



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 28 avril 2022¹

Affaire C-585/20

BFF Finance Iberia SAU
contre

Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León

[demande de décision préjudicielle formée par le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Valladolid, Espagne)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/7/UE – Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales – Recouvrement, auprès d'un pouvoir public, de créances acquises à plusieurs entreprises par une société de recouvrement – Article 6 – Montant forfaitaire de 40 euros dû au titre d'indemnisation pour les frais de recouvrement – Article 4 – Délai de paiement lorsqu'une procédure de certification de la conformité des marchandises ou des services est prévue par la loi ou dans le contrat – Article 2, point 8 – Notion de "montant dû" – Inclusion de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans la base de calcul des intérêts de retard »

Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales². Cette directive s'applique aux paiements effectués en rémunération de transactions commerciales et vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, en améliorant la compétitivité des entreprises et, en particulier, des petites et moyennes entreprises (PME)³.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BFF Finance Iberia SAU (ci-après « BFF ») à la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (administration régionale de la santé de Castille-et-Léon, Espagne) (ci-après l'« administration régionale ») au sujet du recouvrement par BFF, auprès de cette administration, des créances correspondant aux montants dus en contrepartie des fournitures de marchandises et des prestations de services effectuées par 21 sociétés à des centres médicaux rattachés à ladite administration.

¹ Langue originale : le français.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 (JO 2011, L 48, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 233, p. 3). Cette directive a abrogé, avec effet au 16 mars 2013, et remplacé la directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO 2000, L 200, p. 35).

³ Voir article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/7.

3. Les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi invitent la Cour à se pencher sur les dispositions suivantes :

- l'article 6 de la directive 2011/7 et, notamment, sur le caractère cumulable du montant forfaitaire de 40 euros au titre de l'indemnisation pour les frais de recouvrement lorsque les créances, dont le recouvrement est demandé de manière regroupée à un seul pouvoir public, résultent de plusieurs factures non payées à échéance par celui-ci, à des entreprises différentes qui, entre-temps, ont cédé ces créances à l'entité qui les réclame⁴ ;
- l'article 4 de cette directive, et notamment, sur les conditions d'application du délai de paiement pour le paiement des intérêts légaux pour retard de paiement dans des transactions entre entreprises et pouvoirs publics⁵, et
- l'article 2, point 8), de ladite directive, portant sur la notion de « montant dû », et notamment l'inclusion, ou non, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) figurant sur les factures non payées à échéance dans la base de calcul des intérêts légaux pour retard de paiement⁶.

Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

4. BFF, une société de droit espagnol qui exerce son activité dans le secteur du recouvrement des créances, a acquis auprès de 21 sociétés des créances relatives à des factures impayées découlant des fournitures de marchandises et des prestations de services effectuées par ces sociétés, entre les années 2014 et 2017, à des centres médicaux rattachés à l'administration régionale.

5. Le 31 mai 2019, BFF a réclamé à cette administration le paiement des sommes correspondant à un montant principal, majoré des intérêts de retard, ainsi qu'à une indemnisation à hauteur de 40 euros au titre des frais de recouvrement engagés pour chacune des factures impayées, conformément à l'article 8 de la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (loi n° 3/2004 établissant des mesures pour lutter contre le retard de paiement dans les transactions commerciales), du 29 décembre 2004⁷.

6. Ladite administration n'ayant pas donné suite à cette réclamation, BFF a formé un recours juridictionnel devant le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Valladolid, Espagne), la juridiction de renvoi, tendant à la condamnation de l'administration régionale à lui verser les sommes correspondant à un montant principal de 51 610,67 euros, majoré des intérêts de retard ; un montant de 40 euros, au

⁴ La Cour a été amenée à interpréter l'article 6 de la directive 2011/7 dans les arrêts du 16 février 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, ci-après l'« arrêt IOS Finance », EU:C:2017:121) ; du 1^{er} juin 2017, Zarski (C-330/16, ci-après l'« arrêt Zarski », EU:C:2017:418) ; du 13 septembre 2018, Česká pojišťovna (C-287/17, ci-après l'« arrêt Česká pojišťovna », EU:C:2018:707), et du 9 juillet 2020, RL (Directive lutte contre le retard de paiement) (C-199/19, ci-après l'« arrêt RL », EU:C:2020:548), ainsi que dans l'ordonnance du 11 avril 2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). L'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2000/35, qui a été, en substance, remplacé par l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2011/7, a également fait l'objet d'une interprétation de la Cour, dans les arrêts du 3 avril 2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), et du 15 décembre 2016, Nemeč (C-256/15, ci-après l'« arrêt Nemeč », EU:C:2016:954). L'article 6 de la directive 2011/7 fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle dans l'affaire pendante C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG /Marc Braschoß Immobilien GmbH.

⁵ La Cour a interprété l'article 4 de la directive 2011/7 dans les arrêts IOS Finance et du 28 janvier 2020, Commission/Italie (Directive lutte contre le retard de paiement) (C-122/18, ci-après l'« arrêt Commission/Italie », EU:C:2020:41).

⁶ La Cour a été amenée à interpréter certains autres points de l'article 2 de la directive 2011/7 dans les arrêts Zarski, Commission/Italie, RL, du 18 novembre 2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), ainsi que du 13 janvier 2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

⁷ BOE n° 314, du 30 décembre 2004, p. 42334 (ci-après la « loi n° 3/2004 »).

titre de frais de recouvrement, pour chacune des factures impayées ; un montant de 43 626,76 euros au titre d'intérêts légaux ; un montant au titre d'intérêts légaux produits par les intérêts de retard, ainsi que les frais et dépens.

7. La juridiction de renvoi émet des doutes quant à l'interprétation des dispositions de la directive 2011/7 qui concernent le calcul de certains de ces montants et quant à la compatibilité avec celles-ci de la législation espagnole qui les a transposées.

8. Tout d'abord, elle s'interroge sur l'interprétation de l'article 6 de la directive 2011/7 portant sur le montant forfaitaire de 40 euros dû au titre d'indemnisation pour les frais de recouvrement lorsqu'une réclamation conjointe de créances englobant plusieurs factures non payées à l'échéance est introduite. Elle précise que la jurisprudence nationale n'est pas uniforme quant à la question de savoir si ce montant forfaitaire doit être calculé par facture ou par réclamation.

9. Ensuite, cette juridiction s'interroge sur la conformité avec la directive 2011/7 d'une règle du droit national qui prévoit un délai de paiement de 60 jours dans tous les cas de figure et pour tous les types de contrats, composé d'une période initiale de 30 jours pour l'acceptation et de 30 jours supplémentaires pour le paiement, sans que ce délai de 60 jours soit expressément stipulé dans le contrat ou justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat.

10. Enfin, ladite juridiction estime nécessaire de savoir, compte tenu des interprétations divergentes retenues par les juridictions nationales, si l'article 2 de la directive 2011/7 permet d'inclure dans la base de calcul des intérêts de retard le montant de la TVA due au titre de la prestation fournie, figurant sur la facture, ou exige qu'une distinction soit faite à cet égard selon la date à laquelle le cocontractant de l'administration verse ce montant au Trésor public.

11. Dans ce contexte, le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Valladolid) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« Compte tenu des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 6 et de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la [directive 2011/7] :

- 1) Faut-il interpréter l'article 6 de la directive 2011/7 en ce sens que les 40 euros sont en tout état de cause dus pour chaque facture, pour autant que le créancier ait individualisé les factures dans ses réclamations introduites par la voie administrative et par la voie contentieuse administrative, ou en ce sens qu'ils sont en tout état de cause dus pour chaque facture même si des réclamations conjointes et génériques ont été introduites ?
- 2) Comment convient-il d'interpréter l'article 198, paragraphe 4, de la [loi n° 9/2017]⁸ [qui prévoit] un délai de paiement de 60 jours dans tous les cas de figure et pour tous les types de contrats, avec une période initiale de 30 jours pour l'acceptation et 30 jours supplémentaires pour le paiement, [au regard du] considérant 23 de la directive 2011/7 [...] ?

⁸ Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (loi n° 9/2017 relative aux marchés publics, transposant dans l'ordre juridique espagnol les directives 2014/23/UE et 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, du 8 novembre 2017 (BOE n° 272, du 9 novembre 2017, p. 107714).

3) Comment faut-il interpréter l'article 2 de la directive 2011/7 ? Peut-on interpréter [cette] directive en ce sens qu'elle permet d'inclure, dans la base de calcul des intérêts de retard qu'elle reconnaît, la TVA due au titre de la prestation fournie et dont le montant figure dans la facture, ou est-il au contraire nécessaire de procéder à une distinction en fonction du moment auquel le cocontractant verse la taxe à l'administration fiscale ? »

12. Des observations écrites ont été déposées par l'administration régionale, le gouvernement espagnol et la Commission européenne, qui ont également répondu aux questions écrites posées par la Cour.

Analyse

Observations liminaires

13. Le litige à l'origine de la demande de décision préjudicielle concerne le recouvrement judiciaire des créances que BFF, une société de recouvrement de créances, a acquis à 21 sociétés, résultant du non-paiement à l'échéance, par l'administration en cause, de la rémunération afférente aux marchandises fournies et aux services prestés par ces sociétés à des centres médicaux rattachés à cette administration.

14. À titre liminaire, se pose la question de savoir si ce litige implique des « transactions commerciales », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, définies comme « toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération », et, partant, si cette situation relève du champ d'application matériel de cette directive. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite directive, celle-ci couvre « tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales ».

15. Des doutes pourraient être émis à cet égard au motif que les créances en cause résultent des relations contractuelles existant non pas entre l'administration régionale et BFF, mais entre cette administration et les sociétés auxquelles BFF a racheté ces créances.

16. À cet égard, je relève que les créances en cause portent sur des rémunérations non acquittées par un pouvoir public en contrepartie de la fourniture de marchandises et de la prestation de services par des entreprises (à savoir les 21 sociétés cédantes). Ces créances sont donc nées de « transactions commerciales », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, et BFF les a acquises avec l'ensemble des droits qui en découlent. Partant, la situation au principal s'inscrit dans le prolongement des transactions commerciales initiales. Suivant cette logique, la cession de créances par les créanciers initiaux à la société de recouvrement n'a pas d'incidence sur l'applicabilité *ratione materiae* de cette directive à la situation en cause.

17. Cette interprétation est confirmée par les arrêts IOS Finance⁹ et RL¹⁰ qui définissent le champ d'application matériel de la directive 2011/7 de manière large, permettant de l'appliquer à tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales.

18. Partant, j'estime que la relation entre l'administration en cause et BFF entre dans le champ d'application matériel de la directive 2011/7.

Sur la première question préjudicielle

19. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6 de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens que le montant forfaitaire minimal de 40 euros visant à indemniser le créancier pour les frais de recouvrement est dû pour chaque facture impayée dûment identifiée dans la réclamation ou pour chaque réclamation administrative ou judiciaire, indépendamment du nombre de factures dont le paiement est demandé¹¹.

20. L'administration régionale fait valoir que l'article 6 de cette directive doit être interprété en ce sens que le montant forfaitaire de 40 euros est dû par réclamation, indépendamment du nombre de factures dont le paiement est demandé. De même, le gouvernement espagnol soutient que ce montant forfaitaire est lié non pas aux factures mais aux frais associés au recouvrement des sommes dues. La Commission, pour sa part, estime que ledit montant forfaitaire est dû pour chaque facture (ou transaction commerciale) non payée dans le délai imparti.

21. À titre liminaire, je rappelle que l'article 6 de la directive 2011/7 vise à assurer une indemnisation minimale pour les frais de recouvrement exposés par le créancier lorsque des intérêts pour retard sont exigibles en vertu de cette directive, que ce soit au titre de l'article 3 (transactions commerciales entre entreprises) ou de l'article 4 (transactions commerciales entre entreprises et pouvoirs publics) de ladite directive. Il ressort, par ailleurs, de la décision de renvoi, que cet article 6 a été transposé en droit espagnol par l'article 8 de la loi n° 3/2004, qui a repris le montant de 40 euros prévu à l'article 6, paragraphe 1, de la même directive¹².

22. S'agissant de l'interprétation de ces dispositions, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, pour interpréter une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹³.

23. En premier lieu, en ce qui concerne le libellé de l'article 6 de la directive 2011/7, il convient de relever que le paragraphe 1 de cet article évoque le droit du créancier d'obtenir du débiteur, comme minimum, le paiement d'un montant forfaitaire de 40 euros. Le paragraphe 2 dudit

⁹ À l'origine de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt IOS Finance se trouvait également une demande de recouvrement d'une pluralité des créances de manière regroupée par une société de recouvrement de créances, à laquelle ces créances ont été cédées par plusieurs sociétés. S'il est vrai que, dans son arrêt, la Cour n'a pas examiné la problématique de l'applicabilité rationae materiae de la directive 2011/7, le fait d'avoir répondu aux questions préjudicielles portant sur l'interprétation des dispositions de cette directive présuppose qu'elle a considéré que ledit cas de figure relevait du champ d'application matériel de cette directive.

¹⁰ Arrêt RL (points 22 et 23 ainsi que jurisprudence citée).

¹¹ Dans l'hypothèse où la première interprétation est retenue, la juridiction de céans souhaite savoir si le paiement de 40 euros par facture est subordonné à l'individualisation préalable de ces factures par le créancier dans chacune de ses réclamations, qu'elles soient introduites par la voie administrative ou par la voie contentieuse administrative, ou si une réclamation conjointe et générique suffit pour ensuite exiger ces 40 euros par facture.

¹² S'agissant d'une harmonisation minimale, les États membres restent libres de prévoir des montants forfaitaires pour l'indemnisation des frais de recouvrement supérieurs au montant de 40 euros, et donc plus favorables au créancier (voir considérant 21 de la directive 2011/7).

¹³ Voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie (point 39 et jurisprudence citée).

article impose aux États membres de veiller, d'une part, à ce que ce montant forfaitaire soit exigible automatiquement, sans qu'un rappel soit nécessaire¹⁴, et, d'autre part, à ce qu'il vise à indemniser le créancier pour les frais de recouvrement qu'il a encourus. Le paragraphe 3 de ce même article prévoit, notamment, que le créancier a le droit de réclamer au débiteur, outre le montant forfaitaire de 40 euros, une indemnisation raisonnable pour tous les autres frais de recouvrement venant en sus dudit montant forfaitaire et encourus par suite d'un retard de paiement du débiteur, tels que des dépenses engagées pour faire appel à un avocat ou à une société de recouvrement de créances¹⁵.

24. À cet égard, il ressort d'une lecture combinée des considérants 19 et 20 de la directive 2011/7, qui visent essentiellement à motiver le contenu de l'article 6 de cette directive, que le montant forfaitaire visé à l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive ne représente qu'une partie de l'« indemnisation équitable des créanciers pour les frais de recouvrement exposés en cas de retard de paiement, [visant] à décourager lesdits retards de paiement ». En effet, ainsi que l'indique la deuxième phrase du considérant 19 de la même directive, le montant forfaitaire minimal fixé par le législateur de l'Union correspond à « la récupération des coûts administratifs et l'indemnisation pour les coûts internes encourus du fait de retards de paiement ».

25. À cet égard, la Cour a précisé que la circonstance que ce considérant 19 énonce que la directive 2011/7 devrait fixer un montant forfaitaire minimal pour la récupération des coûts administratifs et l'indemnisation des coûts internes encourus du fait de retards de paiement n'exclut pas davantage qu'une indemnisation raisonnable de ces coûts puisse être octroyée au créancier dans la mesure où ce montant forfaitaire minimal est insuffisant. En effet, conformément au considérant 20 de cette directive, outre ce droit au paiement du montant forfaitaire, le créancier devrait également avoir droit au remboursement des « autres frais de recouvrement » encourus du fait du retard de paiement. C'est précisément à ces « autres frais de recouvrement » complémentaires que se réfère l'article 6, paragraphe 3, de ladite directive. La Cour a établi que, par l'expression « en sus dudit montant », le législateur de l'Union a entendu souligner que peuvent ainsi faire l'objet d'une indemnisation raisonnable les frais de recouvrement, quels qu'ils soient, qui dépassent la somme de 40 euros¹⁶, ces frais n'ayant pas une autre nature que ceux visés au paragraphe 1 de cet article¹⁷.

26. Eu égard à ce qui précède, et dans la mesure où le montant forfaitaire de 40 euros est exigible « sans qu'un rappel [au débiteur] soit nécessaire » et qu'il vise à récupérer les « coûts administratifs et l'indemnisation pour les coûts internes encourus du fait de retards de paiement », il me semble évident que l'exigibilité de ce montant dépend de l'existence d'une réclamation administrative ou judiciaire.

27. Cependant, le fait que le montant forfaitaire présuppose une telle réclamation ne saurait être interprété, comme le fait en substance le gouvernement espagnol, comme étant exigible par débiteur plutôt que par facture, de sorte à pouvoir cumuler le montant forfaitaire de 40 euros lorsque le recouvrement est demandé de manière regroupée à un seul pouvoir public.

¹⁴ En effet, conformément au considérant 16 de la directive 2011/7, « [celle-ci] ne devrait pas obliger un créancier à exiger des intérêts pour retard de paiement. En cas de retard de paiement, elle devrait permettre au créancier de facturer des intérêts pour retard de paiement sans donner aucune notification préalable de non-paiement ni aucune autre notification similaire au débiteur pour lui rappeler son obligation de payer ».

¹⁵ Voir arrêt *Česká pojišťovna* (points 18, 20 et 21).

¹⁶ Voir arrêt *Česká pojišťovna* (point 22).

¹⁷ Voir arrêt *Česká pojišťovna* (points 22 et 23).

28. En effet, selon une interprétation littérale, une réclamation (administrative ou judiciaire) visant à indemniser le créancier pour les frais de recouvrement qu'il a encourus présuppose, aux termes de l'article 6, paragraphes 1 et 3, de la directive 2011/7, un « retard de paiement ». En effet, c'est le « retard de paiement » qui constitue le motif du calcul des frais pour lesquels le créancier doit être indemnisé. Or, ce retard concerne des transactions commerciales envisagées individuellement. De telles transactions sont nécessairement prouvées par l'émission d'une facture (ou d'une demande de paiement équivalente)¹⁸. En effet, ainsi que cela est rappelé au considérant 18 de cette directive, les « factures valent demandes de paiement » et c'est précisément la réception de la facture qui permet de déterminer les échéances de paiement¹⁹.

29. Il s'ensuit que l'article 6 de la directive 2011/7 est rédigé dans des termes qui impliquent que chaque indemnisation pour les frais de recouvrement est nécessairement liée à chaque transaction commerciale, et, dès lors, à chaque facture.

30. En deuxième lieu, cette interprétation est confortée par le contexte dans lequel s'inscrit l'article 6 de cette directive. En effet, ainsi que cela a été relevé au point 21 des présentes conclusions, le droit d'obtenir le paiement d'un montant forfaitaire dépend de l'existence d'intérêts de retard exigibles au titre des articles 3 et 4 de ladite directive. En d'autres termes, le créancier peut réclamer des intérêts de retard en raison du non-paiement intervenu dans le cadre d'une transaction donnée, de sorte que chaque transaction (telle que démontrée par l'existence d'une facture) donne droit à une indemnisation forfaitaire de 40 euros.

31. En troisième lieu, j'estime que les interprétations littérale et contextuelle de l'article 6 de la directive 2011/7 sont corroborées par les objectifs poursuivis par celle-ci ainsi que par la disposition en cause.

32. En effet, d'une part, en ce qui concerne l'objectif général de la directive 2011/7, cette dernière, ainsi que cela ressort de la jurisprudence de la Cour, vise à lutter contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, ce retard constituant, selon le considérant 12 de cette directive, une violation du contrat devenue financièrement intéressante pour les débiteurs en raison notamment du faible niveau ou de l'absence des intérêts pour retard de paiement facturés²⁰. Il s'ensuit que ladite directive a pour objectif la protection efficace du créancier contre les retards de paiement²¹. Une telle protection implique d'offrir audit créancier une indemnisation la plus complète possible des frais de recouvrement qu'il a exposés de manière à décourager de tels retards de paiement²². Or, s'agissant des faits de l'affaire au principal, une interprétation de l'article 6 de la même directive en ce sens que le montant forfaitaire de 40 euros se rattache à la réclamation et ne s'appliquerait donc qu'une seule fois pourrait être considérée comme étant contraire à cet objectif.

33. D'autre part, il découle clairement du considérant 19 de la directive 2011/7 que l'objectif de l'article 6 de celle-ci est de prévoir une « indemnisation équitable des créanciers pour les frais de recouvrement exposés en cas de retard de paiement *de manière à décourager lesdits retard de paiement* »²³. Ainsi que le fait valoir la Commission, et comme l'attestent les montants exigés dans le cadre du litige au principal, les frais encourus pour le recouvrement de créances impayées

¹⁸ Voir, en ce sens, article 2, points 4) et 8), de la directive 2011/7.

¹⁹ Voir, à cet égard, point 40 des présentes conclusions.

²⁰ Voir arrêts Česká pojišťovna (point 25) et IOS Finance (point 24).

²¹ Voir arrêts Česká pojišťovna (point 26) et Nemeč (point 50).

²² Voir arrêt Česká pojišťovna (point 26).

²³ Mise en italique par mes soins.

peuvent représenter une part considérable des liquidités d'un opérateur économique, en particulier dans le cas d'une PME. Partant, le fait de lier cette indemnisation à chaque facture réclamée et non à une créance dans son ensemble augmente incontestablement le montant de créance que le créancier peut recouvrer, décourageant ainsi les retards de paiement, et poursuivant l'objectif général de cette directive visé au point 32 des présentes conclusions.

34. En dernier lieu, j'ajoute que ladite interprétation est également conforme avec la genèse de l'article 6 de la directive 2011/7. En effet, l'exposé des motifs de la proposition de directive de la Commission indiquait que cette disposition poursuivait un double objectif, à savoir, d'une part, que le créancier devait ainsi obtenir le remboursement des frais administratifs internes encourus en raison du retard de paiement et, que, d'autre part, cette mesure devait avoir un effet dissuasif sur les débiteurs²⁴.

35. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la première question préjudicielle que l'article 6 de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnisation (minimale) de 40 euros (ou équivalent) au titre des frais de recouvrement s'applique à chaque facture (ou transaction commerciale) donnant lieu à la perception d'intérêts de retard.

Sur la deuxième question préjudicielle

36. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4 de la directive 2011/7, lu à la lumière du considérant 23 de celle-ci, s'oppose à une réglementation nationale qui prévoit, dans le cas de transactions entre entreprises et pouvoirs publics, un délai de paiement d'une durée maximale de 60 jours en toutes circonstances et pour tous les contrats, subdivisé en un délai initial de 30 jours pour la procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu.

37. L'administration régionale et le gouvernement espagnol soutiennent, en substance, que l'article 4 de la directive 2011/7 ne s'oppose pas à une telle réglementation. La Commission est d'accord avec cette position, à condition que, d'une part, l'application du délai supplémentaire soit subordonnée à l'existence d'une procédure spécifique d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat (ci-après la « procédure d'acceptation ») et, d'autre part, qu'elle n'ait pas pour effet de contourner l'obligation générale de paiement dans les 30 jours.

38. À titre liminaire, il convient d'abord de relever que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/7, les États membres veillent à ce que, dans les transactions commerciales où le débiteur est un pouvoir public, un créancier qui a rempli ses obligations et qui n'a pas reçu le montant dû à l'échéance, soit en droit d'obtenir les intérêts légaux pour retard de paiement, sans

²⁴ Voir article 4 de la proposition de la Commission de refonte de la directive 2000/35 [COM (2009) 126 final]. En effet, le principe de prévoir un montant forfaitaire destiné à indemniser les frais de recouvrement des montants impayés était prévu à l'article 4 (intitulé « Indemnisation pour les frais de recouvrement ») de la proposition initiale de la Commission, mais avec une obligation plus sévère. En particulier, conformément à cette disposition initiale, le montant forfaitaire de 40 euros concernait uniquement les dettes inférieures à 1 000 euros. En revanche, l'article 4 de la proposition de la Commission prévoyait un montant forfaitaire de 70 euros pour les dettes comprises entre 1 000 et 10 000 euros et, enfin, un montant correspondant à 1 % de la somme pour laquelle des intérêts pour retard de paiement sont exigibles pour les dettes égales ou supérieures à 10 000 euros. Le Parlement européen a exprimé le souhait d'atténuer la sévérité de ladite disposition initiale en proposant un amendement qui, essentiellement, consistait à fixer le montant forfaitaire pour la récupération des frais de recouvrement par débiteur plutôt que par facture, mais, par la suite, a retiré cet amendement (voir amendement n° 29 du rapport sur la proposition de la Commission, du 4 mai 2010), s'accordant en substance avec le Conseil de l'Union européenne sur le fait que ces frais soient payés pour chaque facture.

qu'un rappel soit nécessaire, sauf si le débiteur n'est pas responsable du retard²⁵. Ensuite, conformément à l'article 4, paragraphe 3, sous a), de cette directive, les États membres veillent, dans le cadre de ces mêmes transactions, à ce que le délai de paiement n'excède pas 30 jours civils (ci-après le « délai général ») à compter des circonstances factuelles qu'il énumère notamment aux points i) à iv). Enfin, l'article 4, paragraphe 4, de ladite directive, accorde aux États membres la faculté de prolonger ce délai jusqu'à un maximum de 60 jours civils pour les pouvoirs et les entités publics visés²⁶.

39. D'une part, en ce qui concerne le libellé de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2011/7, je rappelle que la Cour a jugé que cette disposition impose une obligation précise aux États membres qui vise le respect effectif, par leurs pouvoirs publics, des délais de paiement des intérêts légaux qu'elle prévoit²⁷.

40. Plus précisément, les points i) à iv) de cette disposition fixent un délai de paiement n'excédant pas 30 jours civils, qui est calculé à partir de trois dates différentes, en fonction des circonstances factuelles en cause, à savoir :

- la date de réception, par le débiteur, de la facture (ou d'une demande de paiement équivalente, ci-après, conjointement, la « facture ») [point i)] ;
- la date de réception des marchandises ou de prestation des services, lorsque la date de réception de la facture est incertaine [point ii)] ou lorsque le débiteur reçoit la facture avant les marchandises ou les services [point iii)], ou
- la date de l'acceptation ou de la vérification, lorsqu'une procédure d'acceptation est prévue par la loi ou dans le contrat, et si le débiteur reçoit la facture plus tôt ou à la date de l'acceptation ou de la vérification [point iv)].

