



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.876/VR
du 23 mars 2026

sur

une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'relative à l'instauration d'un cadre légal ainsi qu'à l'harmonisation en matière de perception des intérêts de retard et de recouvrement vis-à-vis des organismes publics', déposée par Mme Zakia Khattabi (FR) et M. Hicham Talhi (FR) ainsi que sur les amendements (*Doc. parl.*, Ass. Réun. Comm. Comm. Comm., 2024-2025, nos. A-130/1 - B-30/1)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.876/VR
van 23 maart 2026

over

een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot invoering van een wettelijke regeling voor en harmonisatie van de inning van verwijl- en invorderingsinteressen bij overheidsinstanties', ingediend door mevrouw Zakia Khattabi (FR) en de heer Hicham Talhi (FR) en over de amendementen (*Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, 2024-2025, nrs. A-130/1 - B-30/1)

Le 5 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de l'Assemblée de la Commission communautaire commune à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours * sur une proposition de décret et ordonnance-conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'relative à l'instauration d'un cadre légal ainsi qu'à l'harmonisation en matière de perception des intérêts de retard et de recouvrement vis-à-vis des organismes publics', déposée par Mme Zakia Khattabi (FR) et M. Hicham Talhi (FR) ainsi que sur les amendements (*Doc. parl.*, Ass. Réun. Comm. Comm. Comm., 2024-2025, n^{os} A 130/1 -B.30/1).

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 10 mars 2026. Les chambres réunies étaient composées de Patrick RONVAUX, président de chambre, président, Pierre LEFRANC, président de chambre, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT et Michèle BELMESSIERI, conseillers d'État, Michel TISON et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, Béatrice DRAPIER FACCO et Eline YOSHIMI, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, et Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX, président de chambre, et Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mars 2026.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Op 5 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘tot invoering van een wettelijke regeling voor en harmonisatie van de inning van verwijl- en invorderingsinteressen bij overheidsinstanties’, ingediend door mevrouw Zakia Khattabi (FR) en de heer Hicham Talhi (FR) en over de amendementen (*Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, 2024-2025, nrs. A-130/1 - B-30/1).

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 10 maart 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Michel TISON en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, Béatrice DRAPIER FACCO en Eline YOSHIMI, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, en Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2026.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. La proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française a pour objet d'instaurer un cadre légal en vue d'harmoniser la perception des intérêts de retard et le recouvrement vis-à-vis des organismes publics. Après avoir défini le champ d'application (article 2), la proposition fixe un délai de grâce (article 3), plafonne les frais de recouvrement (article 4) et énumère les données à mentionner de manière explicite et compréhensible sur chaque mise en demeure, relance ou avertissement (article 5). Ensuite, un droit à l'erreur et des circonstances atténuantes pour les débiteurs de bonne foi sont instaurés (article 6). Enfin, l'article 7 instaure un régime transitoire visant à donner aux organismes concernés un délai de six mois pour adapter leur règlement interne, leurs courriers types et leurs procédures de recouvrement.

En même temps que la proposition, un des auteurs a également soumis pour avis un certain nombre d'amendements à sa propre proposition. L'amendement n° 1 vise à remplacer l'intitulé. L'amendement n° 2 ajoute à l'article 2 un paragraphe 3 clarifiant et verrouillant le champ d'application. L'amendement n° 3 remplace l'article 4 relatif au plafonnement des frais. L'amendement n° 4 modifie l'article 6 en vue d'harmoniser la terminologie.

RECEVABILITÉ

2. Dans la lettre de M. Bertin Mampaka Mankamba du 29 janvier 2026 accompagnant la demande d'avis, il est explicitement renvoyé à l'article 2 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973. Il ne ressort dès lors pas de la lettre que la demande d'avis a été introduite en application de l'article 4/2 des mêmes lois coordonnées, même si cette disposition contient un régime spécial pour les demandes d'avis conjointes sur des propositions et des projets de décrets et ordonnances conjoints.

L'en-tête de la lettre accompagnant la demande d'avis mentionne le « Parlement Bruxellois – Brussels Parlement » et le « Parlement francophone bruxellois ». La demande d'avis même a été inscrite comme émanant de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

L'on pourrait dès lors se demander si la demande d'avis à l'examen est conçue comme une demande d'avis conjointe au nom des trois autorités concernées (en application de

[‡] S'agissant d'une proposition de décret et ordonnance conjoints, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

l'article 4/2 des lois coordonnées), ou bien s'il s'agit d'une demande d'avis individuelle à l'initiative du président du parlement (en application de l'article 2 des lois coordonnées) d'une des trois assemblées parlementaires concernées, sans que l'on aperçoive toutefois clairement au nom de laquelle des trois assemblées la demande d'avis a été introduite.

Contacté par le greffe de la section de législation, le délégué a indiqué que la demande d'avis a été introduite conjointement par la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune (ci-après : la « COCOM ») et la Commission communautaire française (ci-après : la « COCOF ») au sens de l'article 4/2 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. La lettre d'accompagnement de la demande d'avis, qui indique que celle-ci est fondée sur l'article 2 des lois coordonnées, contient dès lors une erreur.

À cela s'ajoute que le dossier communiqué à la section de législation ne permet pas de déterminer précisément si la demande d'avis émane également de la COCOF. En effet, le dossier ne contient ni le texte de la proposition de décret et ordonnance conjoints, rédigée en langue française, qui aurait été examinée par l'assemblée de la COCOF ni la référence aux travaux parlementaires de cette assemblée. Ce n'est qu'en consultant le compte-rendu de la séance plénière de l'assemblée de la COCOF du 15 juillet 2025 qu'il est finalement apparu que la proposition a été effectivement prise en considération par cette assemblée, avant d'être envoyée à la commission interparlementaire.

Si cette manière de solliciter l'avis motivé de la section de législation est critiquable puisqu'elle laisse planer un doute sur l'identité des autorités à l'origine de la demande et sur le fondement légal de la saisine, la demande d'avis peut néanmoins être considérée comme recevable, puisqu'il a été *in fine* possible d'établir qu'elle a été déposée de manière conjointe par le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et les assemblées de la COCOM et de la COCOF au sens de l'article 4/2 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Le demandeur d'avis est néanmoins invité à veiller, lors de futures demandes d'avis, à ce que le fondement de la demande d'avis soit correctement reproduit et à ce que le dossier législatif correspondant soit constitué de manière correcte et complète.

COMPÉTENCE

3. La proposition instaure un cadre harmonisé qui lui est propre, applicable en cas de retard de paiement en ce qui concerne les créances des organismes relevant de son champ d'application (article 2, § 1^{er}) pour autant qu'il ne s'agisse pas d'intérêts moratoires prévus par la loi en matière fiscale fédérale ni de sanctions administratives ayant un caractère pénal, qui sont exceptés du champ d'application (article 2, § 2).

Pour atteindre leurs objectifs, les auteurs de la proposition entendent recourir à la forme d'un décret et ordonnance conjoints, adopté sur le fondement de l'article 92*bis*/1, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

L'article 92*bis*/1, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que « les communautés et les régions peuvent adopter des décrets conjoints [...] portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun ».

L'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend cette disposition applicable aux institutions bruxelloises sous réserve de certaines adaptations procédurales.

Comme la section de législation l'a déjà observé ¹, bien que l'instrument « décret et/ou ordonnance conjoints » vise surtout à permettre que « les différents Parlements concernés donnent leur assentiment à un texte dont certaines parties ne relèvent pas de leur compétence mais de celle des autres Parlements qui adoptent un texte identique par décret ou ordonnance » ², les termes utilisés à l'article 92*bis*/1, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 sont suffisamment larges pour pouvoir adopter également, sur son fondement, un décret ou ordonnance conjoints contenant un dispositif uniforme dans des matières pour lesquelles chacun des législateurs, chacun en ce qui le concerne, est compétent.

Il faut néanmoins rappeler à cet égard que le choix de l'instrument « décret et ordonnance conjoints » implique que, désormais, chacun des législateurs concernés pourra encore uniquement modifier sa propre législation, soit en adoptant un décret ou ordonnance conjoints modificatif avec les autres législateurs concernés (article 92*bis*/1, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980), soit en abrogeant unilatéralement le décret et ordonnance conjoints, après concertation avec les autres parlements au sein d'une commission interparlementaire (article 92*bis*/1, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980). Une méthode moins radicale pour l'autonomie de chacun des législateurs consisterait à ce que chaque législateur, dans les matières de son ressort, adopte un décret distinct ou une ordonnance distincte propre ayant entre eux un contenu uniforme.

4.1. La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité qui signifie que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur ³.

Il ressort des développements de la proposition que ses auteurs ont entendu s'inspirer du régime instauré par la loi du 4 mai 2023 'portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique', dont l'objectif est de protéger le consommateur en cas de retard de paiement d'une dette vis-à-vis d'une « entreprise ». Comme ils

¹ Voir notamment l'avis 74.490/VR donné le 15 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoint de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 23 mai 2024 'portant le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité', *Doc. parl.*, Ass. Réun. C.C.C., 2023-2024, n° B-188/1, pp. 137-165, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2023-2024, n° A-834/1, pp. 137-165 et *Doc. parl.*, Ass. Comm. Comm. fr., 2023-2024, n° 149/1, pp. 89-108.

² Avis 52.303/AG donné le 20 novembre 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 1815/2, p. 5, observation 7.

³ Voir par exemple C.C., 20 mai 2021, n° 71/2021, B.8.5 ; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B. 11.1 ; C.C., 23 janvier 2019, n° 1/2019, B.10 ; C.C., 15 octobre 2015, n° 141/2015, B.10.

l'expliquent dans les développements, les auteurs de la proposition ont ainsi voulu mettre en place un régime qui « régul[e] les frais imposés par les organismes publics qui relèvent des autorités régionales, communautaires ou communales ». Or, contrairement à ce qui est exposé dans les développements de la proposition, le régime de la loi du 4 mai 2023 n'a pas seulement vocation à s'appliquer à des entreprises privées, mais également à des organismes publics, lorsque ceux-ci exercent une activité économique⁴. Bien que les auteurs de la proposition semblent avoir pour objectif d'instaurer un dispositif complémentaire à la réglementation fédérale, force est de constater que la proposition risque ainsi de faire double emploi avec cette réglementation fédérale dans certains cas.

Il n'est toutefois pas simple de déterminer dans quelle mesure il en va ainsi. Comme il sera exposé en détail ci-dessous dans l'observation formulée sous l'article 2, le champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* de la proposition examinée est en effet particulièrement flou.

4.2. La proposition de décret et ordonnance conjoints impose aux autorités et organismes qu'elle vise des règles applicables à différents aspects liés à la gestion de certaines de leurs créances.

Les communautés et régions disposent d'un budget et d'une comptabilité propres dont les règles et principes sont fixés principalement par l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi spéciale du 16 janvier 1989, notamment l'article 50⁵. Il se dégage de ces

⁴ Il ressort en effet du commentaire des articles du projet de loi ayant mené à l'adoption de la loi du 4 mai 2023 que « [l]a notion d'entreprise est à interpréter de manière très large car elle fait référence à toute activité économique exercée de manière durable et récurrente. On entend par activité économique, l'offre de biens ou de services sur un marché. Il s'agit donc de toute personne physique ou morale qui offre des biens ou des services et participe de cette manière à la vie des affaires. L'activité indique qu'il ne doit pas s'agir d'une action ponctuelle mais plutôt d'une activité durable sur le marché, créant une concurrence avec d'autres entreprises. Ni la forme juridique ni le mode de financement de l'entreprise ne jouent un rôle. Il peut s'agir à la fois d'une personne physique, d'une personne morale, d'une association ou d'une personne publique. Par conséquent, toute entité exerçant une activité économique de manière durable peut être considérée comme une entreprise. Ce qui peut aussi être le cas d'un organisme public.

En effet, au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne: 'S'agissant, plus précisément, de la notion d'entreprise publique', figurant à l'article 8 de la directive 98/5, il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une entité intégrée dans l'administration publique exerce des activités qui présentent un caractère économique et ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique, elle doit être considérée comme une telle entreprise (voir, en ce sens, arrêts du 27 octobre 1993, Decoster, C-69/91, Rec. p. I-5335, point 15 ; du 14 septembre 2000, Collino et Chiappero, C-343/98, Rec. p. I-6659, point 33, ainsi que du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commission, C-113/07 P, Rec. p. I-2207, point 82). (C-225/09 JACUBOWSKA/MANNEGIA).

Ainsi, les organismes publics sont considérés comme des entreprises en ce qui concerne leurs activités qui ne font pas partie de leur mission légale d'intérêt général. Par exemple, une commune qui gère une piscine, une bibliothèque ou un centre culturel, sera considérée comme 'entreprise' pour ces types d'activités. Ce qui ne sera pas le cas lorsqu'elle encaissera les frais d'émission d'une carte d'identité, cette activité relevant de ses missions de service public et n'ayant de ce fait, pas de caractère 'économique'. De même, un établissement d'enseignement public n'est pas considéré comme une entreprise lorsqu'il dispense l'enseignement (mission d'intérêt public), mais bien lorsque, par exemple, il loue ses locaux à des particuliers.

Un autre exemple est celui de la perception des frais de stationnement (fréquemment réalisées par des sociétés privées agissant pour le compte d'une commune). Cette activité de la commune est à considérer comme une activité économique et relève donc de la notion 'd'entreprise' telle que définie ici (voir notamment Justice de paix 5e Canton Bruxelles, 12 août 2011, non publié), Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3132/001, pp. 12-13.

⁵ Voir aussi la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

dispositions, en faveur des communautés et des régions, une autonomie d'organisation de leurs budget et comptabilité, dans les limites de la loi adoptée sur la base de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Cette autonomie comprend le pouvoir de régler la gestion et le statut de leurs propres créances.

En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les communautés et les régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital. Le décret ou l'ordonnance peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret ou l'ordonnance en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle. Cette disposition a été rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et à la COCOM par l'article 63 de la même loi spéciale (pris en exécution de l'article 135 de la Constitution). En ce qui concerne la COCOF, celle-ci se voit conférer dans les décrets dits de transfert les mêmes compétences, y compris celle découlant de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁶, que celles attribuées à la Communauté française dans les matières transférées sur la base de l'article 138 de la Constitution. C'est dans cet article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 que les parties à la proposition de décret et ordonnance conjoints puisent le pouvoir de régler la gestion des créances des entités qu'elles ont créées et auxquelles elles ont conféré la personnalité juridique.

Par ailleurs, les régions sont compétentes, d'une part, pour régler, entre autres, l'organisation et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, des collectivités supracommunales, et des agglomérations et des fédérations de communes (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989) et, d'autre part, pour les associations de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 8^o, de la même loi spéciale). Ces dispositions de la loi spéciale autorisent la proposition de décret et ordonnance conjoints à régler la gestion des créances des autorités et organismes visés à son article 2 lorsque ceux-ci relèvent de la catégorie des pouvoirs subordonnés au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 sous la réserve, le cas échéant, du respect du principe de l'autonomie locale ⁷.

4.3. La proposition ne peut empiéter sur les compétences de l'Etat fédéral.

⁶ Voir article 3, § 2, du décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 'relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' ; article 4, 1^o, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁷ Voir parmi beaucoup d'autres : C.C., 12 février 2015, n° 16/2015, B.14.4 : « L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir ».

Or, des difficultés apparaissent au regard de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui attribue explicitement la compétence en matière de protection des consommateurs à l'autorité fédérale.

En effet, compte tenu du caractère imprécis du champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* de la proposition examinée, il ne peut être exclu que celle-ci règle des situations dans lesquelles un organisme public procède à la récupération de créances qui relèvent du champ d'application du livre XIX du Code de droit économique. La question de savoir si tel est le cas dépend de la nature de la créance ⁸, de la nature du débiteur ⁹ et de la qualité en laquelle l'entité mentionnée à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition (le créancier) est intervenue ¹⁰.

Il découle de ce qui précède qu'il peut y avoir des cas dans lesquels le dispositif proposé fera double emploi avec la réglementation fédérale, ce qui pose problème du point de vue de la répartition des compétences, mais qu'il y aura aussi des cas dans lesquels il n'en sera pas ainsi et pour lesquels les trois autorités bruxelloises sont compétentes. La définition du champ d'application du dispositif proposé dans la proposition et les amendements rend cependant très difficile la distinction entre ces cas.

4.4. En tout état de cause, si la proposition examinée devait avoir pour effet de régler des situations qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de protection des consommateurs, les législateurs agissant conjointement ne pourraient maintenir le dispositif envisagé qu'en recourant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹¹.

L'application de cette disposition exige qu'il soit établi, par l'entité qui y a recours, que l'empiètement de compétences est nécessaire à l'exercice de sa compétence. Selon la

⁸ En ce qui concerne la nature de la créance, il y a lieu d'observer que le livre XIX du CDE s'applique uniquement aux dettes d'un consommateur à l'égard d'une entreprise et porte en substance sur des dettes contractuelles pouvant entraîner un retard de paiement de la part du consommateur (article XIX.1 du CDE). Le dispositif proposé est – sauf pour les exceptions contenues à l'article 2, § 2, proposé et dans l'amendement n° 2 – en principe applicable à toutes les créances des entités énumérées à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition.

⁹ Conformément à l'article XIX.1 du CDE, le régime inscrit dans le livre XIX du CDE est uniquement applicable aux consommateurs, à savoir, conformément à l'article I.1, 2°, du CDE : « toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ». La proposition ne limite pas le champ d'application personnel dans le chef du débiteur. Contrairement aux exemples cités dans les développements de la proposition, cette dernière portera donc aussi sur les créances à l'égard d'entreprises.

¹⁰ Conformément à l'article XIX.1 du CDE, le livre XIX du CDE s'applique aux dettes de consommateurs à l'égard d'entreprises, définies spécifiquement pour le livre XIX du CDE comme étant « toute personne physique ou morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations » (article I.22/1, 4°, du CDE). Comme lors de l'examen des entités auxquelles le dispositif s'applique, on ne peut exclure qu'au moins un certain nombre des entités visées à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition, telles que les gestionnaires de parkings ou les piscines publiques, doivent être considérées comme des entreprises pour l'application du titre XIX du Code. Cela n'exclut cependant pas que ces entités, en ce qui concerne leurs transactions, agissent non en tant qu'entreprises, mais en tant qu'administrations publiques, lorsqu'elles mènent des activités qui sont des missions de service public sans caractère économique, de sorte que, sous cet angle, il n'y a qu'un chevauchement partiel entre le dispositif proposé et le titre XIX du CDE. Voir également au sujet de cette notion d'entreprise, *supra*, note de bas de page 4.

¹¹ Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et à la COCOM par l'article 63 de la même loi spéciale. Pour la COCOF, il y a lieu de se référer aux décrets dits de transfert adoptés sur la base de l'article 138 de la Constitution (voir note de bas de page 6).

jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est également requis que la matière puisse se prêter à un règlement différencié et que l'incidence sur la matière réglée ne soit que marginale ¹².

À cet égard, la section de législation doute que la condition de nécessité puisse être rencontrée par la proposition examinée, étant donné que, dans l'hypothèse envisagée, la situation est déjà réglée, et donc le consommateur est déjà protégé de manière équivalente, par la législation fédérale, à savoir le titre 1^{er} « Paiement de dettes de consommateurs à l'égard d'entreprises » du livre XIX « Dettes du consommateur » du Code de droit économique, même si le niveau de protection offert par cette réglementation fédérale n'est pas identique à celui du dispositif proposé.

4.5. En conclusion, le législateur veillera à assurer une correcte articulation entre la proposition examinée et le livre XIX, titre 1^{er}, du Code de droit économique afin de ne pas générer des conflits de compétences.

Bien qu'il ne soit d'ordinaire pas recommandé de délimiter le champ d'application de la réglementation d'une autorité sur la base de la législation d'une autre autorité, il apparaît au Conseil d'État que – compte tenu de l'articulation complexe des éléments mentionnés aux observations 4.1 à 4.3 – une option efficace pourrait être de compléter l'article 2 par un nouveau paragraphe disposant que le présent décret et ordonnance conjoints ne s'applique que si aucune autre réglementation fédérale sur les créances n'est applicable ¹³. On pourrait ainsi garantir que la réglementation bruxelloise soit complémentaire à la réglementation fédérale, comme semblent le vouloir les auteurs de la proposition, et qu'elle ne fasse pas double emploi avec celle-ci. En revanche, un certain nombre des exemples donnés dans les développements de la proposition, en particulier lorsqu'ils concernent des services aux consommateurs, ne relèveront probablement plus du dispositif proposé, dès lors qu'ils ont déjà été réglés par l'autorité fédérale. Il faudra le préciser dans le cadre de l'examen ultérieur de la proposition et des amendements.

CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ

5. L'article 2 de la proposition détermine les différentes catégories de créanciers auxquelles la proposition est applicable (article 2, § 1^{er}) et exclut certaines dettes – « intérêts moratoires prévus par la loi en matière fiscale fédérale » et « sanctions administratives ayant un caractère pénal » – du champ d'application matériel du dispositif (article 2, § 2). L'amendement n° 2 vise à préciser davantage ce champ d'application matériel en ajoutant à l'article 2 un troisième paragraphe dont l'alinéa 1^{er} dispose que « [l]e présent décret et ordonnanc[e] conjoints s'applique aux pratiques de recouvrement administratif mises en œuvre par les organismes publics visés au paragraphe 1^{er}, relatives à des créances résultant de l'utilisation d'un service public ou de la perception de redevances administratives, y compris lorsque ces créances sont régies par un cadre réglementaire sectoriel, pour ce qui concerne les modalités de

¹² Cette jurisprudence est constante depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 7 du 20 décembre 1985.

¹³ À cet égard, il ne s'agit pas uniquement du livre XIX du CDE. Il ressort de l'article 2, § 2, proposé et de l'amendement n° 2 – bien que, ainsi qu'il est exposé ci-après, leur formulation soit malheureuse (observations 6.2 et 6.3) – que les auteurs de la proposition sont conscients du fait que des règles particulières de recouvrement pourraient également s'appliquer à un certain nombre d'autres créances, telles que les dettes fiscales. Une réserve générale rendrait aussi ces exceptions *ad hoc* superflues et éviterait d'autres problèmes liés à la répartition des compétences.

rappel, de recouvrement amiable et les frais y afférents », et dont l'alinéa 2 énumère encore davantage de créances qui sont exclues du champ d'application matériel ¹⁴.

Bien que les auteurs de la proposition et l'auteur de l'amendement semblent avoir pour but de délimiter suffisamment le champ d'application du dispositif proposé, en particulier vis-à-vis de régimes relevant de la compétence de l'autorité fédérale, la formulation peu précise du champ d'application tant personnel que matériel soulève des questions en ce qui concerne la portée réelle du dispositif.

Article 2, § 1^{er}, de la proposition

6.1.1. L'énumération des créanciers appelle les observations suivantes.

- *Les autorités visées à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o*

6.1.2. Selon l'article 2, § 1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o, le champ d'application de la proposition examinée s'étend aux autorités administratives « qui relèvent » respectivement de la Région, de la COCOM et de la COCOF. Le texte néerlandais définit quant à lui les entités en question comme les autorités administratives « die onder de bevoegdheid (...) vallen » respectivement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française.

Il existe donc une discordance entre les versions néerlandaise et française du texte de la proposition (« qui relèvent de la Région » en français mais « die onder de bevoegdheid van het Gewest vallen » en néerlandais ; cette remarque vaut *mutatis mutandis* pour les autorités qui « relèvent » de la COCOM et de la COCOF).

Par ailleurs, la formule « autorités administratives qui relèvent de la Région, de la COCOM et de la COCOF » étant particulièrement vague, il n'est, dans le contexte de la proposition, pas clair quelles autorités administratives sont concrètement visées. Cette notion inclut-elle les services de l'administration centrale ? Vise-t-elle, aussi ou plutôt exclusivement, les organismes érigés par ces entités fédérées sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980

¹⁴ Il s'agit des :

« 1^o (...) créances fiscales, parafiscales ou assimilées, régies notamment par le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale ;

2^o (...) amendes administratives à caractère pénal ou assimilées ;

3^o (...) créances assorties d'un titre exécutoire ou relevant d'une procédure juridictionnelle ou quasi juridictionnelle ;

4^o (...) créances indemnitaires résultant de dommages causés au domaine public ou à des biens publics ;

5^o (...) créances résultant de relations contractuelles individualisées ou de décisions juridictionnelles, lorsqu'elles font l'objet de mécanismes spécifiques de recouvrement ou d'exécution prévus par une norme supérieure ou par une décision de justice ».

de réformes institutionnelles ? Est-ce l'intention des auteurs de la proposition d'inclure encore d'autres organismes publics ? ¹⁵

La proposition sera réexaminée au regard de cette remarque fondamentale.

- *Les autorités visées à l'article 2, § 1^{er}, 3^o*

6.1.3. Deux questions se posent en ce qui concerne les autorités administratives qui exercent les compétences dévolues à l'agglomération bruxelloise.

En premier lieu, on n'aperçoit à nouveau pas clairement ce qu'il faut entendre par les autorités administratives concernées.

Il faut relever en deuxième lieu que, contrairement à ce qui est le cas en ce qui concerne les communes (article 2, § 1^{er}, 6^o), aucune réserve n'est émise selon laquelle le dispositif s'applique uniquement lorsque ces autorités administratives « exercent, en tant que collectivité décentralisée, des matières relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française ». Il apparaît au Conseil d'État qu'au moins un certain nombre de missions de l'agglomération sont cependant assurées par les institutions bruxelloises en tant que pouvoirs subordonnés de l'autorité fédérale. Le dispositif proposé ne pourrait pas trouver à s'appliquer aux créances concernant ces missions fédérales.

- *Les autorités visées à l'article 2, § 1^{er}, 5^o*

6.1.4. En ce qui concerne les intercommunales sur lesquelles la Région exerce la tutelle, il ne semble pas y avoir de problème *ratione personae* pour autant que ces intercommunales ne dépassent pas les frontières régionales.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que certaines de ces intercommunales peuvent être considérées comme des « entreprises » pour l'application de l'article XIX.2 du CDE, de sorte qu'il ne peut être exclu qu'un autre régime s'applique déjà, du moins en ce qui concerne les créances résultant d'une relation contractuelle avec les consommateurs. Il est toutefois possible d'y remédier moyennant une réserve générale (observation 4.5).

- *Les autorités visées à l'article 2, § 1^{er}, 6^o*

6.1.5. Selon la proposition, les communes ne relèvent du champ d'application personnel du régime proposé que « lorsqu'elles exercent, en tant que collectivité décentralisée, des matières relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française ».

Il semble que l'on puisse déduire de cette définition que les communes relèvent du champ d'application personnel si elles agissent dans le cadre d'un intérêt partagé avec la Région

¹⁵ L'attention du législateur est attirée sur le fait que la notion d'« autorité administrative » est une notion fluctuante au gré de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, sous le contrôle de la Cour de cassation.

de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune ou la Commission communautaire française.

Il apparaît en revanche au Conseil d'État que tel n'est pas le cas lorsque les communes agissent dans des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale. Le contraire se heurterait en effet aux règles répartitrices de compétences. Il est néanmoins recommandé de préciser ce point lors de l'examen de la proposition.

En revanche, il n'apparaît pas du tout clairement si les communes relèvent également du champ d'application du dispositif proposé dans les cas où elles agissent dans le cadre de leur intérêt communal propre. Étant donné que la Région de Bruxelles-Capitale est habilitée à adopter des dispositions relatives aux finances des communes (observation 4.2), cela semble admissible au regard des règles répartitrices de compétences si tel était le cas ; toutefois, il ne ressort ni du texte ni des développements de la proposition s'il en va effectivement ainsi. Le texte de l'article 2, § 1^{er}, 6^o, de la proposition doit être précisé sur ce point.

Enfin, à l'instar des intercommunales, il ne peut être exclu *a priori* que pour certaines activités auxquelles elles se livrent, les communes peuvent être considérées comme des « entreprises » pour l'application de l'article XIX.2 du CDE, de sorte qu'elles sont déjà soumises à un autre régime en ce qui concerne les créances résultant d'une relation contractuelle avec les consommateurs. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 4 mai 2023 'portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique' ¹⁶, que tel est le cas de la gestion du stationnement payant sur la voirie publique, de sorte que la perception des frais y relatifs relève du Code de droit économique. Il est toutefois possible d'y remédier moyennant une réserve générale (observation 4.5).

- *Les organismes visés à l'article 2, § 1^{er}, 7^o et 8^o*

6.1.6. Il n'est pas possible non plus de déterminer avec suffisamment de précision les nombreux organismes visés à l'article 2, § 1^{er}, 7^o et 8^o, ni d'ailleurs le critère de distinction entre les deux catégories mentionnées. Dans les deux cas, l'organisme doit être chargé d'une mission de service public et être subventionné « majoritairement » ou « au minimum à 50 % » par une autorité bruxelloise, de sorte que ces deux catégories semblent se recouper en grande partie.

Ainsi formulés, ces points sont susceptibles de concerner tant des opérateurs publics que des opérateurs privés, le cas échéant subventionnés et chargés d'autres missions d'intérêt général par d'autres niveaux de pouvoir, potentiellement dans le cadre de transactions commerciales avec des particuliers alors que tant le titre ¹⁷ que les commentaires de la proposition ne visent que les organismes publics qui relèvent des autorités de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française.

Par ailleurs, ici également, ni le dispositif ni les développements de la proposition ne permettent de cerner l'articulation de cette inclusion avec le cadre normatif fédéral, en particulier

¹⁶ Voir la note de bas de page 4.

¹⁷ La modification suggérée au titre par l'amendement n° 1 ne change pas ce constat. Il est d'ailleurs rappelé de manière générale que les titres et autres intitulés de subdivisions d'un texte n'ont en soi pas de portée normative.

le livre XIX du Code de droit économique. Il est toutefois possible d'y remédier moyennant une réserve générale (observation 4.5).

L'extension du champ d'application de la proposition à ces organismes s'avère dès lors vague et contraire aux intentions exprimées par ses auteurs. Une telle extension pourrait conduire à régir des situations relevant de compétences fédérales, voire d'autres entités fédérées.

Article 2, § 2, de la proposition

6.2.1. L'article 2, § 2, proposé donne lieu aux observations suivantes en ce qui concerne les exceptions au champ d'application matériel.

6.2.2. En ce qui concerne les « intérêts moratoires prévus par la loi en matière fiscale fédérale », il faut constater que cette matière relève, par sa nature, des compétences fédérales. Il ne s'agit en outre que d'un aspect partiel mineur du dispositif plus large de recouvrement des créances fiscales fédérales. En prévoyant cette exception, la proposition donne injustement l'impression qu'il appartient à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune ou à la Commission communautaire française de disposer que les intérêts moratoires doivent être exceptés, et la question se pose en outre de savoir si d'autres aspects du recouvrement des créances fiscales fédérales relèvent ou non du dispositif¹⁸. La pertinence de cette exception n'est en outre pas claire, dès lors que les créanciers visés à l'article 2, § 1^{er}, ne semblent avoir aucune emprise sur ces intérêts moratoires.

On omettra dès lors cette exception¹⁹.

6.2.3. En ce qui concerne les sanctions administratives ayant un caractère pénal, force est de constater tout d'abord qu'il est inhabituel qu'un texte normatif se réfère au concept de sanction administrative « ayant un caractère pénal », étant donné que ce caractère doit être déterminé *in concreto*, c'est-à-dire à l'égard d'une sanction bien précise, par l'administration sous le contrôle du juge. La référence, dans la proposition examinée, aux sanctions administratives à caractère pénal est donc totalement floue. Le fait qu'il puisse être raisonnablement supposé que la proposition examinée entende faire référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme permettant de déterminer si une sanction a un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et donc aux conséquences qui en découlent en termes de garanties en faveur du justiciable ou de l'administré ne change pas ce constat.

À cela s'ajoute que, souvent, le caractère pénal d'une sanction administrative ne sera pas évident, ni pour l'autorité qui inflige la sanction – qui doit savoir si elle est tenue ou non de respecter les dispositions matérielles et procédurales des articles 3 à 6 de la proposition lors du recouvrement de la sanction – ni pour la personne sanctionnée qui, aux fins de l'application de l'article 4, § 2, de la proposition, doit savoir si les dispositions contraires peuvent être réputées non

¹⁸ Se pose dès lors aussi la question de l'applicabilité de la proposition aux taxes et prélèvements des autorités administratives visées à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition.

¹⁹ Il en va de même pour l'article 4, § 2, proposé, tel qu'il est remplacé par l'amendement n° 3, qui vise à excepter de manière plus générale du décret et de l'ordonnance conjoints tous les intérêts moratoires applicables en vertu de la législation ou de la réglementation fédérale.

écrites et si elle peut donc ignorer sans risque d'éventuelles demandes de paiement de frais de recouvrement supérieurs à ceux mentionnés à l'article 4, § 1^{er}, de la proposition. Le Conseil d'État estime par conséquent que le critère « sanctions administratives ayant un caractère pénal » n'offre pas une sécurité juridique suffisante au citoyen ni aux autorités pour l'application du dispositif, et ne perçoit pas non plus la pertinence de la distinction qui serait ainsi opérée entre les sanctions administratives « non pénales » et les sanctions administratives « pénales ».

Cette exception doit par conséquent être également omise ou, à tout le moins, être clarifiée.

Amendement n° 2 – article 2, § 3, proposé

6.3.1. L'amendement n° 2 complète l'article 2 par un paragraphe 3. Son alinéa 1^{er} délimite de manière positive le champ d'application et utilise à cet effet la notion de « pratiques de recouvrement administratif ». L'alinéa 2 énumère un certain nombre de créances et d'amendes qui sont exceptées du champ d'application.

Ce paragraphe soulève également un certain nombre de questions en ce qui concerne la délimitation concrète du champ d'application.

6.3.2. La portée de l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, proposé n'est pas claire. En effet, sur la base de l'article 2, § 1^{er}, de la proposition, il n'y a pas véritablement de raison de douter du fait que la proposition serait applicable aux « créances résultant de l'utilisation d'un service public ou de la perception de redevances administratives », la portée de ce dernier terme n'étant pas claire mais étant comprise par le Conseil d'État comme des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution qui sont imposées par une des entités mentionnées à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition. La précision selon laquelle le dispositif proposé est également applicable « lorsque ces créances sont régies par un cadre réglementaire sectoriel, pour ce qui concerne les modalités de rappel, de recouvrement amiable et les frais y afférents » soulève quant à elle la question de savoir à quelles normes précisément on entend déroger. Il faudrait préciser ce point dans la suite de l'examen de l'amendement.

Il faut en outre rappeler ici aussi que la proposition ne devrait justement pas pouvoir déroger au cadre réglementaire sectoriel si celui-ci découle de la réglementation fédérale, à l'instar du livre XIX du CDE. Une réserve générale peut cette fois encore offrir une solution (observation 4.5).

6.3.3. L'alinéa 2 soulève également toute une série de questions.

Il n'apparaît ainsi pas clairement ce qui est visé par le terme « créances [...] parafiscales ou assimilées ». En tout cas, ni l'ordonnance du 4 avril 2024 'portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale' ni l'ordonnance du 16 mai 2024 'portant le Code des finances publiques de la Commission communautaire commune' ne mentionnent la notion de « créances parafiscales ».

Si, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il peut déjà y avoir un doute quant à savoir quelles amendes administratives ont un caractère pénal, il est *a fortiori* difficile de déterminer

quelles amendes y sont « assimilées ». Cette exception au champ d'application matériel de la proposition est ainsi source de davantage d'insécurité juridique encore que l'article 2, § 2, 2°, de la proposition (observation 6.2.3).

Il n'apparaît pas clairement ce qu'il convient d'entendre par le terme « procédure [...] quasi juridictionnelle » à l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, proposé. Il faudrait à tout le moins le préciser dans la suite de l'examen de l'amendement.

Il n'apparaît pas non plus clairement quelles créances sont visées précisément au 5°.

Interrogé sur ce point, le délégué désigné par les auteurs de la proposition a reconnu que la proposition et les amendements manquaient de précision.

Amendement n° 3

7. L'amendement n° 3 remplace l'article 4 de la proposition qui concerne le plafonnement des frais de recouvrement. En ce que l'article 4, § 2, ainsi remplacé vise les « intérêts moratoires applicables en vertu d'une loi ou d'une réglementation fédérale », l'observation formulée sous le point 6.2.2, à propos de l'article 2, § 2, 1°, de la proposition examinée, peut être réitérée *mutatis mutandis*.

8. Compte tenu du principe de sécurité juridique et du principe de prévisibilité, qui ne sont pas respectés en raison des incertitudes quant au champ d'application, la proposition doit être réexaminée en profondeur à la lumière des observations qui précèdent.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

9. L'article 7 de la proposition vise à instaurer un régime transitoire pour donner aux organismes concernés un délai de six mois pour adapter leurs règlements internes, courriers-types et procédures de recouvrement « à compter de [l']entrée en vigueur » du décret et ordonnance conjoints proposé. Bien que l'objectif de cette disposition soit clair, à savoir accorder aux organismes concernés un délai suffisant pour se préparer au nouveau dispositif, la disposition proposée ne permet pas de l'atteindre. Le régime transitoire ne prenant effet qu'après l'entrée en vigueur des dispositions du décret et ordonnance conjoints à adopter, les organismes concernés devront de toute façon appliquer le dispositif en question pendant cette période, alors même qu'ils doivent encore justement s'y préparer.

Il est toutefois possible d'y remédier en formulant l'entrée en vigueur et le régime transitoire comme suit :

« Le présent décret et ordonnance conjoints entre en vigueur le [six mois dans le futur] et est appliqué pour la première fois aux créances recouvrées à partir de cette date ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie strekt tot invoering van een wettelijke regeling voor en harmonisatie van de inning van verwijl- en invorderingsinteressen bij overheidsinstanties. Na het toepassingsgebied te hebben bepaald (artikel 2) wordt een respijtermijn vastgesteld (artikel 3), wordt een maximumbedrag voor de invorderingskosten bepaald (artikel 4) en worden de gegevens opgesomd die op uitdrukkelijke en begrijpelijke wijze moeten worden vermeld op elke ingebrekestelling, aanmaning of waarschuwing (artikel 5). Verder worden een recht op vergissing ingevoerd alsook verzachtende omstandigheden voor schuldenaars die te goeder trouw zijn (artikel 6). Ten slotte voert artikel 7 een overgangsregeling in die beoogt om de bedoelde instanties zes maanden de tijd te geven om hun interne reglement, standaardbrieven en invorderingsprocedures aan te passen.

Samen met het voorstel worden ook een aantal amendementen van een van de indieners op het eigen voorstel om advies voorgelegd. Amendement nr. 1 beoogt een vervanging van het opschrift. Amendement nr. 2 voegt een paragraaf 3 aan artikel 2 toe ter verduidelijking en vergrendeling van het toepassingsgebied. Amendement nr. 3 vervangt artikel 4 dat verband houdt met het maximumbedrag van de kosten. Amendement nr. 4 wijzigt artikel 6 om de terminologie te harmoniseren.

ONTVANKELIJKHEID

2. In de brief van 29 januari 2026 van dhr. Bertin Mampaka Mankamba met de adviesaanvraag wordt uitdrukkelijk verwezen naar artikel 2 van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973. Uit de brief blijkt bijgevolg niet dat de adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 4/2 van diezelfde gecoördineerde wetten, ook al bevat die bepaling een bijzondere regeling voor gezamenlijke adviesaanvragen over voorstellen en ontwerpen van gezamenlijke decreten en ordonnanties.

Het briefhoofd van de begeleidende brief bij de adviesaanvraag vermeldt het “Parlement Bruxellois – Brussels Parlement” en “Parlement francophone bruxellois”. De adviesaanvraag zelf werd ingeschreven als komende van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Bijgevolg is er twijfel mogelijk of de voorliggende adviesaanvraag bedoeld is als

[‡] Aangezien het om een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

een gezamenlijke adviesaanvraag namens de drie betrokken overheden (met toepassing van artikel 4/2 van de gecoördineerde wetten), dan wel of het gaat om een individuele adviesaanvraag op initiatief van de parlementsvoorzitter (met toepassing van artikel 2 van de gecoördineerde wetten) van een van de drie betrokken parlementaire assemblees, zonder dat dan evenwel duidelijk is namens welk van de drie assemblees de adviesaanvraag werd ingediend.

De griffie van de afdeling Wetgeving heeft daarover contact opgenomen met de gemachtigde. Die heeft verklaard dat de adviesaanvraag gezamenlijk is ingediend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: “GGC”) en de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: “COCOF”) in de zin van artikel 4/2 van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’. De begeleidende brief bij de adviesaanvraag waarin staat dat die aanvraag op artikel 2 van de gecoördineerde wetten steunt, bevat dus een vergissing.

Daarbij komt dat uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, niet duidelijk kan worden opgemaakt of de adviesaanvraag ook van de COCOF uitgaat. Het dossier bevat namelijk noch de tekst van het in het Frans gestelde voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie die de vergadering van de COCOF zou hebben onderzocht, noch een verwijzing naar de parlementaire werkzaamheden van die vergadering. Pas na raadpleging van het verslag van de plenaire vergadering van de COCOF van 15 juli 2025 bleek uiteindelijk dat het voorstel daadwerkelijk door die vergadering in overweging genomen is voordat het naar de interparlementaire commissie werd overgezonden.

Die manier om het gemotiveerde advies van de afdeling Wetgeving in te winnen is vatbaar voor kritiek omdat ze twijfel laat bestaan over de identiteit van de overheden waarvan de aanvraag uitgaat en over de grondslag van de adviesaanvraag. Toch kan de adviesaanvraag als ontvankelijk worden beschouwd, aangezien uiteindelijk kon worden aangetoond dat ze gezamenlijk door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en door de vergaderingen van de GGC en van de COCOF werd ingediend in de zin van artikel 4/2 van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

De adviesaanvrager wordt niettemin gevraagd om er bij toekomstige adviesaanvragen over te waken dat de grondslag van de adviesaanvraag correct wordt weergegeven, en dat het overeenstemmende wetgevingsdossier correct en volledig wordt samengesteld.

BEVOEGDHEID

3. Het voorstel voert een eigen, geharmoniseerde regeling in die geldt bij betalingsachterstand met betrekking tot de schuldvorderingen van de instanties die onder de toepassing ervan worden gebracht (artikel 2, § 1) in zoverre het niet gaat om de verwijlintresten waarin de federale belastingwetgeving voorziet en de administratieve sancties van strafrechtelijke aard, die worden uitgezonderd van het toepassingsgebied (artikel 2, § 2).

Om hun doelstellingen te bereiken willen de indieners van het voorstel de regeling invoeren in de vorm van een gezamenlijk decreet en ordonnantie, aangenomen op grond van artikel 92bis/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,

juncto artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Artikel 92*bis*/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat “de gemeenschappen en de gewesten gezamenlijke decreten (...) [kunnen] aannemen die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven”.

Artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 maakt die bepaling van toepassing op de Brusselse instellingen, onder voorbehoud van bepaalde procedurele aanpassingen.

De afdeling Wetgeving heeft reeds opgemerkt dat,¹ alhoewel het instrument “gezamenlijk decreet en/of ordonnantie” het vooral mogelijk wil maken dat “de verschillende betrokken parlementen hun instemming verlenen aan een tekst waarvan bepaalde onderdelen niet tot hun bevoegdheden behoren, maar tot deze van de andere parlementen, die een identieke tekst bij decreet of ordonnantie aannemen”,² de bewoordingen van artikel 92*bis*/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voldoende ruim zijn om ook grond te kunnen bieden voor een gezamenlijk decreet en ordonnantie met een eensluidende regeling in aangelegenheden waarvoor elk van de wetgevers, ieder wat hem betreft, bevoegd is.

In dat verband moet wel worden opgemerkt dat de keuze voor het instrument “gezamenlijk decreet en ordonnantie” impliceert dat elk van de betrokken wetgevers de eigen wetgeving voortaan nog slechts zal kunnen wijzigen hetzij door samen met de andere betrokken wetgevers een wijzigend gezamenlijk decreet of ordonnantie aan te nemen (artikel 92*bis*/1, § 4, eerste en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), hetzij door het gezamenlijk decreet en ordonnantie eenzijdig op te heffen na overleg met de andere parlementen in een interparlementaire commissie (artikel 92*bis*/1, § 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Een methode die minder ingrijpt in de autonomie van elk van de wetgevers, zou erin bestaan dat elke wetgever in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is een eigen, afzonderlijk decreet respectievelijk ordonnantie met een eensluidende inhoud aanneemt.

4.1. De bevoegdheidsverdeling over de verschillende componenten van de federale Staat berust op het exclusiviteitsbeginsel, dat veronderstelt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één enkele wetgever kan worden geregeld.³

¹ Zie onder meer advies 74.490/VR van 15 december 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 23 mei 2024 ‘houdende het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit’ (*Parl.St.* Ver.Verg. GGC 2023-24, nr. B-188/1, 137-165; *Parl.St.* Br.Parl. 2023-24, nr. A-834/1, 137-165; *Parl.St.* Fr.Gem.Comm. 2023-24, nr. 149/1, 89-108).

² Advies 52.303/AV van 20 november 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 1815/2, 5, opmerking 7.

³ Zie bijvoorbeeld GwH 20 mei 2021, nr. 71/2021, B.8.5; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.11.1; GwH 23 januari 2019, nr. 1/2019, B.10; GwH 15 oktober 2015, nr. 141/2015, B.10.

Uit de toelichting van het voorstel blijkt dat de indieners het voorbeeld hebben willen volgen van de regeling die ingevoerd is bij de wet van 4 mei 2023 ‘houdende invoeging van boek XIX “Schulden van de consument” in het Wetboek van economisch recht’, die ertoe strekt de consument te beschermen in geval van een achterstallige schuld ten aanzien van een “onderneming”. De indieners van het voorstel leggen in de toelichting uit dat ze zodoende een regeling hebben willen invoeren die “de kosten [reguleert] die worden aangerekend door overheidsinstanties die onder de bevoegdheid van een gewest, gemeenschap of gemeente vallen”. In tegenstelling tot wat in de toelichting bij het voorstel uiteengezet wordt, zal de bij de wet van 4 mei 2023 ingevoerde regeling echter niet enkel op privébedrijven van toepassing zijn, maar ook op overheidsinstanties wanneer die een economische activiteit uitoefenen.⁴ Hoewel de indieners van het voorstel de bedoeling lijken te hebben om een regeling in te voeren die complementair is aan de federale regeling, moet worden vastgesteld dat het voorstel daardoor in bepaalde gevallen met die federale regeling dreigt te overlappen.

De mate waarin dat het geval is, is echter niet eenvoudig om vast te stellen. Zoals hierna in de opmerking over artikel 2 in detail wordt uiteengezet, is het toepassingsgebied *ratione personae* en *ratione materiae* van het voorliggende voorstel immers bijzonder vaag.

⁴ Uit de toelichting bij de artikelen van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 mei 2023 blijkt immers het volgende:

“Het begrip onderneming dient heel ruim geïnterpreteerd te worden, want het verwijst naar iedere economische activiteit die op een duurzame en recurrente wijze wordt uitgeoefend. Onder economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten op een markt. Het gaat dus om elke natuurlijke of rechtspersoon die goederen of diensten aanbiedt en aldus deelneemt aan het zakenleven. De activiteit geeft aan dat het niet om een eenmalige actie moet gaan, maar om een duurzame activiteit op de markt, waardoor concurrentie met andere ondernemingen ontstaat. Noch de rechtsvorm, noch de wijze waarop de onderneming wordt gefinancierd speelt een rol. Het kan gaan om een natuurlijke persoon, een rechtspersoon, een vereniging of een publiekrechtelijk rechtspersoon. Bijgevolg kan elke entiteit die op duurzame wijze een economische activiteit uitoefent, als een onderneming worden beschouwd. Wat dus ook het geval kan zijn voor een overheidsinstantie.

In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie geldt immers: ‘Waar het meer in het bijzonder gaat om de notie ‘publiekrechtelijke onderneming’ zoals deze voorkomt in artikel 8 van de Richtlijn 98/5, is er een constante rechtspraak die stelt dat wanneer een entiteit die geïntegreerd is in de publieke administratie activiteiten uitoefent die een economisch karakter hebben en niet tot de uitoefening van de prerogatieven van een publieke overheid behoren, zij als een dergelijke onderneming moet beschouwd worden (zie, in die zin, de arresten van 27 oktober 1993, Decoster, C-69/91, *Jur.* p. I-5335, punt 15; HvJ 14 september 2000, Collino en Chiappero, C-343/98, *Jur.*, p. I-6659, punt 33, alsook van 25 maart 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07, *Jur.*, p. I-2207, punt 82’. (C-225/09 JACUBOWSKA/MANNEGIA).

Overheidsinstanties worden dus beschouwd als ondernemingen voor wat betreft hun activiteiten die geen deel uitmaken van hun wettelijke opdracht van algemeen belang. Zo zal bijvoorbeeld een gemeente die een zwembad, een bibliotheek of een cultureel centrum beheert, voor dit soort activiteiten als een ‘onderneming’ worden beschouwd. Dit zal niet het geval zijn wanneer zij de vergoedingen voor de afgifte van een identiteitskaart int, aangezien deze activiteit deel uitmaakt van haar openbare dienstverleningstaak en dus niet ‘economisch’ van aard is. Evenzo wordt een openbare onderwijsinstelling niet als een onderneming beschouwd wanneer zij onderwijs verstrekt (een taak van openbare dienstverlening), maar wel wanneer zij bijvoorbeeld haar lokalen aan particulieren verhuurt.

Een ander voorbeeld is de inning van parkeergelden (wat vaak wordt uitgevoerd door privébedrijven die voor rekening van een gemeente optreden). Deze activiteit van de gemeente moet worden beschouwd als een economische activiteit en valt dus onder het begrip ‘onderneming’ zoals hier gedefinieerd (zie met name Vrederecht 5^e kanton Brussel, 12 augustus 2011, niet gepubliceerd).” (Wetsontwerp houdende invoeging van boek XIX ‘Schulden van de consument’ in het Wetboek van economisch recht, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3132/1, 12-13.)

4.2. Het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie legt aan de daarin genoemde overheden en instanties regels op inzake verschillende aspecten van het beheer van een aantal van hun schuldvorderingen.

De gemeenschappen en de gewesten beschikken over een eigen budget en een eigen boekhouding waarvan de regels en beginselen hoofdzakelijk vastgelegd zijn in artikel 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in de bijzondere wet van 16 januari 1989, met name artikel 50.⁵ Uit die bepalingen blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten hun budget en boekhouding autonoom kunnen organiseren binnen de perken van de wet die aangenomen is op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Die autonomie houdt onder meer in dat ze bevoegd zijn om het beheer en het statuut van hun eigen schuldvorderingen te regelen.

Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren instellingen, ondernemingen en gedecentraliseerde diensten oprichten of kapitaalparticipaties nemen. Bij decreet of ordonnantie kan aan de voornoemde instanties rechtspersoonlijkheid worden toegekend en kan hun worden toegestaan kapitaalparticipaties te nemen. Betreffende die instanties regelt het decreet of de ordonnantie de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht. Die bepaling is bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en bij artikel 63 van dezelfde bijzondere wet (genomen ter uitvoering van artikel 135 van de Grondwet) op de GGC. Aan de COCOF worden bij de zogeheten overdrachtsdecreten dezelfde bevoegdheden verleend, met inbegrip van de bevoegdheid die uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortvloeit, als die welke aan de Franse Gemeenschap zijn verleend in aangelegenheden die krachtens artikel 138 van de Grondwet zijn overgedragen.⁶ Uit het voornoemde artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 putten de partijen bij het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie de bevoegdheid om het beheer te regelen van de schuldvorderingen van de instanties die ze hebben opgericht en waaraan ze rechtspersoonlijkheid hebben verleend.

Voorts zijn de gewesten enerzijds bevoegd om onder andere de organisatie en de werking te regelen van de provinciale en gemeentelijke instellingen, van de bovengemeentelijke besturen en van de agglomeraties en federaties van gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989), en zijn ze anderzijds bevoegd voor de verenigingen van bovengemeentelijke besturen en gemeenten tot nut van het algemeen (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 8°, van dezelfde bijzondere wet). Die bepalingen van de bijzondere wet maken het mogelijk dat het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie het beheer regelt van de schuldvorderingen van de overheden en instanties bedoeld in artikel 2,

⁵ Zie ook de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof'.

⁶ Zie artikel 3, § 2, van decreet I van de Franse Gemeenschap van 5 juli 1993 'betreffende de overdracht van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie'; artikel 4, 1°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 'betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen'.

wanneer die overheden en instanties vallen in de categorie van de lagere overheden in de zin van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in voorkomend geval onder voorbehoud van de inachtneming van het beginsel van lokale autonomie.⁷

4.3. Het voorstel mag de bevoegdheden van de federale Staat niet aantasten.

Er rijzen echter moeilijkheden ten aanzien van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de bevoegdheid inzake consumentenbescherming uitdrukkelijk aan de federale overheid toekent.

Aangezien het toepassingsgebied *ratione personae* en *ratione materiae* van het voorliggende voorstel vaag blijft, valt namelijk niet uit te sluiten dat het voorstel situaties regelt waarin een openbare instantie schuldvorderingen int die in het toepassingsgebied van boek XIX van het Wetboek van economisch recht vallen. Of dat het geval is, hangt af van de aard van de schuldvordering⁸, de aard van de schuldenaar⁹ en de hoedanigheid waarin de in artikel 2, § 1, van het voorstel vermelde entiteit (de schuldeiser) is opgetreden.¹⁰

Daaruit volgt dat er gevallen kunnen zijn waar de voorgestelde regeling zal overlappen met de federale regeling, wat bevoegdheidsrechtelijk problematisch is, maar dat er eveneens gevallen zijn waar dat niet het geval is en waarvoor de drie Brusselse overheden bevoegd zijn. De omschrijving van het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling in het voorstel en de amendementen maakt het echter heel moeilijk om die gevallen van elkaar te onderscheiden.

⁷ Zie, naast vele andere teksten: GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.14.4: ‘De inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten en bijgevolg op het beginsel van de lokale autonomie die elk optreden, hetzij positief, hetzij negatief, van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten inhoudt in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, zou enkel strijdig zijn met de in het middel vermelde bepalingen waarbij de bevoegdheid van de gemeenten wordt gewaarborgd voor alles wat van gemeentelijk belang is, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onteigend, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.’

⁸ Wat de aard van de schuldvordering betreft, moet worden opgemerkt dat boek XIX van het WER enkel van toepassing is op schulden van een consument aan een onderneming en in wezen betrekking heeft op contractuele schulden waarbij de consument betalingsachterstand kan oplopen (artikel XIX.1 van het WER). De voorgestelde regeling is – op de uitzonderingen in het voorgestelde artikel 2, § 2, en amendement nr. 2 na – in beginsel van toepassing op alle schuldvorderingen van de in artikel 2, § 1, van het voorstel opgesomde entiteiten.

⁹ De regeling van boek XIX van het WER is overeenkomstig artikel XIX. 1 van het WER enkel van toepassing op consumenten, dat is overeenkomstig artikel I.1, 2°, van het WER: “iedere natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit vallen”. Het voorstel heeft geen beperking van het personele toepassingsgebied in hoofdte van de schuldenaar. In weerwil van de voorbeelden in de toelichting bij het voorstel zal het voorstel dus ook betrekking hebben op schuldvorderingen ten aanzien van ondernemingen.

¹⁰ Boek XIX van het WER geldt overeenkomstig artikel XIX.1 van het WER voor schulden van consumenten bij ondernemingen, specifiek voor boek XIX van het WER gedefinieerd als “iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen” (artikel I.22/1, 4°, van het WER). Zoals bij de bespreking van de entiteiten waarop de regeling van toepassing is, kan niet worden uitgesloten dat minstens een aantal van de in artikel 2, § 1, van het voorstel vermelde entiteiten, zoals parkeerbedrijven of openbare zwembaden, als ondernemingen moeten worden aangemerkt voor de toepassing van titel XIX van het Wetboek. Dat sluit echter niet uit dat die entiteiten, met betrekking tot hun transacties, niet als onderneming maar als openbaar bestuur optreden, lorsqu’elles mènent des activités qui sont des missions de service public sans caractère économique, zodat ook vanuit deze invalshoek er slechts een partiële overlapping is tussen de voorgestelde regeling en titel XIX van het WER. Zie over dat ondernemingsbegrip ook, *supra*, voetnoot 4.

4.4. Indien het voorliggende voorstel ertoe zou leiden dat situaties worden geregeld die onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake consumentenbescherming vallen, kunnen de gezamenlijk handelende wetgevers het beoogde dispositief in ieder geval slechts handhaven door een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.¹¹

De toepassing van die bepaling vereist dat de entiteit die er een beroep op doet, aantoont dat het nodig is op andermans bevoegdheidsterrein te treden om haar eigen bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Luidens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is eveneens vereist dat de aangelegenheid zich leent voor een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de geregelde aangelegenheid slechts marginaal is.¹²

In dat verband acht de afdeling Wetgeving het twijfelachtig dat het voorliggende voorstel tegemoetkomt aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde, aangezien de situatie in het beoogde geval reeds geregeld is en de consument dus al op evenwaardige wijze beschermd wordt door de federale wetgeving, namelijk door titel 1 “Betaling van schulden door consumenten aan ondernemingen” van boek XIX “Schulden van de consument” van het Wetboek van economisch recht, ook al is het beschermingsniveau van die federale regeling niet identiek aan die van de voorgestelde regeling.

4.5. De conclusie is dat de wetgever erop moet toezien dat het voorliggende voorstel en boek XIX, titel 1, van het Wetboek van economisch recht correct op elkaar worden afgestemd, zodat er geen bevoegdheidsconflicten kunnen ontstaan.

Hoewel het gewoonlijk niet aan te bevelen is om het toepassingsgebied van de regeling van een overheid af te bakenen op basis van de wetgeving van een andere overheid, komt het de Raad van State voor dat – gelet op de complexe samenhang van de in opmerkingen 4.1 tot 4.3 vermelde elementen – een werkbare optie zou kunnen zijn om artikel 2 aan te vullen met een nieuwe paragraaf waarin wordt gesteld dat dit gezamenlijk decreet en ordonnantie slechts van toepassing is als geen andere federale regeling op de schuldvordering van toepassing is.¹³ Op die manier kan worden gegarandeerd dat de Brusselse regeling complementair is aan de federale regeling, zoals de indieners van het voorstel voor ogen lijken te hebben, en er niet mee overlapt. Daar staat tegenover dat een aantal van de voorbeelden in de toelichting bij het voorstel, in het bijzonder wanneer zij betrekking hebben op diensten aan consumenten, wellicht niet langer onder de voorgestelde regeling zullen vallen, omdat ze al zijn geregeld door de federale overheid. Dat moet in het kader van de verdere bespreking van het voorstel en de amendementen worden verduidelijkt.

¹¹ Dat artikel is bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en bij artikel 63 van dezelfde bijzondere wet op de GGC. Voor de COCOF dient verwezen te worden naar de zogeheten overdrachtsdecreten, aangenomen op grond van artikel 138 van de Grondwet (zie voetnoot 6).

¹² Dat is vaste rechtspraak sinds arrest nr. 7 van 20 december 1985 van het Grondwettelijk Hof.

¹³ Het gaat daarbij niet enkel om boek XIX van het WER. Uit het voorgestelde artikel 2, § 2, en amendement nr. 2 – hoewel, zoals hierna wordt uiteengezet ongelukkig geformuleerd (opmerkingen 6.2 en 6.3) – blijkt dat de indieners van het voorstel zich ervan bewust zijn dat op een aantal andere schuldvorderingen, zoals fiscale schulden, eveneens bijzondere invorderingsregels van toepassing kunnen zijn. Een algemeen voorbehoud zou ook die *ad hoc* uitzonderingen overbodig maken, en andere bevoegdheidsproblemen vermijden.

TOEPASSINGSGEBIED VAN DE VOORGESTELDE REGELING

5. Artikel 2 van het voorstel bepaalt de verschillende categorieën van schuldeisers waarop het voorstel van toepassing is (artikel 2, § 1) en sluit bepaalde schulden – “verwijlinteresten waarin de federale belastingwetgeving voorziet” en “administratieve sancties van strafrechtelijke aard” uit van het materiële toepassingsgebied van de regeling (artikel 2, § 2). Amendement nr. 2 beoogt dat materiële toepassingsgebied verder te verduidelijken door een derde paragraaf aan artikel 2 toe te voegen waarvan het eerste lid bepaalt dat “[d]it gezamenlijk decreet en ordonnantie (...) [van toepassing is] op de administratieve invorderingspraktijken die worden toegepast door de in paragraaf 1 bedoelde overheidsinstanties, met betrekking tot schuldvorderingen die voortvloeien uit het gebruik van een openbare dienst of de inning van administratieve retributies, ook wanneer die schuldvorderingen onderworpen zijn aan een sectoraal regelgevend kader, met betrekking tot de modaliteiten voor aanmaningen, minnelijke invordering en de daaraan verbonden kosten”, en waarvan het tweede lid nog meer schuldvorderingen opsomt die buiten het materiële toepassingsgebied vallen.¹⁴

Hoewel de doelstelling van de indieners van het voorstel en de indiener van het amendement lijkt te zijn om het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling voldoende af te bakenen, in het bijzonder ten opzichte van regimes die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, doet de weinig precieze formulering van zowel het personele als het materiële toepassingsgebied vragen rijzen over de werkelijke draagwijdte van de regeling.

Artikel 2, § 1, van het voorstel

6.1.1. Wat de opsomming van de schuldeisers betreft kan het volgende worden opgemerkt.

- *De overheden vermeld in artikel 2, § 1, 1°, 3° en 4°*

6.1.2. Volgens de Franse tekst van artikel 2, § 1, 1°, 3° en 4°, strekt het toepassingsgebied van het voorliggende voorstel zich uit tot de bestuurlijke overheden die onder respectievelijk het Gewest, de GGC en de COCOF vallen (“qui relèvent de”). De Nederlandse tekst omschrijft de entiteiten in kwestie dan weer als de bestuurlijke overheden “die onder de bevoegdheid (...) vallen” van respectievelijk het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie.

¹⁴ Het gaat om:

“1° fiscale, parafiscale of daarmee gelijkgestelde schuldvorderingen, die in het bijzonder worden geregeld door de Codex van de openbare financiën van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest;

2° administratieve boetes van strafrechtelijke of daarmee gelijkgestelde aard;

3° schuldvorderingen met uitvoerbare titel of voortvloeiend uit een gerechtelijke of quasi-gerechtelijke procedure;

4° schuldvorderingen tot schadevergoeding als gevolg van schade aan het openbare domein of openbare eigendommen;

5° schuldvorderingen die voortvloeien uit individuele contractuele relaties of gerechtelijke beslissingen, wanneer zij onderworpen zijn aan specifieke invorderings- of uitvoeringsmechanismen waarin een hogere norm of een gerechtelijke beslissing voorziet”.

Er is dus een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorstel (“die onder de bevoegdheid van het Gewest vallen” in het Nederlands maar “qui relèvent de la Région” in het Frans; deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de overheden die “(onder de bevoegdheid) vallen” van de GGC en van de COCOF).

Doordat de formulering “bestuurlijke overheden die onder de bevoegdheid vallen van het Gewest, de GGC en de COCOF” bijzonder vaag is, is het voorts niet duidelijk welke bestuurlijke overheden concreet in het voorstel worden bedoeld. Omvat dat begrip de diensten van het hoofdbestuur? Heeft het ook, of veeleer uitsluitend, betrekking op de instanties die door die deeltentiteiten zijn opgericht op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen? Willen de indieners van het voorstel er nog andere overheidsinstanties bij betrekken?¹⁵

Het voorstel moet opnieuw onderzocht worden in het licht van deze fundamentele opmerking.

- *De overheden vermeld in artikel 2, § 1, 3°*

6.1.3. Wat de bestuurlijke overheden die de aan de Brusselse agglomeratie overgedragen bevoegdheden uitoefenen betreft, rijzen twee vragen.

In de eerste plaats is opnieuw onduidelijk wat precies onder de betrokken bestuurlijke overheden moet worden begrepen.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat er – in tegenstelling tot wat het geval is bij de gemeenten (artikel 2, § 1, 6°) – geen voorbehoud wordt gemaakt dat de regeling slechts geldt wanneer die bestuurlijke overheden “zich als gedecentraliseerde overheid toeleggen op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie vallen”. Het komt de Raad van State voor dat echter minstens een aantal taken van de agglomeratie door de Brusselse instellingen worden uitgevoerd als ondergeschikt bestuur van de federale overheid, zoals in het geval van de brandweer. De voorgestelde regeling zou geen toepassing mogen vinden op schuldvorderingen die verband houden met die federale taken.

- *De overheden vermeld in artikel 2, § 1, 5°*

6.1.4. Wat de intercommunales betreft waarop het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest toezicht houdt, lijkt er *ratione personae* geen probleem, voor zover die intercommunales de gewestgrenzen niet overschrijden.

Wel moet ervoor worden gewaarschuwd dat bepaalde van die intercommunales als “ondernemingen” kunnen worden beschouwd voor de toepassing van artikel XIX.2 van het WER, zodat niet kan worden uitgesloten dat althans met betrekking tot schuldvorderingen die

¹⁵ De wetgever wordt erop gewezen dat “bestuurlijke overheid” een begrip is waarvan de betekenis kan wisselen naargelang de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder toezicht van het Hof van Cassatie.

voortvloeiën uit een contractuele relatie met consumenten een ander regime al van toepassing is. Dat kan echter worden opgelost door een algemeen voorbehoud (opmerking 4.5).

- *De overheden vermeld in artikel 2, § 1, 6°*

6.1.5. De gemeenten vallen volgens het voorstel slechts onder het personele toepassingsgebied van de voorgestelde regeling “wanneer zij zich als gedecentraliseerde overheid toeleggen op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie vallen”.

Op basis van die omschrijving lijkt te kunnen worden afgeleid dat als gemeenten optreden in medebewind met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie, zij onder het personele toepassingsgebied vallen.

Het komt de Raad van State daarentegen voor dat dit niet het geval is in die gevallen dat de gemeenten optreden in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Het tegendeel zou immers op gespannen voet staan met de bevoegdheidsrechtelijke regels. Niettemin verdient het aanbeveling dat verder bij de bespreking van het voorstel te expliciteren.

Daarentegen is volledig onduidelijk of de gemeenten ook onder het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling vallen in die gevallen dat ze optreden in het kader van hun eigen gemeentelijk belang. Aangezien het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bepalingen mag aannemen over de financiën van de gemeenten (opmerking 4.2) lijkt het bevoegdheidsrechtelijk aanvaardbaar als dat het geval zou zijn, maar of dat al dan niet het geval is, blijkt noch uit de tekst, noch uit de toelichting bij het voorstel. Op dit punt moet de tekst van artikel 2, § 1, 6°, van het voorstel worden verduidelijkt.

Ten slotte geldt, net als bij de intercommunales, dat niet *a priori* kan worden uitgesloten dat de gemeenten voor bepaalde activiteiten waarop ze zich toeleggen, beschouwd kunnen worden als “ondernemingen” voor de toepassing van artikel XIX.2 van het WER, zodat zij met betrekking tot schuldvorderingen die voortvloeiën uit een contractuele relatie met consumenten al aan een ander regime zijn onderworpen. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 2023 ‘houdende invoeging van boek XIX “Schulden van de consument” in het Wetboek van economisch recht’¹⁶ blijkt dat dit het geval is met het beheer van het betalend parkeren op de openbare weg, zodat het innen van de daaraan verbonden kosten onder het Wetboek van economisch recht valt. Dat kan echter worden opgelost door een algemeen voorbehoud (opmerking 4.5).

- *De instanties vermeld in artikel 2, § 1, 7° en 8°*

6.1.6. Ook is onmogelijk precies vast te stellen welke de talrijke instanties zijn die in artikel 2, § 1, 7° en 8°, worden bedoeld, noch trouwens welk criterium wordt gehanteerd om beide

¹⁶ Zie voetnoot 4.

genoemde categorieën van elkaar te onderscheiden. In beide gevallen moet de instantie worden belast met een openbare dienstopdracht, en “overwegend” of “voor minstens 50%” door een Brusselse overheid worden gesubsidieerd, zodat beide categorieën grotendeels lijken te overlappen.

In hun huidige formulering kunnen die punten betrekking hebben op zowel publieke als private marktdeelnemers, die in voorkomend geval door andere bevoegdheidsniveaus worden gesubsidieerd en met andere opdrachten van openbaar belang worden belast, mogelijk in het kader van handelstransacties met particulieren. Zowel het opschrift van het voorstel¹⁷ als de commentaar verwijst echter enkel naar overheidsinstanties die onder de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie vallen.

Daarenboven valt ook hier noch uit het dispositief, noch uit de toelichting bij het voorstel op te maken hoe het opnemen van die instanties afgestemd is op het federaal normatief kader, in het bijzonder op boek XIX van het Wetboek van economisch recht. Dat kan echter worden opgelost door een algemeen voorbehoud (opmerking 4.5).

De uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorstel tot die instanties blijkt dan ook vaag te zijn en in strijd met de bedoeling van de indieners van het voorstel. Een dergelijke uitbreiding zou ertoe kunnen leiden dat situaties worden geregeld die onder de bevoegdheid van de federale overheid, of zelfs van andere deelenheden, vallen.

Artikel 2, § 2, van het voorstel

6.2.1. Wat de uitzonderingen op het materiële toepassingsgebied betreft, geeft het voorgestelde artikel 2, § 2, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

6.2.2. Wat de “verwijlinteressen waarin de federale belastingwetgeving voorziet” betreft, moet worden vastgesteld dat die aangelegenheid uit de aard tot de federale bevoegdheden behoort. Bovendien betreft het slechts een klein deelaspect van de ruimere regeling van de invordering van federale belastingschulden. Door in deze uitzondering te voorzien wekt het voorstel ten onrechte de indruk dat het aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie zou toekomen om te bepalen dat die verwijlinteressen moeten worden uitgezonderd, en rijst bovendien de vraag of andere aspecten van de invordering van federale belastingschulden dan wel onder de regeling zouden vallen.¹⁸ De relevantie van de uitzondering is bovendien niet duidelijk, nu de in artikel 2, § 1, vermelde schuldeisers geen zeggenschap lijken te hebben over die verwijlinteressen.

¹⁷ De wijziging van het opschrift die in amendement nr. 1 wordt voorgesteld, doet aan die vaststelling niets af. In het algemeen wordt trouwens opgemerkt dat een opschrift van een tekst of van een onderdeel van een tekst op zich geen normatieve draagwijdte heeft.

¹⁸ Bovendien rijst dan ook de vraag naar de toepasselijkheid van het voorstel op de belastingen en heffingen van de bestuurlijke overheden die in artikel 2, § 1, van het voorstel worden vermeld.

Bijgevolg moet die uitzondering worden weggelaten.¹⁹

6.2.3. Wat de administratieve sancties van strafrechtelijke aard betreft, moet worden vastgesteld, moet vooreerst worden vastgesteld dat het ongebruikelijk is dat een normatieve tekst verwijst naar het begrip administratieve sanctie “van strafrechtelijke aard”, aangezien die aard *in concreto*, dat wil zeggen ten aanzien van een welbepaalde sanctie, door de administratie moet worden bepaald, onder toezicht van de rechter. De verwijzing in het voorliggende voorstel naar administratieve sancties van strafrechtelijke aard is dus in alle opzichten vaag. Die vaststelling wordt geenszins ontkracht door het feit dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het voorliggende voorstel wil verwijzen naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, aan de hand waarvan kan worden bepaald of een sanctie strafrechtelijk van aard is in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en dus naar de gevolgen die daaruit voortvloeien op het vlak van waarborgen ten gunste van de rechtzoekende of de burger.

Daarbij komt dat het strafrechtelijk karakter van een administratieve sanctie vaak niet evident zal zijn, noch voor de overheid die de sanctie oplegt – die moet weten of hij bij de invordering van de sanctie al dan niet de materiële en procedurele voorschriften van de artikelen 3 tot 6 van het voorstel moet naleven – noch voor de gesanctioneerde persoon die voor de toepassing van artikel 4, § 2, van het voorstel dient te weten of hij andersluidende bepalingen voor ongeschreven mag houden en dus eventuele eisen tot betaling van hogere invorderingskosten dan vermeld in artikel 4, § 1, van het voorstel zonder risico mag negeren. De Raad van State acht het criterium “administratieve sancties die van strafrechtelijke aard zijn” bijgevolge niet voldoende rechtszeker voor zowel de burger als de overheid om de regeling toe te passen, en ziet evenmin de pertinentie in van het onderscheid dat aldus zou worden gemaakt tussen “niet strafrechtelijke” en “strafrechtelijke” administratieve sancties.

Bijgevolg moet ook die uitzondering worden weggelaten of op zijn minst verduidelijkt.

Amendement nr. 2 – voorgestelde artikel 2, § 3

6.3.1. Amendement nr. 2 vult artikel 2 aan met een derde paragraaf. Het eerste lid ervan bakent op positieve wijze het toepassingsgebied af en hanteert hiervoor ‘administratieve invorderingspraktijken’. Het tweede lid somt een aantal schuldvorderingen en boetes op die worden uitgezonderd van het toepassingsgebied.

Ook deze paragraaf doet een aantal vragen rijzen in verband met de concrete afbakening van het toepassingsgebied.

6.3.2. De draagwijdte van het voorgestelde artikel 2, § 3, eerste lid, is onduidelijk. Op basis van artikel 2, § 1, van het voorstel is er immers niet echt een reden om er aan te twijfelen dat het voorstel van toepassing zou zijn op “schuldvorderingen die voortvloeien uit het gebruik van een openbare dienst of de inning van administratieve retributies”, waarbij de draagwijdte van die laatste term niet duidelijk is maar door de Raad van State wordt begrepen als retributies in de zin van

¹⁹ Hetzelfde geldt voor het voorgestelde artikel 4, § 2, zoals vervangen bij amendement nr. 3, dat ruimer alle verwijlinteressen die krachtens federale wet- of regelgeving van toepassing zijn beoogt uit te zonderen van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

artikel 173 van de Grondwet die door een van de in artikel 2, § 1, van het voorstel vermelde entiteiten worden opgelegd. De verduidelijking dat de voorgestelde regeling ook van toepassing is “wanneer die schuldvorderingen onderworpen zijn aan een sectoraal regelgevend kader, met betrekking tot de modaliteiten (lees: nadere regels) voor aanmaningen, minnelijke invordering en de daaraan verbonden kosten” doet dan weer de vraag rijzen van welke normen men precies beoogt van af te wijken. Dat zou moeten worden verduidelijkt bij de verdere bespreking van het amendement.

Bovendien moet ook hier weer in herinnering worden gebracht dat als dat sectoraal regelgevend kader voortvloeit uit federale regelgeving, zoals boek XIX van het WER, het voorstel juist niet van dat kader zou kunnen afwijken. Ook hier kan een algemeen voorbehoud echter een uitweg bieden (opmerking 4.5).

6.3.3. Ook het tweede lid geeft aanleiding tot heel wat vragen.

Zo is niet duidelijk wat met ‘parafiscale of daarmee gelijkgestelde schuldvorderingen’ wordt bedoeld. Alvast kent noch de ordonnantie van 4 april 2024 ‘houdende de Codex van de openbare financiën van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, noch de ordonnantie van 16 mei 2024 ‘houdende de Codex van de openbare financiën van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ de notie ‘parafiscale schuldvorderingen’.

Zo er zoals hoger uiteengezet al twijfel kan bestaan welke administratieve boetes van strafrechtelijke aard zijn, is *a fortiori* onduidelijk welke boetes van ‘daarmee gelijkgestelde aard’ zijn. Deze uitzondering op het materiële toepassingsgebied van het voorstel leidt daarom tot nog meer rechtsonzekerheid dan artikel 2, § 2, 2°, van het voorstel (opmerking 6.2.3).

Het is onduidelijk wat in het voorgestelde artikel 2, § 3, eerste lid, 3°, wordt bedoeld met “quasi-gerechtelijke procedure”. Dat zou minstens moeten worden verduidelijkt in de verdere bespreking van het amendement.

Ook is onduidelijk welke schuldvorderingen precies worden bedoeld in punt 5°.

Op de vraag hierover erkende de door de indieners van het voorstel aangewezen gemachtigde dat het voorstel en de amendementen onvoldoende duidelijk waren.

Amendement nr. 3

7. Amendement nr. 3 strekt tot vervanging van artikel 4 van het voorstel, dat betrekking heeft op het maximumbedrag van de invorderingskosten. In zoverre het aldus vervangen artikel 4, § 2, betrekking heeft op de “verwijlinteressen die krachtens federale wet- of regelgeving van toepassing zijn”, kan de opmerking die in punt 6.2.2 over artikel 2, § 2, 1°, van het voorliggende voorstel is gemaakt, *mutatis mutandis* herhaald worden.

8. Gelet op het rechtszekerheids en voorzienbaarheidsbeginsel, waaraan wegens de onzekerheden over het toepassingsgebied niet is voldaan, dient het voorstel in het licht van de voorgaande opmerkingen grondig te worden heroverwogen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

9. Artikel 7 van het voorstel beoogt een overgangsregeling in te voeren om de betrokken instanties zes maanden tijd te laten om hun interne reglement, standaardbrieven en invorderingsprocedures aan te passen “vanaf de inwerkingtreding” van het voorgestelde gezamenlijk decreet en ordonnantie. Hoewel het doel van die bepaling – de betrokken instanties voldoende tijd te geven om zich op de nieuwe regeling voor te bereiden – helder is, wordt dit door de voorgestelde bepaling niet bereikt. Aangezien de overgangsregeling pas aanvat nadat de bepalingen van het te nemen gezamenlijk decreet en ordonnantie in werking zijn getreden, moeten de betrokken instanties tijdens die periode toch al de betrokken regeling toepassen, hoewel ze zich net daarop nog moeten voorbereiden.

Dat kan echter worden verholpen door de inwerkingtreding en overgangsregeling als volgt te formuleren:

“Dit gezamenlijk decreet en ordonnantie treedt in werking op [zes maanden in de toekomst] en wordt voor het eerst toegepast op schuldvorderingen die worden ingevorderd vanaf die datum.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX