



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.714/1/V
van 17 september 2020

avis 67.714/1/V
du 17 septembre 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'betreffende
de toekenning van een
betalingsplan met een
maximale looptijd van zes
maanden of meer voor de
consumenten die door de
economische gevolgen van de
COVID-19-pandemie
inkomstenverlies
hebben geleden
(*Parl.St.* Kamer 2019-20,
nr. 55-1362/001)'

une proposition de loi 'relative
à l'octroi d'un plan de
paiement d'une durée de six
mois maximum ou plus pour
les consommateurs ayant subi
une perte de revenus des suites
des conséquences économiques
de la pandémie du
coronavirus COVID-19
(*Doc.parl.*, Chambre
2019-2020, n° 55-1362/001)'

Op 2 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2020,^(*) een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘betreffende de toekenning van een betalingsplan met een maximale looptijd van zes maanden of meer voor de consumenten die door de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie inkomstenverlies hebben geleden’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1362/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2020.

*

Le 2 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 18 août 2020,^(**) sur une proposition de loi ‘relative à l’octroi d’un plan de paiement d’une durée de six mois maximum ou plus pour les consommateurs ayant subi une perte de revenus des suites des conséquences économiques de la pandémie du coronavirus COVID-19’ (*Doc. parl.*, Chambre 2019-2020, n° 55-1362/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 25 août 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Carlo ADAMS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre..

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2020.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d’État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu’il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu’il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Met het wetsvoorstel wordt beoogd bescherming te bieden aan al wie door de COVID-19-crisis moeilijk zijn facturen en schulden kan betalen. Hiertoe verleent het voorstel – na een omschrijving van de termen “schuld” en “kwetsbare consument” in artikel 2 – elke kwetsbare consument het recht op een betalingsplan zonder kosten of boete gedurende een periode van maximaal zes maanden. Deze periode wordt gerekend vanaf de vervaldatum van de schuld en zonder dat de schuldeiser zich daartegen kan verzetten (artikel 3).

Het is de schuldeiser die de kwetsbare consument in kennis stelt dat de betaling wordt gevorderd van de schuld en dat de consument een betalingsplan over een periode van maximaal zes maanden kan verkrijgen, zonder kosten of boete. De schuldeiser bezorgt de consument het aanvraagformulier dat als bijlage bij de voorgestelde wet is gevoegd (artikel 4). De kwetsbare consument dient zijn aanvraag in vóór 30 juni 2020 voor de schulden waarvan de vervaldatum ligt tussen 17 maart 2020 en 31 mei 2020. Hij doet dit vóór 30 november 2020 voor de schulden waarvan de vervaldatum ligt tussen 1 juni 2020 en 31 oktober 2020 (artikel 5).

De kwetsbare consument kan een betalingsplan met een langere looptijd dan zes maanden verkrijgen als hij zich in een bijzonder moeilijke financiële situatie bevindt die het resultaat is van één van de drie toestanden opgesomd in artikel 6. Een schuldeiser die een plan met een langere looptijd dan zes maanden weigert, moet de kwetsbare consument schriftelijk van zijn weigering in kennis stellen. Deze weigering is gemotiveerd met redenen waaruit blijkt dat de kwetsbare consument zich niet in een bijzonder moeilijke financiële situatie zou bevinden, op grond van de in artikel 6 opgesomde criteria. Bij ontstentenis van enig antwoord van de schuldeiser binnen vijftien dagen te rekenen vanaf de aanvraag van de kwetsbare consument, wordt de schuldeiser geacht het hem voorgestelde plan te aanvaarden (artikel 7).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. De vraag rijst welke de precieze bevoegdheidsgrondslag is van de voorgestelde regeling. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt daarover geen uitleg verstrekt. Aangezien met de voorgestelde regeling wordt beoogd bescherming te bieden aan “kwetsbare consumenten”, zoals die worden omschreven in artikel 2, 2°, van het voorstel, lijkt te moeten worden nagegaan of de voorgestelde regeling valt te situeren binnen de federale bevoegdheid inzake “de bescherming van de verbruiker” in de zin van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De bevoegdheid ter bescherming van de verbruiker is aangemerkt geworden als “een kaderbevoegdheid inzake economie”² waaromtrent de federale overheid weliswaar in algemene regels kan voorzien, maar het niettemin ook voor de gewesten mogelijk is om de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, te onderwerpen aan extra kwalitatieve voorwaarden inzake consumentenbescherming, met inachtneming van de economische beginselen vervat in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Door het Grondwettelijk Hof werd de bevoegdheidsregeling inzake de bescherming van de consument als volgt omschreven:

“B.4. Het bevoegdheidsvoorbehoud ten aanzien van de federale overheid inzake de bescherming van de consument is vervat in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen teneinde de uitvoering te verzekeren van de beginselen die zijn opgenomen in het derde lid van dezelfde bepaling, dat luidt :

‘In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen’.

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt in dat opzicht aangegeven :

‘De vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid gebeurt eveneens door naleving van de normen inzake de overheidsopdrachten, de bescherming van de verbruiker, de bedrijfsorganisatie en de maxima inzake economische expansiehulp aan ondernemingen. Deze normen blijven tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren. In deze aangelegenheden heeft de nationale overheid de bevoegdheid om de grote principes vast te leggen in organieke regels (het algemeen kader). Zowel de nationale overheid als de Gewesten zijn gehouden het aldus vastgestelde algemeen normatief kader te eerbiedigen. Nochtans kunnen de Gewesten dit vervolledigen, ook via normatieve weg, teneinde een beleid te voeren aangepast aan hun behoeften voor zover ze niet strijdig zijn met het normatief kader bepaald door de nationale overheid.

[...]

- met 'de bescherming van de verbruiker' worden de minimanormen bedoeld inzake veiligheid en kwaliteit van produkten en diensten;’ (*Parl.St. Kamer*, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 10).

B.5. De federale overheid is ertoe gemachtigd de algemene regels inzake consumentenbescherming vast te stellen. Uit de in B.4 aangegeven elementen blijkt evenwel dat de bijzondere wetgever aan de gewesten de mogelijkheid heeft willen bieden om de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, te onderwerpen aan extra kwalitatieve voorwaarden inzake consumentenbescherming, met inachtneming van de economische beginselen vervat in artikel 6, § 1, VI, derde lid.”³

² S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 548.

³ GwH 9 juli 2013, nr. 101/2013, B.4.-B.5.

3.2. De voorgestelde regeling is op een zodanig algemene wijze geformuleerd dat er niet op een voldoende duidelijke manier uit kan worden afgeleid of de *sub* 3.1 omschreven grenzen van de federale bevoegdheid inzake bescherming van de verbruiker er effectief in worden nageleefd. De federale bevoegdheid op dat vlak is nochtans slechts een uitzondering op de principiële bevoegdheid waarover de gewesten inzake economie beschikken zodat de federale bevoegdheid ter zake in beginsel restrictief moet worden uitgelegd.

Terwijl de bescherming van de verbruiker in essentie een aangelegenheid uitmaakt die behoort tot het economisch beleid, volgt uit de omschrijving die in artikel 2, 1°, van het voorstel van het begrip “schuld” wordt gegeven, dat het wetsvoorstel bescherming beoogt te bieden tegen elke schuld, van welke aard ook, die niet voortvloeit uit de beroeps- of ambachtsactiviteit van natuurlijke personen.⁴ Dit impliceert dat hieronder ook schulden kunnen vallen die zich buiten het klassieke economische domein van de consumentenbescherming situeren en dat alleen al daardoor het verband met de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de consument wordt vertroebeld.⁵

Ook de omschrijving van het begrip “kwetsbare consument”, in artikel 2, 2°, van het voorstel, is zodanig algemeen⁶ dat – het gebruik van de term “consument” ten spijt – de voorgestelde regeling onvermijdelijk breder gaat dan de klassieke consumentenbescherming en eigenlijk de bijstand beoogt van kwetsbare maatschappelijke groepen in algemene zin en opschuift in de richting van het armoedebeleid, in welk geval de vraag met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid nog pregnanter wordt.

Daarnaast vallen nog andere bestanddelen van de voorgestelde regeling moeilijk in te passen in de federale bevoegdheid inzake consumentenbescherming die, zoals blijkt uit de opmerking *sub* 3.1, betrekking dient te hebben op “minimumnormen (...) inzake veiligheid en kwaliteit van producten en diensten”. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 3 van het voorstel waaruit volgt dat de periode gedurende dewelke de kwetsbare consument recht heeft op een betalingsplan afhangt van de vervaldatum van de schuld.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat in de toelichting bij het wetsvoorstel het best wordt aangegeven op welke bevoegdheidsgrondslag de voorgestelde regeling kan worden gesteund. Het is immers geenszins evident om de voorgestelde regeling zonder meer in te passen in de federale bevoegdheid inzake consumentenbescherming. In voorkomend geval zal uit de aldus aan te vullen toelichting bij het wetsvoorstel moeten worden afgeleid dat de indieners van het voorstel

⁴ Het wetsvoorstel zou uitsluitend van toepassing zijn op schulden “die onder de federale wetgeving ressorteren”, maar die beperking van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel valt enkel uit de toelichting en niet uit de voorgestelde tekst af te leiden. Het spreekt voor zich dat, indien het inderdaad de bedoeling is het begrip “schulden” in die zin te beperken, daartoe de voorgestelde definitie van “schuld”, in artikel 2, 1°, van het voorstel, zal moeten aangepast.

⁵ Zo zullen daar bijvoorbeeld ook alle schulden die het gevolg zijn van een onrechtmatige daad onder vallen.

⁶ De omschrijving is tevens onduidelijk: hoe ver reikt bijvoorbeeld het begrip “gezinslid”, in artikel 2, 2°, van het voorstel. Het zal daarenboven niet steeds evident zijn om uit te maken of het geleden inkomstenverlies wel degelijk het economisch gevolg is van de COVID-19-crisis. Ook kan de vraag worden gesteld of voor het in aanmerking nemen van het inkomstenverlies zal worden rekening gehouden met eventuele compensaties die in het raam van de COVID-19-crisis werden toegekend.

een andere federale bevoegdheidsgrondslag zien voor hun regeling.⁷ In ieder geval is het voor een bevoegdheidsrechtelijk correcte situering van de voorgestelde regeling noodzakelijk dat een aantal voor de toepassing ervan kapitale begrippen nauwkeuriger worden omschreven en nader worden afgebakend.

4.1. Benevens de algemeenheid van bepaalde begrippen en onderdelen die het beantwoorden van de bevoegdheidsvraag bemoeilijkt, bevat het wetsvoorstel diverse andere onduidelijkheden die vragen doen rijzen met betrekking tot de toepasbaarheid van de voorgestelde regeling in de praktijk.

4.2. Het in het voorstel beoogde betalingsplan houdt in dat aan de kwetsbare consument een uitstel van (volledige) betaling van de schuld wordt verleend en dat hem tevens de mogelijkheid tot spreiding van de afbetaling van de schuld wordt geboden. De consument kan daartoe blijkbaar zelf een voorstel formuleren in verband met het bedrag en de periodiciteit van de terugbetalingen. De aldus omschreven invulling van het in het voorstel bedoelde betalingsplan valt enkel af te leiden uit de bewoordingen van het in bijlage gevoegde aanvraagformulier.⁸ De betrokken substantiële elementen inzake het betalingsplan zouden evenwel, ter wille van een goed begrip en de transparantie van de voorgestelde regeling, in het eigenlijke dispositief van het voorstel moeten worden opgenomen.

4.3. In het wetsvoorstel wordt aan kwetsbare consumenten het recht op het beoogde betalingsplan verleend. In artikel 4 van het voorstel wordt de schuldeiser ertoe verplicht om de kwetsbare consument ervan in kennis te stellen dat er betaling wordt gevorderd van een in het voorstel bedoelde schuld in welk verband een betalingsplan kan worden verkregen en wordt bepaald dat de schuldeiser een aanvraagformulier moet bezorgen aan de consument. Vraag is of, ter wille van de werkbaarheid, niet moet worden bepaald dat de schuldeiser de consument in alle gevallen in kennis zal moeten stellen van de mogelijkheid om een betalingsplan te vragen onder de in het wetsvoorstel beschreven voorwaarden. Op welke wijze zal de schuldeiser immers kunnen worden geacht er in alle omstandigheden kennis van te hebben dat zijn schuldenaar effectief een “kwetsbare consument” is? In voorkomend geval zal het voor de schuldeiser evenmin mogelijk zijn om vast te stellen dat de consument een “schuld” heeft in de zin van artikel 2, 1°, van het voorstel, en dat het al dan niet een schuld betreft “waarvoor naar aanleiding van de COVID-19-crisis specifieke regelgeving of wetgeving is uitgevaardigd”. Uit wat voorafgaat volgt dat de omschrijving van de op de schuldeiser rustende informatieverplichting, in artikel 4 van het voorstel, het best aan een bijkomend onderzoek wordt onderworpen.

4.4. In artikel 5 van het voorstel wordt in een tijdsschema voorzien voor het indienen van de aanvraag voor het krijgen van een betalingsplan, afhankelijk van de periode gedurende welke de vervaldatum van de betrokken schulden is gesitueerd.

⁷ Zo zou, gelet op de in het voorstel uitgewerkte regeling met betrekking tot het betalingsplan, de vraag kunnen worden opgeworpen of niet tevens een beroep kan worden gedaan op de federale residuaire bevoegdheid inzake burgerlijk recht, in welk geval alsdan in de toelichting bij het wetsvoorstel eveneens het best een aantal valabele argumenten voor de betrokken federale bevoegdheid worden aangedragen.

⁸ Zie de onderdelen III en IV van het aanvraagformulier.

De regeling roept ook op dit punt diverse vragen op. Zo kan men zich afvragen of voldoende rekening is gehouden met de frequent toegepaste domiciliëringsopdrachten waarbij betalingen automatisch gebeuren of met het gegeven dat in de tussentijd mogelijk al facturen ter betaling zullen zijn aangeboden, in welk verband dan de vraag rijst of ter zake nalatigheidsintresten mogelijk blijven. Ook de verhouding van de voorgestelde regeling tot schulden waarvoor toepassing is gemaakt van de wet van 20 december 2002 ‘betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument’ blijft onduidelijk.

Daarenboven moet worden opgemerkt dat de eerste periode waarbinnen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van het voorstel de vervaldag van de schuld moet vallen (tussen 17 maart 2020 en 31 mei 2020) en de uiterste indieningsdatum voor de aanvraag (30 juni 2020), reeds verstreken zijn. Deze dienen dan ook te worden weggelaten uit het voorstel. Ook de tweede periode waarbij de vervaldatum van de schuld is gesitueerd tussen 1 juni 2020 en 31 oktober 2020, is deels verstreken. Het in artikel 5 van het voorstel uitgetekende tijdsschema zal in het licht hiervan moeten worden herzien.

4.5. In artikel 6 van het voorstel wordt voor de kwetsbare consument in de mogelijkheid voorzien om een betalingsplan met een langere looptijd dan zes maanden te verkrijgen als hij zich in een “bijzonder moeilijke financiële situatie bevindt”.

In artikel 6 worden de gevallen opgesomd waarin tot het bestaan van een “bijzonder moeilijke financiële situatie” kan worden besloten. Die opsomming van gevallen – in het aanvraagformulier “redenen” genoemd – is blijkbaar niet opgevat als een cumulatieve opsomming. Dit zou duidelijker in de tekst van artikel 6 tot uitdrukking moeten worden gebracht. Nu valt die bedoeling enkel uit het aanvraagformulier af te leiden.

De schuldeiser kan blijkens het bepaalde in artikel 7, § 1, van het voorstel, weigeren om aan de kwetsbare consument een betalingsplan toe te kennen met een langere looptijd dan zes maanden. De weigering van de schuldeiser moet dan wel, overeenkomstig artikel 7, § 1, tweede lid, van het voorstel, worden gemotiveerd met redenen “waaruit blijkt dat de kwetsbare consument zich niet in een bijzonder moeilijke situatie zou bevinden, met name op grond van de in artikel 6 opgesomde criteria”.⁹ Het is niet duidelijk op welke wijze de schuldeiser zich steeds met een voldoende kennis van zaken een beeld zal kunnen vormen van de “bijzonder moeilijke financiële situatie”, zoals omschreven aan de hand van de in artikel 6 van het voorstel opgesomde gevallen, temeer daar een aantal van die gevallen is gesteund op vrij algemene begrippen.¹⁰

5. Het geheel van de voorgaande opmerkingen noopt ertoe de voorgestelde regeling te verduidelijken en af te bakenen teneinde deze op een meer rechtszekere wijze te kunnen

⁹ In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 1, tweede lid, van het voorstel, moet – naar analogie van de terminologie die wordt gebruikt in artikel 6 van het voorstel – de zinsnede “zich niet in een bijzonder moeilijke situatie zou bevinden” worden vervangen door de zinsnede “zich niet in een bijzonder moeilijke financiële situatie zou bevinden”. Voorts moet – steeds wat de Nederlandse tekst betreft – aan het einde van artikel 7, § 2, van het voorstel, worden geschreven “, wordt de schuldeiser geacht het hem voorgestelde plan eenvoudigweg te aanvaarden”.

¹⁰ Zie meer in het bijzonder de gevallen vermeld in artikel 6, tweede en derde streepje, van het voorstel. Enkel in het aanvraagformulier worden in dat verband een aantal voorbeelden gegeven.

inpassen in een federale bevoegdheidscontext. Tevens doet het wetsvoorstel een aantal meer technische vragen rijzen die gevolgen hebben voor de concrete toepasbaarheid ervan.

Rekening houdend hiermee zal de voorgestelde regeling aan een bijkomend onderzoek en zo nodig een grondige herziening moeten worden onderworpen.

Om die reden ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van een verder onderzoek van de hem om advies voorgelegde tekst.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi vise à protéger les personnes qui, consécutivement à la crise du COVID-19, éprouvent des difficultés à payer leurs factures et leurs dettes. À cet effet, la proposition – après avoir défini les termes « dette » et « consommateur fragilisé » à l'article 2 – accorde à tout consommateur fragilisé le droit d'obtenir un plan de paiement sans pénalité ni frais, s'étalant sur une durée de six mois maximum. Cette période est calculée à compter de la date d'échéance de la dette et sans que le créancier ne puisse s'y opposer (article 3).

C'est le créancier qui avertit le consommateur fragilisé que le paiement de la dette est réclamé et qu'il peut obtenir un plan de paiement s'étalant sur une durée de six mois maximum, sans frais ni pénalité. Le créancier transmet au consommateur le formulaire de demande qui est annexé à la loi proposée (article 4). Le consommateur fragilisé doit introduire sa demande avant le 30 juin 2020 pour les dettes échues entre le 17 mars 2020 et le 31 mai 2020. Il le fait avant le 30 novembre 2020 pour les dettes qui viendront à échéance entre le 1^{er} juin 2020 et le 31 octobre 2020 (article 5).

Le consommateur fragilisé peut obtenir un plan de paiement d'une durée supérieure à six mois s'il se trouve dans une situation financière particulièrement difficile résultant d'une des trois situations énumérées à l'article 6. Le créancier qui refuse un plan d'une durée supérieure à six mois doit notifier son refus par écrit au consommateur fragilisé. Ce refus est motivé par des considérations dont il ressort que le consommateur fragilisé ne serait pas dans une situation financière particulièrement difficile, sur la base des critères énumérés à l'article 6. En l'absence de réponse du créancier dans un délai de quinze jours à compter de la demande du consommateur fragilisé, le créancier est réputé accepter le plan qui lui a été proposé (article 7).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. La question se pose de savoir quel est le fondement de compétence précis du régime proposé. Les développements de la proposition de loi ne fournissent aucune explication à ce sujet. Dès lors que le régime proposé vise à protéger les « consommateurs fragilisés », tels qu'ils sont définis à l'article 2, 2^o, de la proposition, il semble devoir être vérifié si ce régime s'inscrit dans le cadre de la compétence fédérale en matière de « protection du consommateur » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

La compétence visant la protection du consommateur a été considérée comme une compétence-cadre en matière d'économie ², pour laquelle l'autorité fédérale peut certes prévoir des règles générales, mais il n'en reste pas moins que les régions ont également la faculté de soumettre les matières qui relèvent de leurs compétences à des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection du consommateur, dans le respect des principes économiques inscrits à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour constitutionnelle a défini l'ordonnancement des compétences en matière de protection du consommateur comme suit :

« B.4. La réserve de compétence de l'autorité fédérale en matière de protection des consommateurs est inscrite à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin d'assurer la mise en œuvre des principes énoncés à l'alinéa 3 de la même disposition, qui prévoit :

‘En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux’.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles indiquent à cet égard :

‘La sauvegarde de l'union économique et celle de l'unité monétaire passent également par le respect des normes en matière de marchés publics, de protection du consommateur, d'organisation de l'économie et de plafonds d'aides d'expansion économique aux entreprises. Ces normes restent de la compétence de l'autorité nationale. En ces matières, l'autorité nationale a la compétence de déterminer les grands principes par des règles organiques (le cadre général). L'autorité nationale et les Régions sont tenues de respecter le cadre normatif général ainsi déterminé. Toutefois, les Régions peuvent compléter ces principes, y compris par voie normative, afin de mener des politiques adaptées à leurs besoins, pour autant que celles-ci n'aillent pas à l'encontre du cadre normatif défini par l'autorité nationale.

[...]

- en ce qui concerne la protection des consommateurs, sont visées les normes minimales de sécurité et de qualité des biens et des services;’ (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p. 10).

B.5. L'autorité fédérale est habilitée à fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs. Il résulte toutefois des éléments indiqués en B.4 que le législateur spécial a entendu offrir aux régions la faculté de soumettre les matières qui relèvent de leur compétence à des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection des consommateurs, dans le respect des principes économiques inscrits à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 » ³.

3.2. La formulation du régime proposé est à ce point générale qu'il ne peut s'en déduire de manière suffisamment précise si les limites de la compétence fédérale en matière de protection du consommateur, définies au point 3.1., y sont effectivement respectées. Or, la

² S. SOTTIAUX et K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, p. 548.

³ C.C., 9 juillet 2013, n° 101/2013, B.4.-B.5.

compétence fédérale dans ce domaine n'est qu'une exception à la compétence de principe dont les régions disposent en matière d'économie, de sorte que la compétence fédérale en la matière doit en principe être interprétée de manière restrictive.

Alors que la protection du consommateur constitue essentiellement une matière relevant de la politique économique, il ressort de la définition de la notion de « dette », donnée à l'article 2, 1°, de la proposition, que la proposition de loi vise à offrir une protection contre toute dette, de quelque nature que ce soit, étrangère à l'activité professionnelle ou artisanale de personnes physiques⁴. Cela implique que cette définition peut également viser des dettes ne relevant pas du domaine économique classique de la protection du consommateur et que, par ce seul fait déjà, le lien avec la compétence fédérale en matière de protection du consommateur est confus⁵.

La définition de la notion de « consommateur fragilisé » inscrite à l'article 2, 2°, de la proposition, est également à ce point générale⁶ que – nonobstant l'emploi du terme « consommateur » – le régime proposé va inévitablement au-delà de la protection du consommateur classique et vise en réalité l'assistance de groupes sociaux vulnérables au sens général et s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté, auquel cas la question concernant la compétence de l'autorité fédérale se pose avec d'autant plus d'évidence.

Par ailleurs, d'autres éléments du régime proposé se concilient également difficilement avec la compétence fédérale en matière de protection du consommateur qui, ainsi qu'il ressort de l'observation formulée au point 3.1, doit concerner les « normes minimales de sécurité et de qualité des biens et des services ». Tel est par exemple le cas en ce qui concerne l'article 3 de la proposition dont il ressort que la période au cours de laquelle le consommateur fragilisé a droit à un plan de paiement est fonction de la date d'échéance de la dette.

3.3. Il résulte de ce qui précède qu'il serait préférable d'indiquer dans les développements de la proposition de loi sur quel fondement de compétence le régime proposé peut s'appuyer. En effet, il n'est nullement évident d'inscrire purement et simplement le régime proposé dans la compétence fédérale en matière de protection du consommateur. Le cas échéant, il devra se déduire des développements de la proposition à compléter que les auteurs de la proposition envisagent un autre fondement de compétence fédérale pour leur régime⁷. En tout état de cause, pour situer correctement le régime proposé sur le plan de la répartition des

⁴ La proposition de loi s'appliquerait uniquement aux dettes « qui relèvent de la législation fédérale », mais cette limitation du champ d'application de la proposition de loi ne se déduit que des développements et non du texte proposé. Il va de soi que si l'intention est effectivement de limiter la notion de « dettes » en ce sens, la définition proposée de « dette » inscrite à l'article 2, 1°, de la proposition devra être adaptée en conséquence.

⁵ Ainsi seront par exemple également concernées toutes les dettes résultant d'un acte illicite.

⁶ La définition est par ailleurs ambiguë : quelle est par exemple la portée de la notion de « membre du ménage » figurant à l'article 2, 2°, de la proposition. En outre, il ne sera pas toujours évident de déterminer si la perte de revenus subie est effectivement la conséquence économique de la crise du COVID-19. On peut également se poser la question de savoir s'il sera tenu compte des compensations éventuelles accordées dans le cadre de la crise du COVID-19 pour la prise en considération de la perte de revenus.

⁷ Ainsi, eu égard au régime relatif au plan de paiement élaboré dans la proposition, la question pourrait être soulevée de savoir si on ne peut pas invoquer par ailleurs la compétence fédérale résiduelle en matière de droit civil, auquel cas il serait alors préférable que les développements de la proposition de loi apportent également un certain nombre d'arguments valables pour la compétence fédérale concernée.

compétences, il est nécessaire de préciser et de mieux circonscrire un certain nombre de notions capitales pour son application.

4.1. Outre le caractère général de certaines notions et de certains éléments qui ne permet pas de répondre aisément à la question de la compétence, la proposition de loi contient diverses autres imprécisions qui soulèvent des questions concernant l'applicabilité du régime proposé dans la pratique.

4.2. Le plan de paiement visé dans la proposition implique qu'un report de paiement (complet) de la dette est accordé au consommateur fragilisé et que la possibilité d'échelonner le règlement de la dette lui est également offerte. À cet effet, le consommateur peut de toute évidence formuler lui-même une proposition en ce qui concerne le montant et la périodicité des remboursements. Le contenu ainsi défini du plan de paiement visé dans la proposition se déduit uniquement des termes du formulaire de demande annexé⁸. Toutefois, dans un souci de bonne compréhension et de transparence du régime proposé, les éléments substantiels concernés relatifs au plan de paiement devraient être inscrits dans le dispositif proprement dit de la proposition.

4.3. La proposition de loi accorde aux consommateurs fragilisés le droit au plan de paiement visé. L'article 4 de la proposition oblige le créancier à avertir le consommateur fragilisé que le paiement d'une dette visée dans la proposition est réclamé, concernant laquelle un plan de paiement peut être obtenu, et dispose que le créancier doit envoyer un formulaire de demande au consommateur. La question est de savoir si, dans un souci d'une bonne mise en œuvre, il ne faudrait pas prévoir que, dans tous les cas, le créancier devra informer le consommateur de la possibilité de demander un plan de paiement dans les conditions énoncées dans la proposition de loi. En effet, de quelle manière le créancier pourra-t-il être réputé avoir connaissance en toutes circonstances du fait que son débiteur est effectivement un « consommateur fragilisé »? Le cas échéant, il ne sera pas non plus possible pour le créancier de constater que le consommateur a une « dette » au sens de l'article 2, 1°, de la proposition, et qu'il s'agit on non d'une dette « qui [a] fait l'objet d'une réglementation ou d'une législation spécifique à la crise du COVID-19 ». Il résulte de ce qui précède qu'il serait préférable de réexaminer la définition de l'obligation d'information incombant au créancier, prévue à l'article 4 de la proposition.

4.4. L'article 5 de la proposition prévoit un calendrier pour l'introduction de la demande d'obtention d'un plan de paiement, en fonction de la période dans laquelle se situe la date d'échéance des dettes concernées.

Le régime soulève également diverses questions sur ce point. Ainsi, on peut se demander s'il est tenu suffisamment compte des domiciliations auxquelles on a fréquemment recours et qui permettent les paiements automatiques, ou du fait qu'entre-temps des factures auront probablement déjà été présentées pour paiement, auquel cas se pose alors la question de savoir si des intérêts de retard restent possibles en l'espèce. L'articulation entre le régime proposé et les dettes pour lesquelles il est fait application de la loi du 20 décembre 2002 'relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur' reste également ambiguë.

⁸ Voir les parties III et IV du formulaire de demande.

En outre, il faut observer que la première période dans laquelle doit se situer la date d'échéance de la dette conformément à l'article 5 de la proposition (entre le 17 mars 2020 et le 31 mai 2020) et la date limite d'introduction de la demande (le 30 juin 2020) sont déjà dépassées. Ces dates doivent dès lors être omises de la proposition. La deuxième période, pour laquelle l'échéance de la dette se situe entre le 1^{er} juin 2020 et le 31 octobre 2020, a également expiré en partie. Le calendrier élaboré à l'article 5 de la proposition devra être revu en conséquence.

4.5. L'article 6 de la proposition prévoit la possibilité pour le consommateur fragilisé d'obtenir un plan de paiement d'une durée supérieure à six mois s'il se « trouve dans une situation financière particulièrement difficile ».

L'article 6 énumère les cas dans lesquels il peut être conclu à l'existence d'une « situation financière particulièrement difficile ». Cette énumération de cas – dénommés 'redenen' (motifs) dans le texte néerlandais – n'est de toute évidence pas conçue comme une énumération cumulative. Cela devrait apparaître plus clairement dans le texte de l'article 6. Cette intention ne se déduit actuellement que du formulaire de demande.

Selon l'article 7, § 1^{er}, de la proposition, le créancier peut refuser d'accorder au consommateur fragilisé un plan de paiement d'une durée supérieure à six mois. Conformément à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la proposition, le refus du créancier doit dans ce cas être motivé par des considérations « tenant au fait que le consommateur fragilisé ne serait pas dans une situation financière particulièrement difficile, sur la base notamment des critères énumérés à l'article 6 »⁹. On n'aperçoit pas de quelle manière le créancier pourra toujours en parfaite connaissance se faire une idée de la « situation financière particulièrement difficile », telle qu'elle est définie à l'aide des cas énumérés à l'article 6 de la proposition, d'autant qu'un certain nombre de ces cas se fondent sur des notions relativement générales¹⁰.

5. L'ensemble des observations précitées commandent de préciser et de circonscrire le régime proposé afin qu'il puisse s'inscrire, d'une manière garantissant une meilleure sécurité juridique, dans un contexte de compétence fédérale. La proposition de loi soulève également un certain nombre de questions plus techniques qui ont des conséquences pour son applicabilité concrète.

Compte tenu de ce qui précède, le régime proposé devra être réexaminé et, si nécessaire, être soumis à une révision approfondie.

⁹ Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la proposition, on remplacera, par analogie avec la terminologie utilisée à l'article 6 de la proposition, le segment de phrase « zich niet in een bijzonder moeilijke situatie zou bevinden » par le segment de phrase « zich niet in een bijzonder moeilijke financiële situatie zou bevinden ». Par ailleurs, toujours en ce qui concerne le texte néerlandais, on écrira à la fin de l'article 7, § 2, de la proposition « , wordt de schuldeiser geacht het hem voorgestelde plan eenvoudigweg te aanvaarden ».

¹⁰ Voir plus particulièrement les cas mentionnés à l'article 6, deuxième et troisième tirets, de la proposition. Seul le formulaire de demande donne à cet égard un certain nombre d'exemples.

Le Conseil d'État, section de législation, renonce pour ce motif à poursuivre l'examen du texte qui lui est soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME