



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.03.1998
COM(1998) 126 final

98/0099 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales

(présentée par la Commission)

EXPOSE DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Les retards de paiement entraînent des difficultés de trésorerie, nuisent à la rentabilité et portent préjudice à la compétitivité. Dans les cas extrêmes, ils conduisent à l'insolvabilité des entreprises et à des pertes d'emplois. Les retards de paiement sont à l'origine d'un cas d'insolvabilité sur quatre¹. 33% des entreprises européennes les considèrent comme un problème grave ou menaçant leur survie; ce taux s'élève même à 51% en Grèce, 50% en Italie et 46% en France². Alors que le chômage touche environ 18 millions de personnes en Europe, la question des retards de paiement ne peut pas être ignorée et nécessite une action au niveau communautaire. La Commission a fait observer à plusieurs reprises que le risque de dépôt de bilan atteignait un niveau inacceptable en Europe où 50% des nouvelles entreprises ne réussissent pas à survivre plus de cinq ans³. Comme les retards de paiement représentent un facteur essentiel de la mortalité des entreprises, il convient désormais d'entreprendre des actions permettant d'y remédier.

Le non-respect des délais de paiement constitue une rupture de contrat. Pourtant, les retards de paiement sont devenus la règle plutôt que l'exception, les débiteurs adoptant une attitude désinvolte à l'égard de leurs obligations contractuelles en la matière. Les effets dommageables de ces pratiques sur les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement graves et ne doivent plus être tolérés.

En raison de l'insuffisance des mesures prises par la plupart des Etats membres pour résoudre le problème de la persistance des effets nuisibles des retards de paiement sur le Marché unique, la Commission est arrivée à la conclusion qu'une directive doit désormais être proposée. Le présent projet comporte donc un ensemble de mesures visant à combattre les retards de paiement au sein de la Communauté. Ces propositions s'appliquent aux retards de paiement dans les transactions commerciales entre entreprises ainsi qu'entre le secteur public et les entreprises. L'objectif général est d'encourager les entreprises et les pouvoirs publics à respecter les délais de paiement. Les mesures proposées sont conformes au principe de la liberté contractuelle dans le secteur privé.

2. EFFETS SUR LE MARCHÉ UNIQUE ET SUR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Les retards de paiement gênent le bon fonctionnement du Marché unique et empêchent les PME de bénéficier pleinement des possibilités offertes par celui-ci. Les différences qui caractérisent les pratiques de paiement au sein de la Communauté sont frappantes⁴, les délais de paiement réels étant en moyenne trois fois plus élevés dans les pays du sud de l'Europe que dans les pays nordiques. Ces différences, ainsi que les problèmes liés aux retards de paiement, affectent la compétitivité et découragent les entreprises de réaliser des échanges transfrontaliers. En moyenne, 21% des entreprises européennes

¹ Source: Fédération nationale de l'information d'entreprises et de la gestion de créances, Lyon, septembre 1997.

² European Payment Habits Survey 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, avril 1997.

³ Entreprises en Europe, quatrième rapport, p. 62, Commission européenne, 1996.

⁴ Cf. résumé des dernières statistiques comparant les délais de paiement en Europe figurant au chapitre 2.2 de la communication du 9.7.1997.

exporteraient davantage si elles recouvraient plus rapidement leurs créances auprès de leurs clients étrangers (ce taux s'élève à 48% en Irlande, 37% aux Pays-Bas et 35% en Belgique)⁵.

Les législations des Etats membres relatives aux retards de paiement présentent aussi de fortes disparités⁶, notamment en ce qui concerne le droit légal à des intérêts de retard. Un tel droit n'existe pas dans tous les Etats membres et le taux d'intérêt ainsi que le mécanisme qui permet de le fixer varient fortement dans les pays où ce droit existe. Les procédures de recours sont différentes, de même que les approches en matière de dédommagement des divers coûts liés au recouvrement des dettes. Ces disparités font du recouvrement de créances dans un autre Etat membre une tâche complexe, aléatoire et souvent laborieuse.

Ainsi, la question de la longueur des délais de paiement n'est pas seulement, pour les Etats membres, de nature nationale. Au contraire, les pratiques observées en la matière constituent un élément-clé du fonctionnement du Marché intérieur. Par exemple, les entreprises qui permettent à leurs clients de payer après 30 jours ont calculé leurs prix en fonction de ces conditions. Si elles doivent attendre trois fois plus longtemps avant d'être payés, leur profit s'en trouvera affecté et, dans le pire des cas, se trouvera réduit à néant. A l'opposé, les entreprises qui calculent leurs prix sur la base d'un paiement à 90 jours vont se retrouver dans une situation de désavantage compétitif parce qu'elles auront fixés leurs prix à un niveau trop élevé par rapport à leurs concurrents situés dans d'autres Etats membres. Ainsi, la présente situation entraîne des distorsions de concurrence que subissent non seulement les firmes engagées dans des opérations commerciales de nature transfrontière mais aussi les opérateurs économiques qui sont actifs uniquement dans les différents marchés domestiques des Etats membres. Ces distorsions sont incompatibles avec un fonctionnement harmonieux du Marché unique et justifient l'adoption d'une directive sur la base de l'article 100A du traité.

C'est la raison pour laquelle le plan d'action en faveur du marché unique⁷, adopté par la Commission et approuvé lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, définit la réduction des retards de paiement comme une priorité essentielle afin de s'assurer que tous les bénéfices du marché intérieur soient acquis avant le début de la phase III de l'Union économique et monétaire, un projet de directive sur les retards de paiement devant être déposé à ce sujet.

Comme il est mentionné ci-dessus, il est démontré que les retards de paiement gênent la libre circulation des biens et des services au sein du Marché intérieur. Compte tenu de l'insuffisance des actions entreprises par les Etats membres et de la persistance des effets négatifs qu'entraînent les retards de paiement sur le bon fonctionnement du marché intérieur, il apparaît maintenant qu'un instrument contraignant sous la forme d'une directive doit être proposé. Tenant compte du principe de subsidiarité énoncé à l'article 3B du traité, il est maintenant clair que l'objectif de réduction des retards de paiement dans le Marché unique ne peut être atteint de façon satisfaisante par l'action individuelle

⁵ European Payment Habits Survey 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, avril 1997.

⁶ Cf. comparaison entre le délai de paiement légal et la pratique usuelle dans les pays de l'EEE figurant à l'annexe de la communication du 9.7.1997.

⁷ SEC(97) 1 final du 4 juin 1997, p. 8 et 38.

des Etats membres et peut être mieux réalisé à travers une action entreprise par la Communauté dans son ensemble.

Aussi la Commission considère-t-elle que l'adoption d'une législation communautaire sous la forme d'une directive est conforme au principe de subsidiarité tel qu'il figure à l'article 3B du traité.

La proposition de la Commission contient un certain nombre d'exigences minimales. Plus précisément, elle n'a pas pour objectif d'harmoniser en totalité le droit national dans les domaines couverts par cette directive et laisse aux Etats membres une large marge d'appréciation. Là où cela est possible, elle vise une reconnaissance mutuelle des dispositions des Etats membres. Les dispositions proposées dans cette directive sont limitées à ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du Marché intérieur. La directive est donc en conformité avec le principe de proportionnalité qui figure à l'article 3B paragraphe 3 du traité.

3. INCIDENCE DES RETARDS DE PAIEMENT SUR LES PME

Les PME sont les entreprises les plus durement touchées par les retards de paiement, étant donné que leur trésorerie est vulnérable, qu'elles dépendent fréquemment d'un petit nombre de fournisseurs et qu'elles sont en position de faiblesse face aux grandes entreprises dont elles sont les sous-traitants. Le coût financier des retards de paiement est particulièrement élevé pour les PME, la résolution de leurs problèmes de liquidités passant par des prêts bancaires à court terme ou des découverts à taux d'intérêt relativement élevés. Le coût administratif que représente le recouvrement des créances est disproportionnellement plus élevé pour les PME, car celles-ci ne disposent ni du personnel spécialisé, ni du temps, ni des effectifs nécessaires pour gérer des créances non éteintes. Les PME sont les entreprises qui ont le plus à gagner d'une législation efficace de lutte contre les retards de paiement.

Le risque de voir une telle législation se retourner contre les petites et moyennes entreprises, en instaurant par exemple un droit légal à des intérêts de retard, a suscité quelque inquiétude. L'exemple des pays nordiques montre toutefois que les PME n'ont pas été handicapées par les taux d'intérêts élevés sur les retards de paiement, mais en ont en contraire tiré avantage. La grande majorité des entreprises de ces pays, y compris les petites, font effectivement usage du droit de réclamer de tels intérêts⁸. Comme les montants dus aux PME sont supérieurs à ceux dont elles sont redevables à de plus grandes entreprises, les PME seraient les bénéficiaires nets de l'instauration d'un taux légal élevé pour les retards de paiement et de la réduction du volume global des créances. Une enquête réalisée en 1994 sur les entreprises privées au Royaume-Uni a fait apparaître que les crédits commerciaux dus aux PME étaient deux fois plus élevés que ceux qu'elles devaient à d'autres entreprises (40 milliards de GBP contre 20 milliards de GBP). La proportion était la même pour le montant total des retards de paiement, qui s'élevait à 20 milliards de GBP pour les crédits commerciaux dus aux PME, contre 10 milliards de GBP pour ceux dont elles étaient redevables. En d'autres termes, si le

⁸ En Suède, 94% des entreprises facturent toujours ou parfois des intérêts de retard; la proportion est de 88% en Finlande, 83% en Norvège et 79% au Danemark (source: European Business Survey, Grant Thornton International, Londres, mai 1997, p. 24).

problème des retards de paiement était résolu, les PME du Royaume-Uni bénéficieraient à elles seules d'une somme totale nette de 10 milliards de GBP⁹.

La rapidité avec laquelle les créanciers peuvent recouvrer leurs créances a un impact très important sur la trésorerie des PME. C'est pourquoi il est important qu'elles puissent disposer de procédures accélérées de recouvrement leur permettant d'obtenir un titre exécutoire en un laps de temps assez court. Cela permettrait aux PME de tirer avantage du fonctionnement du Marché intérieur beaucoup plus qu'elles ne le font actuellement.

Le même raisonnement s'applique aux procédures simplifiées qui sont disponibles dans la plupart des Etats membres pour le recouvrement des créances de faible montant (*Small Claims Court*, juge de paix, *Amtsgericht*, etc.). La facilité d'accès qui caractérise ces juridictions les rend particulièrement adaptées aux PME.

4. SECTEUR PUBLIC

Dans de nombreux pays, le secteur public est l'un des plus mauvais payeurs¹⁰. La nécessité de mesures particulières pour ce secteur repose essentiellement sur deux raisons.

Premièrement, les retards de paiement des pouvoirs publics donnent le mauvais exemple à l'ensemble des acteurs économiques. Les organismes publics ont l'obligation de faire passer le bien de la collectivité avant leurs propres intérêts et doivent respecter une stricte discipline lors du paiement de leurs fournisseurs. Dans le cadre de la politique visant à réduire les délais de paiement au sein de l'Union, les administrations publiques, qui ont un impact considérable sur la conjoncture de par le volume de leurs achats, doivent prendre l'initiative et pousser l'ensemble des acteurs économiques à améliorer leurs pratiques de paiement.

Deuxièmement, on constate un déséquilibre entre les parties en présence. Un grand nombre d'entreprises dépendent des marchés publics, en particulier dans certaines branches (par exemple la construction et la défense) et craignent de perdre leur unique ou principal client. Du fait de leur position respective dans les négociations et des règles appliquées par le secteur public en matière de conditions de paiement – qui ne permettent ni n'encouragent des négociations sur ce point – les entreprises ne peuvent pas réellement négocier avec le secteur public.

Les commentaires écrits et l'audition publique mentionnés au point 6 ci-dessous ont mis en évidence une approbation unanime des mesures communautaires visant à résoudre le problème des retards de paiement du secteur public.

En ce qui concerne les paiements exécutés par les institutions communautaires, qui ne sont pas visés par la présente directive, la Commission fera les propositions appropriées afin de mettre en place une discipline similaire à celle qui s'applique, en vertu de la présente directive, aux autorités publiques.

⁹ Source: Forum of Private Business, Londres, 31.3.1994.

¹⁰ Pour payer les entreprises qui leur fournissent des équipements médicaux, les hôpitaux publics mettent en moyenne 307 jours en Italie et 305 jours en Espagne. Source: European Diagnostic Manufacturers Association, octobre 1997.

5. INITIATIVES RECENTES

La recommandation de la Commission du 12 mai 1995, concernant les délais de paiement dans les transactions commerciales¹¹, invite les Etats membres à résoudre le problème des retards de paiement. Toutefois, la communication de la Commission du 9 juillet 1997¹² a fait apparaître que seulement un nombre limité d'Etats membres avait pris des mesures visant à améliorer la situation des entreprises en matière de paiements. De plus, les dernières statistiques indiquent que les délais de paiement moyens en Europe ont augmenté en 1996, les paiements intervenant en moyenne avec 15 jours de retard. En conclusion, la communication précise que la Commission fera des propositions sur les conditions minimales à incorporer dans les législations nationales pour combattre les retards de paiement.

Le Parlement européen ainsi que le Comité économique et social ont demandé que des mesures plus énergiques soient prises au niveau communautaire. Dans une résolution du 4 juillet 1996¹³, le Parlement européen a invité la Commission à envisager dès que possible la transformation de sa recommandation en un projet de directive. Dans un avis du 29 mai 1997¹⁴, le Comité économique et social a proposé l'instauration de délais de paiement maximaux ainsi que d'intérêts de retard pour les pouvoirs publics.

6. CONSULTATION

La Commission a consulté les parties intéressées sur la meilleure façon de lutter contre les retards de paiement en Europe et des réponses écrites ont été transmises à la suite de la communication de juillet 1997 et lors d'une audition publique qui s'est tenue à Bruxelles le 7 octobre 1997. L'idée de mesures communautaires sur le non-respect des délais de paiement contractuels, dans le but d'instituer des règles du jeu équitables au sein du Marché unique, a reçu un écho très favorable. Plus que cent réponses écrites ont été transmises, essentiellement par des groupements professionnels nationaux, mais aussi par des organisations européennes, représentant notamment des entreprises, des avocats et des organismes de recouvrement de créances. 91 d'entre elles (soit 80%) étaient favorables à une législation communautaire sur les retards de paiement. La Commission a aussi organisé une audition publique le 7 octobre 1997 à laquelle ont participé plus de 200 personnes. Lors de cette manifestation, l'idée d'une législation communautaire a également été accueillie très favorablement, y compris par des membres du Parlement européen et du Comité économique et social.

Les réponses témoignent d'une large adhésion au principe d'un droit à un intérêt pour retard de paiement dont le taux devrait être suffisamment élevé pour décourager les mauvais payeurs. Le droit des créanciers à être pleinement dédommagés pour les coûts de recouvrement des dettes, notamment les frais administratifs et légaux, a également rencontré un large assentiment. Tous ceux qui se sont prononcés sur le secteur public étaient favorables à des mesures législatives, comme par exemple la définition de délais de paiement et l'instauration d'un droit automatique à des intérêts de retard payables par le secteur public. L'idée d'une clause de réserve de propriété au niveau communautaire a

11 JO L 127 du 10.6.1995, p. 19, et – et pour la communication – JO C 144 du 10.6.1995, p. 3.

12 JO C 216 du 17.7.1997, p. 10.

13 JO C 211 du 22.7.1996, p. 42.

14 CES 607/97 du 29.5.1997, JO C 287 du 22.9.1997, p. 92.

également bénéficié d'un soutien unanime. De nombreuses réponses étaient favorables à des procédures de recours simplifiées.

7. LA DIRECTIVE: ARTICLES

Article 1: champ d'application:

La directive s'applique aux créances dans l'ensemble des transactions commerciales, c'est-à-dire entre entreprises ainsi qu'entre entreprises et pouvoirs publics. Elle s'applique à toute les entreprises, y compris les sociétés par actions et les entreprises non constituées en société ainsi qu'aux indépendants qui exercent un commerce ou une profession de quelque type que ce soit. Ce faisant, la directive ne s'applique pas au crédit à la consommation et ne préjuge pas de futures mesures dans ce domaine.

Article 3: date d'échéance, intérêts et dédommagements pour les autres frais

La majorité des PME procèdent à des échanges commerciaux sans établir de contrat écrit. C'est avant tout pour défendre leurs intérêts que la présente directive est proposée. En l'absence de contrat écrit ou bien si le contrat ou les conditions générales de vente n'apportent aucune précision sur l'échéance du paiement, il faut qu'une disposition juridique précise définisse à titre subsidiaire une période de paiement légale. L'échéance proposée dans le présent document est de 21 jours à compter de la date de la facture (paragraphe 1a)). Cela correspond aux meilleures pratiques des pays nordiques où la durée de la période de crédit convenue par contrat atteint en pratique 19 jours en Finlande et 21 jours en Norvège¹⁵. La disposition ne porte pas atteinte au principe de la liberté contractuelle, car la période légale de 21 jours ne s'appliquerait que dans les cas où les délais de paiement n'auront pas été spécifiés dans le contrat. Pour les parties à un contrat, elle constituerait néanmoins - à la longue - un encouragement à réduire leurs délais de paiement.

Le paragraphe 1c) donne au créancier le droit de percevoir des intérêts sur les retards de paiement. Pour que ce droit ait un effet dissuasif et pour qu'il permette d'obtenir des dédommagements appropriés en cas de retard de paiement, le taux d'intérêt doit être fixé à un niveau suffisamment élevé. En d'autres termes, il faut que les retards de paiement soient au moins aussi coûteux que les crédits contractés auprès d'une banque ou d'un autre organisme financier à un taux d'intérêt commercial. Actuellement, le niveau du taux d'intérêt légal est beaucoup trop faible dans la plupart des Etats membres comparé aux taux d'intérêt commerciaux couramment facturés en cas de découverts imprévus¹⁶. Cette situation encourage les débiteurs à opter pour un crédit auprès du fournisseur plutôt que pour un crédit bancaire, ce qui est préjudiciable aux créanciers. Alors que le crédit auprès du fournisseur est parfaitement acceptable tant qu'il a fait l'objet d'un accord entre les parties concernées, il devient inacceptable pour les fournisseurs et au niveau macro-économique si la loi encourage les débiteurs à dépasser unilatéralement les délais de paiement convenus par contrat. La situation est particulièrement grave pour les PME qui obtiennent plus difficilement des prêts bancaires lorsque des retards de paiement perturbent leurs flux de trésorerie.

¹⁵ Cf. European Payment Habits Survey 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, avril 1997.

¹⁶ Cf. le résumé dans les première et troisième colonnes du deuxième tableau figurant en annexe de la communication du 9.7.1997.

Le paragraphe 1e) vise donc à fixer un taux **minimum** d'intérêt légal dans les Etats membres. Il leur laisse la possibilité de définir un taux plus élevé reflétant les taux d'intérêt commerciaux types pratiqués dans chaque pays. En outre, il respecte pleinement le principe de la liberté contractuelle, car les parties concernées par une transaction individuelle seront libres de négocier un taux supérieur ou inférieur au taux légal de l'Etat membre. Le taux légal ne s'applique que si aucun autre taux n'a été spécifié dans le contrat ou dans les conditions générales de vente. La Commission estime toutefois qu'un taux d'intérêt légal plus élevé contribuerait à réduire les retards de paiement. L'expérience des pays nordiques, où les taux d'intérêt légaux sont deux fois plus élevés que dans la plupart des autres Etats membres, montre qu'une telle mesure a pour effet de réduire considérablement les délais de paiement, bien que les taux d'intérêt légaux élevés ne soient pas obligatoires. En fait, le taux légal correspond désormais à la pratique commerciale normale dans ces pays où une forte proportion d'entreprises réclament effectivement des intérêts de retard. Le niveau élevé du taux légal facilite certainement la tâche du créancier réclamant des intérêts lorsqu'il n'y a pas de contrat ou lorsque celui-ci n'est pas clair sur ce point. Il renforce également la position du vendeur dans les négociations sur le niveau du taux d'intérêt lorsque l'acheteur souhaite fixer un taux plus faible.

Le mécanisme d'établissement du taux légal varie lui aussi d'un pays à l'autre. Il conviendrait de mettre au point un mécanisme permettant de faire correspondre le taux légal appliqué aux retards de paiement aux taux d'intérêt commerciaux types. La Suède, par exemple, utilise comme mécanisme le taux d'escompte de la Banque centrale majoré de huit points. Le taux devrait être facilement vérifiable par les citoyens et donc être basé sur un taux d'intérêt pouvant être aisément mis en évidence dans la presse financière. Il conviendrait en outre de choisir une formule qui ne nécessite pas de modifications trop fréquentes du taux afin qu'il reste relativement stable.

Pour satisfaire ces différents critères, il est proposé d'instituer un taux minimum légal en matière de retards de paiement correspondant à la somme de deux éléments. Le premier est un taux directeur qui suit l'évolution des taux sur le marché européen. La Commission a pris en considération plusieurs possibilités pour ce taux directeur et a conclu que le taux d'adjudication (taux de réméré) de la Banque centrale européenne correspondait le mieux aux critères susmentionnés. Il constituera l'un des principaux taux directeurs établis par la Banque centrale européenne pour contrôler les taux sur les marchés à court terme et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Pour les Etats membres qui ne participeront pas à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, le taux de référence sera le taux directeur correspondant fixé par leur banque centrale.

Le second élément est une marge afin que le taux légal minimum soit d'un niveau suffisamment élevé pour décourager les mauvais payeurs. La majoration de huit points suit l'exemple de la Suède dont on admet généralement qu'elle possède une législation efficace et performante en matière d'intérêts de retard. Le taux d'intérêt légal défini par les Etats membres pour les retards de paiement devrait aussi permettre de dédommager les PME pour les coûts de financement qui sont équivalents au taux pratiqué en cas de découvert bancaire imprévu¹⁷.

¹⁷ Cf. le résumé des taux commerciaux pratiqués sur les découverts bancaires visés dans la troisième colonne du deuxième tableau de l'annexe à la communication du 9.7.1997.

Mis à part le droit à des intérêts, il est également essentiel de reconnaître le droit du créancier à être pleinement dédommagé pour les autres coûts liés au recouvrement des créances, notamment les frais administratifs ou juridiques. Les droits à dédommagement pour ces coûts varient suivant les Etats membres¹⁸. Le paragraphe 1g) vise à faire en sorte que de tels coûts puissent être pleinement recouverts.

Article 4: réserve de propriété

La réserve de propriété est un mécanisme juridique qui diffère le transfert de la propriété de biens jusqu'au moment où le prix d'achat a été totalement payé. Dans la communication du 9 juillet 1997, la Commission considère la réserve de propriété comme un domaine où une action au niveau communautaire avantagerait les exportateurs et favoriserait la réduction des délais de paiement. Or, à l'heure actuelle, les dispositions juridiques en la matière varient d'un Etat membre à l'autre, ce qui implique que les exportateurs ne peuvent pas se référer à une même clause pour tous les pays de la Communauté. Au cours de l'exercice de consultation qui a suivi la communication du 9 juillet 1997, l'idée d'une législation communautaire sur la réserve de propriété a été unanimement approuvée par tous ceux qui se sont prononcés sur ce point.

Le présent article vise à définir une clause uniforme de réserve de propriété, applicable dans tous les Etats membres. Il ne vise pas l'harmonisation complète du droit national dans ce domaine. Il oblige plutôt les Etats membres à reconnaître une clause de réserve de propriété si un certain nombre d'exigences minimales est respecté. Il ne porte pas atteinte aux règles protégeant les tiers de bonne foi. L'article n'a pas pour but de rendre obligatoire l'instrument de la réserve de propriété, mais respecte la liberté contractuelle des parties au contrat.

Article 5: procédures accélérées de recouvrement des créances

L'objectif du présent article est d'introduire et d'améliorer les procédures accélérées de recouvrement des créances non contestées. Ces procédures (par exemple la procédure d'injonction à payer en France, la "*summons production procedure*" au Royaume-Uni et le "*Mahnverfahren*" en Allemagne) existent déjà dans quantités d'Etats membres. Leur avantage réside dans le fait qu'elles sont rapides, qu'elles ne nécessitent pas l'intervention d'un juge (à moins que la dette ne soit contestée), qu'elles comportent peu de formalités et qu'elles entraînent des coûts réduits. Etant donné que dans 90% des cas environ les dettes ne sont pas contestées, le recours à ces procédures réduirait considérablement le nombre de situations dans lesquelles les juges auraient à intervenir. Cela libérerait d'importantes ressources qui pourraient être utilisées pour accélérer les litiges ordinaires.

Si le débiteur conteste la dette au cours d'une telle procédure, les dispositions habituelles de procédure et de représentation s'appliquent, cela signifie que la procédure sera régie soit par l'article 6 (si le montant de la dette est en-dessous du seuil pour des litiges de faible importance), soit par la législation nationale relative aux procédures prévues pour les dettes plus importantes.

¹⁸ Cf. le résumé dans la cinquième colonne du quatrième tableau de l'annexe à la communication du 9.7.1997.

De l'avis de la Commission, des procédures accélérées de recouvrement devraient exister dans tous les Etats membres. Ces procédures se révéleraient particulièrement utiles pour le recouvrement de créances pour lesquelles le débiteur et le créancier résident dans des Etats membres différents. Dans pareils cas, il serait recommandé au créancier de poursuivre le débiteur dans l'Etat membre de ce dernier, de telle façon que le titre exécutoire (*writ of execution, Vollstreckungsbescheid*) puisse être exigible sans délai. La pratique actuelle, pourtant très répandue, de poursuivre un débiteur dans le pays de résidence du créancier provoque ensuite d'importants retards dans l'exécution du jugement. Jusqu'à présent, les créanciers hésitaient à s'adresser aux tribunaux dans le pays de résidence du débiteur, surtout à cause du manque de confiance dans la rapidité de ceux-ci et dans leur accessibilité vis-à-vis des créanciers étrangers. Cette situation insatisfaisante est incompatible avec l'accomplissement du Marché Intérieur. Les créanciers de tous les Etats membres devraient pouvoir recourir à des procédures de recouvrement similaires qui soient rapides, facilement accessibles et en lesquelles ils auraient confiance.

Les propositions de la Commission sur des procédures légales simplifiées et sur des procédures accélérées de recouvrement des dettes commerciales représentant une première étape dans le débat plus large sur les procédures légales en Europe. Elles ne préjugent pas de propositions ultérieures de la Commission qui pourraient résulter des consultations sur les procédures légales entreprises qui ont été lancées dans le cadre de sa communication « vers une efficacité accrue dans l'obtention et l'exécution des décisions au sein de l'Union européenne »¹⁹.

Article 6: procédures légales simplifiées pour les litiges de faible importance

Pour des créances en dessous du seuil de 20.000 écus, le créancier devrait avoir le choix de les recouvrer de manière rapide, efficace et peu onéreuse par le biais des procédures légales simplifiées, et ceci indépendamment de la question de savoir si elles sont disputées ou non. Ces procédures se déroulent généralement devant des tribunaux locaux, ne requièrent pas la présence d'un huissier ou d'un avocat et tendent à être assez informelles. Tout comme pour les procédures de recouvrement accélérées, la Commission estime que les créanciers dans tous les Etats membres devraient pouvoir recourir aux procédures simplifiées, en particulier pour les dettes concernant un créancier et un débiteur originaires d'Etats membres différents. Cette fois encore, l'objectif de l'article est de définir les principes essentiels sous-tendant les meilleures pratiques.

¹⁹ JO C 33 du 31.1.1998, p. 3.

Article 7: pouvoirs publics: transparence

Les directives sur la passation de marchés publics de fournitures²⁰ stipulent que les avis d'adjudication doivent préciser les dispositions fondamentales en matière de financement et de paiement. Toutefois, cette exigence fait l'objet de différentes interprétations suivant les Etats membres et les appels d'offres omettent souvent de préciser les délais de paiement. Le présent article vise en conséquence à renforcer la transparence dans la passation de marchés publics en obligeant les pouvoirs publics à indiquer certains détails relatifs aux périodes et aux délais de paiement pratiqués par l'autorité d'adjudication. Dans le présent article, l'expression "marchés publics" est utilisée dans un sens large et n'est pas définie conformément aux directives du même nom, qui ne s'appliquent qu'aux contrats dépassant un certain seuil.

Article 8: pouvoirs publics: date d'échéance, intérêts automatiques

Au vu de la situation particulière du secteur public, la Commission estime qu'il convient de définir un délai maximum de paiement pour ce secteur. Dans le présent article (paragraphe 1), il est proposé de fixer ce délai maximum à 60 jours, sans préjudice de délais plus courts actuellement en application. A la différence des transactions dans le secteur privé (cf. article 3 paragraphe 1), il ne serait pas possible de déroger à ce délai par une disposition du contrat passé avec les pouvoirs publics, à moins que les parties conviennent d'un délai plus court. La date à partir de laquelle le délai de 60 jours commence à courir est sinon la même que pour toutes les autres transactions (cf. article 3 paragraphes 1a) et 1b)), c'est-à-dire normalement la date de la facture. En l'absence de contrat écrit, ou si celui-ci ne prévoit aucune disposition relative au délai de paiement, la règle des 21 jours fixée à l'article 3 paragraphe 1a) s'appliquerait également aux transactions avec le secteur public.

Le paragraphe 2 prévoit le paiement d'intérêts de retard par les pouvoirs publics. Le taux d'intérêt est le même que pour les autres transactions (cf. article 3 paragraphes 1d) et 1e)). En outre, les intérêts doivent être payés automatiquement par les pouvoirs publics, sans que le créancier doive en faire la demande. Ces dispositions sont conformes aux meilleures pratiques des Etats membres (F, B, IRL) et devraient constituer, pour les pouvoirs publics, une incitation financière majeure à payer dans les délais.

Article 9: le Comité

La mise en place d'un Comité chargé de veiller à l'application de cette directive est nécessaire, dans la mesure où aucun des comités existants ne peut remplir cette tâche.

²⁰ Directives n° 93/36/CEE, 93/37/CEE et 93/38/CEE du Conseil du 14.6.1993, JO L 199 du 9.8.1993.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPEEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission²¹,

vu l'avis du Comité économique et social²²,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B du traité²³,

- 1) considérant que le Parlement européen, dans sa résolution²⁴ sur le Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat²⁵, a insisté pour que la Commission soumette des propositions afin de régler le problème des retards de paiement;
- 2) considérant que la Commission a adopté le 12 mai 1995 une recommandation concernant les délais de paiement dans les transactions commerciales²⁶;
- 3) considérant que le Parlement européen, dans sa résolution sur la recommandation de la Commission concernant les délais de paiement dans les transactions commerciales²⁷, a invité la Commission à envisager la transformation de sa recommandation en une proposition de directive du Conseil à soumettre aussi rapidement que possible;
- 4) considérant que le Comité économique et social a adopté, le 29 mai 1997, un avis sur le "Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir" ²⁸ élaboré par la Commission, proposant des délais de paiement maximaux et des intérêts sur les retards de paiement des pouvoirs publics;

21

22

23

24 JO C 323 du 21.11.1994, p. 19.

25 COM(94) 207 final du 3.6.1994.

26 JO L 127 du 10.6.1995, p. 19.

27 JO C 211 du 22.7.1996, p. 43.

28 JO C 287 du 22.9.1997, p. 92.

- 5) considérant que la Commission a publié, le 4 juin 1997, un plan d'action en faveur du marché unique²⁹ soulignant que les retards de paiement constituent un obstacle de plus en plus sérieux pour le marché unique;
- 6) considérant que la Commission a publié, le 17 juillet 1997, une communication – rapport sur les délais de paiement dans les transactions commerciales³⁰ donnant une synthèse des résultats d'une évaluation des effets de la recommandation de la Commission du 12 mai 1995;
- 7) considérant que de lourdes charges administratives et financières pèsent sur les entreprises, en particulier petites et moyennes, en raison de la longueur des délais de paiement dans les transactions commerciales; qu'en outre, les retards de paiement constituent l'une des principales causes d'insolvabilité et entraînent de nombreuses pertes d'emplois;
- 8) considérant que les différences existant entre les Etats membres en ce qui concerne les règles et les pratiques de paiement constituent un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur; qu'en effet, un créancier qui doit recouvrer des créances de débiteurs provenant de différents Etats membres est confronté à des dispositions législatives très différentes qui rendent sa tâche difficile, coûteuse et nécessitant beaucoup de temps;
- 9) considérant que cela a comme effet de limiter considérablement les transactions commerciales entre les Etats membres; que cela est en contradiction avec l'article 7 A du traité, car les entrepreneurs devraient être en mesure de commercialiser leurs produits dans l'ensemble du marché intérieur dans des conditions qui garantissent que des transactions transfrontières ne présentent pas de risques plus élevés que des ventes à l'intérieur d'un Etat membre; que des distorsions de concurrence seraient à craindre si des dispositions différentes régissaient des opérations internes d'une part et transfrontières d'autre part;
- 10) considérant que les statistiques les plus récentes indiquent que, au mieux, la situation en matière de délais de paiement ne s'est pas améliorée dans de nombreux Etats membres depuis l'adoption de la recommandation du 12 mai 1995;
- 11) considérant que, conformément au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 3 B du traité, l'objectif de lutter contre les retards de paiement dans le marché intérieur ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les Etats membres agissant individuellement et qu'il est donc plus efficace d'agir au niveau communautaire; que la présente directive se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif voulu;
- 12) considérant que les retards de paiement constituent une rupture de contrat financièrement intéressante pour les débiteurs dans la plupart des Etats membres, en raison du faible niveau des intérêts de retard et/ou de la lenteur des procédures de recouvrement; que des aménagements décisifs sont nécessaires pour inverser

²⁹ SEC(97) 1 final du 4.6.1997, p. 8 et 38.

³⁰ JO C 216 du 17.7.1997, p. 10.

cette tendance; qu'il convient de faire en sorte que les conséquences d'un dépassement des délais de paiement découragent cette pratique et permettent de dédommager pleinement les créanciers pour les différents frais exposés;

- 13) considérant que le recours à des clauses de réserve de propriété comme moyen d'accélérer le paiement est à présent limité par un certain nombre de disparités entre les différentes législations nationales; qu'il est nécessaire de s'assurer que les créanciers puissent faire usage de la clause de réserve de propriété dans l'ensemble de la Communauté, au moyen d'une même clause reconnue par tous les Etats membres;
- 14) considérant que les conséquences d'un retard de paiement ne seront dissuasives que si elles sont assorties de procédures de recours rapides, efficaces et peu onéreuses pour le créancier; que, conformément au principe de non-discrimination de l'article 6 du traité, de telles procédures devraient être accessibles aux créanciers de tous les Etats membres, indépendamment de leur domicile;
- 15) considérant que les pouvoirs publics effectuent un nombre considérable de paiements aux entreprises; qu'une stricte discipline de paiement de la part de ces pouvoirs aurait un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie; que pour ce qui est des paiements effectués par la Commission, il a déjà été décidé de donner à certains créanciers le droit de recevoir des intérêts de retard en cas de retards de paiement;
- 16) considérant qu'aux fins de la mise en oeuvre de la présente directive, la Commission devrait être assistée par un comité de caractère consultatif,

ONT ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I

Article premier

Champ d'application

Les dispositions de la présente directive s'appliquent à tous les paiements effectués dans le cadre de transactions commerciales.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) "transaction commerciale", toute transaction entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales exerçant un commerce ou une profession et effectuée au titre de leur activité, ou entre de telles personnes et les pouvoirs publics, et qui conduit à l'échange de marchandises ou de services contre rémunération;
- 2) "retard de paiement", tout manquement aux dispositions contractuelles ou légales en matière de paiement;

- 3) “réserve de propriété”, le fait que le vendeur conserve la propriété des marchandises faisant l’objet de la vente jusqu’à ce que l’acheteur en ait pleinement acquitté le prix;
- 4) “autorités publiques”, l’Etat, les collectivités locales, les organes soumis au droit public ou les associations constituées d’un ou de plusieurs de ces autorités ou organes soumis au droit public. On considère qu’un organisme relève du droit public lorsqu’il a été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d’intérêt général ayant un caractère autre qu’industriel ou commercial, qu’il a la personnalité juridique, qu’il est financé majoritairement par l’Etat, les collectivités locales ou d’autres organismes de droit public, que sa gestion est soumise à un contrôle de ces derniers, que son organe d’administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l’Etat, les collectivités locales ou d’autres organismes de droit public;
- 5) “contrats de marchés publics”, tout contrat à titre onéreux conclu par écrit entre une personne physique ou morale et une autorité publique.

CHAPITRE II

Article 3

Date d’échéance, intérêts et dédommagement pour les dommages subis

1. Les Etats membres veillent à ce que:
 - a) la date d’échéance du paiement des créances ne dépasse pas la date de la facture de plus de 21 jours calendrier, sauf autres dispositions contractuelles ou autres conditions générales de vente;
 - b) en l’absence de facture, ou si la date de la facture ne peut être déterminée avec certitude ou si elle est antérieure à la date de livraison, la date d’échéance soit calculée à partir de la date de livraison des marchandises ou des services;
 - c) le créancier soit en droit de réclamer des intérêts au débiteur pour toute somme non payée lorsque la date d’échéance telle que définie aux points a) et b) a été dépassée sans que le créancier ait recouvré le montant dû;
 - d) les intérêts courent automatiquement à compter du jour suivant la date d’échéance sans qu’un rappel soit nécessaire;
 - e) le taux pratiqué pour les intérêts de retard (“taux légal”) pouvant être réclamé par le créancier corresponde au minimum au taux d’intérêt d’adjudication (taux de réméré) de la Banque centrale européenne (“taux directeur”) majoré de huit points (“marge”), sauf dispositions contraires dans le contrat ou les conditions générales de vente du vendeur; pour les Etats membres qui ne participent pas à la troisième phase de l’Union économique et monétaire, le taux de référence est le taux directeur correspondant fixé par leur banque centrale;

- f) le taux d'intérêt légal pour les retards de paiement soit automatiquement modifié en fonction des changements apportés au taux directeur mentionné au point e);
 - g) outre les intérêts de retard, le créancier soit également en droit de réclamer au débiteur le plein dédommagement des dommages subis.
2. La marge mentionnée au paragraphe 1 point e) peut être révisée et, si nécessaire modifiée par la Commission en conformité avec la procédure indiquée à l'article 9 s'il s'avère que le taux d'intérêt légal n'est plus suffisamment élevé pour dissuader un acheteur de payer en retard et pour dédommager le vendeur pour les pertes induites par ce retard, en particulier les intérêts que celui-ci devrait avoir à payer sur ses découverts bancaires.

Article 4

Réserve de propriété

1. Les Etats membres veillent à ce que le vendeur puisse conserver la propriété des marchandises vendues s'il en notifie à l'acheteur son intention, par écrit, au plus tard à la date de livraison des marchandises.

Lorsque la date d'échéance a expiré sans que l'acheteur ait acquitté le prix de vente, le vendeur peut exiger que les marchandises en question lui soient retournés. Dès que l'acheteur prend possession des marchandises, il assume la responsabilité des dommages ou de la perte qui pourraient les affecter. Une notification en bonne et due forme peut être faite dans le contrat type du vendeur, dans la facture ou dans un contrat individuel.

Les Etats membres reconnaissent les déclarations reprises à l'annexe ou des déclarations ayant une signification équivalente.

2. Le paragraphe 1 s'applique uniquement aux dettes payables en un seul versement.
3. Les Etats membres définissent les effets de la clause de propriété en ce qui concerne les aspects non couverts par la présente directive et en particulier en ce qui concerne les effets sur les tiers de bonne foi.

Article 5

Procédures accélérées de recouvrement pour des dettes non contestées

1. Les Etats membres mettent en place une procédure accélérée de recouvrement des créances pour des dettes non contestées.
2. La procédure s'applique quel que soit le montant de la dette.
3. La procédure est accessible aux créanciers de tous les Etats membres, quel que soit leur domicile
4. Le créancier a le droit de décider s'il souhaite être représenté par un tiers.

5. La procédure est organisée de façon à ne pas excéder 60 jours calendrier entre la date de réception de la requête du créancier et le jour où l'injonction à payer devient exécutoire; cependant, cette période ne porte pas préjudice:
- a) à l'application des règles concernant la notification ou la signification;
 - et
 - b) au droit du débiteur de contester la dette.

Article 6

Procédures légales simplifiées pour les créances de faible montant

Les Etats veillent à ce que des procédures simplifiées soient à la disposition des créanciers pour des créances jusqu'à un montant qui ne doit pas être inférieur à 20 000 écus. Ces procédures doivent permettre d'appliquer des méthodes simples et peu onéreuses visant à l'apurement des dettes dans le cadre d'une action en justice.

Si nécessaire, le seuil de 20 000 écus peut être modifié par la Commission en application de la procédure visée à l'article 9 pour refléter toute modification de la situation économique.

Les créanciers de tous les Etats membres, indépendamment de leur domicile, doivent pouvoir recourir à ces procédures.

CHAPITRE III

Article 7

Transparence des contrats de marchés publics

Les Etats membres veillent à ce que les contrats de marchés publics comportent des dispositions précises sur les délais de paiement et les dates d'échéance pratiqués par les autorités publiques. Des délais sont fixés en particulier pour l'accomplissement des formalités administratives préalables au paiement, telles que les procédures de réception de travaux publics.

Article 8

Promptitude de paiement, date d'échéance, intérêts automatiques

Les Etats membres veillent à ce que:

- 1) le délai de paiement d'une dette contractuelle d'une autorité publique, défini conformément à l'article 3 paragraphes 1a) et 1b), ne dépasse pas 60 jours calendrier; le contrat ne dépasse en aucun cas ce délai de paiement maximum;
- 2) tout créancier est en droit de réclamer des intérêts à une autorité publique qui ne s'est pas acquittée dans les délais d'une dette à payer; les intérêts sont calculés conformément à l'article 3 paragraphes 1d) et 1e) et les intérêts sont payés automatiquement par l'autorité publique sans que le créancier ait à faire connaître ses prétentions;

- 3) l'autorité publique n'est pas autorisée à exiger ou à demander que le créancier renonce aux droits visés dans le présent article.

CHAPITRE IV

Article 9

Le Comité

Dans le but de veiller à l'application de la présente directive et, en particulier, pour les cas mentionnés à l'article 3 paragraphe 2, et à l'article 6, la Commission est assistée par un comité de caractère consultatif composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès-verbal; en outre, chaque Etat membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.

Article 10

Transposition

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive le 31 décembre 2000 au plus tard. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions plus strictes que celles nécessaires pour se conformer à la présente directive.
3. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des principales dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 11

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Article 12

Destinataires

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen

Par le Conseil

Le Président

Le Président

**Liste des déclarations que les Etats membres
reconnaissent aux fins de l'article 4:**

- ES:** "El vendedor conservará la propiedad de los bienes hasta el pago."
- DA:** "Varen forbliver sælgerens ejendom, indtil den er betalt."
- DE:** "Die Ware verbleibt bis zur Bezahlung im Eigentum des Verkäufers."
- EL:** "Ο πωλητής παρακρατεί την κυριότητα των αγαθών μέχρι να εξοφληθεί το τίμημά τους."
- EN:** "The goods remain the property of the seller until payment."
- FR:** "Les marchandises restent la propriété du vendeur jusqu'au paiement."
- IT:** "Le merci restano di proprietà del venditore fino al pagamento."
- NL:** "De waren blijven tot de betaling eigendom van de verkoper."
- PT:** "O vendedor conservará a propriedade dos bens até ao momento do pagamento."
- FI:** "Tavara on myyjän omaisuutta, kunnes kauppahinta on maksettu."
- SV:** "Varorna förblir säljarens egendom tills de betalats."

Évaluation d'impact sur les entreprises

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES

et plus particulièrement sur les petites et moyennes entreprises (PME)

Titre de la proposition: Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales.

Numéro de référence du document: 97012.

LA PROPOSITION

1. *Compte tenu du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses principaux objectifs?*

Cette proposition contient un ensemble de mesures visant à lutter contre les retards de paiement dans les transactions commerciales au sein de la Communauté européenne. Ces mesures s'appliquent à tous les retards de paiement entre les entreprises et entre le secteur public et les entreprises. Elles s'appliquent à toutes les entreprises, qu'elles soient ou non constituées en société, ainsi qu'aux indépendants qui exercent un commerce ou une activité professionnelle quelconque.

Cette proposition a pour objectif général d'encourager le respect des délais de paiement contractuels, au bénéfice de toutes les entreprises. Elle prévoit un cadre juridique visant à dissuader le paiement hors délais, à permettre une indemnisation adéquate des créanciers lorsqu'ils sont payés avec retard et à mettre en place des procédures en matière de recouvrement de créances ou à améliorer celles qui existent de manière à ce qu'elles soient efficaces, peu coûteuses et rapides. Enfin, des mesures spécifiques sont prévues pour améliorer les pratiques des administrations publiques en matière de paiement.

Il est manifeste que les retards de paiement nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur³¹. Au sein de la Communauté, les pratiques de paiement sont très différentes d'un pays à l'autre et ces différences dissuadent certaines entreprises de réaliser des échanges transfrontaliers. Les différences au niveau des législations, des procédures de recouvrement et des solutions retenues pour l'indemnisation des frais de recouvrement sont autant d'obstacles au commerce transfrontalier. Enfin, les délais de paiement divergents et l'ampleur variable du problème des retards de paiement sont également néfastes pour la compétitivité des entreprises³².

³¹ Voir notamment «European Payment Habits Survey 1996», Intrum Justitia, Amsterdam, avril 1997.

³² Voir Rapport de la Commission sur les retards de paiement dans les transactions commerciales, JO C 216 du 17.7.1997, p.10, notamment les sections 3.1 et 3.2.

La recommandation de la Commission de 1995 sur les délais de paiement dans les transactions commerciales³³ a donné aux États membres l'occasion de régler le problème eux-mêmes, sous la forme d'un instrument non contraignant. Cependant, le rapport de la Commission de juillet 1997 a établi que les mesures prises par les États membres n'étaient pas suffisantes et que d'autres mesures visant à réduire les retards de paiement dans la Communauté, par exemple une directive, devaient être proposées³⁴. Les dernières statistiques indiquent également que la situation en matière de retards de paiement ne s'est pas améliorée dans bon nombre d'États membres depuis la publication de la recommandation de la Commission³⁵.

Vu l'insuffisance des mesures prises par les États membres et la persistance des effets néfastes des retards de paiement sur le bon fonctionnement du marché unique, il semble à présent qu'un instrument contraignant, à savoir une directive, doit être proposé. Conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 3b du traité, il est désormais clair que l'objectif de réduire les retards de paiement au sein du marché unique ne peut être réalisé de manière satisfaisante par les États membres agissant individuellement et peut être atteint plus efficacement par une action de la Communauté dans son ensemble.

INCIDENCE SUR LES ENTREPRISES EN GÉNÉRAL

2. *Qui sera affecté par la proposition?*

Il existe fondamentalement trois situations dans lesquelles les entreprises en général seront affectées par la proposition:

- a) lorsqu'une entreprise est payée avec retard par une autre entreprise;
- b) lorsqu'une entreprise paie une autre entreprise avec retard;
- c) lorsqu'une entreprise est payée avec retard par un client (une personne physique plutôt qu'une entreprise).

Selon un certain nombre d'études, il existe, dans les pays de l'EEE³⁶, des écarts importants entre les délais de paiement contractuels et réels. Les délais de paiement moyens tendent à être plus les plus longs en Grèce, au Portugal et en Italie et les plus courts en Norvège, en Finlande et en Suède. Les pays ayant les retards de paiement moyens les plus longs (c'est-à-dire le nombre de jours séparant la date de paiement effective du délai convenu) sont le Portugal, l'Italie, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

³³ JO L 127 du 10.6.1995, p.19.

³⁴ JO C 216 du 17.7.1997, sections 2.1 et 4.

³⁵ JO C 216 du 17.7.1997, section 2.2.

³⁶ Voir Résumé de statistiques récentes, JO C 216 du 17.7.1997, section 2.2.

Au niveau européen, les secteurs ayant la plus mauvaise réputation en matière de paiement sont la construction, le secteur public, les transports et services logistiques, le commerce de gros et de détail et les industries primaires. En revanche, les secteurs des banques et de l'assurance, de la chimie et des télécommunications figurent parmi les mieux notés³⁷.

Dans toute l'Europe, les grandes entreprises tendent à être les clients qui mettent le plus de temps à payer, suivies par le secteur public et les petites entreprises. Les grandes entreprises sont citées comme le type de clients qui mettent le plus de temps à payer dans 32% des cas pour la moyenne de l'UE (49% pour l'Espagne et 41% pour l'Italie).³⁸

Selon une enquête menée au Royaume-Uni en 1994, le montant net total des paiements en retard était le plus élevé dans l'industrie manufacturière, dans la construction et dans le commerce de gros et le plus faible dans le commerce de détail, dans les industries primaires et dans les transports³⁹. Cette étude a également révélé des différences significatives au niveau régional. Toujours au Royaume-Uni, une autre étude récente a confirmé que l'industrie manufacturière avait la plus mauvaise réputation en matière de paiement (14% de paiements dans les délais), suivie par la construction (20,4%) et le commerce de gros (20,6%), tandis que les services financiers étaient de loin le secteur dans lequel les délais de paiement étaient le mieux respectés (31,6%)⁴⁰. L'enquête a également révélé que par rapport aux grandes entreprises, deux fois plus de petites entreprises payaient leurs factures dans les délais convenus (23,2% des petites entreprises payaient à temps contre 13,8% des entreprises de taille moyenne et 9,7% des grandes entreprises).

En France, les emprunteurs nets (c'est-à-dire ceux qui profitent le plus du crédit commercial) se concentrent dans le secteur du commerce de détail, en particulier dans la grande distribution alimentaire, et dans les secteurs du commerce de gros, de l'automobile et de la vente/réparation automobile⁴¹. En ce qui concerne les montants, le crédit commercial se concentre dans les grandes entreprises, avec 43% du crédit commercial dans les entreprises de plus de 500 salariés et 31% dans les entreprises de plus de 2 000 salariés. Les prêteurs nets sont plus dispersés entre différents secteurs mais se retrouvent essentiellement parmi les producteurs de biens intermédiaires, d'équipements et de machines, dans le secteur du commerce de gros et dans les services aux entreprises. 57% du crédit commercial est accordé par des entreprises occupant moins de 500 salariés. L'évolution récente du crédit commercial a favorisé les grandes entreprises et désavantagé les PME.

Enfin, des problèmes de paiement particulièrement aigus ont été observés dans le secteur de la construction en Espagne, où le délai moyen des paiements des grandes entreprises du bâtiment aux PME qui leur fournissent les matériaux de construction est

37 «European Payment Habits Survey 1996», Intrum Justitia, Amsterdam, avril 1997.

38 «European Business Survey», Grant Thornton International Business Strategies Ltd., printemps 1997, p.25.

39 «Forum of Private Business», Londres, 31.3.1994.

40 «Survey of the payment performance in Britain», Dun & Bradstreet, Londres, octobre 1997.

41 «Observatoire des délais de paiement, cinquième rapport», Paris, septembre 1997, p. 10.

de 215 jours⁴². Des problèmes de paiement très graves ont également été signalés dans le cas des fournisseurs de matériel sanitaire aux hôpitaux publics en Italie (délai de paiement moyen de 307 jours), en Espagne (305 jours), au Portugal et en Grèce, avec de grandes variations régionales⁴³.

La proposition fixera également de nouvelles exigences visant à assurer un paiement rapide par les administrations publiques dans tous les États membres.

3. *Que devront faire les entreprises pour se conformer aux dispositions de la proposition?*

Pour les entreprises en général, les dispositions de la proposition relatives au dédommagement des frais occasionnés par le retard de paiement (article 3) introduiront de nouveaux droits et de nouvelles obligations. Les entreprises devront respecter ces droits et obligations qui visent à dédommager de façon adéquate les créanciers qui sont payés avec retard et à dissuader les mauvais payeurs de retarder le règlement de leurs dettes. Néanmoins, la proposition respectant entièrement le principe de la liberté contractuelle, les contractants resteront libres de négocier ou de s'accorder sur les délais du paiement et le taux de l'intérêt pour retard de paiement.

En revanche, en cas de non-respect de l'engagement contractuel ou de l'obligation légale de payer dans un certain délai, les entreprises qui sont payées avec retard pourront réclamer et les entreprises qui payent avec retard seront tenues de verser un dédommagement sous la forme d'intérêts ou d'autres frais de recouvrement tels que des frais légaux ou administratifs.

L'intérêt de retard sera dû automatiquement, sans que le créancier doive envoyer un rappel (article 3 paragraphe 1d)). Il en résultera une économie de frais administratifs pour les entreprises des pays (par exemple, la Belgique) où un rappel est actuellement obligatoire.

La clause uniforme de réserve de propriété (article 4) applicable dans tous les États membres permettra une économie de frais administratifs pour les entreprises qui ont recours à de telles clauses, notamment dans le cas des exportations. Dans la situation actuelle, les exportateurs peuvent avoir besoin d'une clause de réserve de propriété spécifique à chaque État membre dans lequel ils exportent afin de se conformer aux exigences légales de chaque État membre. Pour les entreprises, ces contraintes représentent des charges supplémentaires. Désormais, les entreprises pourront se contenter d'une seule clause de réserve de propriété en utilisant une des formules de la proposition ou une formule équivalente. Cela permettra une économie de frais administratifs et juridiques en éliminant la nécessité, pour les entreprises de certains États membres, de suivre une procédure formelle telle que l'enregistrement du contrat ou le recours à un notaire. Dans un premier temps, les entreprises pourraient devoir modifier leurs contrats types ou des contrats individuels pour les rendre conformes à la clause uniforme de réserve de propriété. Ces modifications devraient cependant entraîner peu de frais et elles ne seraient nécessaires qu'une seule fois. À long terme, ces coûts devraient être largement compensés par l'économie de frais administratifs

⁴² Confédération des fournisseurs de matériaux de construction (CEPCO), rapport sur le secteur de la construction en Espagne, Madrid, septembre 1996.

⁴³ European Diagnostic Manufacturers Association, octobre 1997.

ainsi que par l'impulsion donnée aux exportations par l'introduction d'une telle clause uniforme de réserve de propriété.

Les propositions concernant les procédures de recours (articles 5 et 6) visent à assurer que les créanciers puissent obtenir rapidement, efficacement et avec un minimum de frais le règlement de leurs créances. Les changements devraient entraîner des économies pour les entreprises qui ont recours à ces procédures en réduisant les formalités impliquées et en maintenant le coût financier à un niveau minimal, en particulier dans les cas où le débiteur et le créancier se trouvent dans des États membres différents. En ce qui concerne les procédures de recouvrement accélérées (article 5), l'élimination du plafond (fondé sur le montant de la dette) jusqu'auquel elles sont applicables dans certains États membres permettra de soumettre davantage de dettes à ces procédures accélérées. En Allemagne, où aucun plafond n'est prévu pour la procédure de recouvrement accélérée (*Mahnverfahren*), plus de huit millions de cas ont été traités de cette façon en 1996. Dans ce système, le coût moyen pour une dette typique est d'environ 17 écus contre 100 écus dans le cas des procédures légales traditionnelles.

En ce qui concerne les procédures légales simplifiées pour les créances de faible montant (article 6), le plafond de 20 000 euros aura pour effet que beaucoup plus de transactions commerciales seront couvertes par ces procédures et que davantage d'entreprises pourront donc bénéficier de la rapidité relative et du faible coût des «tribunaux des litiges mineurs».

Les pouvoirs publics devront veiller à ce que les avis relatifs aux marchés publics et les cahiers des charges des appels d'offres contiennent des indications précises au sujet des délais de paiement (article 7). Cela entraînera certains coûts administratifs mais, si des délais de paiement standard sont utilisés, ces coûts ne se présenteront qu'une seule fois.

Les pouvoirs publics devront également se conformer aux dispositions concernant les délais de paiement maximaux et le versement automatique d'intérêts en cas de retard de paiement (article 8). Cela impliquera la modification de clauses contractuelles ainsi que la mise en place de systèmes et de procédures au sein des administrations publiques pour veiller à ce que les délais de paiement soient respectés. Il pourrait en résulter des coûts liés à la modification des systèmes informatiques. La nécessité de telles procédures a déjà été signalée dans la Recommandation de la Commission de 1995 (article 6(b) et (c)). En Irlande, où une loi régissant les délais de paiement du secteur public est récemment entrée en vigueur, les coûts administratifs de la mise en place et de la gestion des systèmes de paiement automatique d'intérêts de retard sont jugés acceptables. Les nouvelles procédures ne devraient pas entraîner un besoin supplémentaire en personnel.

4. *Quels seront les effets économiques probables de la proposition?*

Cette proposition devrait apporter des avantages non négligeables aux entreprises et, en particulier, aux PME. La réduction des retards de paiement améliorera leur trésorerie, limitera les frais financiers dus aux retards de paiement et les coûts administratifs liés au recouvrement. Les entreprises économiseront du temps et de la main-d'oeuvre, notamment en ce qui concerne l'envoi de rappels, la gestion des

créances à recouvrer et le suivi des procédures de recours. Elles feront également des économies sur les coûts légaux des procédures de recours.

De plus, si elles sont payées avec retard, les entreprises seront correctement dédommées de tous les coûts engagés, ce qui aura également une incidence positive sur leur rentabilité et leur compétitivité.

Des délais de paiement plus courts renforceront la situation comptable des entreprises en réduisant la proportion des créances à recevoir dans le total de leurs actifs. Elles seront donc moins exposées au risque d'insolvabilité. L'argent circulant plus rapidement entre acheteurs et fournisseurs, le risque de faillites en chaîne sera moins grand si un client important ne paie pas dans les délais.

Pour donner une idée de l'ampleur des avantages potentiels, une enquête réalisée au Royaume-Uni en 1994 a fait apparaître que le montant net total des paiements en retard dus aux entreprises privées du Royaume-Uni s'élevait à 10 milliards de GBP (14,8 milliards d'écus) et que l'élimination des retards de paiement reviendrait à mettre un montant équivalent à la disposition des entreprises⁴⁴. En supposant que le montant de la dette commerciale au Royaume-Uni soit plus ou moins représentatif de celui des autres États membres et sur la base du nombre total d'entreprises au Royaume-Uni en proportion du nombre total d'entreprises dans la Communauté⁴⁵, le montant net total des paiements en retard dus aux entreprises de l'UE serait d'environ 90 milliards d'écus.

En supposant un taux de prêt bancaire moyen de 12%, le coût en intérêts des retards de paiement pour les entreprises de l'UE serait d'environ 10,8 milliards d'écus par an.

La proposition aura également une incidence positive sur l'emploi. Selon une source, un cas d'insolvabilité sur quatre en Europe serait dû aux retards de paiement⁴⁶. En 1995⁴⁷, le nombre de faillites et de liquidations dans cinq États membres (Belgique, Italie, Pays-Bas, Finlande, Suède) a été estimé à 44 567, dont une grande majorité concernait des micro-entreprises (occupant moins de dix salariés). En supposant que le nombre moyen de salariés dans ces entreprises était de cinq personnes, les retards de paiement ont entraîné, en un an, la perte d'environ 55 000 emplois dans ces seuls pays. Outre le maintien de ces emplois, la proposition devrait également amener les entreprises à engager davantage en améliorant leur trésorerie, leur rentabilité et leur compétitivité et en assainissant les pratiques en matière de paiement dans les économies européennes.

La proposition aura également une incidence positive sur la compétitivité. Les entreprises pourront tenir compte de façon plus précise des délais de paiement pour calculer leurs prix. Les entreprises qui, actuellement, majorent leurs prix en prévision de délais de paiement prolongés et de retards de paiement, en particulier à l'exportation, pourront les baisser si elles peuvent compter sur un paiement plus rapide.

⁴⁴ Forum of Private Business, Londres, 31.3.1994.

⁴⁵ Les chiffres sont de 2 549 millions et 15 777 millions respectivement: «Les entreprises en Europe, quatrième rapport», Commission européenne/Eurostat, 1996.

⁴⁶ Fédération Nationale de l'Information d'Entreprises et de la Gestion de Créances, Lyon, septembre 1997.

⁴⁷ «Cinquième rapport de l'Observatoire européen des PME», Réseau européen de recherche sur les PME, novembre 1997, ch. 7: «Échecs et faillites».

De plus, la réduction du montant des paiements en retard libérera des ressources qui pourront être utilisées à des fins plus utiles telles que la recherche et le développement technologique.

Une réduction globale des retards de paiement dans la Communauté, des procédures améliorées pour le recouvrement des créances dans un autre État membre et une clause uniforme de réserve de propriété applicable dans l'ensemble de l'UE favoriseront également le commerce intra-communautaire. Ces mesures renforceront la participation au marché unique et contribueront à réaliser l'objectif de la cohésion économique et sociale.

Enfin, le paiement plus rapide par le secteur public aura un effet positif sur l'économie dans son ensemble. Payés à temps, les fournisseurs des administrations publiques seront mieux à même de payer leurs propres fournisseurs dans les délais et l'effet bénéfique se répercutera en cascade sur l'ensemble de l'économie.

IMPACT SUR LES PME

5. *La proposition comporte-t-elle des mesures pour tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, et.)?*

La proposition ne contient pas de mesures spécifiques pour les PME mais s'applique à toutes les entreprises. Ses dispositions profiteront cependant surtout aux PME dans la mesure où celles-ci pâtissent davantage des retards de paiement. La proposition sera particulièrement bénéfique aux PME qui vendent des biens ou services sans contrat écrit (la majorité des transactions commerciales des PME seraient réalisées sans contrat écrit). La proposition clarifiera la situation et éliminera les incertitudes en ce qui concerne les délais de paiement et les conséquences des retards de paiement.

CONSULTATION

6. *Énumérez les organisations qui ont été consultées au sujet de la proposition et décrivez leur position.*

Le problème des retards de paiement a fait l'objet de consultations à grande échelle avec les parties intéressées pendant un certain nombre d'années. Une première série de consultations a porté sur un document de travail de la Commission traitant du problème des délais de paiement dans les transactions commerciales⁴⁸. Plus de 130 commentaires ont été reçus d'organisations professionnelles nationales et européennes ainsi que de certains États membres. Une audition publique a également été organisée les 7 et 8 juillet 1993, au cours de laquelle une trentaine d'organisations ont exprimé leur avis.

Une deuxième série de consultations a suivi la publication du rapport de la Commission de juillet 1997. 114 réponses écrites ont été reçues, essentiellement d'associations commerciales nationales et d'organisations européennes, y compris celles représentant les entreprises, les avocats et les organismes de recouvrement. 91 (80%) se sont prononcées en faveur d'une législation européenne sur les retards de paiement et 23 (20%) se sont prononcées plutôt contre. La Commission a également organisé une

⁴⁸ SEC(92) 2214 final, 18.11.1992.

audition publique le 7 octobre 1997, à laquelle plus de 200 personnes ont participé. Lors de cette manifestation, l'idée d'une législation communautaire a également été accueillie très favorablement, y compris par des membres du Parlement européen et du Comité économique et social.

Les réponses témoignent d'une large adhésion au principe d'un droit à un intérêt pour retard de paiement dont le taux devrait être suffisamment élevé pour décourager les mauvais payeurs. Le droit des créanciers à être pleinement dédommagés pour les coûts de recouvrement des créances, notamment les frais administratifs et légaux, a également rencontré un large assentiment. Tous ceux qui se sont prononcés sur le secteur public étaient favorables à des mesures législatives comme, par exemple, la définition de délais de paiement maximaux et l'instauration d'un droit automatique à des intérêts de retard payables par le secteur public. L'idée d'une clause de réserve de propriété au niveau communautaire a également bénéficié d'un soutien unanime. De nombreuses réponses étaient favorables à des procédures de recours simplifiées. Enfin, les organismes de recouvrement de créances aux niveaux européen et national ont demandé que des titres d'agrément leur soit octroyés dans tous les États membres et ont plaidé pour un véritable marché unique du recouvrement de créances assorti d'une reconnaissance mutuelle des titres d'agrément au sein de la Communauté.

ISSN 0254-1491

COM(98) 126 final

DOCUMENTS

FR

08 10 09 06

N° de catalogue : CB-CO-98-216-FR-C

ISBN 92-78-32942-8

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg