

# MEMORANDUM MEDIATION DE DETTES 2018-2019

Analyse de l'évolution du surendettement  
et propositions d'adaptation des politiques  
de lutte contre le surendettement au niveau  
fédéral et régional

*Les revendications du Centre d'Appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale aux partis politiques et aux futurs gouvernements régional et fédéral sont portées par les médiateurs de dettes bruxellois qui ont participé activement à la rédaction de ce texte.*



**Janvier 2019**

**Centre d'Appui aux services de  
médiation de dettes de la Région de  
Bruxelles-Capitale**

Boulevard du Jubilé, 153-155 - 1080 Bruxelles  
Tel : 02 217 88 05 – Fax : 02 217 88 07  
info@mediationdedettes.be

# 01

## PREAMBULE

### A Lutter contre la pauvreté et la précarité en amont de l'intervention des services de médiation de dettes

- |     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | L'insolvabilité structurelle liée à une insuffisance des ressources est l'une des causes principales du surendettement                          | 4  |
| II  | Un public de plus en plus précarisé et des difficultés grandissantes d'accès aux droits sociaux et à la justice                                 | 6  |
| III | Un recul des législations mises en place pour lutter contre le surendettement ou de nouvelles législations qui « produisent » du surendettement | 8  |
| IV  | Un durcissement des procédures de recouvrement au sein des institutions privées et publiques (tant au niveau fédéral que régional et local)     | 9  |
| V   | Les compétences du pouvoir judiciaire de plus en plus réduites  | 10 |

# 02

## NIVEAU FEDERAL

### A Lutter contre l'accumulation des coûts abusifs dans le recouvrement des dettes

- |     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | limiter de manière chiffrée les montants prévus à titre d'intérêts de retard, d'indemnités forfaitaires ou de frais de recouvrement.  | 13 |
| II  | Soumettre les huissiers de justice qui exercent une activité de recouvrement amiable des dettes au contrôle du SPF Economie au même titre que les sociétés de recouvrement. | 16 |
| III | Mettre fin à la pratique des saisies-exécution mobilières à répétition  | 17 |
| IV  | Revoir l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale                                 | 18 |
| V   | Organiser un recours simple et peu onéreux devant le juge des saisies en cas d'abus   | 19 |
| VI  | Interdire formellement la pratique du « no cure no pay » et l'octroi de marchés publics à une étude d'huissiers de justice qui pratiquerait le « no cure no pay ».          | 20 |
| VII | Simplifier les conditions procédurales de mise en œuvre de l'action en revendication en cas de saisie de biens appartenant à autrui   | 22 |

### B Mieux prendre en compte la pauvreté dans les mécanismes de recouvrement des dettes

- |     |  |    |
|-----|--|----|
| I   | Mettre fin aux saisies pression inutiles qui visent les personnes insolvables                  | 24 |
| II  | Mettre à jour la liste des biens insaisissables visés à l'article 1408 §1er du Code judiciaire | 25 |
| III | Eviter la saisie intégrale des revenus du débiteur d'aliment                                   | 26 |

### C Améliorer le règlement collectif de dettes

- |     |  |    |
|-----|--|----|
| I   | Assurer un meilleur suivi social des personnes durant la procédure en règlement collectif de dettes                      | 28 |
| II  | Mettre en place un code de déontologie des médiateurs judiciaires  | 29 |
| III | Mettre en place une procédure efficace et rapide pour le règlement des litiges entre le médié et le médiateur judiciaire | 30 |
| IV  | Harmoniser le formulaire de requête au niveau fédéral  | 31 |

### D Lutter contre le crédit facile

**A Lutter contre l'accumulation de frais abusifs**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des redevances parking bruxelloises                 | 36 |
| II  | Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des factures de gaz et d'électricité                | 38 |
| III | Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des factures d'hôpitaux                             | 39 |
| IV  | Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre de l'intervention du SIAMU                          | 40 |
| V   | Assouplir les procédures de recouvrement mises en place par Vivaqua   | 41 |
| VI  | Encadrer les procédures de passation des marchés publics afin de lutter contre l'application de frais abusifs | 43 |

**B Renforcer le travail réalisé par les services de médiation de dettes**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | Accroître les moyens financiers des services de médiation de dettes                       | 45 |
| II  | Accroître la reconnaissance du travail du médiateur de dettes                             | 47 |
| III | Encourager les services de médiation de dettes agréés à pratiquer la médiation judiciaire | 49 |

**C Soutenir les projets de prévention du surendettement****D Le besoin de statistiques en région bruxelloise**

# 01

PARTIE 1

## PREAMBULE

### **Evolution et impact des politiques générales, sociales et santé (contexte économique, législatif et institutionnel) : Constats et recommandations préalables**

Il est essentiel de mener, en amont des mesures qui visent à traiter le surendettement, une politique générale de lutte contre la pauvreté cohérente et concertée entre tous les niveaux de pouvoir.

Dans ce cadre, nous nous rallions aux recommandations spécifiques et détaillées (concernant les politiques liées au revenu, au logement, à l'enseignement, à la création d'emploi, à la santé, ...) qui sont développées notamment dans les rapports sur la pauvreté publiés par l'Observatoire de la Santé et du social, dans les rapports de nombreuses fédérations, ainsi que dans le Mémorandum de la Plateforme Journée sans crédit, dans celui de la fédération des Cpas Bruxellois et de la plateforme Justice pour tous<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voyez notamment les rapports de l'Observatoire de la santé et du social <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/observat-bru/publications/rapports-thematiques-pauvrete-o>, le rapport intersectoriel social bruxellois téléchargeable sur le site du CBCS (Conseil bruxellois de coordination sociopolitique) : [www.cbcs.be](http://www.cbcs.be), le Memorandum de la Journée sans crédit sur [www.journeesanscredit.be](http://www.journeesanscredit.be)

# A

## Lutter contre la pauvreté et la précarité en amont de l'intervention des services de médiation de dettes

---

**p4**

L'insolvabilité structurelle liée à une insuffisance des ressources est l'une des causes principales du surendettement



**p6**

Un public de plus en plus précarisé et des difficultés grandissantes d'accès aux droits sociaux et à la justice



**p8**

Un recul des législations mises en place pour lutter contre le surendettement ou de nouvelles législations qui « produisent » du surendettement



**p9**

Un durcissement des procédures de recouvrement au sein des institutions privées et publiques (tant au niveau fédéral que régional et local)



**p10**

Les compétences du pouvoir judiciaire de plus en plus réduites

## L'insolvabilité structurelle liée à une insuffisance des ressources est l'une des causes principales du surendettement

« De plus en plus de précarité, de moins en moins de disponible pour rembourser les dettes ou payer les factures avec la difficulté de faire reconnaître l'insolvabilité des ménages aux créanciers ; Des budgets en déséquilibre total résultant de revenus trop faibles pour faire face aux dépenses de base ; ... »

En ce qui concerne le surendettement, bien loin du stéréotype de la personne surendettée qui gère mal son budget, dépense sans compter, consomme à outrance, use et abuse du crédit, **on constate depuis plusieurs années une nette progression de l'endettement lié aux charges de la vie courante (soins de santé, énergie, taxes, etc).**

**Aujourd'hui, l'insolvabilité structurelle, c'est-à-dire l'incapacité de faire face à ses besoins de base, est l'une des causes principales du surendettement dans les trois régions du pays.**

Ce constat est, par ailleurs, corroboré au niveau national par les statistiques de la Banque Nationale qui indiquent que près de 30 % des personnes qui font appel à la procédure en règlement collectif de dettes n'ont aucune dette de crédit<sup>1</sup>. Leur endettement est donc lié à d'autres types de dettes.

Cette situation n'est pas nouvelle, l'analyse des données statistiques récoltées en 2006<sup>2</sup> par notre association avait déjà permis de constater qu'un quart des ménages suivis par les services de médiation de dettes bruxellois n'avaient pas de revenus suffisants pour faire face à leurs dépenses courantes de base (logement, chauffage, nourriture, hygiène, soins, frais scolaires).

Que ce soit dans les secteurs de la santé ou du social, les constats des acteurs de terrain à Bruxelles sont unanimes et mettent en avant la situation socioéconomique dégradée de leur public : « *La paupérisation d'une partie de la population bruxelloise s'accroît, avec pour conséquences des inégalités sociales quotidiennement constatées et*

*des modes d'existence plus proches de la survie que de la vie ordinaire* ».<sup>3</sup>

Diverses études attestent du fait que les postes du budget consacrés au loyer, aux dépenses d'énergie et aux biens de première nécessité représentent la plus grande part du budget des ménages pauvres à Bruxelles. L'augmentation des prix qui touche depuis plusieurs années ces biens et ces services affecte donc d'abord et surtout les ménages à revenus modestes ou faibles.

Une étude réalisée en 2006, indiquait déjà que les ménages bruxellois les plus pauvres consacraient jusqu'à 64% de leurs ressources pour pouvoir se loger<sup>4 5</sup>.

Ainsi de nombreux ménages bruxellois se trouvent actuellement dans une situation de très grande précarité socio-économique. Pour beaucoup, la petite marge de manœuvre qui leur restait après le paiement de ces charges vitales n'existe plus<sup>6</sup>.

3 Rapport intersectoriel 2018 – Centre Bruxellois de Coordination Sociale. Ce rapport s'appuie sur une lecture transversale des rapports sectoriels 2017 des fédérations de la santé et du social suivantes : FdSS, FSB, FEDITO BXL, FMM, LBFSM, CAMD, FLCPF, FBSP.  
[http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport\\_intersectoriel20132018\\_pdf\\_interactif4.pdf?1959/583fddc20f8b-34525d4a76c8cc8509ade3e88723](http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport_intersectoriel20132018_pdf_interactif4.pdf?1959/583fddc20f8b-34525d4a76c8cc8509ade3e88723)

4 *En 2006, 54% des locataires bruxellois (qui sont majoritaires à Bruxelles) déboursaient, pour pouvoir se loger, une somme équivalente à au moins 41% de l'ensemble de leurs gains. Les 10% des ménages les plus pauvres consacrant jusqu'à 64% de leurs ressources pour pouvoir se loger : Loyers : Comment sortir de l'impasse ?* N. Bernard in Les échos du logement 03/2006 n°1 (pp. 1-13)

5 *Le marché du logement à Bruxelles connaît actuellement une situation d'une gravité telle qu'il est devenu extrêmement malaisé, même pour un ménage disposant de ressources modérées, de trouver une habitation en bon état, adaptée et accessible financièrement : SITUATION DU LOGEMENT à BRUXELLES : Vers une ville duale ?* Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires de Saint-Louis, page 18, 05-10-2007 [http://www.iewonline.be/IMG/pdf/Texte\\_Nicolas\\_Bernard.pdf](http://www.iewonline.be/IMG/pdf/Texte_Nicolas_Bernard.pdf)

6 « *Les pertes de pouvoir d'achat des ménages en bas de l'échelle des revenus depuis 2004 peuvent monter jusqu'à 400 € sur une base annuelle. Pour des ménages précaires, c'est ce qui restait peut-être comme petite marge de manœuvre qui a totalement disparu* » : Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus, Philippe Defeyt, Institut pour un développement durable, CSCE numéros 60-61, novembre/mars 2008 [www.asbl-csce.be](http://www.asbl-csce.be)

1 Rapport Statistiques 2017 de la Centrale des crédits aux particuliers, page 14 téléchargeable sur le site de la Banque Nationale de Belgique : [www.nbb.be](http://www.nbb.be)

2 Rapport statistique sur le surendettement des ménages à Bruxelles, 2006, Centre d'Appui médiation de dettes (anc. Grepa) téléchargeable sur le site [www.mediationdedettes.be](http://www.mediationdedettes.be)

## RECOMMANDATIONS

Outre les nombreuses recommandations en matière de revenu, logement, enseignement, création d'emploi, santé, ... il nous semble essentiel de :

- 1. Augmenter les minima sociaux (ou à minima les adapter aux seuils de pauvreté);**
- 2. Individualiser l'accès aux droits**

**A cette précarité socio-économique, s'ajoutent de plus en plus souvent d'autres facteurs qui soit sont à l'origine de l'endettement, soit viennent l'aggraver** (problèmes de santé, psychologiques, sociaux, difficultés de compréhension, de langue, analphabétisme, assuétudes, ...)

Ainsi les demandes sont de plus en plus complexes et nécessitent un très grand investissement pour assurer un accompagnement social adéquat.

*« Ce véritable « entortillement » de problèmes qui se renforcent les uns les autres a des conséquences multiples, tant en matière d'adéquation du recours (l'usager n'est pas toujours au bon endroit, le service doit s'occuper de questions qu'il ne maîtrise pas), qu'en durée de prise en charge (les demandes s'accumulent sans fin, les prises en charge deviennent interminables), ou en matière d'usage approprié des compétences (l'imbrication entre des problématiques sociales et de santé oblige beaucoup de services à faire « un peu de tout » ou à répondre à des besoins de première nécessité) »<sup>1</sup>.*

Parallèlement, nous constatons que **de nombreuses personnes ne bénéficient pas des droits sociaux, aides sociales financières et/ou régimes fiscaux auxquels elles pourraient prétendre.**

Les mesures sociales et les aides existantes sont tellement morcelées, les procédures administratives complexes, les conditions d'accès diverses qu'il est très difficile même pour les assistants sociaux de s'y retrouver.

Le récent rapport de l'Observatoire de la santé et du social bruxellois le montre de façon incontestable : l'accès aux droits sociaux en région bruxelloise est de plus en plus ardu, ce qui génère de nombreuses situations de sous-protection sociale.

*« Les démarches et les parcours attendus par les institutions sont parfois éloignés voire disproportionnés par rapport aux situations concrètement vécues par les personnes. Les*

*normes imposées (démarches, constitution de preuves, restriction de choix, ...) deviennent des épreuves qui usent les personnes dans le temps »<sup>2</sup>.*

**Autre difficulté majeure, l'accès à la justice ou tout simplement à une information juridique de qualité est extrêmement difficile pour les personnes que nous suivons.**

Même si la Cour constitutionnelle a estimé récemment<sup>3</sup> que le ticket modérateur de 50 euros institué par la réforme de l'aide juridique<sup>4</sup> est contraire à la Constitution, la réforme reste en vigueur dans ses autres aspects et continue de décourager l'accès à la justice aux personnes les plus précaires<sup>5</sup>.

Comme le soulignent les associations qui font partie de la Plateforme Justice Pour tous, « le droit d'accès à la justice reste une illusion pour de nombreuses personnes : les personnes qui ne trouvent pas à temps les documents nécessaires pour prouver qu'elles ont droit à un avocat pro deo, les personnes qui, en raison de la disponibilité limitée de conseils juridiques de première ligne accessibles, ne savent pas qu'elles ont droit à un avocat pro deo ».

