

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 juin 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code judiciaire
afin d'étendre aux dettes publiques
la procédure relative au recouvrement
de dettes d'argent non contestées**

(déposée par
Mme Katrien Houtmeyers et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 juni 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek
tot uitbreiding van de procedure betreffende
de invordering van onbetwiste geldschulden
wat overheidsschulden betreft**

(ingediend door
mevrouw Katrien Houtmeyers c.s.)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi étend la procédure en récupération extrajudiciaire de dettes d'argent non contestées aux dettes contractuelles des autorités publiques.

SAMENVATTING

Met dit wetsvoorstel wordt de buitengerechtelijke invordering van onbetwiste geldschulden verruimd tot contractuele schulden van publieke overheden.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice a introduit en droit belge une nouvelle procédure de recouvrement pour les dettes d'argent. Cette loi visait à exécuter une directive européenne¹ et à ainsi permettre aux entreprises de recouvrer plus rapidement – en recourant à une procédure extrajudiciaire – leurs créances incontestées sur d'autres entreprises, et de préserver ainsi leur position de liquidité. L'exposé des motifs² de la loi renvoie plus précisément à plusieurs considérants de la directive européenne précitée: "Bien que les marchandises aient été livrées ou les services fournis, bon nombre de factures y afférentes sont acquittées bien au-delà des délais. Ces retards de paiement ont des effets négatifs sur les liquidités des entreprises et compliquent leur gestion financière. Ils sont également préjudiciables à leur compétitivité et à leur rentabilité dès lors que le créancier doit obtenir des financements externes en raison de ces retards de paiement. Le risque lié à ces effets négatifs augmente fortement en période de ralentissement économique, lorsque l'accès au financement est plus difficile. [...] Les conséquences d'un retard de paiement ne peuvent être dissuasives que si elles sont assorties de procédures de recours rapides et efficaces pour le créancier. [...] Il est nécessaire de veiller à ce que les procédures de recouvrement pour des dettes non contestées liées à des retards de paiement dans les transactions commerciales soient menées à bien dans un bref délai, y compris au moyen d'une procédure accélérée et quel que soit le montant de la dette" (considérants 3, 33 et 35).

Comme l'indique l'extrait reproduit ci-dessus, le législateur européen était surtout préoccupé par le financement de nos entreprises en période de "ralentissement économique". Or, il va sans dire que la crise du coronavirus place nos entreprises devant d'énormes défis financiers.

L'État étant le gardien de l'ordre économique, on peut attendre de lui qu'il ne complique pas inutilement la vie de nos entreprises et qu'il les aide à traverser cette crise dans la mesure du possible.

Le strict respect des conditions de paiement irait dans ce sens. Cependant, l'État fédéral est souvent

¹ Article 10 de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

² DOC 54 1219/001, pp. 24-25.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Met de wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie werd een nieuwe invorderingsprocedure voor geldschulden in het Belgische recht ingevoerd. De bedoeling van deze wet was om uitvoering te geven aan een Europese richtlijn¹ en zo ondernemingen de mogelijkheid te bieden om hun onbetwiste vorderingen op andere ondernemingen sneller – buiten de rechtbank om – te kunnen invorderen en zo hun liquiditeitspositie te vrijwaren. De toelichting² bij de wet verwijst voor zijn motivatie uitgebreider naar enkele consideransen bij de voormelde Europese richtlijn: "Hoewel de goederen zijn geleverd of de diensten zijn verricht, worden de desbetreffende facturen veelal ruim na het verstrijken van de betalingstermijn voldaan. Dergelijke betalingsachterstand heeft een negatieve uitwerking op de liquiditeit en bemoeilijkt het financiële beheer van ondernemingen. Bovendien heeft zij, wanneer de schuldeiser als gevolg van betalingsachterstanden externe financiering nodig heeft, gevolgen voor het concurrentievermogen en de winstgevendheid. In tijden van economische neergang, wanneer de toegang tot financiering lastiger is, neemt het risico van negatieve gevolgen sterk toe. [...] De gevolgen van betalingsachterstand kunnen slechts ontmoedigend werken indien zij vergezeld gaan van snelle en voor de schuldeiser efficiënte invorderingsprocedures. [...] Er moet voor worden gezorgd dat de invorderingsprocedures voor onbetwiste schulden in verband met betalingsachterstanden bij handelstransacties binnen een korte termijn worden afgewikkeld, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een versnelde procedure en ongeacht de omvang van het schuldbedrag" (overwegingen 3, 33 en 35).