41. D'autre part, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2011/7, le législateur de l'Union a permis aux États membres de prolonger les délais précités, visés au paragraphe 3, sous a), de cet article, jusqu'au délai maximal de 60 jours, dans deux cas de figure, à savoir, pour les pouvoirs publics exerçant des activités économiques à caractère industriel ou commercial en qualité d'entreprise publique [sous a)]²⁸ ou pour les entités publiques dispensant de soins de santé²⁹ [sous b)], et ce moyennant une procédure qui implique la transmission à la Commission d'un rapport sur cette prolongation.

42. En l'occurrence, la juridiction de renvoi semble exprimer des doutes uniquement quant à la compatibilité du droit national avec les dispositions de la directive 2011/7 relatives à la procédure d'acceptation, au sens de l'article 4, paragraphe 3, sous a), iv), de cette directive. Ainsi, la circonstance que le litige au principal concerne des prestations effectuées à des centres médicaux n'est pas pertinente aux fins de la présente analyse, en ce que cette juridiction n'indique pas que cette circonstance est susceptible d'entraîner en soi l'application du délai maximal prévu à

²⁵ Voir arrêt IOS Finance (point 27).

²⁶ Voir arrêt Commission/Italie (point 38).

²⁷ Arrêt Commission/Italie (points 40, 43 et 53). Dans cet arrêt, la Cour a jugé, en substance, qu'un délai moyen de paiement des pouvoirs publics de 50 jours pour l'ensemble de l'année 2016 constituait un dépassement continu et systématique des délais de paiement prévus à l'article 4 de la directive 2011/7 et une violation de celui-ci (voir points 16, 22, 57, 59, 62 et 66 de cet arrêt).

²⁸ Voir, à cet égard, considérant 24 de la directive 2011/7.

²⁹ Voir, à cet égard, considérant 25 de la directive 2011/7.

l'article 4, paragraphe 4, sous b), de ladite directive. Il convient donc d'analyser uniquement les dispositions relatives à la procédure d'acceptation, au sens de l'article 4, paragraphe 3, sous a), iv), de cette même directive.

43. À cet égard, premièrement, il convient, d'une part, de rappeler que, aux termes de cette disposition, le délai de paiement commence à courir à partir de la date de l'acceptation, uniquement lorsqu'une telle procédure d'acceptation est prévue par la loi ou dans le contrat. D'autre part, l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2011/7 précise, par rapport à cette première disposition, que les États membres veillent à ce que la durée maximale de la procédure d'acceptation n'excède pas 30 jours civils depuis la date de réception des marchandises ou de prestation des services, « à moins qu'il ne soit expressément stipulé autrement par contrat ou dans le dossier d'appel d'offres et pourvu que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier au sens de l'article 7 ». En effet, le considérant 26 de cette directive énonce que la « durée maximale de la [procédure d'acceptation] n'excède pas, en règle générale, [30] jours civils [...], [sauf] dans le cas de contrats particulièrement complexes, lorsque le contrat et le dossier d'appel d'offres le prévoient expressément, et si cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier ».

44. Il ressort donc d'une lecture conjointe du paragraphe 3, sous a), iv), et du paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 2011/7 que le délai de paiement, dans le cadre d'une procédure d'acceptation, peut être composé d'un délai initial maximal de 30 jours pour la procédure d'acceptation, suivi d'un délai supplémentaire maximal de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu. En effet, s'il ne résulte pas expressément du libellé de ces dispositions que le délai de paiement suit le délai de vérification, la logique économique, contractuelle et budgétaire suppose, en règle générale, que le paiement ne soit effectué que lorsque les marchandises ou les services fournis ont été acceptés.

45. Deuxièmement, il convient de constater que cette prolongation du délai général de 30 jours au titre de l'article 4, paragraphe 3, sous a), iv), et paragraphe 5, de la directive 2011/7 n'est pas automatique et ne peut pas être fixée de manière générale. En effet, le recours au délai maximal est possible seulement lorsque les conditions prévues à ces dispositions sont remplies, à savoir lorsqu'une procédure d'acceptation est prévue par la loi ou dans le contrat.

46. En effet, en ce sens, l'article 4, paragraphe 6, de cette directive prévoit que les États membres doivent veiller à ce que le délai de paiement fixé dans le contrat n'excède pas les délais de 30 jours prévus au paragraphe 3, « à moins qu'il ne soit expressément stipulé autrement par le contrat et pourvu que ce soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat »³⁰. En outre, même dans un tel cas de figure, « le délai n'excède en aucun cas [le délai maximal] de [60] jours civils ». De tels éléments qui pourraient objectivement justifier une telle prolongation du délai du fait d'une procédure d'acceptation pourraient constituer la circonstance que l'exécution d'un contrat apparaît particulièrement complexe du point de vue technique.

47. Il ressort donc d'une lecture combinée de l'article 4, paragraphes 3, 5 et 6, de la directive 2011/7 que la prolongation du délai général au délai maximal de 60 jours est exceptionnelle. En effet, ainsi que la Cour l'a indiqué, siégeant en formation de grande chambre, l'article 4 de cette directive énonce expressément que « les États membres veillent à ce que le délai de paiement n'excède pas 30 jours ou, dans certaines hypothèses, un maximum de 60 jours »³¹.

³⁰ Mise en italique par mes soins.

³¹ Arrêt Commission/Italie (point 44). Mise en italique par mes soins.

48. Troisièmement, cette interprétation est corroborée par les objectifs poursuivis par ladite directive³². À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'il ressort d'une lecture combinée des considérants 3, 9 et 23 de la directive 2011/7 que les pouvoirs publics, qui effectuent un nombre considérable de paiements aux entreprises, bénéficient de flux de recettes plus sûrs, prévisibles et continus que les entreprises privées, peuvent obtenir des financements à des conditions plus intéressantes que celles-ci et sont moins tributaires de relations commerciales stables pour réaliser leurs objectifs que les entreprises. Or, en ce qui concerne lesdites entreprises, les retards de paiement de la part de ces pouvoirs entraînent des coûts injustifiés pour celles-ci, en aggravant leurs contraintes en matière de liquidité et en rendant plus complexe leur gestion financière. Ces retards de paiement sont également préjudiciables à leur compétitivité et à leur rentabilité, dès lors que ces entreprises doivent obtenir des financements externes en raison desdits retards de paiement³³.

49. En effet, ainsi que le relève à juste titre la juridiction de renvoi, le considérant 23 de la directive 2011/7 confirme que la disposition prévoyant une période de 60 jours n'est pas une disposition d'ordre général, mais qu'elle est clairement limitée aux situations dans lesquelles il existe une justification objective, que ce soit au titre de l'article 4, paragraphe 3, sous a), iv), de cette directive, ou du paragraphe 4 de cet article. En effet, aux termes de ce considérant 23, « [d]e longs délais de paiement ou des retards de paiements par les pouvoirs publics pour des marchandises ou des services entraînent des coûts injustifiés pour les entreprises. Il convient dès lors de prévoir des dispositions particulières en matière de transactions commerciales pour la fourniture de marchandises ou la prestation de services par des entreprises à des pouvoirs publics, qui devraient prévoir, notamment, des délais de paiement n'excédant normalement pas [30] jours civils, *à moins qu'il ne soit expressément stipulé autrement par contrat et pourvu que ce soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat, et n'excédant*, en aucun cas, [60] jours civils » (mise en italique par mes soins).

50. Partant, le recours, par un État membre, à la faculté de prévoir un délai supplémentaire de 30 jours civils pour le paiement des montants dus, en dehors des hypothèses visées à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2011/7³⁴, doit être expressément stipulé par contrat ainsi qu'objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat.

51. Se pose donc la question de savoir si une réglementation nationale qui prévoit un délai de paiement de 60 jours en toutes circonstances et pour tous les contrats, est conforme à l'article 4 de la directive 2011/7.

52. À cet égard, force est de constater qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, sur l'interprétation des dispositions nationales et de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction de renvoi est correcte. En effet, seules les juridictions nationales sont compétentes pour se prononcer sur l'interprétation du droit interne³⁵. Il appartient donc à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière de l'ensemble des éléments pertinents du droit national, si le droit national prévoit de manière suffisamment motivée le besoin au recours à la procédure d'acceptation afin d'éviter qu'une règle générale de droit permette de contourner l'obligation générale de paiement dans les 30 jours.

³² Voir point 1 des présentes conclusions.

³³ Arrêt Commission/Italie (point 46).

³⁴ Voir points 38 et 42 des présentes conclusions.

³⁵ Voir, en ce sens, arrêt IOS Finance (point 21 et jurisprudence citée).

53. Or, en l'occurrence, j'observe que la juridiction de renvoi ne fait mention d'aucune disposition du droit espagnol portant spécifiquement sur une procédure d'acceptation ou à un motif spécifique justifiant de manière objective la nécessité d'un délai de paiement supplémentaire de 30 jours. Par ailleurs, à mes yeux, une simple mention faite dans une législation nationale à cette procédure ne saurait suffire pour satisfaire à la condition posée à cet article 4, paragraphe 3, sous a), iv). En effet, une telle disposition du droit national pourrait avoir pour effet de contourner l'obligation générale de paiement dans les 30 jours établie dans la directive 2011/7 et de porter atteinte à l'effet utile de celle-ci.

54. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la deuxième question préjudicielle que l'article 4 de la directive 2011/7 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, dans le cas de transactions entre entreprises et pouvoirs publics, prévoit un délai de paiement d'une durée maximale de 60 jours, composé d'une période initiale de 30 jours pour la procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu, à condition que l'application de ce délai supplémentaire soit subordonnée à l'existence d'une procédure spécifique d'acceptation ou de vérification qui est prévue expressément par la loi ou dans le contrat et pour autant que le recours à ce délai supplémentaire soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat en cause.

Sur la troisième question préjudicielle

55. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, point 8, de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens que le « montant dû » qui y est défini, d'une part, inclut les intérêts pour retard de paiement calculés sur la base du montant total de la facture, c'est-à-dire en incluant le montant de la TVA due au titre de la prestation fournie, et d'autre part, si, à cette fin, il est pertinent de procéder à une distinction en fonction du moment auquel le créancier s'est acquitté préalablement de ce montant auprès du Trésor public.

56. L'administration régionale et le gouvernement espagnol font valoir, en substance, que l'inclusion de la TVA dans la base de calcul des intérêts de retard ne serait permise que dans l'hypothèse où le créancier démontre avoir acquitté ce montant auprès du Trésor public. La Commission, pour sa part, estime que la TVA doit être incluse dans le montant servant de base au calcul des intérêts de retard, indépendamment du fait que le paiement de la TVA ait été avancé, échelonné ou différé.

57. À cet égard, je relève que l'article 2, point 8, de la directive 2011/7 définit la notion de « montant dû » comme désignant « le montant principal, qui aurait dû être payé dans le délai de paiement contractuel ou légal, *y compris les taxes*, droits, redevances ou charges applicables figurant sur la facture ou la demande de paiement équivalente »³⁶. En outre, je rappelle que, dans des transactions entre entreprises et pouvoirs publics, les intérêts pour retard de paiement prévus à l'article 4 de cette directive sont exigibles lorsque les conditions prévues à son paragraphe 1 sont remplies, à savoir que le créancier ait rempli ses obligations contractuelles et légales et qu'il n'ait pas reçu le montant dû à échéance, excepté si le débiteur n'est pas responsable du retard.

58. Il ressort du libellé de ces dispositions que, en recourant à l'expression « y compris les taxes », sans aucune autre précision à cet égard, le « montant dû », au sens de l'article 2, point 8, de la directive 2011/7, doit nécessairement inclure la TVA et, a fortiori, que le législateur de l'Union

³⁶ Mise en italique par mes soins.

n'a pas souhaité opérer une distinction selon que le créancier s'est acquitté, préalablement ou non, de la TVA auprès du Trésor public. L'examen du libellé de cette disposition conduit donc à considérer que la notion de « montant dû » comprend le montant de la TVA applicable figurant sur la facture ou la demande de paiement équivalent, indépendamment du point de savoir si le créancier a versé, préalablement ou non, ce montant au Trésor public.

59. Cette conclusion ressort également d'une interprétation contextuelle, dans la mesure où aucune disposition de la directive 2011/7 ne prévoit d'exceptions ou de règles spéciales relatives au calcul des intérêts pour retard de paiement. En effet, l'article 2, paragraphe 5, de cette directive se contente de définir les « intérêts pour retard de paiement » comme « les intérêts légaux pour retard de paiement ou les intérêts à un certain taux convenu par les entreprises concernée, soumis à l'article 7 », sans aucune référence à la TVA. J'en conclus que le calcul des intérêts de retard se fait indépendamment des modalités ou du moment de l'acquittement de la TVA.

60. Toutefois, j'estime utile de préciser que, si les intérêts de retard doivent être calculés sur la base du montant total de la facture, la TVA étant comprise, les intérêts de retard proprement dits ne sont pas, eux, soumis à la TVA. En d'autres termes, ils ne font pas partie de la base d'imposition de la TVA parce qu'ils ne constituent pas la contrepartie des biens ou des services fournis, mais jouent un rôle purement compensatoire.

61. À cet égard, et à titre surabondant, je rappelle que l'article 63 de la directive 2006/112/CE³⁷ prévoit, notamment, que la taxe devient exigible au moment où la livraison de biens ou la prestation de services est effectuée. Cependant, l'article 66 de cette directive permet aux États membres de déroger à la règle générale de l'article 63 en différant le moment où cette TVA devient exigible, notamment, au moment où le client effectue le paiement. Dans un tel cas de figure, il s'ensuit que le créancier ne doit pas s'acquitter de la TVA auprès du Trésor public puisque la TVA n'est pas « due », le débiteur ne l'ayant pas payée. Dans un tel cas de figure, les intérêts de retard ne doivent pas couvrir le montant de la TVA puisqu'il y a pas de « taxes » dues, au sens de l'article 2, point 8, de la directive 2011/7.

62. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la troisième question préjudicielle que l'article 2, point 8, de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens que le « montant dû » inclut les intérêts de retard calculés sur la base du montant total de la facture, la TVA étant comprise, et ce indépendamment du fait que le créancier s'est acquitté préalablement de cet impôt auprès du Trésor public.

Conclusion

63. Au vu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 Valladolid (tribunal administratif au niveau provincial nº 2 de Valladolid, Espagne) :

- 1) L'article 6 de la directive 2011/7/EU du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnisation (minimale) de 40 euros (ou équivalent) au titre des frais de recouvrement s'applique à chaque facture (ou transaction commerciale) donnant lieu à la perception d'intérêts de retard.

³⁷ Directive du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1).

- 2) L'article 4 de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui prévoit, dans le cas de transactions entre entreprises et pouvoirs publics, un délai de paiement d'une durée maximale de 60 jours, composé d'une période initiale de 30 jours pour la procédure d'acceptation ou de vérification de la conformité des biens livrés ou des prestations fournies avec le contrat et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour le paiement effectif du prix convenu, à condition que l'application de ce délai supplémentaire soit subordonnée à l'existence d'une procédure spécifique d'acceptation ou de vérification qui est prévue expressément par la loi ou dans le contrat et pour autant que le recours à ce délai supplémentaire soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat en cause.
- 3) L'article 2, point 8, de la directive 2011/7 doit être interprété en ce sens que le « montant dû » inclut les intérêts de retard calculés sur la base du montant total de la facture, la taxe sur la valeur ajoutée étant comprise, et ce indépendamment du fait que le créancier s'est acquitté préalablement de cet impôt auprès du Trésor public.