

F Retards de paiement UE A2
MH/EDJ/JP
899-2023

Bruxelles, le 24 avril 2023

AVIS

sur

**L'APPEL À CONTRIBUTIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
POUR LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LES RETARDS DE PAIEMENT
(DIRECTIVE 2011/7/UE)**

(approuvé par le Bureau le 10 mars 2023,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 24 avril 2023)

Présentation du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME est un organe consultatif fédéral belge, créé par la loi du 24 avril 2014 relative à l'organisation de la représentation des indépendants et des PME. Il regroupe plus de 170 fédérations nationales interprofessionnelles et professionnelles agréées par les autorités belges, défendant les intérêts des indépendants et des petites et moyennes entreprises. Le Conseil Supérieur existe, dans sa forme actuelle, depuis plus de 50 ans. Il a trois missions.

Le Conseil Supérieur est le porte-parole des indépendants, des professions libérales et des PME belges. Selon la définition belge, les PME correspondent à des entreprises qui, dans la définition européenne, sont désignées comme étant des petites et micro-entreprises. Il exerce ce rôle entre autres en rendant des avis formels qui sont adressés en premier lieu aux Ministres concernés du gouvernement fédéral belge mais aussi au Parlement belge et aux instances européennes. Les avis du Conseil Supérieur portent sur toutes les facettes possibles de la vie professionnelle des indépendants et des PME : la politique générale PME, les réglementations professionnelles, les pratiques du commerce, la problématique des retards de paiement, la simplification administrative, etc.

Le Conseil Supérieur a aussi une compétence de représentation en ce sens qu'il délègue des représentants dans les organes consultatifs ou de gestion de diverses instances socio-économiques. Le Conseil Supérieur désigne ainsi les représentants des indépendants et des PME dans une trentaine d'instances officielles.

Enfin, le Conseil Supérieur est une plate-forme de concertation pour les indépendants et les PME.

Le Conseil Supérieur est enregistré sous le numéro 59919253482-83 dans le registre de transparence commun adopté par le Parlement européen et la Commission européenne.

Le Conseil Supérieur a pris connaissance de l'appel à contributions de la Commission européenne pour la révision de la directive sur les retards de paiement (Directive 2011/7/UE).

Après avoir consulté la commission Politique générale PME, le Bureau du Conseil Supérieur a émis l'avis suivant le 10 mars 2023, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 24 avril 2023.

CONTEXTE

Le 12 janvier 2023, la Commission européenne a publié un appel à contributions à propos de [l'initiative](#) qu'elle lance pour la révision de la directive sur les retards de paiement (Directive 2011/7/UE)¹.

L'objectif de la révision est de promouvoir une culture de paiement rapide, sur la base de trois piliers:

- Incorporer dans la législation ce qu'on entend par pratique de paiement rapide pour lutter contre les retards de paiement de manière "proactive" ;
- Faciliter la ponctualité des paiements en promouvant l'utilisation d'outils de paiement numériques modernes et en créant un environnement commercial favorable aux PME qui soutient la ponctualité des paiements ;
- Renforcer la prévention et l'application de la directive de sorte que les paiements rapides deviennent une norme dans tous les secteurs industriels.

Outre une réflexion sur les mesures à prendre, la Commission européenne accordera une attention particulière au choix des instruments permettant d'atteindre les objectifs susmentionnés (législation contraignante, y compris le recours à un règlement au lieu d'une directive révisée, ou législation non contraignante, telle que des codes de bonnes pratiques, des orientations, etc.).

Ensuite, en vue de la préparation de la proposition législative de révision de la directive sur les retards de paiement, la Commission européenne prévoit une consultation publique au cours du premier trimestre de 2023.

POINTS DE VUE

Le Conseil Supérieur se félicite de l'initiative de la Commission européenne visant à réviser la directive sur les retards de paiement en vue de promouvoir une culture de paiement rapide. Il tient à formuler les suggestions suivantes à propos des trois piliers de la révision.

1. Lutter de manière "proactive" contre les retards de paiement

La Commission européenne propose d'incorporer dans la législation ce qu'on entend par pratique de paiement rapide afin de lutter de manière "proactive" contre les retards de paiement. Dans ce cadre, des mesures devront être adoptées pour éviter que les créanciers (en particulier les petits opérateurs) ne subissent des retards de paiement. Pour atteindre cet objectif, les actions envisagées sont les suivantes :

¹ [Appel à contributions](#) de la Commission européenne pour la révision de la directive sur les retards de paiement (Directive 2011/7/UE)

- limiter les délais de paiement pour les transactions entre entreprises ;
- introduire des moyens de dissuasion plus puissants (paiement automatique d'intérêts, augmentation du taux d'intérêt, clarification des règles relatives aux indemnités forfaitaires) ;
- clarifier les règles relatives aux procédures de vérification ;
- définir les pratiques et les clauses abusives ;
- obliger les pouvoirs adjudicateurs à veiller à ce que les principales entreprises contractantes paient leurs sous-traitants à l'échéance.

Le Conseil Supérieur soutient les options énumérées. Il demande que la directive limite le délai de paiement légal pour les transactions B2B et B2G à 30 jours, et le délai de paiement contractuel à un maximum de 60 jours, y compris le délai de vérification. Il importe que cette obligation s'applique à l'ensemble de la chaîne contractuelle (Principe Back to Back). Le Conseil Supérieur plaide donc pour un renforcement plus poussé de la directive sur les retards de paiement tout en prévoyant la possibilité d'exceptions pour certains secteurs, par exemple pour un délai de paiement plus long pour le secteur du diamant² mais aussi un délai de paiement plus court (maximum 30 jours) pour des secteurs économiquement plus faibles tels que le secteur du transport. Il fait remarquer que dans leurs réglementations nationales, les Etats membres peuvent opter pour l'introduction d'un délai de paiement contractuel plus court, par exemple d'un maximum de 30 jours, par analogie avec le délai de paiement légal de 30 jours³.

Afin de prévenir des abus (tant pour le B2B que pour le B2G), il convient, selon le Conseil Supérieur, que la directive stipule expressément que la date de réception de la facture ne peut être fixée par voie contractuelle. En outre, le créancier doit disposer de toutes les informations nécessaires pour établir la facture (par exemple un numéro de commande) au plus tard au moment de la livraison/prestation. Une telle disposition n'est pas seulement nécessaire afin d'assurer que le délai de paiement reste raisonnable, mais également afin de permettre effectivement au fournisseur d'envoyer la facture dans les délais légaux.

Le Conseil Supérieur préconise également de stipuler certaines clauses/pratiques interdites qui se produisent dans un contexte où il y a un rapport de force inégal. En effet, certaines pratiques non souhaitables ont pu être constatées telles que l'interruption de tous les paiements dès qu'un problème survient dans le cadre de la relation. Ainsi, cela conduit notamment à une prolongation artificielle du délai de paiement. De même, des clauses pénales sont souvent interprétées et appliquées unilatéralement par la partie dominante.

Le Conseil Supérieur constate que dans le cadre des relations B2B, le secteur des voyages est confronté à diverses réglementations non alignées les unes avec les autres. Il demande spécifiquement d'harmoniser les différentes réglementations. À l'heure actuelle, elles ne sont ni harmonisées entre elles, ni alignées sur les délais de remboursement B2B, ce qui fait que dans un contexte B2B, où la "loi du plus fort" prime souvent et où les grandes entreprises ne respectent pas les délais de paiement, les intermédiaires sont abandonnés à leur sort.

² Avis [n° 879-2022](#) sur une demande du secteur du diamant visant à obtenir une exception à la loi concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Vu sa spécificité, le secteur souhaiterait que le délai de paiement maximal entre les sociétés diamantaires soit porté à 180 jours maximum.

³ Cette proposition était déjà reprise dans l'avis [n° 829-2020](#) du Conseil Supérieur sur une proposition de loi modifiant la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Il convient de noter en particulier les différences suivantes dans la réglementation en la matière⁴ :

- La directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées impose aux différents acteurs (organisateur et détaillants) de rembourser le voyageur dans un délai de 14 jours en cas de non-livraison ;
- Le Règlement (CE) n° 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens prévoit le remboursement du prix du billet dans les sept jours en cas d'annulation du vol par le transporteur aérien ou en cas de retard. Le règlement ne prévoit aucun régime spécifique pour le remboursement de tickets réservés via un vendeur de billets agissant en tant qu'intermédiaire entre le passager et transporteur aérien, tel qu'un agent de voyages ou une plateforme de réservation en ligne ;
- Les acteurs reconnus par l'*International Air Transport Association* (IATA) qui doivent recevoir un remboursement via leur *Billing Settlement Plan* (BSP)⁵ sont confrontés à un délai d'attente d'au moins 30 jours⁶.

Actuellement les entreprises belges peuvent être désavantagées du point de vue concurrentiel par rapport aux entreprises d'autres Etats membres dans lesquels les délais de paiement sont plus favorables. Il est nécessaire que la révision de la directive permette un 'level playing field' entre les Etats membres. Dès lors, la proposition de révision de la Commission doit permettre une harmonisation maximale en évitant des différences de transposition entre Etats membres. Dans ce contexte, il est opportun d'envisager un règlement (qui est applicable tel quel par tous les Etats membres) plutôt qu'une directive (où une liberté de transposition est laissée aux Etats membres).

S'il devait malgré tout être opté pour une directive, le Conseil Supérieur demande de veiller à ce que les différences dans les législations relatives aux paiements et de délais de paiement ne portent pas atteinte à la position concurrentielle des entreprises actives dans certains pays.

2. Faciliter la ponctualité des paiements

La Commission européenne souhaite stimuler la ponctualité des paiements en promouvant l'utilisation d'outils de paiement numériques modernes et en créant un environnement commercial favorable aux PME qui soutient la ponctualité des paiements. Pour atteindre cet objectif, les actions envisagées sont les suivantes:

- améliorer les conditions-cadres pour l'adoption d'outils de paiement numériques modernes ;
- améliorer la disponibilité et l'accès à la formation sur la gestion des crédits et à l'éducation financière (et numérique) pour les PME ;
- établir des critères minimaux communs pour les régimes de paiement rapide ;
- créer un observatoire européen des paiements ;
- récompenser le paiement rapide dans les procédures de marchés publics.

⁴ Nous renvoyons également à l'avis n° [893-2022](#) du Conseil Supérieur sur une consultation européenne sur l'amélioration des passagers et de leurs droits, dans lequel cette problématique est abordée.

⁵ Le Billing Settlement Plan de l'IATA est le système réglant le paiement de billets d'avion entre les transporteurs aériens et les agences de voyages d'une part, et entre les transporteurs aériens eux-mêmes de l'autre.

⁶ IATA, [BSP Manual for Agents](#).

Le Conseil Supérieur soutient les différentes options mentionnées. Il préconise un paiement correct et en temps utile des factures, tant par les autorités que par les entreprises. Lors de l'évaluation des paiements, il est important de mesurer spécifiquement le comportement de paiement vis-à-vis des PME (la prise en compte des paiements aux acteurs de plus grande taille – par exemple les banques ou les grands opérateurs – peut fausser l'image, ceux-ci étant souvent payés plus rapidement). Les rapports des autorités ne comptabilisent les délais de paiement qu'à partir de la date de scan plutôt que la date de facturation ce qui donne une image tronquée.

Il importe également que le cadre juridique soit identique. Aujourd'hui, les autorités (semi-) publiques invoquent (parfois à tort) la loi sur les marchés publics, dont la réglementation diffère de celle de la loi B2B. En ce qui concerne les paiements par les autorités, il est important que le cadre juridique auquel elles sont soumises, comme lorsqu'il s'agit d'un marché public, soit au moins aussi strict que celui du cadre purement B2B. Il n'est pas acceptable que le cadre de paiement G2B soit plus indulgent que celui d'un contexte B2B. En outre, les autorités devraient montrer l'exemple et veiller à effectuer leurs paiements le plus rapidement possible.

Le Conseil Supérieur remarque que si les autorités adoptent un comportement de paiement stable, les entreprises belges bénéficieront d'un apport de liquidités important et toujours nécessaire. Il relève que le recours à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics pourrait être stimulée en prévoyant un délai de paiement plus court en cas de facturation électronique des entreprises aux autorités publiques.

Le Conseil Supérieur souhaite également que l'évolution du coût des paiements électroniques soit suivie, afin que les paiements électroniques deviennent plus efficaces et moins onéreux pour l'entrepreneur.

Si une administration publique paie au-delà des délais prévus, il conviendrait d'introduire un principe de compensation pour les dettes de l'entreprise concernée vis-à-vis de l'administration en question ou de toute autre administration publique (impôts). Cela devrait permettre aux entreprises de compenser les dettes non contestées des autorités publiques, à condition que l'entreprise demandant la compensation ne réclame pas simultanément des intérêts sur le paiement retardé.