Zoals uit bovenstaande passage blijkt, was de Europese wetgever in het bijzonder bezorgd over de financiering van onze ondernemingen in tijden van "economische neergang". Onnodig te zeggen dat de coronacrisis onze ondernemingen voor aanzienlijke financiële uitdagingen stelt.

De overheid is de hoeder van de economische orde. Men mag van haar verwachten dat zij het leven van onze ondernemingen niet onnodig moeilijk maakt en hen in deze crisis steunt, waar mogelijk.

Een strikt betaalgedrag zou getuigen van zo'n attitude. Alleen, de federale overheid blijft daar in gebreke.

¹ Artikel 10 van de richtlijn 2011/7/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

² DOC 54 1219/001, blz. 24-25.

défaillant sur ce point. En effet, selon la directive européenne précitée, les pouvoirs publics devraient payer leurs dettes dans un délai de trente jours civils mais, selon le dernier rapport de Graydon, l'État fédéral ne paie plus que 34 % de ses factures à temps et arrive même à payer 41 % de celles-ci dans un délai supérieur à 90 jours³. C'est pourquoi, au début de cette législature, et donc bien avant qu'il ne soit question du COVID-19, notre groupe avait déjà déposé une proposition⁴ visant à encourager l'État fédéral à reconsidérer son comportement en matière de paiements et à veiller à ce que nos entreprises ne doivent pas attendre le règlement de leurs factures pendant un temps inutilement long.

Ce comportement n'est d'ailleurs pas conforme à l'intention du législateur de 2015, évoquée plus haut, qui déclarait que ces "retards de paiement ont des effets négatifs sur les liquidités des entreprises et compliquent leur gestion financière".

En ce sens, il est également surprenant que le régime mis en place en 2015 ne s'applique qu'aux créances entre entreprises alors que la directive sur les retards de paiement renvoie également au comportement des pouvoirs publics en matière de paiements. Le Conseil d'État⁵ avait, lui aussi, critiqué l'exception prévue et n'avait pas été satisfait de la réponse donnée par le délégué:

"Invité à justifier la différence de traitement ainsi établie, le délégué a répondu ce qui suit: "Cette non-application est justifiée par les difficultés qui surgiraient en cas de saisie des biens de l'autorité publique concernée, biens qui appartiennent au domaine public. Il ne semble pas indiqué de permettre l'obtention d'un titre exécutoire à leur égard en dehors d'une procédure juridictionnelle" [traduction]."

Il faut toutefois observer que le principe de l'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public ne s'applique plus sans réserve. Ainsi, le principe de l'immunité d'exécution et de l'insaisissabilité des biens publics, tant du domaine public que du domaine privé, est tempéré par l'article 1412*bis*, § 2, du Code judiciaire. Cette disposition prévoit que peuvent néanmoins faire l'objet d'une saisie, les biens dont les autorités de droit public concernées ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis et, à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles pour l'exercice de la mission de

Volgens de hoger vermelde Europese richtlijn zou de overheid binnen de dertig kalenderdagen haar schulden moeten betalen. Echter, uit het laatste rapport van Graydon blijkt dat de federale overheid nu slechts 34 % van haar facturen op tijd betaalt en erin slaagt om 41 % van de facturen na pas meer dan 90 dagen te voldoen³. Om die reden heeft onze fractie aan het begin van deze legislatuur, dus reeds lang voor er van COVID-19 sprake was, al een voorstel⁴ ingediend om de federale overheid aan te sporen om haar betaalgedrag tegen het licht te houden en onze ondernemingen niet onnodig lang op de betaling van hun facturen te laten wachten.

Dit betaalgedrag strookt niet met de hoger geciteerde bedoeling van de wetgever van 2015, waar deze stelde dat een "een betalingsachterstand een negatieve uitwerking [heeft] en het financiële beheer van ondernemingen [bemoeilijkt]".

In die zin bevreemdt het ook dat de in 2015 ingevoerde regeling enkel open staat voor schuldvorderingen tussen ondernemingen onderling. Nochtans verwijst de richtlijn betalingsachterstand ook naar het betaalgedrag van de overheid. Ook de Raad van State⁵ had kritiek op de voorziene uitzondering en nam geen genoegen met het door de gemachtigde gegeven antwoord:

"Gevraagd naar de verantwoording van het aldus gecreëerde verschil in behandeling, antwoordde de gemachtigde wat volgt: "Deze niet-toepassing is verantwoord door de moeilijkheden die zouden rijzen in het licht van het beslag op de goederen van de betrokken overheid, die domeingoederen zijn. Het lijkt niet aangewezen te hunnen opzichte een uitvoerbare titel te laten tot stand komen buiten een jurisdictionele procedure."

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het principe van de onvervreemdbaarheid van de goederen die tot het openbaar domein behoren, niet meer zonder voorbehoud geldt. Zo wordt de immunitéit van de tenuitvoerlegging en de onmogelijkheid om beslag te leggen op overheidsgoederen, zowel van het openbaar als van het privaat domein, getemperd ten gevolge van artikel 1412*bis*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek. Luidens die bepaling zijn wel vatbaar voor beslag, de goederen waarvan de betrokken publiekrechtelijke overheden verklaard hebben dat ze in beslag kunnen worden genomen en, bij gebreke van een dergelijke verklaring of wanneer de tegeldemaking van de erin

³ GRAYDON BELGIUM, *Étude sur le comportement de paiement* 2018, 7.

⁴ Proposition de résolution relative au comportement de l'autorité fédérale en matière de paiement, de Mmes Katrien Houtmeyers et Anneleen Van Bossuyt, DOC 55 0130/001.

⁵ DOC 54 1219/001, p. 121.

³ GRAYDON BELGIUM, *Studie Betaalgedrag* 2018, 7.

⁴ Voorstel van resolutie met betrekking tot het betaalgedrag van de federale overheid van de dames Katrien Houtmeyers en Anneleen Van Bossuyt, DOC 55 0130/001.

⁵ DOC 54 1219/001, blz. 121.

la personne morale concernée ou pour la continuité du service public, sans faire de distinction à cet égard entre des biens appartenant au domaine public ou au domaine privé. Compte tenu notamment de ce qui précède, l'explication fournie par le délégué ne suffit pas à justifier la différence de traitement découlant de l'exception relative aux débiteurs qui sont des autorités publiques. L'exception doit être réexaminée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Si, à la lumière de ce principe, une justification adéquate peut être trouvée pour cette exception, il faudra en faire mention dans l'exposé des motifs.”.

La substitution des termes “des débiteurs qui sont des autorités publiques” par les termes “des autorités publiques visées à l'article 1412*bis*, § 1” opérée à la suite de cette remarque ne suffit pas à elle seule à rencontrer la critique émise par le Conseil d'État. En effet, l'article 1412*bis*, § 2, autorise toujours les autorités de droit public à désigner les biens qui peuvent être saisis.

Il semble dès lors incompréhensible que les pouvoirs publics restent exclus du champ d'application de la loi. Nous estimons que pour promouvoir un meilleur comportement de paiement, il faut veiller à ce que les autorités de droit public soient également soumises à cette loi.

Cette extension du champ d'application de la loi permettrait aux pouvoirs publics de contribuer à soutenir nos entreprises dans cette crise sans aucune forme de subvention.

opgenomen goederen niet volstaat tot voldoening van de schuldeiser, de goederen die kennelijk niet nuttig zijn voor de uitoefening van de taak van de betrokken rechtspersoon of voor de continuïteit van de openbare dienst, zonder dat hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen goederen die tot het openbaar of het privaat domein behoren. Mede gelet hierop volstaat de door de gemachtigde verstrekte uitleg niet om het verschil in behandeling te verantwoorden dat voortvloeit uit de uitzondering met betrekking tot de schuldenaren die publieke overheden zijn. De uitzondering dient opnieuw te worden onderzocht in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zo ervoor een afdoende verantwoording kan worden gevonden in het licht van dat beginsel, wordt deze het best opgenomen in de memorie van toelichting.”.

Het loutere feit dat na deze opmerking de bewoordingen “schuldenaren die publieke overheden zijn” aangepast werd naar “publieke overheden bedoeld in artikel 1412*bis*, § 1”, is onvoldoende om volledig tegemoet te komen aan de kritiek van de Raad van State. Artikel 1412*bis*, § 2, bepaalt immers nog steeds dat de publiekrechtelijke overheden die goederen kunnen aanduiden die vatbaar zijn voor beslag.

Het is voor ons dan ook nog steeds onduidelijk waarom publieke overheden uitgesloten blijven van het toepassingsgebied van de wet. Gelet op een beter betaalgedrag is het dan ook duidelijk dat ook publiekrechtelijke overheden aan deze wet onderworpen moeten worden.

Door deze verruiming kan de overheid haar steentje bijdragen om, zonder enige vorm van subsidiëring, onze ondernemingen te ondersteunen in deze crisis.

Katrien HOUTMEYERS (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Michael FREILICH (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 1394/20 du Code judiciaire, modifié en dernier lieu par la loi du 19 octobre 2015, le 1^o est abrogé.

18 juin 2020

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1394/20 van het Gerechtelijk Wetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 19 oktober 2015, wordt de bepaling onder 1^o opgeheven.

18 juni 2020

Katrien HOUTMEYERS (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Michael FREILICH (N-VA)