RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.980/1
van 6 oktober 2020

over

amendement nr. 50 op een wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van schulden en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument’
(*Parl.St.* Kamer, nr. 55-0267/011)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.980/1
du 6 octobre 2020

sur

l’amendement n° 50 à une proposition de loi ‘portant des dispositions diverses relatives au paiement des dettes et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur’
(*Doc.parl.*, Chambre, n° 55-0267/011)

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

Op 2 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendement nr. 50 op een wetsvoorstel 'houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van schulden en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument' (*Parl.St.* Kamer, nr. 55-0267/011).

Het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 24 september 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2020.

*

Le 2 septembre 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, sur l'amendement n° 50 à une proposition de loi 'portant des dispositions diverses relatives au paiement des dettes et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur' (*Doc.parl.*, Chambre, n° 55-0267/011).

L'amendement a été examiné par la première chambre le 24 septembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2020.

*

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

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 AMENDEMENT

2. Het voorstel van wet 'houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van schulden en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument', zoals aangenomen in de bevoegde Kamercommissie, voorziet onder meer in een regeling voor de betaling van schulden waarbij de onderneming aan de consument een termijn toekent van minstens twintig kalenderdagen na de effectieve verzendingsdatum van het document waarbij om betaling wordt verzocht (artikel 6, § 1, van het voorstel). Op die regel wordt thans in artikel 6, § 2, van het voorstel in een afwijking voorzien, waarbij een minimumtermijn van acht kalenderdagen geldt. Het amendement nr. 50, dat om advies is voorgelegd, strekt ertoe om de afwijkende regeling bedoeld in artikel 6, § 2, van het voorstel ook te laten gelden "wanneer de onderneming hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de consument een factuur uitreikt zonder hiertoe wettelijk verplicht te zijn".

ONDERZOEK VAN HET AMENDEMENT

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De uitbreiding van de afwijkende regeling waarin het amendement voorziet, kan niet los worden gezien van de voorwaarden die thans reeds betreffende die regeling zijn opgenomen in artikel 6, § 2, van het wetsvoorstel, zoals aangenomen in de bevoegde Kamercommissie.[2] Bijgevolg dienen bij het onderzoek van het amendement nr. 50 ook die voorwaarden te worden betrokken.

ALGEMENE OPMERKING

Situering van het amendement

4.1. Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel is de regeling inzake de betaling van schulden van toepassing op de betaling van contractuele schulden van een consument aan een onderneming, "na het toesturen van een document waarbij de betaling tegen een bepaalde datum wordt gevraagd". De voorgestelde regeling is bijgevolg niet alleen van toepassing bij de uitreiking van een factuur, maar ook bij de uitreiking van elk document waarin

[1] Aangezien het om een amendement op een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Die afwijkende regeling is in het wetsvoorstel opgenomen op grond van de amendementen nrs. 24 en 47 (*Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-0267/007 en 008).

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

een betalingsuitnodiging wordt geformuleerd. Uit diezelfde bepaling volgt ook dat de voorgestelde regeling de mogelijkheid voor partijen om te voorzien in contante betaling ongemoeid laat.[3] Overeenkomstig artikel 6, § 1, van het voorstel kent de onderneming aan de consument voor de betaling van een schuld een termijn toe van minstens twintig kalenderdagen na de effectieve verzendingsdatum van het document bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het voorstel.

4.2. Op de voornoemde verplichting wordt in artikel 6, § 2, van het voorstel evenwel in een uitzondering voorzien. Artikel 6, § 2, luidt:

> "In afwijking van paragraaf 1 kent de onderneming aan de consument, voor de leveringen van goederen en diensten bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde en in artikel 15, § 2, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, een termijn toe van minstens acht kalenderdagen na de effectieve verzendingsdatum van het document bedoeld in artikel 2, eerste lid, onverminderd het recht van partijen om te voorzien in contante betaling."

Ter verantwoording van die afwijking wordt in de bevoegde Kamercommissie bij de bespreking van de amendementen nrs. 24 en 47 die eraan ten grondslag liggen, aangehaald dat voor de bedoelde levering van goederen en diensten de consument "bij het aangaan van de overeenkomst voldoende precies kan worden ingelicht over de financiële gevolgen ervan" en "op voorhand duidelijk weet hoeveel ze zullen kosten". Als voorbeeld wordt verwezen naar de aankoop van een auto of de installatie van een keuken. Er wordt aangehaald dat het "logisch is dat de betalingstermijn voor die zaken korter is dan voor zaken waarvan men vooraf niet precies weet hoeveel ze zullen kosten". Ter illustratie voor dit laatste wordt verwezen naar een ziekenhuisfactuur waarvoor een langere betalingstermijn geldt "tijdens dewelke de mensen desnoods nog geld kunnen opzijleggen". Dit zou stroken "met de idee van consumentenbescherming die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel".[4] De afwijking wordt bovendien ingevoerd om, daarbij gevolg gevend aan het advies van de Raad van State, het toepassingsgebied van de (algemene) regeling in te perken.[5]

4.3. Het amendement nr. 50 strekt ertoe om die afwijkende regeling ook te laten gelden "wanneer de onderneming hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de consument een factuur uitreikt zonder hiertoe wettelijk verplicht te zijn". Dat amendement wordt verantwoord als volgt:

> "Artikel 6, § 2, bevat een uitzondering op de algemene betaaltermijn van minstens twintig kalenderdagen die toegekend moet worden aan de consument voor de betaling van een contractuele schuld aan een onderneming, na het toesturen van een document waarbij de betaling tegen een bepaalde datum wordt gevraagd. Voor ondernemingen die goederen en diensten leveren zoals opgenomen in artikel 1 van het KB nr. 1 van 29 december 1992 en in artikel 15, § 2, van het BTW-wetboek, moet de betaaltermijn niet minstens twintig kalenderdagen, maar minstens acht kalenderdagen bedragen. Dit betekent dat voor ondernemingen die wettelijk verplicht zijn een factuur op te maken een kortere

[3] Bijgevolg is het overbodig om in artikel 6, § 2, van het voorstel te bepalen dat de afwijkende termijn waarin die paragraaf voorziet, geldt "onverminderd het recht van partijen om te voorzien in contante betaling".

[4] *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0267/009 (p. 12-17).

[5] *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0267/009 (p. 20).

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

betaaltermijn zou gelden dan voor ondernemingen die vrijwillig factureren. Heel wat, vooral kleine, ondernemingen die weliswaar niet verplicht zijn om te factureren aan de consument, doen dat in de praktijk wel. Hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de consument. Deze ondernemingen zijn actief in de meest diverse sectoren (dierenartsen, architecten, tuinaannemers, enz.).

Voor deze ondernemingen die vrijwillig factureren dreigen er liquiditeitsproblemen te ontstaan indien voortaan voor hen een betaaltermijn van minstens twintig kalenderdagen zou gelden. In een heel aantal gevallen zullen deze ondernemingen er dan ook voor opteren om geen factuur (of document) meer op te maken, en contante betaling te eisen. Naar deze mogelijkheid verwees ook de Raad van State in haar advies: 'Zo rest bijvoorbeeld de vraag of de voorgestelde regeling niet een onevenredige toename van het aantal contante betalingen in de hand zal werken, ermee rekening houdend dat het opstellen van een factuur niet verplicht is.' Hierdoor zou deze wet er net toe kunnen leiden dat schulden sneller geïnd zullen worden (met name onmiddellijk bij levering). Dit gaat volledig in tegen het doel van deze wet.

Voor de consument leidt het voorgestelde amendement ook tot onzekerheid. Wanneer geldt bij het betalen van een factuur een termijn van twintig kalenderdagen en wanneer van acht kalenderdagen? Deze onduidelijkheid is nog groter indien het gaat om facturen van ondernemingen waarbij in het ene geval een termijn van twintig kalenderdagen en in het andere geval een termijn van acht kalenderdagen geldt. Een voorbeeld hiervan is het herstel van een wagen. Indien de factuur hoger is dan 125 euro incl. BTW, zou een termijn van acht kalenderdagen gelden. Is de factuur lager, dan geldt een termijn van twintig kalenderdagen. Het voelt voor een consument niet logisch aan dat hij voor een hogere factuur een langere betaaltermijn zou hebben dan voor een lagere factuur enkel omdat bij de lagere factuur wettelijk gezien de opmaak van een factuur niet verplicht is.

Om aan deze geschetste problemen tegemoet te komen, stellen wij daarom voor om aan paragraaf 2 toe te voegen dat de kortere betaaltermijn van acht kalenderdagen ook zou gelden in de situaties waarin een onderneming vrijwillig een factuur levert aan een consument (ongeacht of de onderneming dit op eigen initiatief doet, dan wel op vraag van de consument). Zo zouden ook zij onder dezelfde regels vallen: indien zij een factuur uitreiken, geldt een contante betaling of een betaaltermijn van minstens acht kalenderdagen."

Bespreking

5.1. Er dient vooreerst te worden vastgesteld dat de afwijkende regeling waarin is voorzien in artikel 6, § 2, van het voorstel, zoals uitgebreid bij amendement nr. 50, van toepassing is op zowel de gevallen waarin overeenkomstig de BTW-wetgeving een wettelijke verplichting geldt om een factuur uit te reiken, als de gevallen waarin geen dergelijke verplichting geldt. Op die wijze wordt het toepassingsgebied van de afwijkende regeling dermate ruim omschreven dat kan worden gesteld dat niet de algemene regeling vervat in artikel 6, § 1, van het voorstel, maar wel de afwijkende regeling vervat in artikel 6, § 2, ervan, zoals die paragraaf wordt geamendeerd, de regel wordt. Dit heeft tot gevolg dat het op algemene wijze omschreven toepassingsgebied van de regeling, in artikel 2, eerste lid, van het voorstel, dermate wordt ingeperkt dat afbreuk dreigt te worden gedaan aan de algemene doelstelling die ten grondslag ligt aan de regeling, namelijk aan de consument een voldoende termijn waarborgen om

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

zijn contractuele schulden te betalen en hem ervoor te behoeden kosten te maken. Het staat aan de wetgever om met deze vaststelling rekening te houden en er het passende gevolg aan te geven.

5.2. Voorts rijst de vraag naar de overeenstemming van de afwijkende regeling vervat in artikel 6, § 2, van het voorstel, zoals uitgebreid bij amendement nr. 50, met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, aangezien zowel de initiële afwijkende regeling als de uitbreiding ervan bij amendement nr. 50 een verschil in behandeling creëren tussen categorieën van ondernemingen en consumenten naargelang de algemene regeling dan wel de afwijkende regeling op hen van toepassing is.

Een verschil in behandeling is volgens het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[6]

5.2.1. Ter verantwoording voor de initieel afwijkende regeling in artikel 6, § 2, van het wetsvoorstel, wordt er inzonderheid op gewezen dat de consument "bij het aangaan van de overeenkomst voldoende precies kan worden ingelicht over de financiële gevolgen ervan" en "op voorhand duidelijk weet hoeveel ze zullen kosten". Die verantwoording kan wellicht worden betrokken op een deel van de overeenkomsten betreffende de levering van goederen en diensten waarvoor overeenkomstig artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 een factuur moet worden opgesteld, maar kan in geen geval worden betrokken op alle overeenkomsten die onder die verplichting vallen. Bovendien kan die verantwoording in bepaalde gevallen ook worden betrokken op de levering van goederen en diensten die niet onder de voornoemde verplichting vallen, bijvoorbeeld wanneer voor die levering een bestek of een bestelbon is opgemaakt. Het gehanteerde criterium is dan ook niet pertinent in het licht van de doelstelling die met de afwijkende regeling wordt beoogd.

5.2.2. Als verantwoording voor de uitbreiding van de afwijkende regeling tot ondernemingen die een factuur uitreiken zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn, wordt gewezen op mogelijke liquiditeitsproblemen van die ondernemingen en het mogelijk contraproductief effect van de toepassing van de (algemene) betalingstermijn van twintig kalenderdagen, dit laatste aangezien die ondernemingen daardoor meer een beroep zouden doen op de mogelijkheid van contante betaling. Die verantwoording kan echter worden betrokken op alle ondernemingen die onder de algemene regeling vallen, ongeacht de aard van het document waarbij om betaling wordt verzocht. Bijgevolg wordt niet verantwoord waarom de afwijkende regeling enkel wordt uitgebreid tot ondernemingen die vrijwillig of op vraag van de consument een factuur opstellen. De beoogde uitbreiding van de afwijkende regeling heeft bovendien tot gevolg dat de gevallen waarin een factuur vrijwillig wordt opgesteld op dezelfde wijze worden

[6] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, o.m. GwH nr. 107/2014, 7 juli 2014, B.12; GwH nr. 141/2014, 25 september 2014, B.4.1; GwH nr. 50/2015, 30 april 2015, B.16; GwH nr. 91/2015, 18 juni 2015, B.5.1; GwH nr. 105/2015, 16 juli 2015, B.6; GwH nr. 94/2016, 16 juni 2016, B.3; GwH nr. 60/2017, 18 mei 2017, B.11; GwH nr. 79/2017, 15 juni 2017, B.3.1; GwH nr. 99/2017, 19 juli 2017, B.11; GwH nr. 104/2017, 28 september 2017, B.8.

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

behandeld als de gevallen waarin een factuur verplicht moet worden opgesteld. Voor die gelijke behandeling wordt geen verantwoording gegeven in de zin van de (weliswaar betwistbare – zie *supra*) verantwoording die is aangevoerd met betrekking tot de afwijking voor de gevallen waarin verplicht moet worden gefactureerd. Het gehanteerde criterium is bijgevolg evenmin pertinent in het licht van de doelstelling van de afwijkende regeling.

Conclusie

6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat een ernstig voorbehoud moet worden gemaakt bij de overeenstemming van de afwijkende regeling opgenomen in artikel 6, § 2, van het wetsvoorstel, zoals die zou worden aangepast bij amendement nr. 50, zowel met de initiële doelstelling die ten grondslag ligt aan de voorgestelde regeling inzake de betaling van schulden, als met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Het staat aan de wetgever om op deze kwesties nader in te gaan tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, en om in voorkomend geval, wat betreft het invoeren van afwijkingen op de algemene regeling, in meer pertinente criteria te voorzien of in een meer passende verantwoording ervoor.

*

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AMENDEMENT

2. La proposition de loi 'portant des dispositions diverses relatives au paiement des dettes et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur', telle qu'elle a été adoptée par la commission compétente de la Chambre, prévoit notamment un régime de paiement des dettes en vertu duquel l'entreprise accorde au consommateur un délai d'au moins vingt jours calendrier après la date effective d'expédition du document réclamant le paiement (article 6, § 1er, de la proposition). L'article 6, § 2, de la proposition déroge à présent à cette règle en prévoyant l'application d'un délai minimum de huit jours calendrier. L'amendement n° 50, soumis pour avis, a pour objet d'appliquer également le régime dérogatoire visé à l'article 6, § 2, de la proposition « lorsque l'entreprise émet une facture de sa propre initiative ou à la demande du consommateur sans y être contrainte par la loi ».

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. L'extension du régime dérogatoire prévue par l'amendement ne peut pas être dissociée des conditions relatives à ce régime qui sont d'ores et déjà inscrites à l'article 6, § 2, de la proposition de loi, telle qu'elle a été adoptée par la commission compétente de la Chambre [2]. En conséquence, l'examen de l'amendement n° 50 portera également sur ces conditions.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Contexte de l'amendement

4.1. Conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la proposition de loi, le régime de paiement des dettes s'applique au paiement des dettes contractuelles d'un consommateur à une entreprise, « après l'envoi d'un document par lequel le paiement est demandé pour une date déterminée ». La réglementation proposée s'applique donc non seulement lors de la délivrance d'une facture mais aussi lors de la délivrance de tout document contenant une invitation à payer. Il résulte également de cette même disposition que la réglementation proposée n'affecte pas la

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

[2] Ce régime dérogatoire a été inséré dans la proposition de loi sur la base des amendements nos 24 et 47 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0267/007 et 008).

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

possibilité pour les parties de prévoir un paiement comptant [3]. Conformément à l'article 6, § 1er, de la proposition, l'entreprise accorde au consommateur, pour le paiement d'une dette, un délai d'au moins vingt jours calendrier après la date effective d'expédition du document visé en son article 2, alinéa 1er.

4.2. L'article 6, § 2, de la proposition prévoit toutefois une exception à l'obligation précitée. L'article 6, § 2, s'énonce comme suit :

> « En dérogation au paragraphe 1er, l'entreprise accorde au consommateur, pour les livraisons de biens et les prestations de services visées à l'article 1er de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et à l'article 15, § 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, un délai d'au moins huit jours calendrier après la date effective d'expédition du document visé à l'article 2, alinéa 1er, sans préjudice du droit des parties de prévoir un paiement comptant ».

Lors de l'examen des amendements nos 24 et 47, qui fondent cette disposition, la commission compétente de la Chambre a justifié cette dérogation en indiquant que pour la livraison de biens et de services, le consommateur « peut être informé dès la conclusion du contrat de manière suffisamment précise des conséquences financières du contrat » et qu'il « connaît clairement à l'avance le prix ». L'achat d'une voiture ou encore l'installation d'une cuisine sont cités à titre d'exemple. Il est précisé qu'« [i]l est logique que le délai de paiement pour ces choses soit plus court que pour les choses dont on ne sait pas précisément à l'avance combien elles vont coûter ». À titre d'illustration, il est fait référence à une facture d'hôpital à laquelle s'applique un délai de paiement plus long « qui permettra de mettre encore de l'argent de côté si nécessaire ». Ce principe serait conforme « à l'idée de protection des consommateurs qui est à la base de la proposition de loi » [4]. En outre, la dérogation est introduite, donnant ainsi suite à l'avis du Conseil d'État, afin de limiter le champ d'application du régime (général) [5].

4.3. L'amendement n° 50 a pour objet d'appliquer également ce régime dérogatoire « lorsque l'entreprise émet une facture de sa propre initiative ou à la demande du consommateur sans y être contrainte par la loi ». Cet amendement est justifié comme suit :

> « L'article 6, § 2, prévoit une exception au délai de paiement général de minimum vingt jours calendrier qui doit être accordé au consommateur pour le paiement d'une dette contractuelle à une entreprise, après l'envoi d'un document par lequel le paiement est demandé pour une date déterminée. Pour les entreprises qui fournissent des biens et services visés à l'article 1er de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 et à l'article 15, § 2, du Code de la TVA, le délai de paiement ne doit pas être de minimum vingt jours calendrier mais de minimum huit jours calendrier. Cela signifie que le délai de paiement appliqué aux entreprises légalement tenues d'établir une facture serait plus court que celui appliqué aux entreprises qui facturent volontairement. Or, beaucoup d'entreprises – généralement de taille modeste – qui ne sont certes pas tenues de fournir une facture au consommateur le font tout de même en pratique, soit de leur propre initiative, soit à la

[3] Aussi est-il superflu de préciser à l'article 6, § 2, de la proposition que le délai dérogatoire prévu par ce paragraphe, s'applique « sans préjudice du droit des parties de prévoir un paiement comptant ».

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0267/009 (pp. 12-17).

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0267/009 (p. 20).

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

demande du consommateur. Il s'agit d'entreprises actives dans des secteurs variés (vétérinaires, architectes, entrepreneurs de jardins, etc.).

Ces entreprises qui facturent sur base volontaire risquent d'être confrontées à des problèmes de liquidités si on leur impose désormais d'accorder un délai de paiement de vingt jours calendrier au moins. Dans toute une série de cas, ces entreprises choisiront de ne plus établir de facture (ou de document) et de réclamer un paiement en espèces. L'avis du Conseil d'État évoque également cette éventualité : 'Ainsi, la question se pose, par exemple, de savoir si la réglementation proposée ne favorisera pas une augmentation disproportionnée du nombre de paiements en espèces, compte tenu du fait que l'établissement d'une facture n'est pas obligatoire'. La future loi risque ainsi d'accélérer le recouvrement des montants dus et de raccourcir [les] délais de paiement, ce qui est totalement contraire à son objectif.

La réglementation proposée est également source d'incertitude pour le consommateur. Comment savoir si c'est le délai de vingt jours calendrier ou de huit jours calendrier qui s'applique au paiement d'une facture? Ce manque de clarté est encore plus flagrant en ce qui concerne les factures émises par des entreprises pour lesquelles s'appliquent un délai de vingt jours calendrier dans certains cas et un délai de huit jours calendrier dans d'autres cas. On peut citer à titre d'exemple la réparation d'une voiture. Si le montant de la facture est supérieur à 125 euros TVA comprise, le délai de paiement sera de huit jours calendrier. Dans le cas contraire, c'est le délai de vingt jours calendrier qui s'applique. Il est difficile de faire comprendre à un consommateur que le délai de paiement est plus long lorsque le montant de la facture est plus élevé, et ce, uniquement parce que la loi n'impose pas d'obligation de facturation pour les montants moins importants.

Pour remédier à ces problèmes, nous proposons de préciser dans le § 2 que le délai de paiement plus court de huit jours s'applique également aux situations dans lesquelles une entreprise fournit une facture à un consommateur sur base volontaire (qu'elle le fasse de sa propre initiative ou à la demande de ce dernier). Ces entreprises seraient donc soumises aux mêmes règles: si elles émettent une facture, celle-ci doit faire l'objet d'un paiement en espèces ou être payée dans un délai de huit jours calendrier au moins ».

Examen

5.1. Il faut tout d'abord constater que le régime dérogatoire prévu à l'article 6, § 2, de la proposition, tel qu'il est étendu par l'amendement n° 50, s'applique tant aux cas pour lesquels la législation sur la TVA prévoit une obligation légale de délivrer une facture qu'aux cas pour lesquels une telle obligation ne s'applique pas. Ce faisant, le champ d'application du régime dérogatoire est défini à ce point large qu'il est permis d'affirmer que ce n'est pas le régime général prévu à l'article 6, § 1er, de la proposition mais le régime dérogatoire inscrit en son article 6, § 2, tel que ce paragraphe est amendé, qui devient la règle. Il en résulte que le champ d'application de la réglementation, définie d'une manière générale à l'article 2, alinéa 1er, de la proposition, est à ce point limité que l'on risque de porter atteinte à l'objectif général qui sous-tend la réglementation, à savoir garantir au consommateur un délai suffisant pour payer ses dettes contractuelles et lui éviter d'exposer des frais. Il appartient au législateur de tenir compte de cette constatation et d'y donner la suite voulue.

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

5.2. Se pose ensuite la question de la conformité du régime dérogatoire inscrit à l'article 6, § 2, de la proposition, tel qu'il est étendu par l'amendement n° 50, avec le principe constitutionnel d'égalité, dès lors que tant le régime dérogatoire initial que son élargissement par l'amendement n° 50 créent une différence de traitement entre différentes catégories d'entreprises et de consommateurs selon que le régime général ou le régime dérogatoire leur est applicable.

Selon la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [6].

5.2.1. Pour justifier le régime dérogatoire initial inscrit à l'article 6, § 2, de la proposition de loi, il est notamment souligné que le consommateur « pourra être informé dès la conclusion du contrat de manière suffisamment précise des conséquences financières du contrat » et qu'il « connaît clairement à l'avance le prix ». Si cette justification peut sans doute s'appliquer à une partie des contrats relatifs à la livraison de biens et à la prestation de services pour lesquels, conformément à l'article 1er de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992, une facture doit être établie, elle ne saurait en aucun cas s'appliquer à tous les contrats visés par cette obligation. En outre, cette justification peut, dans certains cas, également s'appliquer à la livraison de biens et à la prestation de services qui ne sont pas soumises à l'obligation précitée, par exemple lorsque pour cette livraison/prestation, un devis ou un bon de commande est établi. Le critère utilisé n'est donc pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le régime dérogatoire.

5.2.2. Pour justifier l'extension du régime dérogatoire aux entreprises qui émettent une facture sans y être tenues légalement, des problèmes de liquidité potentiels de ces dernières sont mis en avant ainsi que l'effet contre-productif éventuel de l'application du délai de paiement (général) de vingt jours calendrier, et ce parce que ces entreprises feraient ainsi davantage usage de la possibilité du paiement en espèces. Cette justification peut toutefois se rapporter à toutes les entreprises qui relèvent du régime général, peu importe la nature du document réclamant le paiement. Par conséquent, l'amendement ne justifie pas pourquoi le régime dérogatoire est uniquement étendu aux entreprises qui établissent une facture volontairement ou à la demande du consommateur. L'extension envisagée du dispositif dérogatoire a en outre pour effet de traiter de la même manière les cas dans lesquels une facture est volontairement établie et ceux dans lesquels une facture doit obligatoirement être établie. L'amendement n'apporte aucune justification à cette égalité de traitement au sens de la justification (contestable, il est vrai – voir ci-dessus) qui est donnée à propos de la dérogation pour les cas soumis à l'obligation de facturation. Le critère utilisé n'est donc pas non plus pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le régime dérogatoire.

[6] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, notamment C.C., n° 107/2014, 7 juillet 2014, B.12; C.C., n° 141/2014, 25 septembre 2014, B.4.1 ; C.C., n° 50/2015, 30 avril 2015, B.16 ; C.C., n° 91/2015, 18 juin 2015, B.5.1 ; C.C., n° 105/2015, 16 juillet 2015, B.6 ; C.C., n° 94/2016, 16 juin 2016, B.3 ; C.C., n° 60/2017, 18 mai 2017, B.11 ; C.C., n° 79/2017, 15 juin 2017, B.3.1 ; C.C., n° 99/2017, 19 juillet 2017, B.11 ; C.C., n° 104/2017, 28 septembre 2017, B.8.

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡

Conclusion

6. Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de formuler une sérieuse réserve quant à la conformité du régime dérogatoire inscrit à l'article 6, § 2, de la proposition de loi, tel qu'il serait adapté par l'amendement n° 50, tant avec l'objectif initial sous-tendant le régime proposé relatif au paiement des dettes qu'avec le principe constitutionnel d'égalité. Il appartient au législateur de soumettre ces questions à un examen plus approfondi lors de la poursuite des travaux préparatoires de la proposition de loi et, le cas échéant, de prévoir en ce qui concerne l'instauration de dérogations au régime général, des critères plus pertinents ou une justification plus adéquate.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BCKUQFDFA-GHJIAUQ‡