**Recouvrement amiable de dettes : la loi du 4 mai 2023 (M.B. 23.05.2023) établit de nouvelles règles – FAQ**

Cette loi du 4 mai 2023 crée dans le Code de droit économique (CDE) un livre XIX intitulé « Dettes du consommateur ».

Cette loi suscite quelques interrogations. En collaboration avec l’UVCW mais également sur la base d’échanges avec le SPF Economie, vous trouverez ci-dessous la réponse aux questions les plus fréquentes que se posent les pouvoirs locaux :

1. **Qu’est-ce que le recouvrement amiable de dette ?**
2. **Qu’est-ce qu’une entreprise ?**
3. **Les pouvoirs locaux sont-ils visés ?**
4. **Qu’est-ce qu’un consommateur ?**
5. **Quelle dette est concernée ?**
6. **Cette loi est-elle compatible avec L1124-40 du CDLD ?**
7. **Le recouvrement amiable est-il obligatoire pour les communes ?**
8. **Le recouvrement amiable est-il recommandé pour les pouvoirs locaux ?**
9. **Le recouvrement amiable doit-il être expressément prévu dans le règlement-redevance relatif à une activité « économique » ?**
10. **Quelle mise en demeure doit obligatoirement être appliquée au niveau communal ?**
11. **Quand et comment faire le premier rappel gratuit ?**
12. **Quel rappel est concerné par la limite de 7,50 euros prévue à l’article XIX.2 §2 alinéa 2 du CDE ?**
13. **Quel montant pour les clauses indemnitaires ?**
14. **Quid des clauses indemnitaires qui ne respecteraient pas les montants maximums fixés ?**
15. **La commune doit-elle s’inscrire préalablement auprès du SPF Economie pour faire du recouvrement amiable ?**
16. **Qu’en retenir ?**

**1. Qu’est-ce que le recouvrement amiable de dette ?**

L’article I.22/1,1° du CDE le définit comme « *tout acte ou pratique d’une* ***entreprise*** *qui a pour but d’obtenir le paiement d’une dette impayée par le* ***consommateur****,* ***à l’exception de tout recouvrement sur la base d’un titre exécutoire*** ».

Les notions principales sont donc celles de l’entreprise et de dette.

**2. Qu’est-ce qu’une entreprise ?** Le CDE prévoit une définition fonctionnelle de la notion d’entreprise et les travaux préparatoires précisent à cet égard ce qui suit :

« *La notion d’entreprise est à interpréter de manière très large car elle fait référence à toute activité économique exercée de manière durable et récurrente. On entend par activité économique, l’offre de biens ou de services sur un marché. Il s’agit donc de toute personne physique ou morale qui offre des biens ou des services et participe de cette manière à la vie des affaires. L’activité indique qu’il ne doit pas s’agir d’une action ponctuelle mais plutôt d’une activité durable sur le marché, créant une concurrence avec d’autres entreprises. Ni la forme juridique ni le mode de financement de l’entreprise ne jouent un rôle. Il peut s’agir à la fois d’une personne physique, d’une personne morale, d’une association ou d’une personne publique. Par conséquent, toute entité exerçant une activité économique de manière durable peut être considérée comme une entreprise. Ce qui peut aussi être le cas d’un organisme public. »*

**3.** **Les pouvoirs locaux sont-ils visés ?**

Oui, les travaux préparatoires de la loi sont clairs : *les organismes publics sont considérés comme des entreprises en ce qui concerne leurs activités qui ne font pas partie de leur mission légale d’intérêt général.*

*Ainsi, les pouvoirs locaux sont* **soumis à la loi pour toutes les activités qui ne font pas partie de leur mission légale d’intérêt général.**

A titre d’exemple le commentaire cite notamment ceux-ci :

* une commune qui gère une piscine, une bibliothèque ou un centre culturel, sera considérée comme “entreprise” pour ces types d’activités ;
* une commune qui encaissera les frais d’émission d’une carte d’identité, ne sera pas considérée comme “entreprise” car cette activité relève de ses missions de service public et n’a de ce fait, pas de caractère « économique » ;
* un établissement d’enseignement public n’est pas considéré comme une entreprise lorsqu’il dispense l’enseignement (mission d’intérêt public), mais bien lorsque, par exemple, il loue ses locaux à des particuliers ;
* un hôpital est une entreprise selon la jurisprudence (Cour d’appel de Gand du 4 janvier 2012, 3 mars 2004 et 4 mars 2003 et Juge de paix de Liège du 25 octobre 2018)

**4. Qu’est-ce qu’un consommateur ?** L’article I.1,2° du CDE définit le consommateur comme « *toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale* ». Une entreprise, un indépendant personne physique ou encore une ASBL ne sont pas des consommateurs.

**5. Quelle dette est concernée ?**

**Pas les taxes, car** – visées par les articles L3321-1 à 12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) –, **elles reposent** **sur un titre exécutoire** (en l’occurrence le rôle arrêté par le collège communal). Et pour la même raison, pas non plus les amendes administratives communales.

**Pas les dettes régies par des législations sectorielles fédérales** (comme la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, les articles VII.106, § 2, VII147/22 et VII.147/23 du CDE pour le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire) **et régionales** (dans les secteurs de l’énergie et de l’eau) qui réglementent certains aspects du recouvrement amiable d’une dette impayée. Ceci ressort clairement de l’exposé des motifs de la loi lequel précise notamment :

« *Le cadre normatif général mis en œuvre par le présent projet l’est* ***sans préjudice de l’ensemble de ces législations*** *particulières qui continuent de s’appliquer étant donné l’objectif de protection particulière qu’elles poursuivent et les services spécifiques visés. L’eau, l’énergie et les services télécoms sont aujourd’hui indispensables au consommateur.*

*Le présent cadre normatif s’appliquera toutefois à ces mêmes services puisque les règles générales et spécifiques s’appliquent simultanément à une même situation.* ***En principe, elles sont alors appliquées de manière cumulative****.* ***Si une application cumulative n’est pas possible,*** *la relation entre le droit général et le droit spécifique est généralement régie par le* ***principe “lex specialis derogat legi generali”. Ce principe implique qu’une loi spécifique a la priorité sur une loi générale.* »**

Selon le SPF Economie :

- Lorsque la loi particulière a un champ d’application plus limité que le livre XIX du CDE, alors ce dernier s’applique à plein lorsque la matière n’est pas régie par la loi particulière ;

- Lorsque la loi particulière prévoit une procédure spécifique, alors celle-ci s’applique ; a contrario, si la loi particulière ne prévoit pas de procédure spécifique, il y a lieu d’appliquer celle prévue par le livre XIX du CDE ;

- Lorsque la loi particulière prévoit un régime concernant les frais liés aux rappels, il y a lieu d’appliquer celui-ci et non le régime prévu par le livre XIX ; a contrario, si la loi particulière ne prévoit pas de régime concernant les frais liés aux rappels, il y a lieu d’appliquer le livre XIX du CDE ;

- Lorsque la loi particulière prévoit un régime concernant les intérêts moratoires, il y a lieu d’appliquer celui-ci et non le régime prévu par le livre XIX ; a contrario, si la loi particulière ne prévoit pas de régime concernant les intérêts moratoires, il y a lieu d’appliquer le livre XIX du CDE ;

- Lorsque la loi particulière prévoit un régime concernant les clauses indemnitaires, il y a lieu d’appliquer celui-ci et non le régime prévu par le livre XIX ; a contrario, si la loi particulière ne prévoit pas de régime concernant les clauses indemnitaires, il y a lieu d’appliquer le livre XIX du CDE.

**6. Cette loi est-elle compatible avec L1124-40 du CDLD ?**

**Oui** car leur champ d’application est différent.

L’article L1124-40 du CDLD règle le recouvrement forcé des créances non fiscales des communes, reposant sur un titre exécutoire, c’est-à-dire la contrainte non fiscale

Le livre XIX du CDE règle le recouvrement amiable des dettes des consommateurs (et donc les créances des pouvoirs locaux ne reposant pas sur un titre exécutoire).

PS : L’article L2212-65 du CDLD est le pendant de l’article L 1124-40 du CDLD pour les provinces et partant, ce qui est dit ci-dessus vaut mutatis mutandis pour les provinces.

**7. Le recouvrement amiable est-il obligatoire pour les communes ?**

Non, dans la mesure où s’agissant des créances non fiscales, la commune pourrait faire le choix de n’appliquer que le seul l’article L 1124-40 du CDLD.

Ainsi, une commune pourrait se limiter à ne pas faire de rappel (gratuit et par courrier simple) mais uniquement celui prévu par L1124-40 du CDLD, lequel doit se faire obligatoirement par courrier recommandé et est le seul à constituer la mise en demeure qui fait démarrer les intérêts de retard.

Mais si la commune décide de faire précéder le recouvrement forcé de tentative(s) de recouvrement amiable, les nouvelles règles sont applicables, dans la mesure prévue par celles-ci.

**8. Le recouvrement amiable est-il recommandé pour les pouvoirs locaux ?**

Oui, car comme le rappelle la circulaire budgétaire du 20 juillet 2023, vu la difficulté financière dans laquelle se trouvent certains ménages, il est important de les informer sur les conséquences financières liées au transmis de leur dossier entre les mains d’un huissier ou d’une société de recouvrement en cas d’absence de paiement et sur des possibilités éventuelles d’obtenir un plan d’apurement sans que cela n’engendre de frais exagérés. Idéalement cela devrait se faire pour toute créance non fiscale via un premier rappel par courrier simple. Cependant comme dit ci-dessus, seul premier le rappel concernant des créances relevant d’une activité « économique » du pouvoir local devrait respecter toutes les conditions du nouveau titre XIX du CDE.

Dans tous les cas, il semble opportun de faire un premier rappel gratuit pour toutes les créances non fiscales, qu’elles relèvent d’une activité « économique » ou de l’intérêt général et que leurs redevables soient ou non des consommateurs. Ce choix est néanmoins laissé à l’appréciation de chaque commune.

**9. Le recouvrement amiable doit-il être expressément prévu dans le règlement-redevance relatif à une activité « économique » ?**

Non, puisque, comme dit ci-dessus, le pouvoir local peut légalement se contenter du recouvrement forcé.

Néanmoins, dans les deux cas suivants, il conviendra de respecter les nouvelles règles :

* Si un règlement-redevance communal ne fait pas référence au livre XIX du CDE et ne prévoit pas expressément de recouvrement amiable en sus de ce que prescrit l’article L-1124-40 du CDLD, mais qu’en pratique la commune envoie un premier rappel gratuit, elle devra respecter le livre XIX du CDE et, notamment le délai de 14 jours et le montant des clauses indemnitaires, si le recouvrement entre dans le champ d’application des nouvelles règles ;
* Si, par contre, pour une activité « économique », le règlement-redevance communal prévoit un recouvrement amiable en sus de ce que prescrit l’article L-1124-40 du CDLD, notamment l’envoi d’un premier rappel, s’agissant d’une procédure non prévue par le CDLD, il y a lieu de respecter le livre XIX du CDE, ce qui implique notamment le fait que le premier rappel est gratuit, le respect du délai de minimum 14 jours et les montants maximums pour les clauses indemnitaires.

**10.** **Quelle mise en demeure doit obligatoirement être appliquée au niveau communal ?**

L’article L1124-40 du CDLDprévoit que c’est l’envoi d’un rappel par voie recommandée qui fait office de mise en demeure obligatoire, préalable à l’envoi de la contrainte rendue exécutoire par le collège communal. C'est la première étape par laquelle la commune procède au recouvrement forcé, donc en dehors du champ d'application des règles relatives au recouvrement amiable.

Cela étant, si la commune applique, préalablement au recouvrement forcé, un ou plusieurs rappels de paiement, les nouvelles règles sur le recouvrement amiable s'y appliqueront, dans la mesure précitée (v. aussi les questions 7 et 9.).

Dans tous les cas, c’est la mise en demeure prévue par l’article L1124-40 qui fait courir les intérêts de retard.

PS : L’article L2212-65 du CDLD est le pendant de l’article L 1124-40 du CDLD pour les provinces et partant, ce qui est dit ci-dessus vaut mutatis mutandis pour les provinces.

**11.** **Quand et comment faire le premier rappel gratuit ?**

* Lorsque le consommateur n'a pas payé sa dette à l'échéance et qu'une clause indemnitaire est d'application, cette clause ne peut s'appliquer qu'après l'envoi d'une mise en demeure qui prend la forme d'un premier rappel et après l'écoulement d'un délai d'au moins 14 jours calendrier, qui prend cours le troisième jour ouvrable qui suit celui où le rappel est envoyé au consommateur (art.XIX.2. §1er du CDE). Lorsque le rappel est envoyé par voie électronique, le délai de quatorze jours calendrier prend cours le jour calendrier qui suit celui où le rappel est envoyé au consommateur ;
* **Aucun frais** ne peut être facturé au consommateur **pour le premier rappel** lié à une échéance impayée ;
* **Le premier rappel doit contenir au minimum les mentions suivantes** (art. XIX.2., § 3 du CDE) :
* le montant restant dû et le montant de la clause indemnitaire qui sera réclamée en cas de non-paiement dans le délai de 14 jours calendrier ;
* le nom ou la dénomination et le numéro d'entreprise de l'entreprise créancière, en l'occurrence l'entité locale concernée ;
* une description du produit (ou du service) qui a donné naissance à la dette, ainsi que la date d'exigibilité de celle-ci ;
* le délai de 14 jours dans lequel la dette doit être payée avant que tout frais, intérêt et indemnité (v. ci-après) ne soient réclamés.

Autrement dit, pour permettre au débiteur de se mettre en ordre sans subir immédiatement les effets d’une clause indemnitaire, il dispose d’un délai de 14 jours calendrier, lui permettant de vérifier l’exactitude du montant réclamé, de le payer ou, au contraire, de le contester.

C’est au créancier que revient la charge de la preuve de l’envoi de ce premier rappel gratuit et du respect de ce délai de 14 jours calendrier. Selon le droit commun, une facture (ou invitation à payer) produit ses effets à la date de sa réception par le consommateur ; c’est donc en principe à l’entreprise d’apporter la preuve que le consommateur a bien reçu la facture. En l’occurrence, il a néanmoins été décidé de ne pas imposer à l’entreprise la charge de prouver la réception de ce rappel, mais simplement celle d’en prouver l’envoi.

**12. Quel rappel est concerné par la limite de 7,50 euros prévue à l’article XIX.2 §2 alinéa 2 du CDE ?**

L’alinéa 2 de cet article XIX.2 §2 du CDE s’applique uniquement lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services. Ainsi, le montant maximum de 7,50 euros, augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l’envoi, s’applique seulement après l’envoi de trois rappels gratuits portant sur des échéances différentes, et ce sur une année.

Ainsi, pour ne pas obliger le créancier à envoyer un rappel gratuit tous les mois s’il a à faire à un débiteur qui paie systématiquement en retard, il est prévu, lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services, que seuls les rappels liés à trois échéances impayées en un an sont gratuits. Cela signifie que dans l’historique du dossier, trois retards de paiement accusés par le consommateur ne peuvent être sanctionnés par aucun frais de rappel. À partir du quatrième retard de paiement, l’entreprise peut facturer les frais de rappel.

Autrement dit, l’article XIX.2 § 2 alinéa 2 du CDE vise le cas où, le consommateur n’ayant par exemple pas payé ses factures des mois de janvier, février et mars et ayant reçu un rappel distinct pour l’impayé de chacun de ces mois, il ne paie pas non plus la facture du mois d’avril. En ce cas, le livre XIX du CDE n’oblige pas que le rappel pour le mois d’avril soit gratuit, mais permet que des coûts y soient liés, qui ne peuvent toutefois être supérieurs à 7,50 euros augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l’envoi. En effet, on est ici dans la situation où des rappels gratuits ont été envoyés à trois reprises dans le cadre d’un contrat portant sur la livraison régulière de biens ou de services.

**13. Quel montant pour les clauses indemnitaires ?**

En tout état de cause, il y a lieu d’avoir égard aux montants maximums prévus par l’article XIX.4 du CDE. Ces montants constituent des maximums absolus. S’il est donc possible de prévoir d’autres rappels payants, après le premier rappel gratuit, les montants de ceux-ci et de tous les autres frais prévus doivent respecter les montants maximums prévus par l’article XIX.4.

Celui-ci prévoit en effet qu’en cas de non-paiement total ou partiel de la dette à l'expiration du délai de 14 jours, aucun paiement autre que ceux mentionnés ci-dessous ne peut être réclamé au consommateur :

* les intérêts de retard qui ne peuvent pas excéder l'intérêt au taux directeur majoré de huit points de pourcentage visé à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (actuellement 10,5 % l'an). Ces intérêts sont calculés sur la somme restant à payer, **et/ou** ;
* une indemnité forfaitaire, pour autant qu'elle soit expressément prévue, dont le montant ne peut dépasser :

1. **20 euros** si le montant restant dû est inférieur ou égal à 150 euros ;
2. **30 euros** augmentés de 10 % du montant dû sur la tranche comprise entre 150,01 et 500 euros si le montant restant dû est compris entre 150,01 et 500 euros ;
3. **65 euros** augmentés de 5 % du montant dû sur la tranche supérieure à 500 euros avec un maximum de 2000 euros si le montant restant dû est supérieur à 500 euros.

Les montants précités sont destinés à couvrir de manière forfaitaire, d'une part, les intérêts de retard de la dette et, d'autre part, tous les coûts du recouvrement amiable de la dette impayée (y compris les frais de rappel). Il ne peut donc en aucun cas être réclamé au consommateur des montants supérieurs à ces montants maximaux et aucune autre indemnité ne peut lui être réclamée.

A noter que ces montants sont susceptibles d’être indexés tous les 4 ans.

Partant, dans le cas d’une dette de 400 euros et à titre d’exemple, il convient de calculer le montant maximum de la clause indemnitaire comme suit : 30 euros + 10% de 250 euros (400-150) soit 55 euros. Ce montant forfaitaire de 55 euros inclut également les frais de rappel. Aucun frais supplémentaire de recouvrement ne peut être imputé par le recouvreur amiable de dettes.

Il est important de préciser que l’indemnité forfaitaire doit être expressément prévue dans le règlement-redevance. Si une telle indemnité n’est pas prévue, alors aucun frais ne peut être réclamé au redevable. Il revient à l’entreprise de choisir si elle souhaite prévoir l’application de seul un intérêt de retard ou de seule une indemnité forfaitaire ou des deux dans sa clause indemnitaire.

**14. Quid des clauses indemnitaires qui ne respecteraient pas les montants maximums fixés ?**

Les communes et autres pouvoirs locaux dont les règlements-redevances et autres tarifs ne respecteraient pas ces montants, sont invités à les modifier, sachant qu’en toute hypothèse sera réputée non écrite toute clause indemnitaire comportant des montants non prévus ci-avant. Autrement dit, les montants figurant dans les règlements-redevances qui dépasseraient les maximas prévus par l’article XIX.4 du CDE ne seraient pas « réduits » à ces derniers, mais bel et bien inapplicables.

Par ailleurs, les clauses indemnitaires qui dépassent manifestement l’étendue du préjudice susceptible d’être subi par l’entreprise sont en tout cas abusives. Autrement dit, une entreprise qui prévoirait d’emblée d’appliquer les montants maximaux cités ci-dessus ne respecterait pas forcément les règles en matière de clauses abusives, si le préjudice que ces indemnités forfaitaires en cas de non-paiement à l’échéance sont censées couvrir, n’atteint de toute évidence pas un tel niveau. Il appartiendrait cependant au juge civil d’en juger, en cas de recours judiciaire introduit par le consommateur.

**15. La commune doit-elle s’inscrire préalablement auprès du SPF Economie pour faire du recouvrement amiable ?**

Non, cette inscription ne vaut que lorsqu’on fait de l’*activité de* *recouvrement amiable* au sens de l’article I.22/1 du CDE, c’est-à-dire dans les hypothèses d’agissement pour le compte d’autrui et de recouvrement amiable de créances cédées contre rémunération.

Comme une commune agit donc uniquement pour son compte et ne réalise pas de recouvrement amiable de créances cédées contre rémunération, elle n’exerce pas d’activité de recouvrement amiable de dettes et ne doit dès lors pas s’inscrire auprès du SPF Economie.

**16.** **Qu’en retenir ?**

Il est recommandé :

* De faire du recouvrement amiable pour toutes les créances non fiscales qui ne reposent pas sur un titre exécutoire (comme par ex. les taxes ou les amendes administratives) et qui ne sont pas régies par une législation sectorielle spécifique (ex : la distribution d’eau) et ce tant pour les activités « économiques » que relevant de l’intérêt général ;
* Dans un souci d’uniformisation des règles de recouvrement, afin de faciliter celui-ci pour la commune, de prévoir dans tout règlement-redevance (autre que ceux soumis à une législation sectorielle, v. ci-dessus) une clause sur le recouvrement qui prévoit tant le recouvrement amiable (conformément aux nouvelles règles du CDE, y compris dans l’hypothèse où la créance ne relèverait pas de son champ d’application)que forcé (conformément à l’article L1124-40 du CDLD).

Cette clause pourrait être rédigée comme suit :

« En cas de défaut de paiement dans le délai requis, un premier rappel gratuit sera envoyé au redevable. Ce rappel sera conforme au titre XIX du CDE relatif aux dettes du consommateur. En cas de non-paiement, dans le délai de 14 jours calendrier, qui prend cours le troisième jour ouvrable qui suit celui où le rappel est envoyé, une clause indemnitaire de …. euros sera due. Celle-ci couvre tous les coûts du recouvrement amiable de la dette impayée (y compris les éventuels frais de rappel ultérieur au rappel gratuit).

En cas de non-paiement à l’issue de la procédure de recouvrement amiable, conformément à l’article L 1124-40 du CDLD le débiteur sera mis en demeure de payer par courrier recommandé. Les frais administratifs inhérents à cet envoi sont mis à charge du redevable et s’élèveront à …(max. 10 euros).

Les frais administratifs visés à l'alinéa 2 sont recouvrés par la même contrainte.

Dans l’hypothèse où une contrainte ne pourrait être délivrée, le redevable fera l’objet d’une citation en justice dans les formes et délais prévus par les dispositions des Code civil et judiciaire. » ;

* La clause ci-dessus peut être introduite dans tous les règlements-redevances par une délibération générale. Un modèle est mis en ligne sur le site <https://interieur.wallonie.be/finances/fiscalite/>
* La clause indemnitaire doit expressément être prévue dans le règlement-redevance et doit respecter les maximums de l’article XIX.4 du CDE. A défaut, elle sera réputée non écrite ;
* Le premier rappel gratuit doit respecter les formes et la procédure de l’art. XIX.2. du CDE