Or, « la lecture et la compréhension de documents juridiques exigent des connaissances qu'une grande partie de notre public ne possède pas. Les gens réagissent très souvent en ne répondant pas aux courriers et aux citations en justice et expriment ainsi leur impuissance. Mais cette réaction les entraîne très rapidement dans un cercle vicieux où ils n'auront plus aucune chance de faire valoir leurs droits. Leur sentiment d'impuissance (...) l'emporte

2 Rapport thématique 2017 Aperçus du non recours aux droits sociaux <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2016-rapport-thematique-aperçus-du-non-recours-aux-droits-sociaux-et-de-la>

3 Arrêt de la cour constitutionnelle du 21-06-2018

4 Réforme introduite par la loi du 6 juillet 2013 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique de seconde ligne

5 P. De Gendt, « La réforme de l'aide juridique : vers une justice à deux vitesses ? », Analyses et Etudes - Droits de l'Homme, avril 2016, in <http://www.sireas.be/publications/analyse2016/2016-04int.pdf>, pp. <http://www.sireas.be/publications/analyse2016/2016-04int.pdf>, pp. 3-4.

[4] <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B138-866-2194-2017201818986.xml> (12% pour l'Orde van de Vlaamse Balie, 23 € pour l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone)

1 Rapport intersectoriel 2018 [http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport\\_intersectoriel20132018\\_pdf\\_interactif4.pdf?1959/583fddc2of8b-34525d4a76c8cc8509ade3e88723](http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport_intersectoriel20132018_pdf_interactif4.pdf?1959/583fddc2of8b-34525d4a76c8cc8509ade3e88723)

sur le principe de responsabilité “personnelle” que tout citoyen est censé appliquer dans ses rapports avec notre État de droit »<sup>6</sup>.

6 <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP10ans/justiceFR.pdf>

7 <https://www.mi-is.be/fr/experts-du-vecu-en-matiere-dexclusion-sociale>

## RECOMMANDATIONS

Pour éviter une exclusion encore plus grande des familles précarisées, il est essentiel d'**améliorer l'accès aux droits sociaux** ce qui implique notamment de :

1. Eviter de multiplier les mesures sélectives et les statuts différents ;
2. Simplifier au maximum les procédures administratives ;
3. Continuer à automatiser l'octroi des droits sociaux ;
4. Renforcer le travail social de première ligne pour sortir les personnes de la précarité ;
5. Veiller à une meilleure information du public pour améliorer l'accès aux droits ;
6. Renforcer la présence et les missions des experts du vécu<sup>7</sup> au sein de nos institutions publiques ;

Il s'agit aussi d'**améliorer l'accès à la justice**

7. Revoir en profondeur l'accès à l'aide juridique



## Un recul des législations mises en place pour lutter contre le surendettement ou de nouvelles législations qui « produisent » du surendettement

Nous constatons également que le législateur **revient, ces dernières années, de plus en plus souvent sur des avancées législatives en matière de lutte contre le surendettement.**

Ainsi, par exemple, le règlement collectif de dettes avait pour objectif de rétablir la situation financière du débiteur et de lui permettre à l'issue de la procédure, de repartir à zéro et de se réinsérer dans la société. Il s'agissait de *diminuer le coût social du surendettement résultant de l'exclusion sociale des personnes surendettées, le travail en noir, l'économie souterraine, certaines formes de criminalité*<sup>1</sup>. La loi avait donc un objectif de politique sociale qui visait à réintégrer les personnes exclues dans le circuit économique en leur permettant un nouveau départ, *a fresh start*.

Cette approche fondée sur l'intérêt collectif implique que l'on prenne en compte toutes les dettes d'un individu sans exception.

Or, en 2014, le législateur a rendu impossible toute remise de dettes pour les amendes pénales<sup>2</sup> et beaucoup plus difficile l'obtention d'une remise de dettes portant sur des pensions alimentaires<sup>3</sup>.

Cela a pour conséquences que lorsque l'endettement pénal ou alimentaire est très important et que le disponible du requérant est faible sans perspective d'amélioration, le règlement collectif de dettes sera voué à l'échec. Comment en effet envisager le rétablissement financier de la personne si à la fin de la procédure, le créancier qui n'aura pas été intégralement remboursé peut remettre en œuvre une saisie sur les revenus du débiteur, le replongeant dans la spirale de l'endettement ?

Toujours dans le cadre du règlement collectif de dettes, on peut également citer la loi du 14 juin 2013 (MB 1er mars 2013) qui a mis sur le même pied d'égalité toutes les causes de révocation de

la procédure et qui refuse désormais l'accès à la procédure pendant 5 ans, à toute personne qui aurait été révoquée antérieurement, quel que soit le motif de cette révocation.

**D'autres législations ont des effets pervers et entraînent des situations de surendettement.**

Exemple : la loi du 12 mai 2014<sup>4</sup> autorise désormais le SECAL à récupérer les avances ou les arriérés de pensions alimentaires par une saisie intégrale des revenus du débiteur d'aliments alors qu'auparavant, le SECAL devait au minimum laisser au débiteur un disponible équivalent au revenu d'intégration sociale.

Or, nous constatons que la saisie intégrale des revenus du débiteur alimentaire n'est pas un mécanisme qui apporte au créancier alimentaire une solution sur le long terme. Bien au contraire, puisque très vite après les premières saisies, les débiteurs d'aliments les moins nantis plongent dans la pauvreté et/ou la spirale du surendettement les conduisant soit à l'introduction d'un règlement collectif de dettes, qui suspend toutes les mesures d'exécution, soit à une marginalisation de la société.

### RECOMMANDATION

Tout en respectant l'objectif de responsabilisation des débiteurs, nous pensons qu'il est important de veiller à ce que les mesures prises par le législateur n'aboutissent pas à les priver de tous moyens d'existence ou de tout espoir de réinsertion économique.

1 Doc. Parl., Ch. repr., 1997-1998, 1073/1, p.17.

2 Article 464/1, §8 alinéa 5 du Code d'instruction criminelle : « la remise ou réduction des peines dans le cadre d'une procédure collective d'insolvabilité ou d'une procédure de saisie civile ne peut être accordée qu'en application des articles 110 et 111 de la Constitution ».

3 Loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le paiement effectif des créances alimentaires- entrée en vigueur le 1/09/2014

4 Op cit sous 3

## Un durcissement des procédures de recouvrement au sein des institutions privées et publiques (tant au niveau fédéral que régional et local)

Nous constatons de plus en plus sur le terrain **que les créanciers (qu'ils soient publics ou privés) mettent en place des procédures standardisées de recouvrement de leurs créances qui imposent le remboursement de la dette dans un délai déterminé quelle que soit la situation financière du ménage.**

Nous déplorons **ces mesures qui pénalisent et aggravent encore la situation des ménages les plus fragiles** qui ne sont pas en capacité de proposer des plans de paiement conformes aux exigences du créancier.

En outre, ces procédures rigides **privent de facto les services de médiation de dettes de leur utilité** puisqu'aucun crédit n'est accordé à leur analyse budgétaire ou à leurs propositions de remboursement.

Pourtant, d'un point de vue social et économique, une médiation de dettes amiable efficace s'avère très utile, notamment comme alternative peu onéreuse au règlement collectif de dettes.

Exemple : Le SPF Finances

Jusqu'à très récemment, la règle que suivait l'administration fiscale en matière d'échelonnement des paiements était de refuser tout plan d'apurement qui s'étendait au-delà d'un délai d'un an à compter de la naissance de la dette, et ce quelle que soit la situation du débiteur. Le débiteur était invité, en cas de refus, à introduire un règlement collectif de dettes, l'Administration considérant alors que les difficultés du débiteur étaient structurelles et non provisoires.

Depuis peu, le SPF Finances a mis en place une procédure qui permet au débiteur, à certaines conditions, de bénéficier d'un plan de paiement d'une durée supérieure à un an sans cependant pouvoir dépasser 5 ans.

Cette mesure est positive et répond à un appel des services de médiation de dettes. Néanmoins, la procédure est perfectible. En effet, son caractère standardisé impose de rentrer dans des cases et de ne pas en sortir. Une personne apte, compte tenu de son budget, à rembourser sa dette en 6 ans et non en 5 n'aura pas accès au règlement administratif de dettes. Elle sera à nouveau orientée vers le règlement collectif de dettes. Or, cette procédure

en justice a un coût important pour la société. Un plan de paiement avec l'administration fiscale, même sur une longue période, a bien souvent plus d'intérêt pour toutes les parties.

Par ailleurs, le règlement administratif ne peut être sollicité qu'après avoir essuyé un refus de la part de l'administration fiscale pour un plan de paiement « classique ». Il faut donc avoir sollicité un plan de paiement (en sachant pertinemment bien qu'il ne sera pas accordé vu qu'il s'étendra sur une période supérieure à un an), avant de pouvoir demander à bénéficier du règlement administratif. Cette formalité préalable nous apparaît dénuée de sens et alourdit inutilement la procédure.

### RECOMMANDATION

De manière générale, nous appelons de nos vœux une réflexion plus profonde sur la prise en compte de la pauvreté dans les mécanismes généraux de recouvrement afin de trouver un équilibre entre les droits des créanciers et ceux des débiteurs les plus fragiles en garantissant à ces derniers de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le souci constant de réduire l'arriéré judiciaire, de décharger les Cours et Tribunaux et de réaliser des économies dans le secteur de la justice conduit à l'instauration de procédures administratives ou simplifiées de délivrance de titres exécutoires qui font souvent fi du respect du contradictoire et qui réduisent le rôle du juge à un contrôle tout à fait marginal.

Ainsi ces dernières années, **on ne compte plus le nombre de « nouveaux titres exécutoires »** qui ont fait leur apparition dans notre arsenal législatif, **titres obtenus au terme de procédures souvent unilatérales ou peu soucieuses des droits de la défense.**

Parmi ces titres exécutoires « exprès », on citera :

- L'injonction de payer ;
- L'injonction européenne de payer ;
- Le procès-verbal de non contestation délivré en vertu des articles 1394/20 et suivants du code judiciaire ;
- L'ordre de paiement visé à l'article 65/1 de la loi 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ;
- Les contraintes non fiscales que peuvent se délivrer nombres d'autorités administratives.

Ces titres exécutoires qui s'obtiennent au terme de procédures rapides, souvent unilatérales (sauf à faire valoir ses contestations dans un délai très court) ont des conséquences dramatiques pour les publics les plus précarisés, qui bien souvent ne sont pas aptes à réagir dans les délais impartis.

Ainsi par exemple, certaines communes recouvrent les redevances « horodateurs » via le mécanisme de la contrainte non fiscale. En cas de non-paiement du ticket horodateur, après l'envoi d'une mise en demeure par lettre recommandée, le Receveur de la commune peut délivrer une contrainte (à l'instar de ce qui se fait en matière de taxe). Cette contrainte est signifiée par exploit d'huissier au redevable qui peut introduire un recours dans le mois devant le juge. A ce stade, les frais de recouvrement ont déjà considérablement augmenté puisqu'au montant de la redevance se sont ajoutés les frais de rappel, de mise en demeure et de signification de la contrainte (environ 200€).

Une fois leur titre exécutoire en main, les créanciers peuvent diligenter des procédures d'exécution forcée qui conduisent les débiteurs les plus fragilisés vers la spirale du surendettement.

### RECOMMANDATION

De manière générale, nous pensons qu'il est important de veiller au respect du contradictoire et des droits de la défense dans la politique de lutte contre les impayés.

# 02

PARTIE 2

**NIVEAU  
FEDERAL**

**Recommandations et propositions d'adaptation des politiques spécifiques de lutte contre le surendettement au niveau fédéral**

## A

**Lutter contre l'accumulation des coûts abusifs dans le recouvrement des dettes**

## B

**Mieux prendre en compte la pauvreté dans les mécanismes de recouvrement des dettes**

## C

**Améliorer le règlement collectif de dettes**

## D

**Lutter contre le crédit facile**

# A

## Lutter contre l'accumulation des coûts abusifs dans le recouvrement des dettes

---

### p13

limiter de manière chiffrée les montants prévus à titre d'intérêts de retard, d'indemnités forfaitaires ou de frais de recouvrement.



### p16

Soumettre les huissiers de justice qui exercent une activité de recouvrement amiable des dettes au contrôle du SPF Economie au même titre que les sociétés de recouvrement.



### p17

Mettre fin à la pratique des saisies-exécution mobilières à répétition



### p18

Revoir l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale



### p19

Organiser un recours simple et peu onéreux devant le juge des saisies en cas d'abus.



### p20

Interdire formellement la pratique du « no cure no pay » et l'octroi de marchés publics à une étude d'huissiers de justice qui pratiquerait le « no cure no pay ».



### p22

Simplifier les conditions procédurales de mise en œuvre de l'action en revendication en cas de saisie de biens appartenant à autrui

# I Limiter de manière chiffrée les montants prévus à titre d'intérêts de retard, d'indemnités forfaitaires ou de frais de recouvrement

Nous constatons dans nos dossiers de médiation de dettes, que **les consommateurs en retard de paiement se voient souvent réclamer des frais de rappel/ de recouvrement et d'indemnités forfaitaires abusifs.**

Nous ne remettons pas en cause le paiement de la dette, mais estimons qu'il est essentiel d'éviter que les créanciers ou ceux qu'ils chargent de recouvrer leurs créances (huissiers, bureaux de recouvrement, avocats) profitent du non-paiement de la dette pour réclamer des frais excessifs et injustifiés.

La législation actuelle permet aux parties à un contrat d'anticiper la manière dont sera indemnisé l'éventuel dommage qui résulterait de la non-exécution par l'une d'entre elles de ses obligations. C'est la fonction de la **clause pénale**.

**Pour être légale, la clause pénale doit avoir un caractère indemnitaire (à tout le moins dans les contrats conclus avec les consommateurs<sup>1</sup>).** Cela signifie qu'elle doit avoir pour vocation à réparer le préjudice réellement subi par le créancier.

Les parties à un contrat doivent donc, estimer de manière raisonnable quel sera le dommage que pourrait subir la partie victime de la non-exécution ou de l'exécution partielle des obligations découlant du contrat et le chiffrer ou, à tout le moins, établir les critères qui permettront de le chiffrer. La clause pénale ne peut pas servir à infliger une punition à la partie défaillante. Sa logique est indemnitaire et non punitive.

Pourtant, **sur le terrain, nous constatons que l'application des clauses pénales donne lieu à la comptabilisation de nombreux frais excessifs.**

Ainsi, par exemple, les conditions générales d'une société de vente par correspondance prévoient, en cas de défaut de paiement, que le débiteur sera redevable de deux pénalités (50 € et 70 €), ainsi que d'un intérêt de retard de 1,65 % par mois, plus tous les frais de rappel comptabilisés à un tarif peu clair. L'application d'une telle clause pénale fait passer la « facture » de 52,88 € en principal à la somme de 218,94 € (en dehors de toute procédure de

recouvrement judiciaire).

Par ailleurs, depuis 2009 et l'application de la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes d'un consommateur aux huissiers de justice<sup>2</sup>, on a vu fleurir des clauses pénales qui outre une ou deux majorations forfaitaires et un intérêt de retard, mettent à charge de la partie défaillante tous les frais de recouvrement, avec un renvoi spécifique à l'arrêté royal du 30 novembre 1976 qui fixe le tarif applicable aux actes des huissiers de justice en matière civile et commerciale.

Exemple : les conditions générales d'une société de dépannage bruxelloise : « *Toute facture impayée à l'échéance sera transmise sans avertissement préalable à nos huissiers de justice. Tous les frais de recouvrement seront mis à charge du débiteur. Ces frais seront calculés conformément à l'AR du 30/11/1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale* ».

Ce qui donne en chiffres :

| m'a chargé de vous réclamer le paiement des montants suivants :             |        |        |
|---|--------|--------|
| Le principal  |        | 400,00 |
| actuel : 38958 du 29/08/2011 pour le dépannage du 27/08/2011 (100050810452) | 425,99 |        |
| - Payé 29/08/2011 (190050810452)  | -25,99 |        |
| Les intérêts  |        | 18,57  |
| Majoration forfaitaire (Conditions Générales) :                             | 50,00  | 50,00  |
| Total   |        | 468,57 |
| frais de mise en demeure : 26/04/2012                                       |        | 20,83  |
| Droit d'encaissement  |        | 13,54  |
| Reste dû en Euro  |        | 502,94 |

Montants exigés en application de la clause pénale

1 Voir article VI. 84, 17° et 24° du Code de droit économique.

2 **La loi sur le recouvrement amiable des dettes d'un consommateur** interdit à celui qui recouvre amialement une créance pour le compte d'autrui de réclamer au débiteur défaillant aucune indemnité ou rétribution qui n'aurait pas été prévue dans le contrat sous-jacent (article 5). Il a suffi dès lors aux créanciers de modifier leurs conditions générales (contrat sous-jacent) et de prévoir que les frais de celui qui recouvre amialement la créance seront à charge du débiteur.

Ce type de clause pénale se retrouve également dans de nombreux règlements communaux de stationnement ou dans les conditions générales de beaucoup d'hôpitaux ou autres institutions publiques ou privées.

Exemple d'un décompte de sommes réclamées dans le cadre d'un recouvrement amiable d'un ticket horodateur non payé (pour la Ville de Bruxelles) :

|  |       |       |   |
|--|-------|-------|---|
| Le principal<br>05/09/2012 14:04 1B9W1855 Mercedes Adolphe Max Bd. 62<br>(601137356629)          | 40,00 | 40,00 | 25€ + 15€ de frais administratifs pour le rappel  |
| Total  | 40,00 | 40,00 |   |
| Lettre de sommation : 29/04/2013<br>date de receipt : 14/05/2013<br>Droit d'acompte : 14/05/2013 |       | 19,26 |   |
|  |       | 1,89  |   |
|  |       | 4,84  |   |
| Sous-total   |       | 76,99 |   |
| Paiement : 14/05/2013  |       | 40,00 |   |
| Lettre de sommation : 01/07/2013<br>Droit d'encasement   |       | 10,13 | Application de la clause pénale qui prévoit que tous les frais de recouvrement amiable seront à charge du consommateur et tarifés selon l'AR de 1976. |
| Droit d'acompte  |       | 4,84  |   |
| Reste dû en Euro   |       | 60,05 |   |

Après paiement du principal (25 €) et les frais administratifs (15 €), le débiteur reste encore redevable d'un montant de 60,05 €.

La légalité de ce type de clause pénale est soumise à caution : dans son avis du 14 juillet 2016, la Commission des clauses abusives (CCA 39) a jugé que de telles clauses pénales étaient problématiques par rapport aux exigences de compréhension, de clarté et de proportionnalité que doivent remplir les clauses pénales.

De même certains juges estiment, avec nous, que ces clauses sont contraires à la loi sur le recouvrement amiable des dettes d'un consommateur puisqu'elles aboutissent à mettre à charge des débiteurs des frais qui sont propres à celui qui recouvre amiablement la créance, ce que ladite loi avait précisément pour but d'éviter.

**Nous estimons qu'il est essentiel, dans le cadre du recouvrement des créances impayées, de mettre en place des réformes qui permettent d'éviter l'accumulation de frais qui aggravent inutilement le surendettement des particuliers sans bénéfice ni pour le créancier ni pour la société dans son ensemble.**

Ainsi, il importe, selon nous, de réglementer plus strictement les montants qui peuvent être réclamés au consommateur en défaut de paiement.

L'objectif est de parvenir à un **équilibre entre les droits et les obligations des parties**, de permettre au créancier d'une somme impayée d'obtenir une indemnisation raisonnable pour les frais de recouvrement exposés tout en protégeant le consommateur contre les pratiques abusives.

1 En fixant un plafond juste et proportionné pour le montant de l'indemnité forfaitaire (clause pénale) et des intérêts de retard qui peuvent être réclamés

## RECOMMANDATIONS

### 1. Plafonner la clause pénale

Compte tenu de la difficulté d'apprécier le caractère indemnitaire et proportionnel d'une clause pénale et du coût de l'accès à la justice pour contester l'application d'une clause pénale abusive, nous estimons que le législateur doit intervenir en amont, en plafonnant les montants qui peuvent être réclamés à titre de frais, indemnité forfaitaire et intérêts en cas de non-paiement.

L'objectif est de mettre en place, pour le consommateur et le créancier, un système clair, simple, praticable et juste afin de mettre fin aux abus constatés sur le terrain, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de crédit à la consommation.

Nous plaillons pour l'insertion d'un nouvel article VI.83 bis dans le code de droit économique qui serait rédigé comme suit :

§1 « En toute hypothèse, toute clause ou condition qui vise à sanctionner l'inexécution ou l'exécution partielle d'une obligation est abusive et donc nulle de plein droit, si elle ne prévoit pas qu'en cas de défaut de paiement ou de retard de paiement dans le chef du consommateur :

1° Les intérêts de retard et l'indemnité forfaitaire ne peuvent être comptabilisés qu'après l'écoulement d'un délai de 15 jours suivant l'envoi d'une mise en demeure, justifiant les montants réclamés.

2° Le coût de cette mise en demeure et des éventuels rappels suivants est au maximum de 7,50€, augmenté des frais postaux en vigueur au moment de l'envoi.

4° A l'expiration du délai de 15 jours précités, en cas de non-exécution, l'entreprise ne peut réclamer que les intérêts de retard au taux légal majoré d'un coefficient de 15 % maximum et une indemnité forfaitaire de maximum : 25€ si la somme réclamée en principal est inférieure à 250€ ;

10% du montant en principal avec un maximum de 65€ si la somme est supérieure à 250€ »

§2 Aucun autre montant ne peut être réclamé au consommateur ni par l'entreprise elle-même, ni par celui qui recouvre amiablement la créance pour le compte de l'entreprise ».

## **2. Interdire les clauses qui visent à contourner la loi sur le recouvrement amiable du consommateur**

Modifier l'article 5 de la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes d'un consommateur pour interdire, dans les contrats ou les conditions générales sous-jacentes, les clauses toutes faites qui permettent à ceux qui recouvrent amiablement des créances pour le compte d'autrui, de comptabiliser leurs frais à charge des débiteurs

En ajoutant « Aucun autre montant que ceux prévu article VI.83 bis §1 nouveau du code de droit économique ne peut être réclamé au consommateur ni par l'entreprise elle-même, ni par celui qui recouvre amiablement la créance pour le compte de l'entreprise ».

## **3. Modifier l'imputation des paiements**

Modifier l'article 1254 du Code civil et imputer tous les paiements faits par le débiteur d'abord sur le capital, puis sur les intérêts et enfin seulement sur les pénalités contractuelles.

## **4. Lutter contre l'application de frais abusifs dans les procédures de recouvrement de nos autorités publiques et administratives à la fois au niveau fédéral, régional et local**

Il s'agit d'interdire aux autorités publiques et administratives fédérales, régionales et locales (telles que les communes, ...), parastatales et les organismes d'intérêt général (les hôpitaux publics, Vivaqua, Sibelga, etc., ...) d'édicter des clauses pénales dont l'objectif est de contourner la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes du consommateur.

## Soumettre les huissiers de justice qui exercent une activité de recouvrement amiable des dettes au contrôle du SPF Economie au même titre que les sociétés de recouvrement

Nous constatons sur le terrain<sup>1</sup> que **certaines études d'huissiers de justice violent systématiquement la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes du consommateur** (menaces juridiques inexactes, encaissements de montants non légalement justifiés, non communication des coordonnées du créancier, harcèlement du débiteur qui a fait connaître de manière expresse et circonstanciée qu'il contestait la dette ou une partie de celle-ci, ...).

A l'époque de l'adoption de la loi de 2002 et de sa modification en 2009, le législateur avait estimé que les avocats et les huissiers de justice ne devaient pas, contrairement aux sociétés de recouvrement, être soumis au contrôle du SPF Economie dans la mesure où chacune de ces professions était soumise à un Code de déontologie et à des instances disciplinaires qui pouvaient sanctionner les comportements illégaux.

En pratique, force est de constater que **ces autorités disciplinaires ont très peu d'influence sur les comportements de leurs membres**. Notre association a déposé plainte à plusieurs reprises<sup>2</sup> contre des (études d') huissiers qui de manière récurrente et pour des recouvrements à très grande échelle, ne respectent pas les dispositions de la loi sur le recouvrement amiable de dettes. Ces plaintes, qui pour la plupart sont restées lettres mortes, n'ont absolument pas mis fin aux abus constatés, qui se répètent en toute impunité.

Enfin, la création récente de l'ombudsman des huissiers de justice nous laisse très sceptique quant à son efficacité pour « sanctionner » les abus dans la mesure où :

- a) ses avis ne sont pas contraignants ;
- b) l'ombudsman est choisi par le comité de direction

<sup>1</sup> D'autres associations de consommateurs ont fait le même constat : Voyez <http://www.test-achats.be/famille-prive/nc/en-direct/ne-payez-pas-sur-le-champ-a-lhuissier-de-justice-modero>

<sup>2</sup> Voyez notamment notre dossier « *Les dérives de la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable de dettes des consommateurs : le recouvrement par les huissiers de justice* », déposé en octobre 2012 à la Chambre Nationale des Huissiers de Justice. En février 2018, nous avons à nouveau déposé 14 plaintes auprès de la Chambre d'arrondissement des huissiers de Bruxelles. Ces plaintes n'ont à notre connaissance, à l'heure où nous écrivons ces lignes, donné suite à aucune sanction.

de la Chambre nationale des huissiers de justice ;  
c) le service est financé par une dotation annuelle fournie par la Chambre nationale des huissiers de justice.

### RECOMMANDATION

#### Etendre le contrôle du SPF Economie aux huissiers de justice et aux avocats

Nous estimons que dans le cadre du recouvrement amiable qui est une activité commerciale, l'huissier sort de ses fonctions traditionnelles, devient une entreprise soumise au droit de la concurrence et devrait, dès lors, accepter d'être soumis au contrôle et aux sanctions du SPF Economie tout comme le sont les autres bureaux de recouvrement.

Ceci implique de supprimer le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes d'un consommateur afin d'étendre le contrôle du SPF Economie aux huissiers de justice lorsqu'ils se livrent à l'activité de recouvrement amiable des dettes d'un consommateur.

L'objectif de la mise en œuvre du fichier central (informatisé) des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes (FCA)<sup>1</sup> était, entre autres, de renforcer le caractère collectif des procédures d'exécution forcées, de **protéger le débiteur contre des saisies successives et inutiles, et donc de diminuer les frais d'exécution.**

Force est de constater que **cet objectif n'a pas du tout été atteint.** Il ressort même des rapports annuels du Comité de gestion et de surveillance du FCA que **le nombre de saisies a augmenté depuis 2011 (date d'entrée en vigueur du FCA)<sup>2</sup>.**

Cette augmentation des avis de saisie converge avec les constats faits par les services de médiation de dettes, confrontés, dans de nombreux dossiers, à des **saisies-exécution mobilières à répétition, utilisées comme moyen de pression** individuel, et dès lors réitérées pour chaque créancier, voire pour chaque créance du même créancier.

Ces saisies à répétition s'expliquent par le fait que, dans le cadre d'une saisie mobilière, les différents créanciers ne sont associés à la procédure qu'au moment de la répartition du prix de vente des biens saisis. Or, très peu de saisies mobilières vont jusqu'à leur terme, la vente des biens saisis ne rapportant généralement rien aux créanciers. L'huissier qui met en œuvre une saisie mobilière poursuit donc un autre objectif : faire pression sur le débiteur pour qu'il apure sa dette par des paiements d'acomptes successifs. La procédure de saisie est alors suspendue et ne sera réactivée qu'en cas de non-respect du plan d'apurement. Les autres créanciers ne tirant aucun profit des acomptes versés n'ont d'autres choix que de procéder à leur tour à une saisie, afin de pouvoir eux aussi faire pression sur le débiteur.

Pourtant, l'article 1524 du Code judiciaire offre bien la possibilité à un créancier de se greffer sur une procédure de saisie existante mais au prix d'une telle complexité procédurale qu'elle rend quasiment lettre morte cette disposition. De manière assez schématique, on pourrait dire que **dans l'état actuel de la législation, un créancier a davantage**

**d'intérêt à mettre en œuvre une nouvelle saisie plutôt qu'à s'associer à une procédure de saisie existante.**

## RECOMMANDATIONS

### 1. Permettre à l'ensemble des créanciers de profiter des paiements effectués par le débiteur saisi à un huissier

Il s'agit d'introduire un nouvel article dans le Code Judiciaire afin de permettre à un créancier muni d'un titre exécutoire d'obtenir sa part dans l'acompte payé par le débiteur simplement en faisant opposition. Autrement dit, obliger l'huissier de justice instrumentant dans le cadre de la saisie diligentée par le premier créancier à répartir, au marc le franc, les paiements globaux faits par le débiteur saisi entre chacun des créanciers ayant fait opposition.

### 2. A tout le moins, permettre à un créancier de se greffer sur une saisie existante à moindre coût (ancien article 1524 CJ)

Il s'agit de permettre à un créancier de s'inscrire facilement dans une procédure d'exécution en cours sans devoir poser de nouveaux actes de procédure onéreux. Ceci implique de revenir à l'ancienne mouture de l'article 1524 du Code judiciaire tel qu'il existait en 2000 : « lorsqu'une saisie a déjà été faite ; l'huissier de justice peut procéder au récolement des meubles et effets sur le procès-verbal que le saisi et le saisissant sont tenus de lui représenter. Il peut saisir les effets omis. Si la vente n'a pas eu lieu à la date fixée, le saisissant par récolement peut, sommation préalablement faite au premier saisissant et sans former aucune demande en subrogation, faire procéder à la vente. LA MEME FACULTE EST OFFERTE AU CREANCIER OPPOSANT MUNI D'UN TITRE EXECUTOIRE. EN CE CAS IL PEUT, SOMMATION PREALABLEMENT FAITE AU SAISSANT ET SANS FORMER AUCUNE DEMANDE EN SUBROGATION, FAIRE PROCEDER PAR L'HUISSIER INSTRUMENTANT A LA VENTE DES BIENS SAISIS ».

1 Créé par la loi du 29 mai 2000

2 Voir p. 24 du Rapport du FCA 2017 pour l'évolution du nombre d'avis de saisies depuis 2012.

## Revoir l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale

Le mode de rétribution des prestations des huissiers de justice est obsolète, manque de clarté, de transparence et est difficilement compréhensible. Il a été fixé par un arrêté royal qui date du 30 novembre 1976 et qui depuis, n'a été que très peu modifié.

Il en résulte que **le calcul des coûts d'un acte d'un huissier de justice est tout à fait opaque** et ne permet pas de réelle vérification.

Exemple :

Un « itératif commandement » dont le coût est fixé à 209,04€ est justifié ainsi en marge de l'exploit :

|      |        |
|------|--------|
| FF   | 26,96  |
| DINF | 18,10  |
| FINF | 6,00   |
| DCOP | 16,80  |
| DASD | 13,48  |
| VAC  | 50,22  |
| VACS | 14,53  |
| PC   | 11,36  |
|      | 157,45 |
| TM   | 8,40   |
| PCIM | 5,69   |
|      | 14,09  |
| SER  | 37,50  |
|      | 51,59  |
|      | 157,45 |
|      | <hr/>  |
|      | 209,04 |

Combien de personnes savent ce que signifie ces initiales et à quoi elles correspondent. Les initiés eux-mêmes peuvent y perdre leur latin.

Par ailleurs, **certains coûts sont liés à des prestations qui, à l'heure actuelle, sont complètement automatisées/informatisées de sorte qu'ils ne se justifient plus** ou à tout le moins plus intégralement.

Exemple : l'huissier de justice perçoit un droit d'acompte à chaque paiement partiel fait entre ses mains. Le montant de ce droit d'acompte est fonction de l'importance de l'acompte. Ainsi, si le débiteur paie sa dette par des versements périodiques de 25€, l'huissier de justice prélèvera, outre un droit de recette, un droit d'acompte de 5,1€ sur chaque paiement perçu.

Autre exemple : l'huissier de justice perçoit un droit de 8,39 € (TVA comprise) par rôle d'écriture de 600 syllabes.

Enfin, la cherté des actes d'huissier s'explique aussi par le fait qu'ils sont soumis à une fiscalité indirecte très forte (droit d'enregistrement, TVA, frais de mise au rôle, ...) dont la note finale retombe sur le débiteur.

### RECOMMANDATIONS

1. Veiller à une plus grande transparence des décomptes des huissiers de justice en introduisant une terminologie harmonisée et des modes de calcul plus compréhensibles ;
2. Revoir à la baisse, voire supprimer le coût de certaines prestations, tels que les droits d'acompte et les droits de recette ;
3. Alléger la fiscalité indirecte sur les actes des huissiers de justice.



# Organiser un recours simple et peu onéreux devant le juge des saisies en cas d'abus

Certains huissiers de justice sont passés maître dans la **multiplication des actes d'exécution aussi onéreux qu'inutiles.**

On peut citer par exemple, la pratique courante qui consiste à signifier au débiteur en retard de paiement d'une échéance, un nouveau jour de vente suivi d'un PV de placards, plutôt que de lui envoyer une lettre de rappel (sommation/mise en demeure). Ces deux significations engendrent des coûts supplémentaires d'environ 200€ à chaque fois au lieu d'une vingtaine d'euros pour une simple mise en demeure.

|  |          |             |
|--|----------|-------------|
| 27/03/2014 KAS KIF                                 | Chantal/ | -100,00 EUR |
| 04/06/2014 KAS                                     | Chantal/ | -100,00 EUR |
| 08/10/2014   | Chantal/ | -100,00 EUR |
| 21/11/2014 KAS2 /                                  |          | -50,00 EUR  |
| 17/12/2014 KAS /                                   |          | -50,00 EUR  |
| 27/03/2015 KAS /                                   |          | -50,00 EUR  |
| 07/05/2015 Registre national (AR 30.11.76 art.13b) |          | 15,14 EUR   |
| 19/05/2015 KAS2 /                                  |          | -50,00 EUR  |
| 20/07/2015 Signification de vente                  |          | 83,29 EUR   |
| 05/08/2015 KAS2 /                                  |          | -50,00 EUR  |
| 15/09/2015 Somation (AR 30.11.76 art.7)            |          | 21,88 EUR   |
| 27/10/2015 KAS2 /                                  |          | -50,00 EUR  |
| 11/01/2016 Signification de vente                  |          | 83,29 EUR   |
| 18/02/2016 Procès-verbal de placards               |          | 114,11 EUR  |
| 02/03/2016 Somation (AR 30.11.76 art.7)            |          | 21,88 EUR   |
| 22/03/2016 Renseignement ONSS                      |          | 14,71 EUR   |
| 30/03/2016 Signification de vente                  |          | 83,29 EUR   |
| 12/05/2016 Procès-verbal de placards               |          | 114,11 EUR  |
| 17/05/2016 KAS2 /                                  |          | -100,00 EUR |
| 20/07/2016 Signification de vente                  |          | 83,29 EUR   |
| 25/08/2016 Procès-verbal de placards               |          | 114,11 EUR  |
| 19/09/2016 Somation (AR 30.11.76 art.7)            |          | 21,88 EUR   |
| 19/10/2016 Signification de vente                  |          | 83,29 EUR   |
| 19/10/2016 Renseignement ONEM                      |          | 14,71 EUR   |
| 09/11/2016 Renseignement ONSS                      |          | 14,71 EUR   |

Sans parler des **actes de signification inutiles** pour interrompre une prescription alors que le débiteur a reconnu la dette et fait des paiements réguliers.

Ou encore, ces « **postes** » repris dans les décomptes **qui ne correspondent à aucune prestation visée par l'arrêté royal du 30 novembre 1976** et qui sont comptabilisés à de multiples reprises

L'article 866 du Code judiciaire permet de sanctionner les actes inutiles et frustratoires accomplis par un officier ministériel en mettant leur coût à sa charge. Cependant force est de constater que cet article est de peu d'utilité pour les débiteurs dans la mesure où l'accès au juge des saisies pour faire constater les abus est difficile et onéreux.

Quant aux autorités disciplinaires des huissiers de justice, leur contrôle est insuffisant et ne permet en

tout cas pas de mettre fin aux abus constatés<sup>1</sup>.

|   |        |          |
|---|--------|----------|
| Frais droit de papeterie : 19/12/2005                     | 11,65  | 1 562,41 |
| frais de correspondance : 19/12/2005                      | 11,65  |          |
| frais de demande d'expédition : 07/02/2006                | 3,00   |          |
| frais de recherches/renseignements : 07/02/2006           | 10,97  |          |
| Frais de la signification : 07/03/2006                    | 124,01 |          |
| frais d'envoi recommandé : 30/03/2006                     | 7,50   |          |
| frais de renseignement ONSS : 05/03/2007                  | 17,14  |          |
| frais de correspondance : 27/04/2007                      | 12,14  |          |
| Lettre de sommation : 27/04/2007                          | 15,60  |          |
| frais de correspondance : 09/09/2015                      | 17,15  |          |
| frais de renseignement ONSS : 19/10/2015                  | 23,20  |          |
| frais de correspondance : 17/11/2015                      | 17,15  |          |
| frais de commandement : 25/11/2015                        | 171,07 |          |
| frais de mainlevée d'avis FCA : 26/11/2015                | 15,23  |          |
| frais de correspondance : 11/12/2015                      | 17,15  |          |
| frais de consultation fichier des saisies : 10/02/2016    | 19,77  |          |
| frais de saisie-arrest exécution : 07/03/2016             | 241,68 |          |
| frais de mainlevée d'avis FCA : 08/03/2016                | 52,53  |          |
| frais de saisie-arrest exécution : 11/03/2016             | 256,32 |          |
| frais de mainlevée d'avis FCA : 15/03/2016                | 52,53  |          |
| frais de dénonciation de saisie-arrest : 15/03/2016       | 216,49 |          |
| frais de contredénonciation : 23/03/2016                  | 30,19  |          |
| frais de correspondance : 29/03/2016                      | 17,35  |          |
| droit de recette : 07/04/2016                             | 14,17  |          |
| frais de consultation fichier des saisies : 11/04/2016    | 19,77  |          |
| frais de notification sociale de voie SONOSO : 11/04/2016 | 17,35  |          |
| frais de correspondance : 11/04/2016                      | 26,43  |          |
| frais de correspondance : 11/04/2016                      | 26,43  |          |
| frais de correspondance : 11/04/2016                      | 26,43  |          |
| frais de contredénonciation : 02/05/2016                  | 30,19  |          |
| Droit d'acompte : 03/05/2016                              | 40,17  |          |
|   |        | 2 773,39 |

## RECOMMANDATIONS

- 1. Organiser une procédure rapide, peu formaliste et peu onéreuse devant le juge des saisies** qui permettrait au débiteur de contester les actes frustratoires et inutiles accomplis par les huissiers de justice (en s'inspirant du recours prévu à l'article 1408 §3 du Code Judiciaire ouvert au débiteur lorsque l'huissier saisit des biens insaisissables).
- 2. Allouer au juge des saisies les moyens nécessaires** pour lui permettre d'exercer effectivement ses missions de contrôle en matière de saisie et voies d'exécution telles que prévues par l'article 1396 du Code judiciaire.

1 Voir ci-dessus au point A.II

## Interdire formellement la pratique du « no cure no pay » et l'octroi de marchés publics à une étude d'huissiers de justice qui pratiquerait le « no cure no pay »

Le « no cure no pay » est un modèle de recouvrement de plus en plus répandu dans lequel l'huissier, que ce soit en phase amiable ou en phase judiciaire, ne va solliciter l'intervention financière du créancier qu'en cas de récupération auprès du débiteur.

L'intervention de l'huissier est alors généralement calculée sur base d'un montant forfaitaire par dossier ou sur base d'un pourcentage des sommes récupérées auprès du débiteur.

Ainsi, le créancier ne rémunère l'huissier qu'en cas de récupération. Dans certains cas, l'intervention de l'huissier est même offerte gratuitement au créancier. **Il va récupérer ses frais directement auprès du débiteur.**

Cette pratique permet donc aux huissiers de proposer à leurs clients des tarifs bien plus bas que ceux des bureaux de recouvrement.

**Sur le terrain, la pratique du « no cure no pay » a des conséquences dramatiques pour les débiteurs :**

□ Le créancier est totalement désolidarisé des frais exposés par l'huissier et ne joue plus son « rôle » de modération puisqu'il ne supporte pas réellement les coûts des mesures d'exécution inefficaces.

□ Les frais à charge du débiteur (que ce soit au stade amiable ou au stade judiciaire) se multiplient. En effet, l'huissier de justice pratiquant le « No cure no pay », va tout naturellement être tenté, pour maximiser ses gains, de charger les débiteurs en frais en spéculant sur le paiement de ces derniers. Il va multiplier, dans tous les dossiers, les actes d'exécution forcée afin de récupérer à charge des débiteurs solvables (ou partiellement solvables), les pertes qu'il subit dans le cadre de dossiers moins rentables.

□ L'huissier de justice, ayant moins d'intérêt à une phase amiable, va rapidement diriger les dossiers vers une phase judiciaire lors de laquelle il pourra maximaliser son profit.

**Pourtant le « no cure no pay » en phase judiciaire est contraire aux dispositions d'ordre public** du Code judiciaire et de l'Arrêté royal fixant le tarif des huissiers<sup>1</sup> **qui visent à garantir l'indépendance et l'impartialité de l'huissier de justice**, investi de l'autorité publique en matière de recouvrement judiciaire.

Ainsi, selon ces dispositions, l'huissier de justice ne peut instrumenter pour son propre compte et doit informer le créancier des risques d'insolvabilité de son débiteur afin que ce dernier puisse apprécier en connaissance de cause l'opportunité de faire procéder à des mesures d'exécution, dont il devra en cas de non récupération supporter le coût, ce qui de facto permet d'éviter la multiplication d'actes d'exécution inutiles.

**Mais comme cette interdiction de remise est dénuée de sanctions spécifiques** et que son respect est peu vérifié par les instances disciplinaires (qui la condamnent pourtant fermement<sup>2</sup>), **elle est largement contournée en pratique.**

1 L'article 522 §3 du C.J. et l'article 3, 2° de l'AR de 1976

2 voir notamment 2013C1 R016 et 2013CIR001disponibles sur notre site : <http://www.mediationdedettes.be/Les-directives-et-circulaires-de-329>

3 Ce « Guide des bonnes pratiques dans les marchés publics » a été rédigé sur base du rapport des travaux du groupe de travail « Lutte contre le dumping social » mis en place par une décision du Gouvernement bruxellois relative à la transposition de la Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et à la lutte contre le dumping social. <https://ces.irisnet.be/fr/observatory/publications-et-documents-utiles/guide-des-bonnes-pratiques-1>

## RECOMMANDATIONS

### **1. Interdire formellement dans le Code judiciaire la pratique du « no cure no pay » et prévoir des sanctions à l'égard des études d'huissiers de justice qui la proposeraient à leur client comme mode de rémunération**

Ceci implique d'ajouter un §3 à l'article 522 du Code judiciaire qui serait rédigé comme suit :  
« §3. Alinéa 1 : Les huissiers de justice ne peuvent restituer à leurs clients ou accorder à ces derniers une remise totale ou partielle de leurs droits, frais et déboursés. Alinéa 2 : toute restitution ou toute remise partielle ou totale faite en violation de l'alinéa précédent aura pour conséquence que les actes d'exécution posés resteront à charge de l'huissier instrumentant, sans préjudice de sanctions disciplinaires ».

### **2. Interdire aux créanciers publics de confier des marchés publics (relatifs au recouvrement de leurs créances en souffrance) à des études d'huissiers de justice qui leur proposent de se rémunérer selon ce modèle.**

Il s'agit de lutter contre l'application de frais abusifs et les pratiques de no cure no pay dans les procédures de passation des marchés publics à la fois au niveau fédéral (loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics) et au niveau régional ou local (à l'instar du guide des bonnes pratiques<sup>3</sup> en matière de passation des marchés qui s'adresse plus particulièrement au Service Public Régional de Bruxelles, aux organismes d'intérêt public, ainsi qu'aux pouvoirs locaux bruxellois).

L'huissier de justice amené à faire une saisie exécution mobilière saisit les biens qui se trouvent à l'endroit où le débiteur est domicilié (sur base d'une consultation du registre national). L'huissier se fonde sur l'adage « en fait de meubles, possession vaut titre » pour considérer que la propriété du mobilier qu'il saisit est suffisamment établie dans le chef du débiteur qui le possède.

Cependant, **il arrive très souvent que les biens saisis ne soient pas la propriété du débiteur saisi ou ne relèvent pas de sa propriété exclusive.**

Exemple : lorsque le débiteur est domicilié chez ses parents, les meubles saisis sont généralement ceux des parents et non les siens ou lorsque le débiteur loue un meublé, les meubles saisis sont souvent ceux du propriétaire. Il se peut également que le débiteur ait emménagé chez son compagnon/compagne qui est seul(e) propriétaire des biens saisis.

L'article 1514 du Code judiciaire instaure une procédure qui permet à celui qui se prétend propriétaire de tout ou partie des biens saisis de s'opposer à la vente. Néanmoins la procédure est longue et (surtout) onéreuse.

Cette complexité amène bien souvent les propriétaires des objets saisis à ne pas s'opposer à la saisie, avec toutes les conséquences préjudiciables qui en découlent pour eux et indirectement pour le saisi également.

### RECOMMANDATION

**Mettre en place une procédure simplifiée de saisine du juge des saisies** lorsqu'au cours d'une saisie mobilière l'huissier de justice saisit des biens qui n'appartiennent pas au débiteur.

Nous plaidons pour l'instauration d'une procédure identique à celle mise en place par l'article 1408 §3 du Code judiciaire, en cas de saisie d'objets qui ne peuvent pas l'être en vertu du paragraphe 1 du même article.

# B

## Mieux prendre en compte la pauvreté dans les mécanismes de recouvrement des dettes

---

### p24

Mettre fin aux saisies pression inutiles qui visent les personnes insolvables



### p25

Mettre à jour la liste des biens insaisissables visés à l'article 1408 §1er du Code judiciaire



### p26

Eviter la saisie intégrale des revenus du débiteur d'aliments

# I Mettre fin aux saisies pression inutiles qui visent les personnes insolvable

Etre insolvable ne signifie pas être à l'abri de toute poursuite. Si les revenus d'une personne surendettée, poursuivie par ses créanciers, ne peuvent être saisis au-delà d'une certaine quotité, même les ménages les plus pauvres disposent de quelques biens mobiliers qui peuvent faire l'objet d'une saisie mobilière.

**Les personnes insolvable sont donc confrontées à des saisies mobilières « pression », dont le but est de les forcer à proposer un plan de paiement, alors même que leurs revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté et leur mobilier d'une valeur dérisoire.**

La pression est telle que certaines personnes préfèrent négliger le paiement de leur loyer ou de leurs factures d'énergie pour pouvoir verser des acomptes périodiques dont le montant ne couvrira même pas les frais exposés par l'huissier.

Dans une telle situation, d'un point de vue économique toute l'opération se révèle inutile (sauf pour l'huissier). Ni le créancier (qui doit avancer les frais d'huissier et de vente – sauf à s'inscrire dans la pratique du « no cure no pay » -voir plus haut point A.VI), ni le débiteur (qui voit sa dette augmenter encore plus) n'en tirent le moindre profit.

En principe, le code judiciaire prévoit que lorsque les biens saisissables du débiteur sont d'une valeur manifestement insuffisante pour couvrir les frais de la procédure, l'huissier doit rédiger **un PV de carence** (article 1390 CJ) mais cette pratique est très peu répandue.

Et pour cause : on peut comprendre que le créancier qui a pris l'initiative de la procédure ne se montre guère enthousiaste à l'idée de supporter les frais d'un acte, qui pourrait être particulièrement éclairant pour les autres créanciers, mais qui ne lui rapporte rien puisque le constat de carence gèle de facto, toutes les poursuites.

## RECOMMANDATIONS

- 1. Imposer l'obligation, sous peine de nullité, de rédiger un PV de carence** lorsque la valeur des biens est manifestement insuffisante pour couvrir les frais d'une vente ;
2. Si l'huissier ne rédige pas de PV de carence : **Imposer l'obligation d'indiquer**, sous peine de nullité, dans tout PV de saisie **la valeur approximative des objets saisis** et la mention selon laquelle l'huissier instrumentant estime que celle-ci est suffisante pour couvrir les frais d'exécution ;
- 3. Diminuer le coût du PV de carence ;**
4. Lorsque la vente des biens saisis ne permet manifestement pas d'apurer les frais de la saisie mobilière, **faire supporter les coûts** de celle-ci **par l'huissier**, sans préjudice de dommages et intérêts.
- 5. Organiser un recours simple et gratuit devant le juge des saisies** pour sanctionner l'absence de PV de carence lorsqu'il s'imposait compte tenu de la situation du débiteur.

La liste des biens insaisissables repris à l'article 1408 du Code judiciaire n'a jamais été actualisée, ce qui crée une grande insécurité juridique par rapport à certains biens actuels de consommation, qui tout en participant à la dignité humaine du débiteur, ne sont pas protégés.

En outre comme l'article 1408 du Code judiciaire est d'interprétation restrictive (tout ce qui n'y figure pas peut être saisi), une mise à jour régulière de cette liste est indispensable.

A l'heure actuelle, ni les livres ni les autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle du saisi ou des enfants à charge qui habitent sous le même toit ne peuvent en principe être saisis.

Néanmoins, nous constatons sur le terrain que de manière générale le PC et ses accessoires font systématiquement partie des biens saisis par l'huissier de justice.

**Pourtant la plupart des écoles (même au niveau primaire) font travailler les élèves sur PC** (les élèves sont amenés à faire des recherches sur internet, à rédiger leur texte sur word et à les communiquer aux professeurs par mails, les devoirs et corrections sont communiqués via des plateformes web, ...). **Pour la recherche d'un emploi ou de nombreuses démarches administratives, être muni d'un téléphone, d'une adresse mail et d'un PC sont également devenus indispensables.**

### RECOMMANDATION

**Actualiser la liste des biens insaisissables en tenant compte de ce qui est nécessaire et indispensable à une personne pour vivre dans notre société du 21ème siècle (un ordinateur, une connexion internet, un téléphone, ...).**

L'article 1412 du Code judiciaire permet au créancier alimentaire de saisir intégralement les revenus de son débiteur d'aliments et de le priver ainsi de tout moyen de subsistance.

Cette faculté est également offerte depuis 2014 au SECAL (service de recouvrement des créances alimentaires mis en place au sein du SPF Finances) qui, subrogé dans les droits du créancier alimentaire, peut saisir intégralement les revenus du débiteur défaillant.

Ce dernier n'a dès lors d'autres choix que de se tourner vers le CPAS pour obtenir, s'il satisfait aux conditions d'intervention, une aide sociale. Ainsi, ce mécanisme aboutit à mettre entièrement à charge des CPAS le non-paiement de la pension alimentaire, l'aide sociale accordée ne faisant l'objet d'aucun remboursement.

Il faut constater, en outre, que **la saisie intégrale des revenus du débiteur alimentaire n'apporte souvent aucune solution sur le long terme au créancier alimentaire** puisque très vite après les premières saisies, les débiteurs d'aliments les moins nantis plongent dans la pauvreté et/ou la spirale du surendettement les conduisant au mieux à l'introduction d'un règlement collectif de dettes, qui suspend toutes les mesures d'exécution ou à une marginalisation de la société.

Il nous semble donc important de trouver un système qui tout en responsabilisant le débiteur d'aliments ne le prive pas de tous ses moyens de subsistance, privation qui le conduit à une véritable mort sociale.

### RECOMMANDATIONS

#### 1. Prévoir de manière automatique la délégation de sommes pour les pensions alimentaires

Agir en amont, avant l'accumulation des arriérés de pensions alimentaires et **prévoir de manière systématique le mécanisme de la délégation de sommes dans tous les jugements** qui condamnent au paiement d'une pension alimentaire. Cette délégation de sommes pourrait être mise en œuvre dès la première échéance non payée. Pour ce faire, il faudrait modifier l'article 203 ter du code civil en prévoyant que le jugement fixant la pension alimentaire vaut autorisation pour le créancier d'aliments de percevoir les revenus du débiteur dès la première échéance non payée, dans les limites et les conditions qui y sont fixées.

#### 2. Limiter la saisie des revenus au revenu d'intégration sociale

Afin de responsabiliser le débiteur, la saisie devrait rester possible mais ne devrait pas aboutir à la ponction intégrale des revenus. **Seuls devraient pouvoir être saisis le montant de la pension alimentaire du mois en cours et une partie des arriérés, sans pouvoir descendre en-deçà du revenu d'intégration sociale.**

#### 3. Assouplir les conditions pour revoir la pension alimentaire

Assouplir les conditions pour pouvoir demander la révision du montant des pensions alimentaires/parts contributives.

# C

## Améliorer le règlement collectif de dettes

---

### p28

Assurer un meilleur suivi social des personnes durant la procédure en règlement collectif de dettes



### p29

Mettre en place un code de déontologie des médiateurs judiciaires



### p30

Mettre en place une procédure efficace et rapide pour le règlement des litiges entre le médié et le médiateur judiciaire



### p31

Harmoniser le formulaire de requête au niveau fédéral

De nombreuses personnes font appel aux services de médiation de dettes pour les aider à introduire une requête en règlement collectif de dettes. Il n'est pas rare qu'elles souhaitent continuer à être accompagnées durant la procédure.

Le travailleur social peut, en effet, apporter de nombreux éclaircissements à la personne qui est souvent perdue au milieu des nombreuses informations qui lui sont données au début de la procédure. Il pourra également, le cas échéant, l'aider dans le cadre de la gestion quotidienne de son budget, dans les démarches à effectuer, etc.

**Les collaborations ainsi mises en place avec les médiateurs judiciaires sont le plus souvent bénéfiques au bon déroulement de la procédure puisqu'elles facilitent la collaboration et la compréhension mutuelle des acteurs en présence.**

Malheureusement, cette collaboration n'est pas systématique.

Les services de médiation de dettes ne faisant pas officiellement partie de la procédure, ils ne sont pas informés par le greffe des suites de la procédure. Ils ne sont pas non plus systématiquement reçus par les médiateurs judiciaires lors des entretiens avec le requérant (même lorsque celui-ci le demande).

C'est pourquoi, nous plaidons pour que **le requérant puisse demander à être soutenu, pendant toute la durée de la procédure** en règlement collectif de dettes, par un service de médiation de dettes qu'il aura désigné personnellement.

### RECOMMANDATION

Insérer un nouvel article dans la loi sur le règlement collectif de dettes qui prévoit que **le débiteur a le droit d'être soutenu, pendant toute la durée de la procédure, par un service de médiation de dettes** agréé qu'il a désigné personnellement.

L'homologation de la désignation du service de médiation de dettes s'effectue, sur requête écrite adressée au juge du tribunal du travail, par le débiteur, au début ou en cours de procédure. Le juge statue par une ordonnance.

Si le service de médiation de dettes accepte cette mission, il pourra demander à être tenu au courant par le médiateur judiciaire de tous les actes relatifs à la procédure et pourra recueillir auprès de lui toutes les informations utiles à ce propos.

Le débiteur peut renoncer à tout moment au soutien du service de médiation de dettes ou en désigner un autre. Le service de médiation de dettes peut également renoncer à son mandat. La procédure est introduite par requête écrite.

Tout comme le curateur dans une faillite, le médiateur de dettes joue un rôle principal dans la procédure en règlement collectif de dettes. C'est lui qui est chargé de proposer un plan de règlement aux créanciers et c'est lui aussi qui décidera du pécule alloué au médié et à sa famille durant la procédure pour lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Or, de nombreux aspects pratiques de son travail ne sont pas réglés par la loi.

Ainsi, **ces dernières années, la plupart des tribunaux du travail ont rédigé des règles de bonnes conduites ou des recommandations** à l'attention des médiateurs judiciaires de leurs arrondissements respectifs.

Ces textes ont permis de préciser le rôle du médiateur, ainsi que les droits et les obligations du médié et de répondre à une série de problèmes rencontrés, en pratique, dans le cadre de la procédure.

Elles clarifient notamment les règles relatives à la fixation des honoraires et des frais du médiateur de dettes, le mode de calcul du pécule de médiation (c'est-à-dire du montant du budget qui sera alloué au(x) requérant(s) durant la procédure), les dates de paiement du pécule, les modalités d'indexation de ce pécule, le contenu du rapport annuel, les modes de communication à établir avec le requérant,...

**Ces règles sont essentielles au bon déroulement de la procédure mais elles restent encore trop confidentielles et ne sont pas assorties de sanctions.**

### RECOMMANDATION

Tout comme pour la médiation en matière familiale, civile, commerciale et sociale<sup>1</sup>, il nous semble essentiel de finaliser au niveau fédéral un **code de bonne conduite du médiateur dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes** et d'assortir ce code de sanctions en cas de non-respect.

---

<sup>1</sup> Voyez le code de bonne conduite élaboré par la Commission fédérale de médiation (CFM) en vertu de l'art. 1727 §6, 7 du Code judiciaire introduit par la loi du 21/02/2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation téléchargeable sur le site de la Commission : [https://www.cfm-fbc.be/sites/default/files/content/explorer/Legislation\\_Belge/Decisions\\_commission/Code\\_de\\_bonne\\_conduite.pdf](https://www.cfm-fbc.be/sites/default/files/content/explorer/Legislation_Belge/Decisions_commission/Code_de_bonne_conduite.pdf)

### RECOMMANDATIONS

Certains médiateurs judiciaires sont injoignables, ne rencontrent que très rarement les médiés rendant de ce fait la communication et la collaboration très difficiles.

La loi prévoit que le rapport annuel doit être transmis chaque année au médié, mais on constate dans de nombreux dossiers que cette obligation n'est pas remplie.

Par ailleurs, les pécules octroyés sont souvent très, voire trop, serrés et ne prévoient pas toujours une épargne pour les imprévus ou pour les aléas de la vie (maladie, changements de situation familiale, etc.). Ainsi, les décisions de refus d'homologation d'un plan amiable au motif que le pécule laissé au médié était trop bas ne sont pas exceptionnelles.

Face à un médiateur judiciaire qui ne verse pas le pécule à temps, qui refuse de revoir le plan malgré un changement important dans la situation du médié ou qui refuse de prendre en compte certaines dépenses imprévues liées à la dignité humaine (soins de santé par exemple), le médié peut, par simple courrier déposé au greffe, interpeler le juge et lui signaler ces différents dysfonctionnements.

**La loi manque cependant de clarté quant au rôle du juge et la suite que ce dernier doit réserver au signalement fait par un médié d'un problème ou d'une défaillance d'un médiateur de dettes.**

Ainsi, nous déplorons qu'**aucun délai ne soit fixé pour répondre** (notamment aux demandes urgentes liées au versement du pécule), que **la décision qui est prise ne soit pas systématiquement notifiée au médié** et qu'il n'ait **aucun recours possible** en cas de refus ou de silence de la part du juge et/ou du médiateur judiciaire.

Nous pensons qu'il serait opportun que le législateur définisse et encadre mieux la manière dont le médié peut faire rapport au juge sur la manière dont se passe la procédure et les problèmes qu'il rencontre au cours de celle-ci du fait de certaines défaillances du médiateur judiciaire.

Il faut aussi veiller à ce que les tribunaux du travail soient en mesure d'accomplir correctement leurs missions de contrôle et disposent pour ce faire des moyens humains et financiers suffisants.

**Afin de mettre en place une procédure efficace et rapide pour le règlement des litiges entre le débiteur et son médiateur judiciaire, il y a lieu :**

**1. De mieux encadrer la procédure de recours ouverte au débiteur en cas de difficultés rencontrées avec son médiateur de dettes dans le cadre de la procédure (en s'inspirant des articles 1250 et svts du C.J.)**

Nous plaidons pour la mise en place d'une procédure assez simple par laquelle le juge ait l'obligation de répondre dans un délai raisonnable à la demande du débiteur ou de son médiateur judiciaire :

- Soit le manquement mis en évidence peut être traité sans qu'il soit nécessaire d'organiser une confrontation entre les parties (médié/médiateur), par exemple dans l'hypothèse où le médié se plaint de ne pas avoir reçu le rapport annuel, ou de ne jamais réussir à contacter son médiateur de dettes, ou encore de ne pas recevoir de réponse à ses courriels : le juge, dans ce cas-là, peut simplement accuser réception du courrier contenant les griefs et expliquer les démarches qu'il a entreprises (contact avec le médiateur) pour mettre fin à ces dysfonctionnements.

- Soit le manquement mis en évidence nécessite un échange entre le médié et le médiateur en vue de sa résolution (ex : pécule de médiation insuffisant, négligence grave dans le versement du pécule, retenue de l'intégralité de la prime de naissance, ...), le juge devra alors convoquer par pli judiciaire en chambre du conseil le médiateur et le médié en vue de résoudre le conflit/le malentendu/les manquements répétés.

- Soit le manquement invoqué ou la difficulté mise en évidence constitue une difficulté au sens de l'article 1675/14 §2 (demande de désistement, de remplacement du médiateur, de modification ou d'adaptation du plan, ...) du Code judiciaire et l'affaire doit alors être fixée en audience publique.

**2. De veiller à ce que les tribunaux disposent des moyens humains et financiers suffisants pour leur permettre d'accomplir leur mission de contrôle.**

On constate de grandes disparités dans les informations qui sont demandées au requérant selon les arrondissements. **Les formulaires de requête varient de 3 à 34 pages en fonction des arrondissements.**

A Bruxelles, le requérant devra remplir un formulaire de 34 pages. Ce formulaire est complexe, demande beaucoup d'informations et exige de nombreuses annexes qui sont parfois difficiles à obtenir (copies des contrats, des jugements, etc.).

La rédaction de cette requête en règlement collectif de dettes est un travail extrêmement ardu qui exige des connaissances qui dépassent celles du citoyen ordinaire<sup>1</sup> et nécessite l'aide d'un service de médiation de dettes ou d'un avocat désigné dans le cadre de l'Aide juridique.

Ces exigences peuvent constituer un frein à l'introduction de la procédure alors que l'objectif était d'assurer un accès le plus aisé possible à la procédure.

Dans d'autres arrondissements, les exigences sont bien moins contraignantes et la requête peut consister en une simple lettre.

Le modèle de requête proposé par le SPF Economie se résume à trois pages.

## RECOMMANDATION

Afin d'assurer un accès aisé à la procédure pour les requérants, **imposer une requête type** applicable au niveau fédéral.

<sup>1</sup> Distinguer les dettes et les biens propres ou communs, calculer le solde restant dû en capital et intérêts etc...

# D

## Lutter contre le crédit facile

---

Sur le terrain, les médiateurs de dettes et les associations d'aide aux personnes surendettées constatent que les personnes en difficultés sont particulièrement vulnérables et font de plus en plus souvent appel au crédit à la consommation pour faire face à leurs besoins vitaux ou pour payer des factures en retard, créant une situation d'endettement permanent.

Avec la précarisation des revenus et du marché de l'emploi, les sirènes du crédit facile se font de plus en plus séduisantes pour faire croire que la baisse des revenus peut être compensée par le crédit. Certains organismes de crédit peu scrupuleux surfent même sur la vague de la morosité ambiante pour présenter des formules de crédit et de regroupement de crédit comme solution miracle pour boucler les fins de mois difficiles.

A cela s'ajoutent des pratiques commerciales qui sont particulièrement inquiétantes et qui banalisent à outrance le recours au crédit : démarchage par téléphone, par courrier, par mail, sur internet, avec parfois des cadeaux et promesses à la clé. Le moins que l'on puisse dire est que l'octroi d'un crédit dans de telles conditions est contraire à l'esprit de la législation, qui impose, de manière stricte, au prêteur un devoir de conseil et d'information...

Plus grave encore, on constate, sur le terrain, que de nombreux crédits sont octroyés par des professionnels du crédit sans aucune analyse préalable de la solvabilité du consommateur.

Pourtant, la loi belge est très claire : Le professionnel doit aider le consommateur, le conseiller **et choisir le type de contrat et le montant le mieux adapté compte tenu de la situation financière du consommateur et du but du crédit.**

Le prêteur ne peut conclure un contrat de crédit que s'il ressort des informations qu'il est tenu de récolter, que le consommateur sera à même de respecter les obligations du contrat. En clair, s'il n'existe aucun crédit adapté, le prêteur a le devoir de s'abstenir.

Ces mesures ont encore été renforcées ces dernières années afin d'augmenter la protection du consommateur et de diminuer les crédits accordés à des personnes qui n'ont pas la capacité financière

d'en assumer le remboursement.

Ainsi, depuis 2015<sup>1</sup>, le prêteur a l'obligation, pour octroyer un crédit de plus de 500 euros, de soumettre un questionnaire qui « a au moins trait au but du crédit, aux revenus, aux personnes à charge, aux engagements financiers en cours comprenant entre autres le nombre et le montant débiteur des crédits en cours » (art. VII.69). Depuis fin 2016 et début 2017, le prêteur doit, également, supporter la charge de la preuve du respect de ses obligations en créant un dossier de crédit<sup>2</sup>. En outre, une règle générale de conduite impose désormais au prêteur d'agir de manière honnête, équitable, transparente et professionnelle<sup>3</sup> et l'évaluation de la solvabilité du consommateur doit se faire de manière « rigoureuse »<sup>4</sup>.

Pourtant, **dans la pratique**, de nombreux prêteurs et/ou intermédiaires de crédit se limitent à la consultation (obligatoire) de la Centrale des crédits aux particuliers et à une série de questions standards. **Le crédit est alors accordé de manière quasi automatique** par un système d'octroi de points en fonction des réponses données (c'est la méthode dite du "credit scoring"). Il n'y a **aucune analyse approfondie du budget et des charges du demandeur.**

---

1 Loi du 19 avril 2014, entrée en vigueur le 1er avril 2015, contenant également d'autres mesures :

- de refuser un crédit en cas de fichage négatif pour un montant de plus de 1000 euros.

- de motiver sa décision d'octroyer un crédit en cas de fichage négatif pour un montant inférieur à 1000 euros.

2 Article VII.133 §1er entré en vigueur le 01/12/2016

3 Art. VII.70 entré en vigueur le 01/12/2016

4 Art. VII.77 entré en vigueur le 01/12/2016

## RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-dessous ont été largement développées dans les recommandations de la Plateforme Journée Sans Crédit dont nous sommes membre fondateur depuis 2007. Elles sont disponibles sur le site [www.journeesanscredit.be](http://www.journeesanscredit.be).

- 1. Renforcer les contrôles** par les autorités publiques compétentes (particulièrement en ce qui concerne le respect du devoir d'information et de conseil lors de l'octroi du crédit) afin d'assurer une meilleure application et un plus grand respect des dispositions légales visant à offrir au consommateur un crédit de qualité, à le protéger des abus et à lutter contre le surendettement. Ceci implique de donner les moyens à l'administration de mettre en œuvre le « *mystery shopping* » pour traquer efficacement les infractions ;
- 2. Prévoir des sanctions plus sévères** afin qu'elles soient réellement dissuasives pour les prêteurs et les intermédiaires ;
- 3. Interdire le démarchage non sollicité ;**
- 4. Améliorer la Centrale des crédits aux particuliers** (CCP) de la BNB sans pour autant l'élargir à d'autres types de dettes. Il s'agirait d'enregistrer dans la Centrale le montant des encours réels des crédits (pour disposer de données mises à jour) ; d'y tracer les regroupements ou refinancements de crédits, ainsi que l'identité des intermédiaires (courtiers, vendeurs, grandes surfaces) et d'élargir le Comité de gestion de la CCP afin d'y assurer une représentation des consommateurs et des médiateurs de dettes.
- 5. Garantir un suivi individuel des plaintes** au niveau du SPF Economie ;
- 6. Encourager le crédit social**

# 03

PARTIE 3

## NIVEAU REGIONAL ET LOCAL

**Recommandations et propositions d'adaptation des politiques spécifiques de lutte contre le surendettement au niveau régional et local**

### A

Lutter contre l'accumulation de frais abusifs

### B

Renforcer le travail réalisé par les services de médiation de dettes

### C

Soutenir les projets de prévention du surendettement

### D

Le besoin de statistiques en région bruxelloise

# A

## Lutter contre l'accumulation de frais abusifs

---

De nombreux créanciers publics bruxellois (les receveurs communaux dans le cadre des redevances liées au stationnement par exemple, la STIB, les hôpitaux publics, etc.) font appel actuellement, pour le recouvrement de leurs impayés à des études d'huissiers de justice qui pratiquent le « no cure no pay » ou ne respectent pas l'esprit de la loi sur le recouvrement amiable des dettes.

Parfois, ce sont les conditions générales mêmes de ces créanciers publics qui ne sont pas conformes à la loi et permettent l'accumulation de frais excessifs.

Voyez les recommandations formulées au niveau fédéral au point 02 ci-dessus.

---

### **p36**

Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des redevances parking bruxelloises



### **p38**

Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des factures de gaz et d'électricité



### **p39**

Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre des factures d'hôpitaux



### **p40**

Harmoniser les frais réclamés aux débiteurs dans le cadre de l'intervention du SIAMU



### **p41**

Assouplir les procédures de recouvrement mises en place par Vivaqua



### **p43**

Encadrer les procédures de passation des marchés publics afin de lutter contre l'application de frais abusifs



On constate qu'au niveau du principal, chaque redevance a déjà été majorée de 15€ ou 12€ (selon ce que prévoyait le règlement communal en vigueur au moment de « l'infraction »), suite au second rappel.

S'ajoutent, ensuite, les frais propres de l'huissier, soit un montant de 65,61€.

**Cela signifie, qu'avant citation, les frais de recouvrement ont déjà quasiment doublé le principal.** En effet, le montant des six redevances était de 150€, le montant final réclamé par l'huissier en phase amiable est de 296,61€, soit une augmentation de 100%. **Il faut noter aussi que la Commune ne tire pas profit de cette augmentation des frais, seul l'huissier en retire un bénéfice.**

Même exemple pour une redevance recouvrée pour la Ville de Bruxelles :

|   |       |        |
|---|-------|--------|
| Le principal  |       | 40,00  |
| - 08/09/2012 14:04 1BW1858 Mercedes Adolphe Max Bd. 62 (601137336629) | 40,00 |        |
| Total   |       | 40,00  |
| Lettre de sommation : 29/04/2013                                      |       | 18,20  |
| droit de recette : 14/05/2013   |       | 13,89  |
| Droit d'acompte : 14/05/2013  |       | 4,80   |
| Sous-total  |       | 76,89  |
| Paiement : 14/05/2013   |       | -40,00 |
| Lettre de sommation : 01/07/2013                                      |       | 18,20  |
| Droit d'encaissement  |       | 0,12   |
| Droit d'acompte   |       | 4,84   |
| Reste dû en Euro  |       | 60,05  |

## RECOMMANDATIONS

### Plafonner les montants qui peuvent être réclamés au débiteur qui ne paye pas.

Nous recommandons la modification de l'article 38 §4 alinéa 2, comme suit afin d'éviter les clauses de règlement de stationnement « faites sur mesure pour les huissiers de justice ».

*Art 38 § 4. Dans les hypothèses visées au § 1er, troisième alinéa, au § 2, troisième alinéa, et au § 3, deuxième alinéa, il sera apposé par un des stewards de stationnement visés à l'article 42 de la présente ordonnance, sur le pare-brise du véhicule, une invitation à acquitter la redevance forfaitaire dans les cinq jours.*

*En cas de non-paiement de la redevance forfaitaire dans ce délai, et conformément à l'article 5 de la loi sur le recouvrement amiable des dettes du consommateur, seules les indemnités prévues dans le règlement communal pourront être réclamées à l'usager. Ces indemnités sont fixées comme suit : XXXX euros par rappel avec un maximum de XXX euros pour l'ensemble de la procédure de recouvrement administrative et amiable, que celle-ci soit diligentée par la Commune elle-même ou à par un tiers.*

*En cas de non-paiement au terme de la phase amiable, le recouvrement des montants dus se fera par la voie judiciaire ou conformément à l'article 137 bis de la nouvelle loi communale (Région Bruxelles-Capitale).*

Les articles 25 sexies § 2 1° de l'ordonnance électricité et 20 quater § 1er 1° de l'ordonnance gaz qui limitent les frais qui peuvent être réclamés au débiteur lors du recouvrement amiable **manquent de clarté**. Voyez à ce sujet l'avis 140 du 04/05/2012 de Brugel (page 9 et suivantes)<sup>1</sup>.

Si l'on se réfère aux conditions générales de Sibelga<sup>2</sup>, dès l'envoi d'un 2ème rappel, les frais réclamés semblent dépasser la limite légale de 55€.

Bien que nous ayons peu de plaintes des services de médiation de dettes à ce sujet, il nous semblerait néanmoins utile de clarifier le texte légal ainsi que les conditions générales de Sibelga.

### RECOMMANDATIONS

**1. Clarifier les ordonnances gaz et électricité** et plus particulièrement les articles 25 sexies § 2 1° de l'ordonnance électricité et 20 quater § 1er 1° de l'ordonnance gaz selon l'avis de Brugel n°140

**2. Modifier les conditions générales de Sibelga comme suit afin de les rendre conformes à la limite légale imposée :**

« 3. Paiement des factures émises par Sibelga  
De manière générale, le montant de la facture doit être payé dans les 15 jours calendrier qui suivent la date de son envoi. En cas de non-paiement dans ce délai, un rappel est envoyé.  
En cas de non-paiement dans les 15 jours calendrier de l'envoi du rappel, une mise en demeure est envoyée. En cas de non-paiement dans les 15 jours calendrier de l'envoi du rappel ou de la mise en demeure, le recouvrement des sommes restant dues sera assuré par toute voie de droit. L'envoi d'un rappel et/ou d'une mise en demeure donne lieu à la facturation de frais administratifs. Le montant de ces frais administratifs est publié sur le site web [www.sibelga.be](http://www.sibelga.be). En outre, le montant de la facture pourra dès l'envoi du rappel ou de la mise en demeure être majoré d'une indemnité forfaitaire conventionnellement acceptée et irréductible égale à 10% du montant de la facture avec un minimum de 50 €. Enfin, toute facture non payée pourra produire à partir de la mise en demeure un intérêt au taux légal exigible de plein droit, par mois de retard (tout mois entamé comptant pour un mois complet).

Dans tous les cas, les frais pouvant être réclamés, outre le taux d'intérêt légal, ne pourront dépasser 55€, conformément à l'article 20 quater §1, 1° de l'Ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale. »

<sup>1</sup> <https://www.brugel.brussels/publication/document/avis/2012/fr/avis-20120504-140.pdf>

<sup>2</sup> Les conditions générales sont disponibles sur leur site internet : <https://www.sibelga.be/fr/condition-generales>

Les conditions générales des hôpitaux du réseau IRIS sont difficilement accessibles, voire même impossibles à trouver, sur leurs sites internet respectifs.

Elles ne sont pas uniformes et diffèrent assez fort selon les hôpitaux.

Par ailleurs, on constate que certaines conditions générales des hôpitaux du réseau Iris prévoient également des clauses qui ne respectent pas la loi de 2002 sur le recouvrement amiable et qui pourraient permettre à un huissier ou à un bureau de recouvrement de comptabiliser des frais qui devraient normalement être à charge du créancier.

Exemple : « *Le CHU Saint-Pierre se réserve le droit, dès le premier rappel, d'adresser toute facture impayée à un huissier de justice pour recouvrement judiciaire.*

*Tout envoi à l'huissier entraîne automatiquement la majoration du montant principal de la facture d'un montant forfaitaire de 50 €, sans préjudice de frais de recouvrement ultérieurs »*

D'autres hôpitaux que ceux du réseau Iris sont concernés.

Ainsi les conditions générales<sup>1</sup> de l'hôpital Erasme stipulent que :

« *Tous les frais de recouvrement, amiable et judiciaire, par voie d'huissier de justice, seront mis à charge du débiteur. Ces frais seront calculés conformément à l'Arrêté Royal du 30/11/1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations.* »

L'étude en charge de la gestion du recouvrement est l'étude de l'huissier Leroy qui facture aux débiteurs des frais liés à son intervention dans le cadre du recouvrement amiable en vertu de la clause ci-dessus.

### RECOMMANDATIONS

**1. Modifier les conditions générales des hôpitaux afin de les rendre conformes à la loi sur le recouvrement amiable.** Ainsi, les frais de recouvrement amiable doivent être spécifiés clairement (chiffrés) Il devrait être spécifié en outre qu'aucune autre indemnité ne peut être réclamée au consommateur à l'amiable ni par l'entreprise elle-même, ni par celui qui recouvre amiablement la créance pour le compte de l'entreprise. Quant aux frais de recouvrement judiciaire, ils ne peuvent être à charge du débiteur qu'après jugement s'il succombe.

« *Les frais de recouvrement amiable s'élèvent à XXXX. Les frais de recouvrement judiciaire seront à charge du débiteur s'il est condamné au paiement des sommes réclamées. Ces frais seront calculés conformément à l'Arrêté Royal du 30/11/1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations »*

**2. Harmoniser les conditions générales afin qu'elles soient uniformes entre les hôpitaux du réseau IRIS.**

**3. Veiller à ce que les conditions générales des hôpitaux soient facilement accessibles** (sur les sites internet notamment)

<sup>1</sup> disponibles sur : [https://www.erasme.ulb.ac.be/sites/default/files/articles/2016/declaration\\_dadmission.pdf](https://www.erasme.ulb.ac.be/sites/default/files/articles/2016/declaration_dadmission.pdf)

C'est également l'étude de Maître Leroy, huissier de justice, qui est en charge de la gestion du recouvrement pour le SIAMU

En cas de non-paiement, une majoration de 15% des montants dus est effectuée conformément à l'article 5, c de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27/11/1997 fixant le tarif des transports urgents en ambulance effectués par le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous constatons depuis plusieurs années, que l'étude comptabilise, en outre, dans ses décomptes une majoration de 50€ pour tous les dossiers.

Il les justifie par les conditions générales du SIAMU. Or, aucune condition générale ne nous a jamais été transmise par le SIAMU ou l'huissier en charge du recouvrement. Et quand bien même ces conditions générales existeraient, elles ne seraient pas conformes aux règles édictées par l'arrêté susmentionné et devraient de ce fait être écartées.

Lorsque les médiateurs de dettes contestent la majoration forfaitaire qui excède les 15% prévus par l'arrêté auprès de l'huissier, celui-ci cesse de la réclamer. Il faut toutefois regretter qu'il soit nécessaire de fournir tant d'énergie pour arriver à ce résultat ; et que de nombreux consommateurs payent sans savoir qu'on leur réclame des montants non justifiés légalement. Nous estimons que cette pratique est inadmissible et devrait être condamnée.

Exemples de décomptes de Me Leroy pour le SIAMU:

Le décompte s'établit comme suit :

|  |        |              |
|--|--------|--------------|
| Le principal   |        | 30,08        |
| - Fact : VEA0649541 du 13/09/2011. Transport en ambulance du 03/08/2011 (064954100195) | 57,07  |              |
| - Intervention FAMU 064954100195   | -26,99 |              |
| Les intérêts   |        | 4,02         |
| Majoration forfaitaire (Conditions Générales)  | 50,00  | 50,00        |
| <b>Total</b>   |        | <b>84,10</b> |
| Paiement : 16/03/2012  |        | -10,00       |
| Paiement : 10/05/2012  |        | -10,00       |
| Paiement : 15/06/2012  |        | -10,00       |
| Paiement : 18/07/2012  |        | -10,00       |

### RECOMMANDATIONS

**1. Modifier les conditions générales du SIAMU, le cas échéant, afin qu'elles soient conformes au prescrit de l'art 5 c de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27/11/1997 fixant le tarif des transports urgents en ambulance effectués par le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.**

**2. Exercer un contrôle effectif sur le recouvrement amiable effectué pour le compte du SIAMU et sanctionner les abus**

Nous sommes préoccupés par les méthodes mises en œuvre par Vivaqua (Hydrobru) dans le cadre du recouvrement de ses créances impayées.

Un ménage qui ne peut pas payer sa facture peut demander à Vivaqua (Hydrobru) de lui accorder un plan de paiement. Parfois le ménage fera appel à un service social ou à un service de médiation de dettes pour l'aider dans cette démarche. L'octroi d'un plan de paiement devrait ainsi permettre aux ménages en difficultés de bénéficier d'un délai supplémentaire avant la mise en œuvre de la procédure de coupure prévue à l'article 5 de l'Ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994.

Malheureusement, jusqu'il y a peu, Vivaqua imposait aux usagers de rembourser leur dette avant l'émission de la facture suivante. Pour les usagers les plus vulnérables ou en cas de consommation/facturation anormale (liée à une fuite par exemple), cette exigence était tout simplement impossible à respecter. Il leur était souvent impossible de proposer un apurement de leur dette dans le délai imposé de 4 à 6 mois sans mettre à mal le paiement d'autres charges liées à la dignité humaine (loyer, gaz, électricité, nourriture, soins de santé).

Par ailleurs, une fois la procédure de coupure entamée et la mise en demeure envoyée à l'usager, plus aucun plan de paiement n'était accordé, plus aucune négociation n'était possible (hormis le paiement de la totalité de la dette) ... Si un plan de paiement était envisagé, il devait obligatoirement être demandé au juge de paix.

Ces pratiques sont contraires à la ratio legis de l'article 5 de l'Ordonnance précitée dont l'objectif était selon les travaux préparatoires<sup>1</sup> de «*permettre aux Cpas d'intervenir préventivement afin d'offrir aux usagers en difficultés une aide ou une assistance avant que la société distributrice n'este en justice*» ;

Elles ont des conséquences dramatiques pour les consommateurs les plus démunis puisqu'elles ont pour effet de mettre à leur charge des frais de justice qui dépassent largement le montant de la créance originaire.

En outre, elles ont également pour effet d'alourdir

les sommes remboursées via le fonds Social « Eau » puisque les interventions financières des CPAS (pour éviter une coupure ou rétablir l'eau) doivent de plus en plus souvent inclure ces frais judiciaires.

Ce fonds financé par l'ensemble des bruxellois n'a certainement pas vocation à supporter de telles sommes supplémentaires.

Par ailleurs, lorsqu'ils ne sont pas remboursés, ces frais de justice restent à charge de Vivaqua et finissent également par se répercuter sur le coût de l'eau.

Nous nous réjouissons donc d'apprendre que certains assouplissements sont actuellement en discussion avec les Cpas mais de nombreuses questions restent encore en suspens à ce jour.

Nous sommes convaincus que lutter contre la précarité hydrique nécessite la mise en place de plusieurs mesures, parfois sur le long-terme. Nous ne soulevons dans ce mémorandum qu'un élément de cette problématique complexe. Mais, dès aujourd'hui, nous soulignons l'importance et l'urgence d'assouplir la procédure de recouvrement et de réfléchir à une politique préventive afin d'éviter au maximum un alourdissement de la dette et les situations de privation d'un besoin élémentaire qu'est l'accès à l'eau.

Nous pensons qu'il est important que les usagers puissent obtenir des plans de paiement raisonnables avant d'être mis en demeure et sans devoir passer obligatoirement par un Cpas. En outre, il est important aussi de penser aux nombreuses asbl qui interviennent également sur le terrain à Bruxelles pour aider et accompagner les personnes en précarité.

1 A-314/2-93/94.

## RECOMMANDATIONS

**1. Veiller à ce que les usagers (qu'ils soient accompagnés ou non d'un service social) puissent obtenir des plans de paiements raisonnables dès la réception d'une facture qu'ils sont dans l'incapacité de payer dans son entièreté.**

Un plan raisonnable est celui qui, tant dans sa durée que dans son montant, tient compte in concreto, pour chaque cas, de la situation financière du ménage (ressources, charges et dettes), des arriérés et des prochaines échéances.

**2. Systématiser la facturation mensuelle pour les compteurs individuels.**

**3. Veiller à ce que le Cpas qui intervient dans le cadre de l'article 5 de l'ordonnance puisse proposer un plan de paiement raisonnable et suspendre la procédure en justice pendant l'examen de la situation par le CPAS.**

Il s'agit, conformément à l'esprit de l'ordonnance, d'éviter le recours au juge de paix et l'accumulation de frais inutiles que cela implique en permettant au Cpas, en fonction des résultats de l'enquête sociale, soit de payer l'entièreté de la dette soit de proposer un plan de paiement raisonnable.

**4. Allonger le délai d'un mois prévu à l'article 5 de l'ordonnance afin de permettre au CPAS d'agir efficacement de manière préventive :**

Il s'agit notamment de leur permettre de vérifier (1) s'il y a eu une surconsommation et, le cas échéant son origine, (2) si le bon tarif a été appliqué afin de faire rectifier la facture le cas échéant. («3) de laisser le temps au CPAS, en tenant compte des ressources et des charges du ménage, de trouver une solution durable.

Cette solution peut consister soit, si le débiteur est dans les conditions, en la prise en charge totale ou partielle des factures en souffrance, soit en l'établissement d'un plan de paiement raisonnable tel que défini plus haut au point 1.

**5. Instaurer une procédure de conciliation gratuite devant le juge de paix, comme préalable à la procédure au fond.**

**6. Instaurer un mode de saisine du juge de fond moins onéreux que la citation (introduction par requête plutôt que par citation)**

Comme cela a déjà été expliqué plus haut au point A.VI dans nos recommandations au niveau fédéral, le «no cure no pay » est un modèle proposé par certaines études d'huissier dans lequel l'huissier, que ce soit en phase amiable ou en phase judiciaire, ne va solliciter l'intervention financière du créancier qu'en cas de récupération auprès du débiteur.

Sur le terrain, cette pratique du « no cure no pay » offre un avantage concurrentiel important aux études d'huissiers qui peuvent proposer à leurs clients des prix bien inférieurs à ceux des bureaux de recouvrement.

Elle est pourtant contraire aux règles d'ordre public qui visent à garantir l'impartialité et l'indépendance de l'huissier de justice.

Elle a aussi des conséquences dramatiques pour les débiteurs puisqu'elle va avoir pour effet d'inciter l'huissier de justice à multiplier les actes d'exécution forcée.

Nous estimons qu'il est essentiel de combattre ces pratiques illégales à tous les niveaux de pouvoirs, de sensibiliser les pouvoirs publics à cette problématique et de fournir aux pouvoirs adjudicateurs des outils afin de les aider à lutter contre ces pratiques dans la passation de leurs marchés publics.

### RECOMMANDATIONS

**Mieux encadrer les procédures de passation des marchés publics** afin de lutter contre l'application de frais abusifs et les pratiques de no cure no pay au niveau régional et local en élaborant **un guide de bonnes pratiques** en la matière, à l'instar de ce qui a déjà été fait contre le dumping social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ce « Guide des bonnes pratiques dans les marchés publics » a été rédigé sur base du rapport des travaux du groupe de travail « Lutte contre le dumping social » mis en place par une décision du Gouvernement bruxellois relative à la transposition de la Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et à la lutte contre le dumping social. <https://ces.irisnet.be/fr/observatory/publications-et-documents-utiles/guide-des-bonnes-pratiques-1>

# B

## Renforcer le travail réalisé par les services de médiation de dettes

---

### p45

Accroître les moyens financiers des services de médiation de dettes



### p47

Accroître la reconnaissance du travail du médiateur de dettes



### p49

Encourager les services de médiation de dettes agréés à pratiquer la médiation judiciaire

## Les services de médiation de dettes sont submergés par les demandes.

Cette situation n'est pas nouvelle. Les services tiraient déjà la sonnette d'alarme dans le 9<sup>ème</sup> rapport sur l'état de la pauvreté en RBC paru en 2004. Aujourd'hui, la situation économique a encore accentué cet état de fait. **Les délais d'attente s'allongent et de plus en plus de services ne sont parfois même plus en mesure de prendre de nouvelles demandes pendant plusieurs mois !**

Plus un service de médiation de dettes peut agir rapidement, plus grande seront sa marge de manœuvre et les possibilités d'aider la personne surendettée à améliorer sa situation.

Les délais d'attente actuels dans les services de médiation de dettes bruxellois ne permettent pas à une personne en demande d'aide d'obtenir dans un délai raisonnable le soutien qu'elle espère trouver.

Cette situation conduit également certains services de médiation de dettes à conditionner leur accès à des catégories précises de la population. Cela a pour conséquence de marginaliser certaines personnes et de les soustraire du bénéfice du travail de médiation de dettes. Certes, elles pourront parfois avoir accès à d'autres services mais cela accroît davantage les demandes auprès de ces services déjà submergés mais acceptant les cas refusés ailleurs.

## Qualité versus quantité

Les situations des familles surendettées sont, en général, extrêmement complexes lorsqu'elles viennent frapper à la porte des services de médiation de dettes.

Le traitement des dossiers de surendettement mobilise une charge de travail importante. Il exige un accompagnement social et un suivi à long terme, voire à très long terme, pour permettre aux personnes de sortir réellement de leur situation de surendettement. Les tâches administratives sont très lourdes et absorbent une très grande partie du temps de travail au détriment même parfois de la rencontre avec la personne et de l'analyse de fond des dossiers (vérification des créances, aspects juridiques, économiques, ...).

Par ailleurs, le traitement des dossiers requiert une technicité (des connaissances juridiques, économiques pointues entre autres) dans le chef du médiateur, qu'il lui faut acquérir et maintenir.

Ces exigences, gages de qualité, sont incompressibles.

Les médiateurs bruxellois ont tenté vaillamment que vaillamment de répondre à la pression croissante du public. Mais il faut admettre qu'à force de vouloir satisfaire le plus de monde possible, c'est *in fine* l'ensemble des usagers qui en pâtit. La quantité tue la qualité.

Nous nous réjouissons des moyens financiers qui viennent d'être dégagés en région bruxelloise mais, de toute évidence, **les moyens mis en œuvre sont encore bien insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins en médiation de dettes de la population bruxelloise.**

Il est pourtant essentiel que les services puissent être en mesure d'accueillir rapidement et efficacement les personnes en situation de surendettement.

Il est également important de leur permettre de mettre en place des dispositifs préventifs qui touchent les personnes avant que leur situation ne soit complètement obérée.

En outre, nous pensons qu'il faut aussi veiller à ce que des services de médiation de dettes puissent continuer à se développer au sein de services sociaux de l'associatif qui touchent un public différent de celui des CPAS.

## RECOMMANDATIONS

**Donner les moyens aux services pratiquant la médiation de dettes**, qu'ils soient issus du secteur privé (associatif) ou du secteur public (CPAS), pour :

- Répondre à la demande croissante des personnes surendettées ;
- Satisfaire aux exigences strictes de professionnalisme et de formation liées à la pratique de la médiation de dettes (présence d'un juriste, nécessité de suivre régulièrement des formations) ;
- Permettre aux services de mettre en place des dispositifs de prévention du surendettement et en faire une mission des services de médiation de dettes au même titre que la pratique curative de la médiation de dettes.

Ce financement spécifique et récurrent devrait permettre de couvrir la charge salariale mais aussi les frais d'installation, de fonctionnement et de formation des travailleurs (assistants sociaux et juristes) employés au sein des services de médiation de dettes.

Peu de textes législatifs règlementent la médiation amiable de dettes : seule une disposition de la loi sur le crédit à la consommation y fait référence et formule une interdiction. Ainsi, la médiation amiable en matière de dettes de crédit à la consommation est interdite, sauf si elle est pratiquée par des avocats, notaires, huissiers de justice d'une part ou des institutions privées ou publics dûment agréées, d'autre part.

Les conditions d'agrément des services de médiation de dettes sont fixées par les régions, sans précision quant à la manière dont une médiation de dettes amiable doit se dérouler.

Au niveau des droits de chacune des parties à la médiation, la médiation amiable n'entraîne juridiquement aucun changement : côté créanciers, les mesures d'exécution ne sont pas suspendues (saisies, cessions, expulsions, coupures, ...) et les intérêts continuent à courir. Ils peuvent refuser de négocier et/ou d'adhérer au plan qui leur est proposé.

Côté débiteurs, ils continuent à percevoir leurs revenus et à les gérer comme ils le souhaitent. Ils ne doivent pas obtenir d'autorisation particulière pour poser un acte qui pourrait avoir un impact sur leur situation financière et ils peuvent mettre fin au processus quand ils le désirent.

Les médiateurs amiables, quant à eux, ne disposent pour seules armes que de la négociation et de la persuasion.

Cela apparaît bien maigre par rapport aux prérogatives de certains créanciers, lourdement armés et à celles des huissiers de justice (surtout lorsqu'ils interviennent en phase de recouvrement judiciaire). Ainsi, le médiateur amiable n'a aucun pouvoir pour faire accepter son plan aux créanciers ; ses constatations/déductions/décisions n'ont aucun poids particulier. Le budget qu'il a établi ou le constat de carence qu'il a fait suite à une visite à domicile (par exemple) n'ont aucune force probante particulière. Les créanciers peuvent ne pas en tenir compte, exiger plus, passer outre.

Ces limites constituent les principales faiblesses de l'institution : de facto, **le système donne, on l'a déjà dit plus haut, une prime aux créanciers les plus hargneux et les moins aptes à**

**collaborer puisque la loi les autorise à mettre en œuvre leur garantie ou à faire valoir leurs privilèges en dépit de la médiation en cours.** Ainsi, un banquier pourra toujours mettre en œuvre sa cession de créance ou menacer de le faire pour obtenir des paiements plus importants. De même, un huissier de justice pourra recourir ou menacer de recourir à une saisie mobilière « pression » pour obtenir un paiement.

Pourtant, d'un point de vue social et économique, une médiation de dettes amiable efficace s'avère très utile, notamment comme alternative peu onéreuse au règlement collectif de dettes.

**Les services de médiation de dettes offrent un travail qui bénéficie à l'ensemble de la société mais aussi à l'ensemble des créanciers. Ils permettent d'offrir une solution de remboursement en adéquation avec les possibilités réelles de la personne surendettées tout en garantissant sa dignité humaine.**

Or, il est nécessaire de bénéficier d'un minimum de temps pour mettre sur pied des propositions concrètes de paiements qui pourront être suivies et respectées par la personne. Le recensement des dettes, l'analyse de leur légalité et des procédures intentées, l'établissement de l'actif et du budget de la personne, ... toutes ces actions constituent le préalable indispensable à tout travail de médiation de dettes. Or, pour être correctement réalisé, ce travail requiert un temps dont les services de médiation de dettes ne disposent pas toujours.

Alors que des solutions amiables pourraient être trouvées, et seraient bénéfiques à la fois à la partie débitrice et à la partie créancière, les procédures suivent leur cours comme si de rien n'était. Certains créanciers n'hésitent pas et vont même jusqu'à accélérer leur procédure de recouvrement lorsqu'ils apprennent qu'une personne est suivie par un service de médiation de dettes.

**Pour éviter toute aggravation de la situation de surendettement de la personne, nous estimons qu'il conviendrait de mettre en place un délai de suspension du recouvrement pour permettre aux services de médiation de dettes d'effectuer un travail de qualité avant**

## RECOMMANDATIONS

Dans ce contexte, il nous semble indispensable de donner plus de moyens aux services de médiation de dettes :

**1. en instaurant un moratoire** pour les créanciers **durant lequel les voies d'exécution seraient suspendues** durant une période de 3 mois renouvelable une fois, le temps d'examiner la faisabilité d'une médiation amiable.

**2. en donnant un statut aux constatations du médiateur de dettes** : les propositions de plans de remboursement, ou à défaut les constats d'insolvabilité qu'un service de médiation de dettes va dresser devraient bénéficier d'une force particulière

Ainsi pour les personnes qui sont en situation de pauvreté extrême pour lesquelles l'introduction d'un règlement collectif de dettes n'a pas de sens (puisque la création de nouvelles dettes est inéluctable), le service de médiation de dettes devrait pouvoir sur base d'une enquête sociale approfondie (fondée sur une visite à domicile et sur la preuve des revenus du ménage) établir une présomption d'insolvabilité qui aurait pour effet de suspendre les procédures d'exécution forcée pour une période d'un an renouvelable..



## Encourager les services de médiation de dettes agréés à pratiquer la médiation judiciaire

Le médiateur judiciaire est désigné par le juge du tribunal du travail et choisi parmi les avocats, notaires, huissiers, ou parmi les services de médiation de dettes des C.P.A.S. ou des services sociaux agréés qui en ont fait la demande.

Malheureusement, à l'heure actuelle, peu de services de médiation de dettes agréés à Bruxelles pratiquent la médiation judiciaire. Par ailleurs, ceux qui le font sont de moins en moins souvent désignés par le tribunal du travail.

Nous estimons que la réforme récente du code wallon de l'action sociale et de la santé (article 121) qui vise à inciter les Cpas et les asbl à prendre en charge cette mission supplémentaire va dans le bon sens.

Les services de médiation de dettes qui travaillent en équipes pluridisciplinaires (avec des juristes et des travailleurs sociaux) peuvent, en effet, assurer durant la procédure un accompagnement de qualité aux personnes qui en ont le plus besoin (notamment les personnes qui sont en situation de précarité sociale et qui ont besoin d'une guidance budgétaire ou d'un soutien accru durant la procédure).

### RECOMMANDATIONS

Nous pensons qu'il est important d'**encourager les services de médiation de dettes bruxellois** à être désignés comme médiateurs judiciaires et de veiller à ce qu'ils disposent des moyens financiers et humains suffisants pour réaliser cette mission.



## Soutenir les projets de prévention du surendettement

Il est dénué de sens de développer des solutions curatives au surendettement sans prendre en compte sa prévention. Comme indiqué dans notre introduction, la précarité et son corollaire, le surendettement, s'accroissent en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale. Les mesures visant à aider les personnes en situation de surendettement doivent être développées davantage mais il est fondamental de lutter en priorité contre la précarité et le surendettement par la prévention.

Développer de nouvelles compétences, apprendre à gérer son budget, être conscient de ce qui compte réellement pour soi, mieux connaître ses droits, développer un regard critique sur notre société de consommation, ... Bref : faire ses choix en connaissance de cause et devenir acteur de sa consommation sont des moyens efficaces pour lutter contre le surendettement.

Le travail de prévention au surendettement devrait, selon nous, débiter dès le plus jeune âge, notamment auprès des jeunes issus de milieux à risques. Nous estimons que les actions dans les écoles doivent être encouragées pour permettre à tous les enfants de bénéficier d'une formation financière.

Par ailleurs, au-delà de larges campagnes de sensibilisation qui sont déjà mises en place, il nous semble important de ne pas négliger les actions de prévention de petite envergure adaptées à l'âge, à la culture, au langage, au mode de vie et aux problèmes concrets du public visé (par exemple les jeunes, les personnes en réinsertion socioprofessionnelles, les personnes peu scolarisées qui sont peu sensibles aux messages écrits, ...).

En effet, l'émancipation des consommateurs nécessite des formations et des informations sur mesure. De nombreuses études ont, démontré que les dispositifs de prévention qui répondent aux problèmes concrets des publics visés ont un impact sur les comportements de consommation.

La matière est riche et touche une gamme très large de savoirs, dont la transmission nécessite une gamme tout aussi large de méthodes, d'outils et d'intervenants.

Ainsi, les médiateurs de dettes plaident depuis de nombreuses années pour que la prévention du surendettement soit reconnue comme une mission des services de médiation de dettes au même titre que la pratique curative de la médiation de dettes.

Hélas, les services de médiation de dettes ne disposent ni des moyens humains ni des moyens financiers pour développer et/ou pérenniser des projets de prévention pourtant indispensables et ce, malgré les besoins et les nombreuses demandes émanant de services sociaux, d'écoles, de centres de formation, d'employeurs, ...

### RECOMMANDATIONS

- 1. Octroyer des moyens spécifiques et récurrents – tant au niveau fédéral qu'au niveau des Communautés et des Régions – pour soutenir les projets de prévention développés sur le terrain par les associations, les Cpas, les services de médiation de dettes, le Centre d'Appui;**
- 2. Organiser une large diffusion d'informations vers le grand public** notamment afin de mieux faire connaître l'existence et le rôle des services de médiation encore trop peu connus ;
- 3. Développer des modules d'éducation financière dans les écoles et auprès des jeunes.**

# D

## Le besoin de statistiques en région bruxelloise

---

Pour mieux appréhender ce phénomène en perpétuelle évolution, il nous semble essentiel de pouvoir disposer de statistiques fiables pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Comme le soulignait déjà le 9<sup>ème</sup> Rapport sur la pauvreté, Bruxelles souffre d'un manque cruel de données en la matière<sup>1</sup>.

Il faut noter que seule la Région bruxelloise ne dispose d'aucune données statistiques relatives au travail des services de médiation de dettes et au surendettement des ménages suivis par ces services<sup>2</sup>.

Il est pourtant essentiel de pouvoir évaluer l'impact des mesures qui sont prises et des dispositifs qui sont mis en place : Qui sont les personnes surendettées ? Quelles sont les causes du surendettement ? Quel est l'impact du surendettement sur leur santé, leurs revenus ? Quel est l'impact des dispositifs d'aide mis en place ? Il s'agit de trouver les pistes qui permettent d'améliorer la qualité des services proposés aux personnes surendettées, de mieux appréhender les besoins et les attentes des personnes concernées et de mettre en place une politique cohérente et efficace tant au niveau de la médiation de dettes que de la prévention du surendettement.

Au niveau bruxellois, l'analyse des données spécifiques au surendettement pourrait se faire en collaboration avec l'Observatoire de la santé et du social.

En outre, des moyens devraient être également dégagés au niveau fédéral pour financer des études qui permettraient d'évaluer les mesures actuelles mises en place pour lutter contre le surendettement ainsi que leur rationalité économique.

### RECOMMANDATIONS

**Octroyer des moyens financiers récurrent au Centre d'Appui Médiation de Dettes** afin qu'il puisse développer des analyses statistiques sur le surendettement des ménages et le travail des services de médiation de dettes en Région de Bruxelles-Capitale, à l'instar de ce que font l'Observatoire du Crédit en Wallonie et le Vlaams Centrum Schuldenlast en Flandre.

---

1 9<sup>ème</sup> Rapport sur l'Etat de la pauvreté en région de Bruxelles Capitale, Observatoire de la santé et du social, CO-COM, avril 2004, page 67

2 En région Wallonne, notre pendant wallon « l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement » a pour mission de publier un rapport annuel sur « la Prévention et le traitement du surendettement en Région wallonne » tandis qu'en Flandre c'est le Vlaamse Centrum Schuldbemiddeling qui est chargé de l'analyse des données transmises par les services de médiation de dettes.