

CC 499

CONSEIL DE LA CONSOMMATION

AVIS

Sur la problématique des acomptes réclamés dans le cadre de la livraison de biens et de services

Bruxelles, le 29 novembre 2016

RESUME

Le Conseil reconnaît la problématique des acomptes déraisonnables qui sont souvent réclamés sans cependant parvenir à un accord quant à une solution législative.

Les représentants des organisations de consommateurs proposent plusieurs pistes pouvant servir de solution et sont toujours disposés à les examiner plus en détail ou à les concrétiser. Il s'agit de :

- l'inscription d'une nouvelle clause abusive dans la liste noire de l'article VI.83 CDE ;
- l'introduction d'un système par palier de paiements limités ;
- l'élargissement du champ d'application de la loi Breyne aux travaux importants comme le gros œuvre, les travaux de toiture, etc.
- la création d'un fonds de garantie pour les acomptes qui interviendrait lorsqu'une entreprise de construction affiliée ne peut plus respecter ses obligations ;
- la consignation des acomptes importants qui ne seraient libérés que lors de la fourniture du bien ou du service ;
- la possibilité pour le consommateur d'inscrire les acomptes versés au registre des gages.

Les représentants de la production, de la distribution et des classes moyennes estiment qu'il n'y a pas de base suffisante pour prendre une initiative législative mais se disent prêts à collaborer à des campagnes de sensibilisation qui peuvent remédier au problème des acomptes de façon consensuelle. S'il s'avère que les différentes campagnes de sensibilisation mises en oeuvre ne portent pas leurs fruits, **ces représentants** souhaitent collaborer à l'élaboration d'autres solutions (législatives).

Le Conseil de la consommation, saisi le 26 avril 2016 par le Ministre de l'Economie et des Consommateurs, d'une demande d'avis sur la problématique des acomptes réclamés dans le cadre de la livraison de biens et de services, a approuvé l'avis suivant le 29 novembre 2016 moyennant une procédure écrite.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de remettre cet avis au Ministre de l'Economie et des Consommateurs ainsi qu'au ministre des Classes Moyennes, des Indépendants et des PME.

AVIS

Le Conseil de la Consommation,

Vu la lettre du 26 avril 2016 par laquelle le Ministre de l'Economie et des Consommateurs demande l'avis du Conseil de la Consommation sur le sujet susmentionné;

Vu les travaux de la Commission "Pratiques du Commerce" présidée par Monsieur Ducart (Test-Achats), pendant ses réunions des 8 et 30 juin, 20 septembre et 26 octobre 2016 ;

Vu la participation aux travaux des membres suivants du Conseil : Mesdames Dammekens (FEB), Rauws (SNI) et Van Overwaele (Confédération Construction) ; Messieurs Cloots (UNIZO) et Lesceux (UCM) et Van Bulck (Febelfin) ;

Vu la participation aux travaux des experts suivants : Mesdames Schepens (Bouwunie) ; Messieurs Cambie (SPF Economie), Coene (Test-Achats), De Koning (AB-REOC), Rouffiange (SPF Economie), Steennot (Président du Conseil) et Van Lierde (Confédération Construction) ;

Vu l'élaboration du projet d'avis par Mme Van Overwaele (Confédération Construction) et M. De Koning (AB-REOC) ;

Vu l'avis du Bureau du 21 novembre 2016 ;

Vu l'urgence ;

Vu la procédure écrite telle que prévue à l'art.7bis du règlement d'ordre intérieur pour l'approbation définitive par le Conseil;

EMET L'AVIS SUIVANT :

I. Introduction

Par lettre du 26 avril 2016, Kris Peeters, Ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs a saisi le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur la problématique des acomptes dans le secteur de la construction.

Le Conseil de la Consommation est prié de proposer des pistes concrètes afin d'améliorer la protection du consommateur dans les cas où la loi Breyne¹ ne s'applique pas et où des acomptes sont demandés au consommateur, sans perdre de vue les besoins des entreprises.

