

F Dettes consommateur A2
MH/ND/JP
886-2022

Bruxelles, le 20 septembre 2022

AVIS

sur

**UN AVANT-PROJET DE LOI PORTANT INSERTION DU LIVRE XIX "DETTES
DU CONSOMMATEUR" DANS LE CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE**

(approuvé par le Bureau le 29 juin 2022,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 20 septembre 2022)

Le 24 mai 2022, le Conseil Supérieur des indépendants et des PME a reçu de Mr. Pierre-Yves Dermagne, Vice-premier Ministre et Ministre de l'Économie et du Travail, une demande d'avis sur un avant-projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique.

Après avoir réuni la commission Pratiques du marché élargie à l'organisation professionnelle Association Belge des sociétés de Recouvrement de créances (ABR) le 23 juin 2022, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence le 29 juin 2022 l'avis suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 20 septembre 2022.

CONTEXTE

L'avant-projet de loi portant insertion du livre XIX "Dettes du consommateur" dans le Code de droit économique vise d'une part à encadrer les effets des retards de paiement des dettes de consommateurs à l'égard d'entreprises, et d'autre part, à actualiser le recouvrement amiable de dettes du consommateur. La loi du 20 décembre 2002 relatif (sic) au recouvrement amiable de dettes du consommateur est ainsi intégrée et adaptée dans ce nouveau livre XIX.

Cet avant-projet de loi prévoit principalement:

- Un délai de quatorze jours calendrier à compter du troisième jour ouvrable après l'envoi du premier rappel de paiement au consommateur, avant que des clauses indemnitaires ne puissent s'appliquer (art. XIX.2 §1^{er});
- La gratuité du premier rappel de paiement (art. XIX.2 §2);
- Le plafonnement des clauses indemnitaires (art. XIX.4);
- Un cadre légal actualisé pour le recouvrement amiable de dettes (art. XIX.5 à XIX.13).

Dans la demande d'avis, il est précisé que l'avis du Conseil Supérieur est sollicité en priorité sur les articles XIX.1 à XIX.5 et XIX.9, insérés par l'article 4 de l'avant-projet de loi.

POINTS DE VUE GENERAUX

Si le Conseil Supérieur reconnaît que la problématique de l'endettement et du surendettement du consommateur mérite une réponse appropriée, il estime que l'avant-projet de loi présente avant tout un caractère symbolique et s'interroge sur sa réelle plus-value. En effet, les justifications avancées dans l'exposé des motifs sont assez vagues et les exemples d'excès relatifs au recouvrement amiable de dettes tels que décrits portent exclusivement sur certains services publics ou d'utilité publique (hôpitaux, stationnement, écoles, ...). Il est dès lors difficile de comprendre pourquoi des mesures telles que le plafonnement des clauses indemnitaires ou la gratuité du premier rappel de paiement, appliquées de manière uniforme et horizontale, s'imposent.

Le Conseil Supérieur relève un manque de données chiffrées et/ou études dans l'exposé des motifs, qui permettraient d'étayer, entre-autres, les affirmations suivantes: "*dans les faits, on constate trop souvent l'existence de clauses indemnitaires excessives qui aboutissent à*

