerika können die Beträge, zu deren Zahlung eine Person verurteilt werden kann, erheblich über den Schaden hinausgehen. Entsprechend den kontinentalen Rechtssystemen hingegen ist die Staatsanwaltschaft nur mit der Verfolgung beauftragt, und fordert der Bürger nur eine Entschädigung, aber keine Strafe. Selbstverständlich ist die kollektive Klage maßgeschneidert für das belgische Recht konzipiert, das auf der Tradition des römischen Rechts beruht. Um übermäßige Schadenersatzansprüche zu vermeiden, können die Rechtsanwälte in Belgien im Übrigen nicht als 'Gruppenvertreter' auftreten. Sie behalten natürlich das Recht, im Rahmen einer Sache zu plädieren, die auf einer kollektiven Klage beruht.

[...]

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass dieses Verfahren nicht bezweckt, Gewinne zu erzielen oder eine neue Wirtschaftstätigkeit einzuführen. Daher sind Rechtsanwälte von diesem Verfahren ausgeschlossen als Prozessbevollmächtigte. Selbstverständlich können sie jedoch anwesend sein und Ratschläge erteilen. Die Verbraucherorganisationen bleiben am Ruder. Das Ziel des Gesetzgebers besteht darin, dem Recht eine Chance zu geben; die wirtschaftlichen Interessen von Rechtsanwälten dürfen nicht Vorrang haben. Auch aus diesem Grund können die Verbraucherorganisationen nur die Vergütung ihrer Kosten fordern. Die 'pacta de quota litis' sind ebenfalls nicht erlaubt in ihren Beziehungen zu geschädigten Verbrauchern. Der Gesetzgeber legt also deutliche Grenzen fest.

Kann der Minister Vereinigungen zulassen und gibt es ein Risiko der Willkür?

Abgesehen davon, dass im Gesetz Bedingungen festgelegt sind, ist Willkür das beste Kriterium, auf das sich die Verwaltungsabteilung des Staatsrates stützen kann, um eine Entscheidung des Ministers für nichtig zu erklären. Das Fehlen einer Begründung oder eine ungeeignete Begründung, die auch nur den geringsten Verdacht von Willkür entstehen lässt, führt zur Annullierung der Zulassung. Dies ist ein Grundprinzip des belgischen Verwaltungsrechts; die Gewaltentrennung beruht auf dem Grundsatz, dass der Gesetzgeber die Gesetze festlegt, die ausführende Gewalt sie ausführt und die rechtsprechende Gewalt - *in casu* das Verwaltungsgericht in Form der Verwaltungsabteilung des Staatsrates - kontrolliert, ob die ausführende Gewalt die übergeordnete Autorität des Gesetzes einhält oder verletzt, und im Letzteren Fall kann sie sehr streng einschreiten. Im Falle von Willkür verkündet der Staatsrat unverzüglich die Nichtigkeit der Rechtshandlung des Ministers, der seine Befugnisse überschreitet.

Kurzum, Willkür ist ausgeschlossen; der Minister muss hingegen das Gesetz einhalten.

Im Übrigen wäre es nicht vernünftig, alle potenziellen Fälle im Gesetz ausführlich vorzusehen, da man dann sehr bald hinter der gesellschaftlichen Entwicklung zurückbleiben würde. Es obliegt dem Gesetzgeber nicht, das Vereinsleben der kommenden fünfzehn Jahre vorhersehen zu wollen.

Bezüglich der Finanzierung müssen die Organisationen in der Tat eine Anstrengung unternehmen, doch es wird erwartet, dass dies funktioniert. Andererseits wird das Verfahren wahrscheinlich nicht von vornherein kostspielig. Da viele Verbraucher sich zusammenschließen, werden die Kosten noch geringer.

Das Rechtsinstrument soll nicht beliebig angewandt werden; es ist zu hoffen, dass die Schadenersatzklage eher die Ausnahme bleiben wird, wenn zahlreiche Verbraucher eine grundsätzliche Lösung benötigen.

[...]

Der Minister antwortet wie folgt:

1. Im vorliegenden Entwurf ist tatsächlich die Möglichkeit ausgeschlossen, auf Instrumente wie 'punitive damages' und 'contingency fees' zurückzugreifen. Es wurde ein Ausgleich durch Anwendung des allgemeinen Rechts gewählt. Der Kläger geht ein Risiko ein, wenn der Richter beschließt, dass die Klage unzulässig ist, oder wenn er der Auffassung ist, dass das Unternehmen nicht haftbar ist. In beiden Fällen muss der Gruppenvertreter die Verfahrenskosten des Beklagten nach den herkömmlichen Regeln des Gerichtsverfahrensrechts übernehmen. Dieses System ist ein Schutz gegen 'unüberlegte' kollektive Schadenersatzklagen und begünstigt ebenfalls den Weg einer vorherigen einvernehmlichen Regelung, die weniger finanzielle Risiken birgt.

2. Wie vorstehend dargelegt wurde, handelt es sich um ein Gleichgewicht, das Gegenstand reiflicher Überlegung war. Eine Vereinigung, wie beispielsweise die VoG Test-Achats, verfügt über ein Budget für Streitsachen und dürfte imstande sein, eine kollektive Schadenersatzklage einzureichen.

3. Gemäß Artikel XVII.39 ist die kollektive Schadenersatzklage tatsächlich bestimmten Kategorien von Rechtspersonen vorbehalten. In der Begründung sind die Gründe für diese Entscheidung dargelegt. Es soll verhindert werden, dass kollektive Schadenersatzklagen 'x-beliebig' eingereicht werden und dass gewisse faktische Vereinigungen oder gewisse Anwaltskanzleien daraus ein echtes *business* machen. Es geht nicht um Diskriminierung, sondern darum, auf die Wahrung der Ausgewogenheit und des ordnungsgemäßen Ablaufs der Wirtschaftstätigkeit zu achten.

Die Gewerkschaften können keine Klage aufgrund von Buch XVII Titel 2 einreichen, da sie keine Rechtspersönlichkeit besitzen. Es ist vollständig falsch zu behaupten, dass die Rechtsanwälte im Rahmen der kollektiven Schadenersatzklage aus den Verhandlungssälen ausgeschlossen wären; auch wenn die Klage bestimmten Kategorien von Gruppenvertretern (die ohne Mandat die Gruppe vertreten) vorbehalten ist, hindert nichts die besagten Gruppenvertreter daran, die Dienste eines Rechtsanwalts in Anspruch zu nehmen, um sie während des Verfahrens zu vertreten (in diesem Fall mit einem Mandat)» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/04, SS. 5-6, 17-18 und 25-26).

B.26.2. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Gesetzgeber, indem er sich dafür entschieden hat, die Rechtspersonen und den öffentlichen Dienst, die eine kollektive Schadenersatzklage einreichen können, zu begrenzen, die Qualität und Wirksamkeit dieses neuen Verfahrens gewährleisten wollte unter Berücksichtigung der Interessen der Verbraucher.

Im Übrigen wollte er lukrative oder leichtfertige Verfahren vermeiden und, im Lichte der Erfahrungen aus dem Ausland, der Gefahr von als übertrieben betrachteten Schadenersatzansprüchen vorbeugen.

Schließlich wollte er, indem er einen Mechanismus zur Zulassung der Vereinigungen im Sinne des angefochtenen Artikels XVII.39 angenommen hat, diese Zulassung jedoch nicht den gewöhnlichen richterlichen Kontrollen auf diesem Gebiet entziehen.

B.27. Es ist zu prüfen, ob die Einschränkung der Rechtspersonen und des öffentlichen Dienstes, die ermächtigt sind, eine Gruppe von geschädigten Verbrauchern zu vertreten, vernünftig gerechtfertigt ist angesichts der somit durch den Gesetzgeber angestrebten Ziele.

B.28. Indem die Rechtspersonen und der öffentliche Dienst erschöpfend aufgezählt werden, bietet der angefochtene Artikel XVII.39 ein objektives Kriterium für den in Rede stehenden Behandlungsunterschied.

B.29. Im Übrigen ist diese Einschränkung der Rechtspersonen und des öffentlichen Dienstes, die ermächtigt sind, eine Verbrauchergruppe im Rahmen der betreffenden Klage zu vertreten, relevant im Lichte der genannten Ziele des Gesetzgebers.

Der Gesetzgeber konnte nämlich den Standpunkt vertreten, dass die somit eingeführten qualitativen und quantitativen Filter dazu beitragen würden, dass die kollektiven Schadenersatzklagen tatsächlich auf die Interessen der Verbraucher ausgerichtet sind.

B.30.1. Die Rechtsanwälte übernehmen einen bedeutenden Teil der Rechtspflege. Sie unterliegen strengen Regeln der Berufsethik, deren Einhaltung in erster Instanz durch den Disziplinarrat der Kammer gewährleistet wird. Dieser kann je nach Fall «Verwarnungen und Rügen erteilen, einstweilige Amtsenthebungen nicht über ein Jahr hinaus aussprechen, Streichungen aus dem Verzeichnis, aus der Liste der Rechtsanwälte, die ihren Beruf unter der Berufsbezeichnung eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union ausüben, oder aus der Praktikantenliste vornehmen» (Artikel 460 Absatz 1 des Gerichtsgesetzbuches).

Den vorerwähnten Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz kann man sich also nicht anschließen, wenn auf der Grundlage von Elementen, die aus ausländischen Rechtssystemen entnommen sind, behauptet wird, dass die Gruppenvertretung nicht den Rechtsanwälten anvertraut worden sei, insbesondere mit der Begründung, dass übertriebene Schadensforderungen oder solche, die «x-beliebig» eingereicht würden, bei denen deren eigene Interessen im Vordergrund stünden, zu vermeiden seien.

B.30.2. Der Gesetzgeber konnte hingegen vernünftigerweise davon ausgehen, dass die Befugnis, als Gruppenvertreter aufzutreten, auf die von ihm erwähnten Vereinigungen und den öffentlichen Dienst zu begrenzen waren wegen der besonderen Beschaffenheit der kollektiven Schadenersatzklage, der Spezialisierung dieser Vereinigungen und dieses öffentlichen Dienstes, des Ziels dieser Vereinigungen – die Verteidigung der Verbraucher – oder ihres Vereinigungszwecks in direktem Zusammenhang mit dem erlittenen kollektiven Schaden sowie des Bemühens, die Zahl solcher Klagen nicht zu hoch werden zu lassen.

Außerdem verhindern die angefochtenen Bestimmungen keineswegs, dass eine Vereinigung, die eine solche Klage einreicht, sich vor Gericht durch einen Rechtsanwalt unterstützen und vertreten lassen kann.

B.30.3. Man kann nicht behaupten, wie es die klagenden Parteien tun, dass *de facto* eine einzige Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht werde auftreten können oder dass zahlreiche Geschädigte nie einen Vertreter finden würden, der eine Klage einreichen könne.

Es trifft zwar zu, dass das Auftreten des autonomen öffentlichen Dienstes im Sinne von Nr. 3 von Absatz 2 des angefochtenen Artikels XVII.39 auf den in dieser Bestimmung vorgesehenen Fall beschränkt ist, doch die Nrn. 1 und 2 desselben Absatzes betreffen eine Reihe von Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, entweder, weil diese bereits die erforderliche Eigenschaft besitzen, oder weil sie diese besitzen können, nachdem sie die in diesen Bestimmungen vorgesehene Zulassung erhalten haben.

In Bezug auf diese Zulassung – insbesondere, wenn es sich um eine Entscheidung zur Verweigerung oder Entziehung handelt – ist festzustellen, dass, wie in den Vorarbeiten bemerkt wurde (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3300/04, S. 18), die Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung durch die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates sowie durch die Gerichtshöfe und Gerichte kontrolliert werden kann, so dass die von den klagenden Parteien angeführte Gefahr der Willkür oder der mangelnden Unabhängigkeit, zu der die Erfordernisse einer Zulassung führen würde, nicht erwiesen ist. Die Sanktion einer rechtswidrigen Verweigerung oder Entziehung einer Zulassung gehört nicht zum Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofes.

In Bezug auf den Fall, dass ein Gruppenvertreter im Laufe des Verfahrens nicht mehr die im angefochtenen Artikel XVII.39 erwähnten Bedingungen erfüllen würde (Artikel XVII.40), genügt die Feststellung, dass das laufende Verfahren durch einen anderen Gruppenvertreter unter Einhaltung der vorerwähnten Bestimmungen übernommen werden kann.

B.30.4. In der vorerwähnten Empfehlung 2013/396/EU der Europäischen Kommission wird unter den «gemeinsamen Grundsätzen für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren» auf das Bemühen verwiesen, die erforderliche Eigenschaft des Gruppenvertreters mit einem Rahmen auszustatten, um sich zu vergewissern, dass das Einreichen einer kollektiven Schadenersatzklage durch die Interessen der geschädigten Verbraucher und nicht durch private Interessen geleitet wird.

B.30.5. Schließlich ist die kollektive Schadenersatzklage eine neue Klage, die zu den Rechtsinstrumenten und Klagen hinzukommt, die im Bereich des Schutzes der Verbraucherrechte bestehen, sie jedoch nicht ersetzt.

Folglich können die Opfer eines kollektiven Schadens im Sinne des angefochtenen Gesetzes, in der Annahme, dass sie keinen Gruppenvertreter finden, um die Wiedergutmachung im Rahmen einer kollektiven Schadenersatzklage zu fordern, im Rahmen einer individuellen Klage handeln.

B.30.6. Die Einschränkung der Rechtspersonen und des öffentlichen Dienstes, die ermächtigt sind, eine Gruppe geschädigter Verbraucher zu vertreten, entbehrt also nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

Die Prüfung der angefochtenen Bestimmungen anhand der anderen Verfassungs- und Vertragsbestimmungen, die im Klagegrund erwähnt sind, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.30.7. Der Antrag, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, entbehrt einer juristischen Grundlage und ist daher nicht zulässig.

B.31. Die klagenden Parteien führen ferner einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 56 des AEUV an. Das Erfordernis der Zulassung, das den betreffenden Vereinigungen durch den angefochtenen Artikel XVII.39 auferlegt werde, diskriminiere die vergleichbaren ausländischen Vereinigungen der Europäischen Union, die nicht eine solche Zulassung besäßen.

In ihrem Erwidierungsschriftsatz fügen die klagenden Parteien hinzu, dass ein solches Erfordernis ebenfalls im Widerspruch zu den Artikeln 16 und 20 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (nachstehend: Dienstleistungsrichtlinie) stehe.

Da durch diese Richtlinie der Dienstleistungsverkehr im Sinne von Artikel 56 des AEUV in bestimmten Aspekten und Sektoren harmonisiert wird, kann die Bezugnahme auf diese Bestimmungen nicht als ein neuer Klagegrund betrachtet werden.

B.32. Die Artikel 56 und 57 des AEUV bestimmen:

«Artikel 56

Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Union ansässig sind.

Artikel 57

Dienstleistungen im Sinne der Verträge sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

- a) gewerbliche Tätigkeiten,
- b) kaufmännische Tätigkeiten,
- c) handwerkliche Tätigkeiten,
- d) freiberufliche Tätigkeiten.

Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Mitgliedstaat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt».

Die Artikel 16 und 20 der Dienstleistungsrichtlinie – die infolge des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 45/2009 vom 9. Juni 2009 «zur Änderung von Anhang X (Audiovisuelle Dienste) und Anhang XI (Telekommunikationsdienste) des EWR-Abkommens» auch auf die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums Anwendung finden – bestimmen:

«Artikel 16 - *Dienstleistungsfreiheit*

(1) Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen.

Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von Anforderungen abhängig machen, die gegen folgende Grundsätze verstoßen:

- a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderung darf weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei juristischen Personen – aufgrund des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind, darstellen;
- b) Erforderlichkeit: die Anforderung muss aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein;
- c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderung muss zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken, indem sie diesen einer der folgenden Anforderungen unterwerfen:

- a) der Pflicht, in ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten;
- b) der Pflicht, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen; dies gilt auch für die Verpflichtung zur Eintragung in ein Register oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder einer Berufsvereinigung in ihrem Hoheitsgebiet, außer in den in dieser Richtlinie oder anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorgesehenen Fällen;
- c) dem Verbot, in ihrem Hoheitsgebiet eine bestimmte Form oder Art von Infrastruktur zu errichten, einschließlich Geschäftsräumen oder einer Kanzlei, die der Dienstleistungserbringer zur Erbringung der betreffenden Leistungen benötigt;
- d) der Anwendung bestimmter vertraglicher Vereinbarungen zur Regelung der Beziehungen zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Dienstleistungsempfänger, die eine selbstständige Tätigkeit des Dienstleistungserbringers verhindert oder beschränkt;
- e) der Pflicht, sich von ihren zuständigen Behörden einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen;
- f) Anforderungen betreffend die Verwendung von Ausrüstungsgegenständen und Materialien, die integraler Bestandteil der Dienstleistung sind, es sei denn, diese Anforderungen sind für den Schutz der Gesundheit und die Sicherheit am Arbeitsplatz notwendig;
- g) der in Artikel 19 genannten Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs.

(3) Der Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, ist nicht daran gehindert, unter Beachtung des Absatzes 1 Anforderungen in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen zu stellen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sind. Dieser Mitgliedstaat ist ferner nicht daran gehindert, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht seine Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen, einschließlich derjenigen in Tarifverträgen, anzuwenden.

(4) Bis zum 28. Dezember 2011 unterbreitet die Kommission nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieses Artikels, in dem sie prüft, ob es notwendig ist, Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich der unter diese Richtlinie fallenden Dienstleistungstätigkeiten vorzuschlagen».

«Artikel 20 - Nicht-Diskriminierung

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass dem Dienstleistungsempfänger keine diskriminierenden Anforderungen auferlegt werden, die auf dessen Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz beruhen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die allgemeinen Bedingungen für den Zugang zu einer Dienstleistung, die der Dienstleistungserbringer bekannt gemacht hat, keine auf der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers beruhenden diskriminierenden Bestimmungen enthalten; dies berührt jedoch nicht die Möglichkeit, Unterschiede bei den Zugangsbedingungen vorzusehen, die unmittelbar durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind».

B.33. Wie aus Artikel 1 der Dienstleistungsrichtlinie in Verbindung mit deren Erwägungen 2 und 5 hervorgeht, werden durch diese Richtlinie allgemeine Bestimmungen aufgestellt, die den Zweck verfolgen, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen, um zur Schaffung eines freien und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts beizutragen. Gemäß ihren Artikeln 2 Absatz 1 und 4 gilt diese Richtlinie somit für jede selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, die für gewöhnlich gegen Entgelt von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten wird, unabhängig davon, ob dieser in dem Empfängermitgliedstaat eine feste und ständige Geschäftsstelle hat, und vorbehaltlich ausdrücklich davon ausgeschlossener Tätigkeiten (EuGH, 11. Juli 2013, *Femarbel*, C-57/12, Randnrn. 31 und 32).

In dem durch die Europäische Kommission verfassten *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie* (Luxemburg, 2007, S. 10) wird präzisiert, dass die Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich auf alle Dienstleistungen Anwendung findet, die nicht ausdrücklich von der Richtlinie ausgeschlossen sind. Die alleinige Tatsache, dass eine Tätigkeit durch den Staat, durch eine staatliche Einrichtung oder durch eine gemeinnützige Organisation erbracht wird, bedeutet nicht, dass sie keine Dienstleistung im Sinne des AEUV und der Dienstleistungsrichtlinie darstellt. Ob das Entgelt, das die wirtschaftliche Gegenleistung für die betreffende Leistung darstellt, durch den Empfänger der Dienstleistung oder durch eine dritte Partei erfolgt, spielt dabei keine Rolle (EuGH, 26. April 1988, *Bond van Adverteerders gegen Niederländischer Staat*, C-352/85, Randnr. 16; 12. Juli 2001, *Smits und Peerbooms*, C-157/99, Randnrn. 55-58; 13. Mai 2003, *Müller-Fauré und van Riet*, C-385/99, Randnr. 103), vorausgesetzt, die Dienstleistung wird nicht im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert (EuGH, 7. Dezember 1993, *Wirth/Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, Randnrn. 15-17).

Obwohl die vorerwähnten Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr nur auf die Dienstleistungen, die gegen eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden, Anwendung finden, heißt es in der Erwägung 32 der Dienstleistungsrichtlinie, dass sie mit der Gesetzgebung der Europäischen Union zum Verbraucherschutz wie etwa der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden im Einklang steht. Aufgrund von Erwägung 33 betrifft die Dienstleistungsrichtlinie ebenfalls Dienstleistungen, die für Verbraucher angeboten werden, wie etwa Rechtsberatung.

Daher darf angenommen werden, dass das Auftreten einer Vereinigung zur Verteidigung der Verbraucherinteressen im Sinne der angefochtenen Bestimmung als Gruppenvertreter den vorerwähnten Bestimmungen unterliegt, da keine der in Artikel 2 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie angeführten Ausnahmen darauf Anwendung findet.

Artikel 16 der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten das Recht der Dienstleistungserbringer achten, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen. Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet dazu die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

B.34. Das im angefochtenen Artikel XVII.39 Absatz 2 Nr. 1 enthaltene Erfordernis, wonach eine Vereinigung zur Verteidigung der Verbraucherinteressen die Rechtspersönlichkeit besitzt und entweder «im Verbraucherrat vertreten ist oder vom Minister gemäß Kriterien zugelassen ist, die durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass festzulegen sind», verletzt die Vorschrift von Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b der Dienstleistungsrichtlinie, die bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken dürfen, indem sie diesen «der Pflicht, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen, [einschließlich der] Verpflichtung zur Eintragung in ein Register oder [der] Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder einer Berufsvereinigung in ihrem Hoheitsgebiet» unterwerfen. Das Gleiche gilt für das Erfordernis des angefochtenen Artikels XVII.39 Absatz 2 Nr. 2, in dem vorgeschrieben ist, dass es sich handelt um «eine Vereinigung mit Rechtspersönlichkeit, die vom Minister zugelassen ist, deren Vereinigungszweck in direktem Zusammenhang mit dem von der Gruppe erlittenen kollektiven Schaden steht und die nicht auf dauerhafte Weise einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt».

Es ist nicht ersichtlich, dass das Hindernis, das sich daraus für die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Vereinigungen ergibt, durch Gründe der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der Volksgesundheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt wäre.

B.35. Die vorerwähnte Empfehlung 2013/396/EU bestimmt:

«Grenzüberschreitende Rechtssachen

17. Wenn natürliche oder juristische Personen aus mehreren Mitgliedstaaten von einer Streitsache betroffen sind, sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass eine Kollektivklage an einem Gerichtsstand nicht durch innerstaatliche Vorschriften über die Zulässigkeit oder über die Klagebefugnis ausländischer Klägergruppen oder von Vertreterorganisationen aus anderen Rechtsordnungen verhindert wird.

18. Vertreterorganisationen, die ein Mitgliedstaat im Voraus anerkennt und denen dieser die Klagebefugnis für Vertretungsklagen übertragen hat, sollte es gestattet sein, in dem Mitgliedstaat, der für die gerichtliche Beurteilung des Massenschadensereignisses zuständig ist, vor Gericht zu gehen».

B.36. Randnummer 4 der vorerwähnten Empfehlung bestimmt:

«Klagebefugnis für Vertretungsklagen

4. Die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage genau definierter Zulassungsvoraussetzungen Vertreterorganisationen anerkennen, die befugt sind, Vertretungsklagen zu erheben. Die Mindestanforderungen sind:

a) Gemeinnützigkeit,

b) direkter Zusammenhang zwischen den wichtigsten Zielen der Organisation und den durch Unionsrecht garantierten Rechten, deren Verletzung geltend gemacht wird und die Gegenstand der Klage sind, und

c) ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie erforderlicher juristischer Sachverstand, um mehrere Personen vertreten und deren Interesse wahrnehmen zu können».

Indem sie nicht vorsieht, dass Vertreterorganisationen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, die die Bedingungen von Randnummer 4 der vorerwähnten Empfehlung erfüllen, als Gruppenvertreter auftreten können, verstößt die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 16 der Dienstleistungsrichtlinie.

B.37. Da die Feststellung der Lücke in einem ausreichend präzisen und vollständigen Wortlaut ausgedrückt ist, der die Anwendung der angefochtenen Bestimmung unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung ermöglicht, obliegt es dem zuständigen Richter, unter Berücksichtigung der in B.36 angeführten Kriterien dem Verstoß gegen diese Normen in Erwartung des Tätigwerdens des Gesetzgebers ein Ende zu setzen. In jedem Fall darf der Richter nicht eine kollektive Schadenersatzklage für unzulässig erklären, wenn sie durch eine Organisation im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen eingereicht wurde, die ebenfalls auf die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums Anwendung findet infolge des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 35/2010 vom 12. März 2010 zur Änderung von Anhang XIX (Verbraucherschutz) des EWR-Abkommens.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel XVII.39 des Wirtschaftsgesetzbuches, eingefügt durch das Gesetz vom 28. März 2014 «zur Einfügung von Titel 2 ' Kollektive Schadenersatzklage ' in Buch XVII ' Besondere Gerichtsverfahren ' des Wirtschaftsgesetzbuches und zur Einfügung der Buch XVII eigenen Begriffsbestimmungen in Buch I des Wirtschaftsgesetzbuches», insofern er nicht vorsieht, dass Vertreterorganisationen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, die die Bedingungen von Randnummer 4 der Empfehlung 2013/396/EU der Kommission vom 11. Juni 2013 über «Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten» erfüllen, als Gruppenvertreter auftreten können, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. März 2016.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,

J. Spreutels