3. Renforcer la prévention et l'application de la directive

En renforçant la prévention et l'application de la directive, la Commission européenne souhaite que les paiements rapides deviennent la norme dans tous les secteurs. À cette fin, il convient de prévoir des moyens de recours efficaces contre les retards de paiement lorsque ceux-ci se produisent (approche «réactive»). Pour atteindre cet objectif, les actions envisagées sont les suivantes:

- généraliser l'utilisation de systèmes de médiation pour traiter plus rapidement les litiges en matière de paiement, tout en protégeant les relations commerciales ;
- demander aux gouvernements de l'UE de désigner des autorités nationales chargées de traiter les plaintes et de prendre des mesures coercitives officielles ;
- prévoir des sanctions administratives.

Le Conseil Supérieur soutient les initiatives susmentionnées. Il souligne que pour les PME, il importe de pouvoir recourir davantage à des systèmes de médiation pour traiter plus rapidement les litiges en matière de paiement. A cet égard, il préconise que les autorités européennes apportent leur soutien matériel et financier pour la mise en place dans les Etats membres d'un système de consultance permettant d'obtenir rapidement et efficacement des résultats de règlements amiables.

Afin d'éviter que les entreprises ne fassent pression sur leurs créanciers pour que ceux-ci ne réclament pas d'intérêts ou d'indemnités forfaitaires en cas de paiement tardif, il convient que la directive précise que le montant impayé sera majoré dès le jour suivant, de plein droit et sans mise en demeure, d'un intérêt et d'une indemnité forfaitaire pour les frais de recouvrement. À l'heure actuelle, la directive prévoit uniquement un droit à des intérêts ou à une indemnité forfaitaire pour le créancier.

Enfin, le Conseil Supérieur note que l'applicabilité de cette réglementation reste également problématique à cause du facteur crainte des PME. Il souligne qu'il importe qu'un organe de contrôle national surveille la mise en œuvre et le respect de la loi. Il est partisan d'un mécanisme anonyme de traitement de plaintes qui permettrait aux PME de dénoncer tout de même certaines pratiques abusives, étant donné qu'elles n'osent généralement pas ester en justice elles-mêmes. Dans ce cadre, les organisations professionnelles et interprofessionnelles agréées ont un rôle à jouer. Afin de garantir l'anonymité et de contrer ainsi le facteur crainte susmentionné, ces organisations pourraient servir de relais en recueillant les plaintes de leurs membres et en les relayant aux autorités compétentes afin qu'elles prennent les mesures (coercitives) opportunes. De plus, il préconise que l'Inspection économique belge enquête d'office sur la mise en œuvre et le respect de la loi. A cet égard, une modification législative doit être opérée afin de doter l'Inspection économique de la compétence d'effectuer des contrôles sur base de la loi du 2 août 2002.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur se félicite de l'initiative de la Commission européenne de réviser la directive sur les retards de paiement afin de promouvoir une culture de paiement rapide et souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants :

- l'application d'un délai de paiement légal de 30 jours (y compris la période de vérification), sans qu'il soit possible d'y déroger par voie contractuelle ;
- stipuler explicitement que la date de réception de la facture ne peut être fixée par voie contractuelle et que le créancier doit disposer de toutes les informations nécessaires pour établir la facture au plus tard au moment de la livraison/prestation ;
- dans le cadre des relations B2B, une harmonisation des différentes réglementations applicables au secteur des voyages ;
- lors de l'évaluation des paiements, il convient de mesurer spécifiquement le comportement de paiement vis-à-vis des PME ;
- stimuler le recours à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics en prévoyant un délai de paiement plus court ;
- suivre le coût des paiements électroniques et les rendre plus efficaces et moins onéreux ;

- introduire un principe de compensation pour les dettes des entreprises vis-à-vis des administrations publiques ;
 - stimuler l'utilisation de systèmes de médiation afin de régler plus rapidement les litiges en matière de paiement ;
 - majorer le montant impayé, de plein droit et sans mise en demeure, d'un intérêt et d'une indemnisation forfaitaire pour les frais de recouvrement ;
 - prévoir un mécanisme anonyme de traitement de plaintes permettant de dénoncer certaines pratiques abusives ainsi que l'examen d'office de l'application et du respect de la loi par l'Inspection économique belge.
-