réclamer des intérêts, frais et/ou indemnités sans proportion avec le dommage que l'entreprise subira si le consommateur ne paie pas dans les temps", "Un autre risque très important pour le consommateur est que de lourdes sanctions peuvent également survenir très (trop) rapidement après l'échéance de la facture", ou encore "On constate malheureusement que de manière quasi-généralisée, un simple retard de paiement peut très rapidement donner lieu à des frais, indemnités et/ou intérêts très importants, excessifs et disproportionnés". Ces affirmations n'apparaissent pas fondées sur des faits établis, en dehors des quelques exemples précités qui concernent uniquement certains secteurs bien spécifiques. Le Conseil Supérieur estime qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) de cet avant-projet de loi devrait être réalisée. En l'absence d'une telle analyse, il n'apparaît pas clairement comment les mesures proposées permettront de pallier des situations dont la généralisation n'est pas démontrée. Comme le souligne à juste titre l'exposé des motifs, l'article VI.83, 24° du Code de droit économique prévoit déjà que "sont en tout cas abusives les clauses (...) qui ont pour objet de fixer des montants de dommages et intérêts (...) qui dépassent manifestement l'étendue du préjudice qui peut être subi par une entreprise". La législation actuelle contient en outre déjà un certain nombre de mesures de protection spécifiques, qui visent précisément des secteurs où le problème se pose¹. Il faut ici encore souligner que la nécessité d'une réglementation générale, qui ne s'appliquerait dès lors qu'à des secteurs non concernés par ce type de problème – ou à tout le moins, pour lesquels ce type de problème n'a pas pu être mis en évidence –, est tout sauf évidente. Si toutefois une telle réglementation générale (lex generalis) devait être adoptée et être plus stricte que les réglementations spécifiques (lex specialis) existantes, il s'agirait non seulement d'une absurdité, mais également d'une forme de discrimination. Une cohérence légistique avec les réglementations spécifiques² étant nécessaire, il s'agit donc de comparer l'ensemble des réglementations traitant de ces modalités afin d'éviter la multiplication de régimes différents. En tout état de cause, étant donné que l'avant-projet de loi impacte considérablement la liberté contractuelle, il convient de justifier de manière plus claire et plus complète l'étendue exacte du problème et les raisons pour lesquelles une protection supplémentaire est nécessaire.

Par ailleurs, il ne s'agit pas non plus de sous-estimer les effets que peuvent avoir les retards de paiement sur les PME et les indépendants en particulier. Ceux-ci sont en effet particulièrement vulnérables aux retards de paiement, qui sont un facteur de faillite important. Ils ont réalisé des investissements importants et, dans certains cas, ont besoin d'être payés très rapidement pour faire face à des dépenses professionnelles ou personnelles³. Le système proposé ici ne permettra pas toujours un recouvrement suffisamment rapide, mais surtout, il ne permettra pas toujours de recouvrer tous les coûts encourus ou de compenser le manque à gagner (par exemple, les crédits de trésorerie à contracter parce que la dette n'a pas encore été payée). A cet égard, il faut souligner que de nombreux indépendants et PME évoluent dans un environnement commercial turbulent et se retrouvent déjà dans une situation de trésorerie (très) délicate en raison de la forte inflation, de l'augmentation des prix des matières premières, de l'indexation des salaires, etc. Dès lors, il convient d'être attentif aux effets qu'auraient certaines dispositions de l'avant-projet de loi sur ce plan-là. Ceci renforce la remarque exposée ci-dessus quant à la nécessité d'une AIR mesurant également l'impact sur les PME par le biais du test PME.

¹ Par exemple, pour les fournisseurs internet et de téléphonie (mobile ou fixe), la loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques a établi la gratuité du premier rappel de paiement, le plafonnement des rappels suivants ainsi que le taux d'intérêt maximum. Pour les retards de paiement en matière d'énergie, différentes réglementations régionales sont d'application.

² Par réglementations spécifiques, il faut notamment comprendre, en plus de celles citées sous la note de bas de page n°1, la réglementation relative au crédit à la consommation (cf. livre VII Code de droit économique).

³ Ces dépenses personnelles impliquent un versement préalable de l'entreprise vers le patrimoine privé.

REMARQUES PARTICULIERES

1. Paiement des dettes du consommateur

a) Champ d'application

Crédits

Selon l'article I.22/1 du Code de droit économique inséré par l'article 3 de l'avant-projet de loi, tout recouvrement amiable de créances, quelle que soit son origine (facture, crédit, ...), entrerait dans le champ d'application du livre XIX. Il semble toutefois que cet avant-projet de loi ait été rédigé dans l'optique du recouvrement de factures et non du recouvrement de crédits.

Le Conseil Supérieur souligne que le recouvrement de crédits implique une dynamique complètement différente, qui est d'ailleurs déjà réglementée par la législation sur la protection des consommateurs, notamment à travers le livre VII du Code de droit économique.

Entreprises

Le même article I.22/1 définit ce qu'il faut comprendre par "entreprise". L'exposé des motifs précise que les organismes publics, en ce qui concerne les activités qui ne font pas partie de leur mission légale d'intérêt général, sont considérées comme des entreprises et entrent dès lors dans le champ d'application de la loi. Toutefois, il demeure peu clair si certaines activités des hôpitaux et des établissements d'enseignement notamment peuvent systématiquement être considérées comme relevant d'une mission légale d'intérêt général ou non. Or, ces deux secteurs sont, avec le stationnement, les trois exemples cités dans l'exposé des motifs pour illustrer la problématique de pratiques excessives en matière de recouvrement amiable de dettes. Dès lors, si certaines factures d'hôpitaux ou d'établissements d'enseignement devaient échapper au champ d'application de la loi, celle-ci manquerait clairement sa cible. Cela serait d'autant plus incompréhensible que les services fournis par les services publics et d'utilité publique tels que les écoles et les hôpitaux sont des services pour lesquels il n'est en principe pas question de choix de consommation, au contraire de biens achetés dans le commerce de détail par exemple (à l'exception des produits de base, évidemment). En suivant le même raisonnement, il est légitime de s'interroger sur la nécessité de fournir une protection supplémentaire au consommateur lorsqu'il achète par exemple une cuisine ou une télévision. Dans de tels cas, on peut en effet considérer qu'il s'agit d'une question de choix et que le consommateur devrait être sûr à l'avance qu'il peut s'offrir tel bien ou service.

De plus, le Conseil Supérieur estime que les micro-entreprises⁴ devraient quoi qu'il en soit être exclues du champ d'application de la loi, en raison de leur plus grande vulnérabilité en matière de trésorerie et sur le plan des charges administratives, comme explicité plus loin dans le présent avis.

⁴ Soit les entreprises comptant 0 à 9 salariés, conformément à la définition de l'Observatoire des PME:
<https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/pme-et-independants-en/definitions-et-sources>

Contrats préexistants

Le Conseil Supérieur estime que l'application des dispositions de l'avant-projet de loi aux dettes issues de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, conformément à l'article 14, serait inacceptable étant donné que cela entraînerait de l'insécurité juridique et aurait des conséquences pratiques déraisonnables. En effet, les entreprises qui ont légitimement élaboré leurs clauses indemnitaires et leurs politiques de recouvrement afin de minimiser les dommages en cas de non-paiement se retrouveraient confrontées à des obstacles supplémentaires impactant leur trésorerie.

b) Retards de paiement

Délai pour l'application de clauses indemnitaires

L'article XIX.2 §1^{er} prévoit un délai de quatorze jours calendrier prenant cours le troisième jour ouvrable suivant celui de l'envoi du rappel de paiement au consommateur, avant que des clauses indemnitaires ne puissent s'appliquer. Ceci risque fort d'allonger le délai moyen de paiement du consommateur. Celui-ci pourra en effet attendre un premier rappel et le délai supplémentaire de quatorze jours avant de pouvoir payer en sachant qu'aucun frais ne pourra lui être réclamé avant cette échéance. Certes, en l'absence d'un délai de paiement légal, les entreprises pourront toujours adapter les dates d'échéance de leurs factures. Toutefois, ce délai devra rester réaliste, pour éviter de devoir systématiquement envoyer un premier rappel de paiement, engendrant une charge administrative et un coût pour les entreprises. Dans les faits, il peut en outre s'écouler beaucoup de temps avant qu'une PME envoie un rappel: contacts verbaux ou téléphoniques préalables, vérification du paiement quelques jours après la date d'échéance, ... En outre, des entreprises pourraient tout de même exiger un paiement immédiat ou à tout le moins raccourcir les délais de paiement, en raison de l'introduction de ce délai d'attente, ce qui aurait un impact négatif sur les consommateurs déjà (sur)endettés.

Cet allongement des délais de paiement aura également un impact négatif sur les PME, qui risquent de voir leur manque de liquidités s'accroître. Par conséquent, le Conseil Supérieur estime qu'un délai supplémentaire assorti à l'envoi du premier rappel de paiement n'est pas souhaitable. À titre subsidiaire, si un tel délai devait néanmoins être imposé, sept jours calendrier devrait être suffisant pour permettre au consommateur qui n'a pas payé par oubli (cf. exposé des motifs) de rectifier son erreur. De plus, il n'apparaît pas clairement pourquoi une période d'attente de trois jours ouvrables est nécessaire avant que le délai de quatorze jours ne commence à prendre cours, dans le cas d'un envoi du rappel par voie numérique ou par SMS.

En revanche, le Conseil Supérieur tient à souligner qu'il est positif que l'avant-projet de loi ne prévoit pas l'introduction d'un délai minimum pour le paiement d'une facture, ce qui, appliqué de manière horizontale et combiné avec les autres mesures proposées par l'avant-projet de loi, serait d'autant plus inacceptable.

Gratuité du premier rappel

La gratuité du premier rappel pour le consommateur, telle que prévue par l'article XIX.2 §2 de l'avant-projet de loi, va représenter un surcoût pour l'entreprise, quel que soit le support utilisé (courrier recommandé ou non, courriel, SMS, ...). Il faut souligner que le suivi des rappels de paiement n'est pas nécessairement automatisé au sein des PME, au contraire des plus grandes entreprises.

En outre, cette gratuité combinée au délai de dix-sept jours (14+3) et au plafonnement des clauses indemnitaires risque d'avoir un effet pervers sur certains consommateurs. En effet, en faisant passer le message que payer en retard ne doit pas trop vite être sanctionné, cette loi risque de provoquer une forme de déresponsabilisation chez certains consommateurs, qui pourraient se sentir encouragés à acheter des biens ou services qu'ils ne sont pas en mesure de s'offrir. Partant, ces consommateurs verraient leur endettement s'accroître.

Modalités du premier rappel

L'entreprise doit fournir la preuve que le rappel a été envoyé et qu'il contient les informations nécessaires. En outre, l'article XIX.2 §2 al.1^{er} stipule que "*le premier rappel est envoyé sur un support durable pour lequel le consommateur a marqué son accord préalable*". Or, si le consommateur demande que ce support soit un courrier postal, il n'est pas clair comment l'entreprise sera en mesure de prouver le contenu du rappel.

Le Conseil Supérieur est d'avis que la présente disposition va trop loin. Il y a lieu de supprimer les termes « *pour lequel le consommateur a marqué son accord préalable* ». Le Conseil Supérieur estime en effet que le rappel de paiement devrait pouvoir être envoyé en utilisant un support durable communément admis quel qu'il soit. Au cas où le consommateur a souhaité être contacté via son adresse postale uniquement et que celui-ci a entre-temps déménagé sans que l'entreprise n'en ait connaissance, il est aisé de comprendre les difficultés supplémentaires auxquelles l'entreprise fera face pour procéder au recouvrement de sa créance. Bien que l'entreprise doive prouver l'envoi du rappel et non la réception par le consommateur, il est dans l'intérêt des deux parties que ce rappel soit réceptionné le plus rapidement possible. En outre, cette obligation pose également question dans les situations où aucun contrat écrit n'a été conclu entre les parties ou que les conditions générales ne prévoient pas un tel support durable.

Par ailleurs, d'une part, le premier rappel doit préciser "*les coordonnées des personnes en charge du recouvrement au sein de l'entreprise*" (art. XIX.2 §3, 2^o). Cette obligation apparaît inutile et potentiellement problématique, par exemple dans le cas où une personne en charge du recouvrement venait à quitter l'entreprise peu après l'envoi de ce premier rappel. D'autre part, le premier rappel doit contenir une "*description précise du produit qui a donné naissance à la dette*" (art. XIX.2 §3, 3^o). Il faudrait préciser que la même indication que celle figurant sur la facture suffit.

Enfin, le Conseil Supérieur s'interroge sur l'absence de référence à une quelconque sanction en cas de non-respect des modalités relatives au premier rappel de paiement. L'implication concrète du non-respect de ces modalités devrait être précisée.

c) Clauses indemnitaires

Le Conseil Supérieur ne s'oppose pas à ce qu'un plafonnement des clauses indemnitaires puisse être fixé. Toutefois, plusieurs observations s'imposent.

Limitation des intérêts de retard

La réduction des taux d'intérêt à un niveau très bas (le taux d'intérêt légal majoré de 2%, soit actuellement 3,5%) pose différents problèmes.

Tout d'abord, un taux d'intérêt aussi bas sera préjudiciable aux PME. Celles-ci doivent payer leurs fournisseurs et, en cas de non-paiement, elles risquent l'imputation de taux d'intérêt beaucoup plus élevés. Conformément à l'article 5 de la loi concernant la lutte contre le retard

de paiement dans les transactions commerciales, ce taux d'intérêt correspond en effet au "*taux directeur majoré de huit points de pourcentage et arrondi au demi-point de pourcentage supérieur*".

En outre, cela risque de conduire à un sentiment d'impunité dans le chef des mauvais payeurs et à une augmentation de la charge de la dette, puisqu'il y aura moins de pression pour inciter ces consommateurs à faire l'effort de payer leur facture correctement et ponctuellement.

Le Conseil Supérieur estime dès lors que les intérêts moratoires devraient au moins couvrir la perte de liquidités du créancier. Le taux d'intérêt maximum doit donc correspondre au taux d'intérêt pratiqué par les banques pour l'octroi d'un crédit de caisse. En l'occurrence, ceux-ci peuvent facilement atteindre 10% (en plus des frais de dossier).

Par ailleurs, il serait souhaitable de réviser la méthode d'imputation en l'alignant sur les dispositions applicables en matière de crédits à la consommation et crédits hypothécaires, à savoir que "*tout paiement fait par le consommateur (...) ne peut s'imputer sur le montant des intérêts de retard ou autres pénalités et dommages et intérêts qu'après le remboursement du solde restant dû*"⁵. Le consommateur de bonne foi serait positivement impacté, car il verrait le montant des intérêts de sa dette diminuer plus rapidement.

Enfin, il faut relever que l'article 5.88 §4 du Livre 5 du Code civil, récemment adopté, prévoit que "*le Roi peut fixer par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres le montant maximal de la clause indemnitaire et l'intérêt de retard maximal*", ce qui pose question du point de vue de l'harmonisation et de la cohérence entre ces deux réglementations.

Indemnisation forfaitaire

Le Conseil Supérieur estime que le plafond de 20 euros pour la première tranche comprise entre 0,01 et 200 euros est nettement trop bas, ne fut-ce qu'au regard du tarif d'un envoi recommandé par exemple, auquel il faut ajouter les frais administratifs et de recouvrement. Il serait plus judicieux de le fixer à 40 euros, ce qui correspond au plafond prévu par la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales. En comparaison avec les pénalités imposées par le gouvernement dans certaines situations de retard de paiement⁶, ce montant de 20 euros apparaît également excessivement bas. Dans un souci d'uniformité avec les retards de paiement dans les transactions commerciales, il serait donc également logique d'opter pour un plafond de 40 euros.

Ensuite, le plafond pour la dernière tranche (soit 5% pour tout montant dû sur la tranche supérieure à 5000 euros avec un maximum de 1000 euros) apparaît également trop bas. En effet, pour des factures de plusieurs dizaines de milliers d'euros (par exemple, pour des travaux de construction), ce montant n'est pas proportionné.

Enfin, la question se pose de savoir pourquoi l'avant-projet de loi ne prévoit pas une indexation automatique de ces montants. L'arrêté royal fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale prévoit, quant à lui, une indexation explicite et automatique⁷. Une alternative intéressante pourrait être de prévoir une redevance légale pour le recouvrement à l'amiable, par analogie avec la redevance pour la procédure judiciaire et les

⁵ Cf. article VII. 147/22.§5 du Code de droit économique.

⁶ Par exemple, si le consommateur ne paie pas à temps les droits de mise au rôle d'un montant de 165 euros, une amende s'élevant à la moitié du montant dû (soit 82,50 euros) est exigée.

⁷ Cf. article 5 de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations.

frais de contentieux. A titre de comparaison, on peut se référer à la loi relative aux frais d'encaissement ("wet incassokosten") en vigueur aux Pays-Bas⁸ depuis le 1^{er} juillet 2012. Cette loi assure la transparence du coût du recouvrement amiable des dettes des consommateurs. Le consommateur peut utiliser un outil de calcul simple pour connaître lui-même le coût maximal qui peut lui être imputé en cas de retard de paiement⁹.

2. Recouvrement amiable des dettes du consommateur

Le Conseil Supérieur constate que les dispositions du titre 2 du livre XIX introduisent plusieurs nouvelles formalités et impliquent qu'un certain nombre d'informations supplémentaires seront exigées de la part des entreprises exerçant du recouvrement amiable de dettes. Cela risque de décourager bon nombre de PME de procéder à un recouvrement amiable et de les inciter à lancer directement un recouvrement judiciaire, ce qui implique également un accroissement de l'endettement des consommateurs.

a) Mentions obligatoires

L'article XIX.7 §2 précise qu'"*aucune mesure ou acte de recouvrement amiable ne peut être effectué avant la mise en demeure du consommateur*". Or, à ce stade de la procédure de recouvrement amiable, en principe, l'entreprise créancière a déjà procédé à l'envoi du premier rappel de paiement, qui est lui-même "*à considérer comme une mise en demeure au sens de l'article 5.231. du Code civil*" (cf. exposé des motifs). Le fait que les articles XIX.2 §3 et XIX.7 §2, qui traitent tous deux de la mise en demeure, ne contiennent pas les mêmes mentions obligatoires, peut donc porter à confusion.

De plus, les mentions obligatoires prévues par l'article XIX.7 §2 sont très étendues et risquent de nuire à la lisibilité du message voire même d'avoir des effets pervers. Par exemple, l'entreprise sera tenue d'informer le consommateur des possibilités de convenir d'un plan de paiement. Combiné au taux d'intérêt très bas, cela risque d'inviter certains consommateurs à reporter leurs paiements et à ne pas régler leurs factures en une seule fois, même s'ils en ont les moyens.

Afin de conserver un aperçu clair du rappel de paiement, il est donc proposé de limiter les mentions obligatoires à celles énumérées à l'article 6 §2 de la loi du 20 décembre 2002 relatif (sic) au recouvrement amiable des dettes du consommateur.

b) Délai supplémentaire en cas de demande de médiation

En plus du délai de 17 jours, l'avant-projet de loi prévoit également une période d'attente de trois mois au cas où le consommateur fait appel à un médiateur de dettes (cf. article XIX.9 §3). Il est évident qu'un médiateur doit bénéficier de suffisamment de temps pour qu'une médiation puisse aboutir, ce qui implique qu'aucun recouvrement simultané de créances ne peut avoir lieu. Toutefois, cette mesure devrait être strictement encadrée pour éviter que des consommateurs utilisent cette possibilité dans le seul but de différer temporairement le recouvrement. Il faut aussi prendre en considération le risque que cette mesure, combinée à

⁸ Besluit van 27 maart 2012, houdende regels ter normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten).

⁹ Cf. <https://www.consuwijzer.nl/rekenhulp-incassokosten>

celles prévues aux §2 et §4 de l'article XIX.9, prolonge considérablement la durée de la procédure de recouvrement amiable, étant donné que ces dispositions prévoient une suspension de la procédure de recouvrement. Ceci pourrait dès lors inciter bon nombre d'entreprises à opter pour une procédure judiciaire.

c) Visite domiciliaire

Le Conseil Supérieur s'interroge sur le fait que la mention obligatoire prévue par l'article XIX.10§1, 2° en cas de visite domiciliaire est moins strictement définie que celle prévue actuellement à l'article 7, 2° de la loi du 20 décembre 2002 : "*texte au moins dans une police de caractère plus grande*" versus "*en caractère gras et dans un cadre distinct du texte*". Ceci semble aller à l'encontre d'un renforcement du contrôle des activités de recouvrement amiable.

d) Sanctions

L'article XV.66/6 inséré par l'article 9 de l'avant-projet de loi prévoit la possibilité d'une radiation de l'inscription par le SPF Economie des entreprises de recouvrement, "*lorsque le recouvreur de dettes ne remplit plus une des conditions prévues par le livre XIX ou les arrêtés pris en exécution de celui-ci, ou quand il méconnaît une des dispositions du titre 3, chapitre 6 ou du titre 4, chapitre 1er du livre VI, ou une des dispositions du livre XIX ou des arrêtés pris en exécution de celui-ci*". La période de radiation peut durer jusqu'à un an. Cette sanction paraît disproportionnée, notamment car il n'est pas permis de présenter une nouvelle demande d'inscription, même si l'entreprise s'est entre-temps mise en conformité. Il faut en outre souligner que cette sanction sera sans objet pour les avocats et huissiers pratiquant du recouvrement amiable étant donné que ceux-ci ne devront pas être inscrits. Le Conseil Supérieur suggère dès lors qu'en cas de violation d'une disposition de la loi ou d'un arrêté d'exécution, une réduction du montant à recouvrer soit imposée au lieu d'une radiation.

3. Recouvrement plus rapide et moins coûteux des créances incontestées

Le Conseil Supérieur demande de lier le plafonnement des indemnités et intérêts réclamés lors de factures impayées avec l'introduction d'une procédure plus rapide et moins onéreuse pour le recouvrement de factures incontestées dans la relation entre le consommateur et l'entreprise¹⁰. La nécessité de lier ces deux aspects a déjà été mise en évidence notamment dans deux avis rendus par le Conseil de la consommation¹¹, car cela permettrait de répondre de manière plus globale autant à une demande légitime tant des consommateurs que des entreprises. Il faut en outre souligner qu'un recouvrement plus rapide de créances incontestées participerait également à la lutte contre l'endettement et le surendettement.

¹⁰ Cette demande était déjà exprimée dans un avis précédent émis par le Conseil Supérieur, sur un avant-projet de loi portant dispositions diverses relatives au paiement de la facture et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable de dettes du consommateur, préparé par le gouvernement précédent ([avis 796-2018](#)). Cet avis décrit plus en détail en quoi pourrait consister cette procédure de recouvrement plus rapide et moins coûteuse des créances incontestées.

¹¹ Avis 503-2017 et 508-2017 CC.

Le Conseil Supérieur estime dès lors que l'adoption d'une telle loi ne serait donc pas équilibrée sans l'introduction simultanée d'une procédure de recouvrement des créances incontestées dans la relation entre le consommateur et l'entreprise. Cet avant-projet de loi ne devrait être qu'une partie d'une réforme plus large relevant à la fois des Ministres de la Justice et de l'Économie. Par conséquent, l'évaluation de cet avant-projet de loi ne devrait avoir lieu que lorsque le projet complet de cette réforme sera disponible.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur reconnaît que l'endettement et le surendettement du consommateur est un problème important, mais doute fortement de l'utilité d'une telle législation uniforme appliquée de manière horizontale alors que les situations clairement identifiées comme problématiques sont déjà régies par une *lex specialis*. Le bénéfice pour le consommateur paraît limité au regard de l'impact négatif sur les PME en matière de retard de paiement, et le risque d'effets pervers sur l'endettement des consommateurs ne peut être ignoré.

Par ailleurs, le Conseil Supérieur remarque que si la gratuité du premier rappel en cas de facture impayée ainsi que des "*mesures pour réduire les coûts liés au recouvrement [judiciaire et] amiable des dettes*" sont reprises dans l'accord de gouvernement, des dispositions telles qu'un support durable préalablement accepté par le consommateur ou un délai d'attente de 14+3 jours avant l'application de clauses indemnitaires n'y figurent pas. Celles-ci ne devraient dès lors pas être reprises dans la future loi. En outre, le Conseil Supérieur ne s'oppose pas au plafonnement des clauses indemnitaires mais estime que les plafonds fixés pour les indemnités et le taux d'intérêt devraient d'une part mieux tenir compte des réalités des entreprises, en particulier les PME pour lesquelles les procédures de rappels de paiement et de recouvrement amiable constituent une charge non négligeable. Ensuite, ces mesures devraient également être mieux justifiées dans l'exposé des motifs par le biais de données chiffrées et/ou d'études et une analyse d'impact de la réglementation (AIR) devrait être réalisée. Pour le reste, le champ d'application de la loi et certaines dispositions relatives au recouvrement amiable de dettes du consommateur devraient être adaptés en tenant compte des remarques formulées dans le présent avis. L'alourdissement de la procédure de recouvrement amiable risque d'avoir comme conséquence un délaissement de celle-ci au profit du recouvrement judiciaire, avec un impact négatif inévitable sur l'endettement des consommateurs.

Enfin, en l'absence de l'introduction simultanée d'une procédure de recouvrement plus rapide et moins coûteuse des créances incontestées, les mesures proposées par cet avant-projet de loi apparaissent déséquilibrées et n'offriront pas une solution satisfaisante à la problématique des retards de paiement.