II. Discussion de la problématique

En règle générale, les parties sont libres de fixer le montant des acomptes. L'entrepreneur dispose de la liberté contractuelle de demander ou non des acomptes et le consommateur dispose de la liberté contractuelle de les accepter ou non.

La pratique montre que certains entrepreneurs ne demandent pas d'acomptes alors que d'autres en prévoient dans le contrat ou dans les conditions générales.

Généralement, des acomptes sont demandés lorsque l'exécution est éloignée par rapport au moment de la commande ou lorsqu'il s'agit de travaux d'une certaine importance ou d'un certain montant, dont la quantité ou le prix d'achat des matériaux à acquérir est élevé ou encore pour des biens fabriqués spécifiquement sur mesure pour le client (par exemple, une cuisine, travaux de menuiserie...). Dans ce dernier cas, des acomptes allant jusqu'à 60%, voire plus, sont parfois demandés.

En ce qui concerne les contrats de vente, le Code civil prévoit que des acomptes peuvent être demandés uniquement lorsque c'est prévu dans le contrat. Pour les contrats d'entreprise, une telle disposition n'existe pas.

Certaines lois prévoient des limites aux acomptes. Dans la construction, nous pensons immédiatement à la loi Breyne. Cette loi régit la vente sur plan, la construction d'une habitation clé sur porte ou des travaux de transformation importants. Selon cette loi, l'acompte éventuellement payé lors de la conclusion du contrat ne peut pas dépasser 5 % du prix total. Le solde n'est exigible qu'au fur et à mesure de la mise en œuvre des matériaux. En pratique, cela revient à demander un paiement à chaque phase de la construction (par exemple, après les fondations, la maçonnerie, le plâtrage). Bref, un seul acompte limité à 5% peut être demandé au client.

Avec le régime de garantie, ce régime de paiement vient compléter la protection financière du client.

Cette loi porte ses fruits là où elle est appliquée.

¹ Loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction (MB 01/01/1972)

Pour **les représentants de la production, de la distribution et des classes moyennes**, l'acompte vise plusieurs objectifs :

- La certitude que l'entrepreneur pourra payer ses fournisseurs ;
- Le financement de son propre investissement dans le cadre de la mission qui lui a été confiée (par exemple dans le cas d'un travail sur mesure) ;
- La certitude que le consommateur respectera le contrat ;
- Eviter que le consommateur ne passe un contrat trop à la légère, pour ensuite le rompre. En effet, ce n'est que dans un petit nombre de cas que l'entrepreneur introduit une procédure judiciaire pour réclamer une indemnité de rupture en raison des frais qu'une telle procédure occasionne.

Les représentants de la production, de la distribution et des classes moyennes reconnaissent que, dans certains cas, des acomptes substantiels sont demandés, par exemple lors de la commande de travaux de menuiserie ou d'autres biens faits sur mesure et où l'entrepreneur doit préfinancer une partie importante de la commande ; souvent, lorsque l'ouvrage est décommandé, l'entrepreneur n'a aucune possibilité de pouvoir réutiliser les matériaux commandés pour un autre client.

En même temps, les fédérations sectorielles appellent leurs membres à demander des acomptes raisonnables dans le cadre de leur liberté contractuelle.

Les représentants des organisations de consommateurs demandent que l'on limite les acomptes déraisonnables. En effet, plus l'acompte est important, plus le risque est grand pour le consommateur. Par exemple, lorsque l'entrepreneur fait faillite, le consommateur perdra presque toujours son acompte.

- Le consommateur n'a pratiquement aucune protection légale si son vendeur ou son entrepreneur fait faillite. Il ne peut même pas exiger les matériaux qu'il a achetés qui se trouvent encore chez l'entrepreneur et pour lesquels il a déjà payé des acomptes (sauf s'il en est devenu propriétaire) ;
- Les acomptes déraisonnables entraînent un déséquilibre manifeste dans la relation contractuelle entre un entrepreneur et un consommateur et le consommateur se voit ainsi de facto refuser la possibilité d'utiliser l'ENAC².

Entre le 1er mars et le 15 juin 2016, l'Inspection économique du SPF Economie a mené une enquête générale dans le secteur de la rénovation³. Différentes conditions générales ont également été consultées dans le secteur. Dans 39 cas sur 189, une référence à des acomptes a été retrouvée. Un quart demande des acomptes entre dix et vingt-cinq pourcent, la moitié demande 30 à 35% en moyenne et un quart demande des acomptes de 40% et plus, ou encore 30% avant les travaux et 30% lors du début des travaux. Outre la pratique qui consiste à demander un acompte avant les travaux et une autre partie du montant lors du début des travaux, les entreprises utilisent aussi souvent d'autres

² Exceptio non adimpleti contractus – la possibilité pour un contractant de suspendre le respect de ses propres obligations tant que la partie adverse reste en défaut.

³ Note de la Direction générale de l'Inspection économique du SPF Economie à l'attention du Conseil de la Consommation « *Montant des acomptes demandés dans le secteur de la rénovation d'immeubles de particuliers* » - 1^{er} septembre 2016.

techniques, en envoyant des factures intermédiaires qui correspondent à l'avancement des travaux et ne constituent pas des acomptes à proprement parler.

Partant des chiffres du point de contact⁴, nous voyons qu'entre le 22 février 2016 (la date du lancement) et le 31 août 2016, il y a eu 36 notifications de problèmes d'acomptes dans le secteur de la construction. La plupart de ces réclamations concernait des acomptes pour des travaux qui n'ont pas été exécutés, ont été mal exécutés ou ont été exécutés partiellement.

III. Solutions proposées

Le Conseil reconnaît qu'il y a un problème dans ce secteur et que cette problématique doit être abordée. Il se garde cependant de faire des généralités. Bien que l'on ne puisse pas nier qu'il y a des problèmes, tous les entrepreneurs ne peuvent pas être mis dans le même sac. De nombreux entrepreneurs sont de bonne foi et, dans la plupart des cas, il n'y a pas de problèmes. Toutefois, les abus qui se présentent entraînent souvent des drames financiers et humains. Il n'y a cependant pas de base suffisante pour faire des propositions au sein du Conseil dans le sens d'une initiative législative.

Le Conseil voit dans le lancement de campagnes communes de sensibilisation une piste éventuelle pour sensibiliser le consommateur à ces excès sans nuire aux intérêts des entreprises. Les acomptes déraisonnables peuvent toujours être refusés par le client d'une part et d'autre part, être diminués par l'entrepreneur. L'intention serait de donner un fil conducteur au consommateur afin qu'il puisse se défendre d'une manière juridique plus sûre, tout en tenant compte des besoins spécifiques de l'entreprise.

3.1. Solutions proposées par les représentants des organisations des consommateurs

Les représentants des organisations de consommateurs proposent ci-dessous un certain nombre de pistes qui pourraient être envisagées comme solutions législatives pour combattre et éviter le problème des acomptes déraisonnables. Bien qu'ils soient d'avis que cette problématique est très sérieuse et qu'elle doit être prise à bras le corps, ils insistent sur le fait qu'il s'agit seulement d'options et qu'ils sont toujours prêts à les examiner plus en détail et à les développer.

a. Acomptes raisonnables et proportionnels

Les représentants des organisations de consommateurs ne sont pas opposés au système des acomptes mais ils sont convaincus que ces acomptes doivent toujours avoir un caractère raisonnable. Selon **ces représentants**, un acompte est déraisonnable lorsque l'équilibre entre les deux parties est affecté.

Il faut trouver l'équilibre exact entre, d'une part, le droit au paiement (entrepreneur) et d'autre part, le droit à l'exécution de l'ouvrage (consommateur). L'équilibre exact se situe là où les prestations

⁴ <https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt/fr/bienvenue> est le (nouveau) point de contact pour les victimes de fraude, tromperie, arnaque et escroquerie. Les consommateurs et les entreprises dont les droits n'ont pas été respectés peuvent y signaler leurs problèmes et ils recevront directement un avis sur mesure visant à faire respecter leurs droits.

réciroques évoluent parallèlement dans le temps et où une des parties peut utilement, avec un effet suffisant, exercer l'ENAC lorsque l'autre partie reste en défaut.

Incontestablement, le risque pour le consommateur est d'autant plus important que la part de l'acompte dans le prix total est plus grande et que le moment de l'exécution est éloigné du moment du paiement de l'acompte ou n'est pas fixé.

L'équilibre est rompu dès que le consommateur se retrouve dans une situation où il ne peut plus recourir à l'ENAC en cas de défaut d'exécution de l'entrepreneur en raison de l'importance de l'acompte déjà payé.

Pour limiter les excès, **les représentants des organisations de consommateurs** proposent plusieurs pistes réglementaires, à savoir :

- l'inscription d'une nouvelle clause dans la liste noire des clauses abusives du livre VI du Code de droit économique. Devrait être considérée comme abusive et par conséquent être interdite toute clause qui a pour objet de demander un acompte manifestement trop élevé au vu des circonstances ;
- par analogie à la loi Breyne, l'introduction d'un système par palier de paiements limités, partant d'un acompte de maximum 15% ou exceptionnellement 30% s'il s'agit d'un ouvrage sur mesure. Les paiements suivants devraient suivre au même rythme que les prestations déjà exécutées et pourraient dès lors être plus fréquents.

Ce régime devrait être repris dans une législation de droit impératif.

b. Extension de la loi Breyne

Les représentants des organisations de consommateurs estiment que la loi Breyne, même si son champ d'application est limité, offre une bonne protection au consommateur. **Ils** font également remarquer que les excès qui, à l'époque, ont donné lieu à l'élaboration de la loi sont comparables à la problématique au sujet de laquelle le Ministre demande actuellement un avis. En pratique, ce régime légal entraîne peu de réclamations. Par conséquent, **ils** estiment qu'il est possible et souhaitable d'étendre le champ d'application de la loi. Le champ d'application couvre actuellement uniquement les ventes sur plan ou la construction d'une habitation clé sur porte. **Ces représentants** estiment que le champ d'application de la loi Breyne devrait être étendu aux travaux de construction importants, comme les travaux de gros œuvre, travaux de toiture, etc...

c. la création d'un fonds de garantie pour les acomptes

Les plus grands drames ont incontestablement lieu lorsque le consommateur, qui a payé un acompte (trop) élevé, se retrouve confronté à une partie adverse en faillite. Les comptes de l'entrepreneur sont bloqués et le consommateur perd son acompte. Les travaux prévus ne sont pas exécutés (finalisés). La création d'un fonds de garantie pourrait remédier à ce problème. Le fonds de garantie pour les acomptes dans la construction peut intervenir lorsqu'une entreprise de construction affiliée ne peut plus

respecter ses obligations. Dans ce cas, le fonds de garantie rembourse les acomptes déjà payés, compte tenu des travaux déjà exécutés ou des matériaux déjà livrés.

d. La consignation des acomptes importants

Les parties devraient également pouvoir convenir que les acomptes importants demandés lors de commandes sur mesure soient consignés sur un compte commun et ne soient libérés que lors de l'exécution ou la fourniture du bien ou du service.

e. L'inscription au registre des gages

Le consommateur devrait avoir la possibilité d'inscrire dans le registre des gages les montants qu'il a versés comme acomptes, moyennant un faible coût. La loi sur le gage va en effet rendre possible à l'avenir un gage sans dépossession. **Les représentants des organisations de consommateurs** estiment que, grâce à l'inscription précitée, le consommateur obtient une garantie qu'en cas de faillite, l'acompte lui sera, le cas échéant, remboursé en priorité. La mise en gage aura en tout cas un coût inférieur pour le consommateur que le recours à un assureur-crédit.

3.2. Remarques des représentants du secteur de la construction

Les solutions proposées par les organisations de consommateurs supposent chaque fois une initiative législative, à l'exception de l'inscription dans le registre des gages, ce qui est une piste qui doit être davantage explicitée.

En général, **le secteur de la construction** est opposé à une initiative législative supplémentaire parce que, d'une part, le problème n'est pas suffisamment représentatif et qu'il n'y a pas de base suffisante et, d'autre part, parce que la liberté contractuelle des entreprises est affectée. En effet, l'entreprenariat dans le secteur de la construction serait très fortement découragé, ce qui va à l'encontre de l'objectif prioritaire du gouvernement qui est justement de le favoriser.

En outre, **le secteur de la construction** estime que l'évaluation du caractère proportionnel ou non d'un acompte ne peut se faire qu'au cas par cas. **Le Conseil** reconnaît qu'il faut faire une différence en fonction d'un travail sur mesure ou d'un travail standard. La situation personnelle financière de l'entrepreneur est également un élément qui doit jouer dans l'évaluation précitée. Nous pensons seulement à la situation financière fragile des starters qui les exposent à de graves problèmes de solvabilité dans le cas de l'annulation d'un contrat par le consommateur si le montant de l'acompte est légalement limité ; il en va de même pour l'entrepreneur bien installé qui n'est pas à l'abri de difficultés financières, surtout lorsque l'entreprise ne peut pas supporter les coûts de préfinancement des travaux.

A titre subsidiaire, **le secteur de la construction** fait remarquer que l'on ne peut pas savoir si les propositions des représentants des organisations de consommateurs se complètent ou si toute proposition doit être considérée comme excluant toutes les autres.

En plus de leur opposition de principe ci-dessus et de sa motivation, **les représentants du secteur de la construction** ajoutent que la rupture de l'équilibre entre les parties n'est pas le critère exact du caractère déraisonnable des acomptes ou, à tout le moins, n'est pas le seul critère d'évaluation. La situation personnelle de l'entrepreneur, la nature et l'importance de l'ouvrage ainsi que le laps de temps entre le paiement et l'exécution sont aussi des éléments d'appréciation importants et même déterminants.

On peut ajouter à ce qui précède que l'évaluation concrète d'une telle disposition suppose l'intervention d'un juge, donc seulement a posteriori, laquelle est sanctionnée le cas échéant. En outre, le critère d'évaluation est unilatéral, c'est-à-dire qu'on part de la situation du consommateur où il n'y a pas de place pour prendre en compte la situation financière personnelle de l'entrepreneur, la nature et l'importance des travaux ou le laps de temps entre le paiement et l'exécution. Pour les raisons précitées, **le secteur de la construction** n'est pas d'accord avec la proposition d'introduire une nouvelle clause abusive (3.1.a.). **Le secteur de la construction** peut cependant accepter qu'une clause prévoyant un acompte équivalant à 100 % du montant total présente un caractère abusif. La proposition d'un système par palier avec des paiements limités ne tient pas debout parce qu'on crée une « uniformité » alors que la demande d'acomptes correspond aux besoins individuels de chaque entreprise, lesquels doivent être évalués au cas par cas en tenant compte d'un facteur important : s'agit-il d'un travail sur mesure ou pas ?

Concernant la proposition d'élargir la loi Breyne (3.1.b.), **le secteur de la construction** fait remarquer qu'il y a une différence essentielle entre les travaux visés ici et ceux qui relèvent de la loi Breyne : vu leur importance (construction ou rénovation importante d'une habitation), les travaux "Breyne" sont financés par un prêt qui garantit à l'entrepreneur la sécurité de paiement, ce qui justifie un acompte limité (de 5%); les travaux visés ici sont précisément les travaux qui n'ont pas une telle importance, pour lesquels on recourt beaucoup moins souvent à un prêt et pour lesquels une telle sécurité de paiement n'existe pas.

Concernant la création d'un fonds de garantie (3.1.c), **le secteur de la construction** souligne que la proposition des représentants des organisations de consommateurs n'est absolument pas complète, notamment en ce qui concerne la manière dont le fonds est alimenté, la question de l'affiliation volontaire ou non. **Le secteur de la construction** n'est en tout cas pas d'accord de demander une contribution à chaque entrepreneur pour financer le fonds. Etant donné que le fonds doit servir à la protection des consommateurs, l'autorité publique doit, selon le secteur, intervenir également dans le financement.

Concernant la consignation des sommes sur un compte (3.1.d), le secteur fait remarquer qu'on ne tient absolument pas compte des raisons principales pour lesquelles des acomptes sont demandés, plus particulièrement le préfinancement de matériel.

Finalement, en ce qui concerne le registre des gages (3.1.e), le secteur fait remarquer qu'il faut voir si le système du registre des gages est suffisamment flexible pour procéder à des inscriptions et des radiations avec la rapidité nécessaire par rapport à la durée généralement courte des travaux visés en l'occurrence.

Le secteur de la construction se dit prêt à collaborer à des campagnes de sensibilisation, qui donneraient un fil conducteur au consommateur afin de le guider d'une manière juridiquement sûre

dans son refus de payer des acomptes déraisonnables, tout en tenant compte des besoins spécifiques de l'entreprise.

Il convient également d'insister sur le point de contact qui a été institué au sein des services de l'Inspection économique, dans le cadre duquel des plaintes en matière d'acomptes sont évaluées en concertation avec les organisations professionnelles de la construction et les organisations de consommateurs.

Etant donné que les situations les plus préoccupantes surviennent dans le cas de faillite, les magistrats pourraient être sensibilisés tout autant à tenir compte des pratiques des faillis en matière d'acomptes lors de l'évaluation de l'excusabilité du failli – l'excusabilité conduit en effet à la libération des dettes du failli –.

Le secteur de la construction se dit ouvert pour appréhender cette problématique spécifique par des initiatives non réglementaires. En effet, le fondement de la problématique est insuffisant pour une prendre une initiative légale et la liberté contractuelle des entreprises est injustement réduite.

IV. Conclusion

Le Conseil reconnaît le problème des acomptes déraisonnables mais ne peut pas s'accorder sur une solution.

Les représentants des organisations de consommateurs proposent certaines pistes pouvant servir de solution et sont toujours disposés à développer ou concrétiser ces pistes. Il s'agit de :

- l'inscription d'une nouvelle clause abusive dans la liste noire de l'article VI.83 CDE ;
- l'introduction d'un système par palier de paiements limités ;
- l'élargissement du champ d'application de la loi Breyne aux travaux importants comme le gros œuvre, les travaux de toiture, etc.
- la création d'un fonds de garantie pour les acomptes qui interviendrait lorsqu'une entreprise de construction affiliée ne peut plus respecter ses obligations ;
- la consignation des acomptes importants qui ne seraient libérés que lors de la fourniture du bien ou du service ;
- la possibilité pour le consommateur d'inscrire les acomptes versés au registre des gages.

Les représentants des organisations de la production, de la distribution et des classes moyennes estiment qu'il n'y a pas de base suffisante pour prendre une initiative législative mais se disent prêts à collaborer à des campagnes de sensibilisation qui peuvent remédier au problème des acomptes de façon consensuelle. S'il s'avère que les différentes campagnes de sensibilisation mises en oeuvre ne portent pas leurs fruits, **ces représentants** souhaitent collaborer à l'élaboration d'autres solutions (législatives).