



Un avis critique sur les nouvelles solutions et initiatives pour lutter contre le surendettement des particuliers

Résumé

En Belgique, de nombreuses personnes ont des revenus trop faibles et sont obligées de s'endetter pour subvenir à leurs besoins. La COVID 19 n'a fait qu'aggraver cette situation.

Dans notre pays, les personnes endettées peuvent trouver de l'aide gratuitement auprès des services de médiation de dettes agréés, qui offrent un accompagnement global (aide juridique et sociale). En outre, d'autres acteurs tels que les huissiers, les avocats et les bureaux de recouvrement, sont également présents dans le paysage du surendettement. Au cours de l'année écoulée, ces acteurs ont présenté, diverses propositions destinées à lutter contre le surendettement des particuliers. Il s'agissait de trois types d'initiatives ;

- 1° Organisations développant un "certificat ou label " pour le recouvrement éthique des dettes.
- 2° Huissiers et avocats proposant un service de médiation amiable de dettes.
- 3° Initiatives visant la mise en place de nouvelles « plateformes digitales ».

Le Réseau belge de lutte contre la pauvreté, l'Observatoire du crédit et de l'endettement, SAM asbl et le Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale répondent conjointement à ces nouvelles propositions dans ce mémorandum.

Nous soutenons évidemment la volonté d'éviter des frais de justice et d'exécution élevés en intervenant à un stade précoce. Dans ce mémorandum, nous démontrons cependant que **beaucoup de ces initiatives sont problématiques** : dans la plupart des cas, elles n'offrent pas de solutions structurelles suffisantes, elles ne constituent pas une alternative valable aux pratiques qui existent déjà et elles ne garantissent pas suffisamment les droits fondamentaux du débiteur. Elles visent en réalité à créer de nouveaux modèles commerciaux sans s'attaquer aux abus existant en matière de recouvrement de créances.

De nombreuses associations l'ont souligné avant nous : la priorité dans la lutte contre le surendettement est d'apporter une solution structurelle au problème de la pauvreté. **Il est nécessaire de prévenir la spirale d'endettement des particuliers**, bien plus que de développer de nouveaux instruments. Dans le même temps, il est important **de lutter contre l'accumulation de frais de recouvrement inutiles**.

Nous plaidons instamment pour que l'ensemble du **système de recouvrement de dettes** dans notre pays **soit revu et modernisé**. Ces dernières années, de nombreux projets de loi ont été présentés à cette fin, mais une réforme globale tarde à être mise en oeuvre.

Dans le même temps, nous recommandons de répondre à un certain nombre de besoins urgents en **adaptant les mesures existantes**. Il s'agirait notamment de :

- 1° Mettre fin à la pratique des saisies mobilières à répétition ;
- 2° Mettre fin au recouvrement auprès des personnes n'ayant pas la capacité de rembourser ;
- 3° Etablir des réglementations contraignantes aux niveaux sectoriels pour un recouvrement plus éthique ;
- 4° Donner aux services de médiation de dettes plus de moyens et de poids.



Introduction

La crise sanitaire actuelle a fait revenir sur le devant de la scène la question de l'endettement des particuliers. Déjà avant la crise, de nombreuses familles connaissaient d'importantes difficultés financières et accumulaient les dettes. La COVID-19, avec toutes ses conséquences, n'a fait qu'aggraver cette situation et lui a conféré plus de visibilité, poussant de nouveaux groupes de personnes dans la pauvreté et les confrontant à des difficultés de paiement¹. **Aujourd'hui plus qu'hier, il est nécessaire de rechercher des solutions pour endiguer le surendettement des particuliers et lutter contre l'accumulation des frais de recouvrement inutiles.**

Depuis longtemps déjà, les acteurs sociaux réclament des mesures structurelles et ont formulé diverses propositions en ce sens². Ce qui est nouveau par contre, c'est que d'autres acteurs du recouvrement, tels que les huissiers, les avocats et les bureaux de recouvrement, ont également lancé diverses initiatives qui visent les personnes endettées. Selon nous, ces initiatives ne sont pas entièrement satisfaisantes, notamment en ce qui concerne la protection et la qualité des données enregistrées, le respect de la vie privée et celui du droit à une existence digne. De plus, nous craignons qu'elles n'offrent pas de solutions aux ménages les plus précaires qui sont en situation d'insolvabilité structurelle. D'autres mesures seraient beaucoup plus efficaces pour prévenir le surendettement des particuliers.

Trois catégories de nouvelles initiatives

Les nouvelles initiatives auxquelles nous répondons dans ce document sont les suivantes :

1. Le développement d'un « certificat » pour le recouvrement « éthique » des dettes du consommateur.
2. Les Huissiers et avocats qui proposent des services de médiation de dettes à l'amiable.
3. Les initiatives visant la mise en place de nouvelles « plateformes digitales ».

1. Un « certificat » pour le recouvrement éthique

Plusieurs organisations souhaitent instaurer un certificat ou un label qui permettrait aux créanciers ou aux professionnels du recouvrement de créances de pouvoir certifier que leurs pratiques de recouvrement sont humaines et respectueuses. C'est le cas, par exemple, de SOCREM. Ce groupement qui défend les intérêts de certains bureaux de recouvrement déclare que ses membres recouvrent les créances d'une manière socialement et économiquement responsable³. C'est également le cas du « label de qualité » MyTrusto evi⁴.

2. Une médiation de dettes amiable proposée par les huissiers de justice et les avocats

Une deuxième catégorie de propositions émane des huissiers et des avocats qui proposent une « médiation amiable des dettes ». Cette médiation **s'adresse aux personnes et aux familles qui ne sont pas (complètement) insolubles** et pour lesquelles un règlement collectif des dettes n'est pas (encore) une solution appropriée. Il faut noter que c'est pour protéger les consommateurs endettés, et particulièrement vulnérables, face aux pratiques déloyales, aux conseils peu avisés et autres types d'abus, que la loi du 12 juin 1991⁵ a spécifiquement prévu que seuls les avocats, les officiers ministériels (les huissiers ou les notaires), les mandataires de justice (tels qu'un

¹ Voir pour exemple cet article dd. 25/05/2021: <https://www.hln.be/economie/fors-meer-belgen-in-geldproblemen-door-coronacrisis~caff28d/>

² Pour les propositions les plus récentes, voir en annexe de cette note ou sur les liens suivants : [BAPN](#), [SAM asbl](#) ; [le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale](#) et [l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement](#)

³ Voir <https://socrem.be/FR/home>

⁴ Voir <https://mytrusto.be/fr/services-fr/pour-les-personnes-endettees>

⁵ Voir art VII. 115 du Code de Droit Economique



administrateur) et les institutions publiques ou privées spécifiquement agréées (telles que les CPAS, les CAW, les asbl ou les O.I.P.) peuvent pratiquer la médiation amiable de dettes. Si, par le passé, la médiation de dettes amiable était surtout exercée par des institutions agréées, de plus en plus d'avocats⁶ et d'huissiers de justice ont fait leur entrée sur le « marché » de la médiation de dettes. Ainsi :

- Lorsqu'elle constate, pendant une procédure de recouvrement, que le débiteur ne dispose pas de ressources suffisantes, l'étude d'huissier Modero propose une procédure de médiation – sous le nom de **Modero plus** – entre le débiteur et le(s) créancier(s) pour le(s)quel(s) Modero effectue le recouvrement⁷.
- Sous le nom de **MytrustO**, le bureau de l'huissier Van Buggenhout propose également des services de médiation amiable de dettes. Tout comme les institutions agréées, MyTrustO centralise toutes les dettes, établit un plan de remboursement et le négocie avec les créanciers.
- Récemment, **Beweging.net** et MyTrustO ont proposé une nouvelle procédure, appelée « **centralisation des dettes et suivi des paiements** », qu'ils aimeraient faire insérer dans le Code Judiciaire. Cette proposition est en fait une prolongation du modèle MyTrustO. La particularité de ce système, c'est que si un des créanciers refuse de coopérer à une solution amiable, l'huissier de justice centralisateur pourra demander au juge de paix d'imposer le plan de remboursement⁸. Une proposition similaire a été lancée par l'**Ordre des barreaux flamands** sous le nom de « **coaching de la dette** »⁹.
- Enfin, Beweging.net, MytrustO et l'**Union Royale des Juges de Paix et de Police** ont lancé un projet pilote en prévision des modifications législatives espérées. Grâce à la procédure déjà existante de conciliation devant le Juge de Paix, l'huissier centralisateur va pouvoir obtenir une reconnaissance officielle de l'accord conclu entre le débiteur et ses créanciers¹⁰.

⁶ Voir pour exemple: <https://www.schuldbemiddelaar.vlaanderen.nl-be/>

⁷ Voir <https://www.modero.be/nl/nieuws/2017-modero-klaar-voor-actievere-rol-bij-schuldbemiddeling>

⁸ Autres caractéristiques (relevantes) : 1) l'huissier de justice est autorisé par la loi à renvoyer les dossiers de surendettement au CPAS, au CAW ou à une ASBL agréée lorsqu'un règlement collectif de la dette semble nécessaire ou lorsqu'il estime qu'une aide et une assistance spécialisées sont requises, telles qu'un conseil budgétaire ou une gestion budgétaire ; 2) la proposition autorise l'huissier de justice à consulter toutes sortes de bases de données telles que le registre national, le fichier central des avis de saisie, le département des affaires juridiques, les bureaux de sécurité juridique, etc. 3) en cas de litige, le juge de paix sera compétent et non le tribunal du travail.

⁹ Les principales différences avec la centralisation des dettes et le conseil en matière de dettes sont les suivantes 1) non seulement un huissier de justice, mais aussi toutes les autres professions ou organismes agréés par la loi du 12 juin 1991 peuvent agir en tant que "coach de dettes" à condition qu'ils n'aient pas agi auparavant en tant que mandataire ou créancier du débiteur ; 2) dans cette proposition, c'est le tribunal du travail qui est compétent, et non le tribunal de paix.

¹⁰ https://www.beweging.net/images/NAT/docs/PERSBERICHT_beweging.net_KVVP.pdf

Il nous semble important de mentionner ici que lorsque les débiteurs, pour quelque raison que ce soit, ne sont soudainement plus en mesure d'honorer l'accord, les créanciers disposent immédiatement d'un titre exécutoire, même lorsque les montants dus sont encore au stade amiable. À notre avis, cela va à l'encontre des bonnes intentions d'éviter des frais de recouvrement judiciaire rapidement croissants et coûteux (même si, dans ce cas, aucun acte d'assignation et d'autres frais tels que les frais de justice ne sont facturés pour obtenir le titre exécutoire).



3. Les initiatives visant la mise en place des nouvelles « plateformes digitales »

Enfin, il existe également plusieurs initiatives qui proposent l'utilisation de nouvelles « plateformes digitales » :

- Il y a tout d'abord **Modero ONE** qui est une initiative basée sur un partenariat existant entre l'étude d'huissiers Modero et le CPAS d'Anvers. Selon la présentation qui en est faite, cette plateforme dite de médiation et de communication viserait à faciliter l'échange d'informations sur les personnes surendettées entre les huissiers et les CPAS. En utilisant cette plateforme, les CPAS auraient une meilleure vue d'ensemble de la situation d'endettement de leurs usagers, du moins en ce qui concerne les dettes qui sont recouvrées par l'étude Modero (à l'amiable ou par voie judiciaire). Les huissiers, de leur côté, pourraient se faire rapidement une meilleure idée de la solvabilité du débiteur. Dès qu'un CPAS enregistre une personne sur la plateforme, les huissiers affiliés accepteraient d'interrompre temporairement les procédures de recouvrement à son égard. Cela permettrait au CPAS de disposer de suffisamment de temps pour établir un plan de remboursement réaliste et réalisable qui serait ensuite accepté automatiquement¹¹. Un projet de loi introduit en 2020 visait à rendre cette plateforme opérationnelle dans tout le pays¹², mais après de nombreuses objections de fond formulées au Parlement (notamment de la part de la société civile, de l'Autorité de protection des données, des organisations faitières des collectivités locales et des représentants des avocats), la proposition a été laissée à l'abandon sans qu'aucun vote n'intervienne. Cependant, malgré les nombreuses critiques, la plateforme est actuellement implémentée par la Chambre nationale des huissiers de justice.
- De son côté, **MyTrustO** fonctionne également avec une plateforme de communication : « *Le service MyTrustO fonctionne grâce à une plateforme technique sécurisée de stockage et de communication des données en lien avec l'étude de l'huissier de justice.* » Nous ne savons pas précisément comment les données sont protégées au sein de cette plateforme et comment celle-ci sera évaluée à l'avenir, par exemple en ce qui concerne la centralisation des dettes et du suivi des paiements.

Analyse critique de ces différentes initiatives

C'est bien sûr une bonne chose que les acteurs du recouvrement veuillent s'impliquer dans la lutte contre l'endettement des particuliers. Toutefois, ce n'est pas pour autant que les droits fondamentaux des consommateurs doivent être négligés. Or, après analyse des différentes propositions qui circulent actuellement, nous constatons que les garanties offertes à cet égard sont bien insuffisantes.

1. Les certificats et labels de qualité

Nous soulignons tout d'abord que les pratiques de recouvrement humaines et respectueuses devraient être la règle. Les professionnels qui se livrent à des pratiques inhumaines et irrespectueuses devraient être tout simplement exclus du marché. Ensuite, nous remettons en question l'efficacité des « certificats et labels de qualité » tels qu'ils sont conçus actuellement. En effet, ils ne sont pas contraignants, fonctionnent sans cadre transparent et ne sont soumis à aucun contrôle (externe). Par conséquent, ils offrent **peu de garanties réelles** quant à un recouvrement éthique des créances.

2. La médiation amiable de dettes

La médiation amiable de dettes est un outil très efficace pour aider les personnes confrontées à un endettement non structurel à trouver une solution et éviter l'accumulation des frais de recouvrement. Les institutions publiques et privées agréées offrent cette aide depuis plus de vingt ans. **Si les formules utilisées telles que « centralisation des dettes, suivi des paiements, coaching » sont des concepts nouveaux, les pratiques qu'elles**

¹¹ <https://www.modero-one.be/fr/home>

¹² <https://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/1352/55k1352001.pdf#search=%22tijdelijke%20en%20structurele%20schuldhulpverlening%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22>



recouvrent existant depuis bien longtemps. Cependant, les méthodes de travail des services de médiation de dettes agréés et celles des professions libérales présentent de nombreuses différences.

En effet, la médiation de dettes amiable telle qu'elle est proposée par les professions libérales présentent de nombreux écueils :

- La procédure de médiation de dettes amiable entamée auprès d'une institution agréée est totalement gratuite pour le débiteur. Ce n'est malheureusement pas le cas pour la médiation amiable pratiquée par les titulaires de professions libérales qui, contraints de gagner leur vie, facturent des frais au débiteur. Par exemple, MyTrustO facture des frais d'entrée de 150 euros et des frais de suivi mensuels de maximum 50 euros (ces frais peuvent varier en outre en fonction du nombre de dettes)¹³. Ces nouvelles initiatives s'adressent donc principalement à des débiteurs moins précaires qui sont peut-être peu enclins à pousser la porte d'un CPAS ou d'un service social¹⁴. Il n'en reste pas moins qu'imposer une charge financière supplémentaire à une personne pour qui chaque centime compte constitue un obstacle majeur. En outre, il n'est pas nécessaire de préciser que, pour de nombreuses personnes, ce n'est pas non plus une démarche évidente que de demander de l'aide à un huissier de justice - une profession dont la réputation n'est pas des plus sympathique. De plus, nous tenons à souligner qu'un plan de paiement peut s'étendre sur plusieurs années. **Le coût final pour le débiteur peut s'avérer considérable.** La question se pose également de savoir si ces frais ne sont pas contraires aux articles 5 et 3 §2 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur. Ces articles interdisent expressément de facturer au débiteur des frais de recouvrement autres que ceux qui sont prévus dans les conditions générales ou stipulés dans la loi.
- Les problèmes des personnes en situation de surendettement se limitent rarement au seul aspect financier. Ils s'accompagnent souvent d'autres problèmes familiaux, sociaux ou professionnels. C'est pourquoi, les services de médiation de dettes agréés sont généralement intégrés dans un dispositif ou une organisation sociale plus vaste. Outre l'analyse détaillée du budget (dépenses et ressources) et l'examen de la légalité des créances réclamées, ces services proposent également un accompagnement social qui permet de répondre aux différentes difficultés rencontrées par les personnes suivies (problèmes de gestion de leur budget, de logement, d'école, problèmes familiaux, etc.). Cette approche vise à accroître leur autonomie et à leur apprendre à mieux gérer leur budget. Ce travail exige une bonne connaissance de notre sécurité sociale et des procédures administratives, ainsi que le temps nécessaire pour pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque situation, aux limites et au rythme d'apprentissage de chacun. C'est la raison pour laquelle les services de médiation de dettes, pour être agréés, doivent fonctionner en équipes pluridisciplinaires sur base d'un « tandem juriste-assistant social ». **Les huissiers et les avocats, qui n'ont pas de formation sociale, auront tendance à considérer leur intervention comme purement juridique ou comptable, laissant le débiteur seul face aux autres aspects de ses**

¹³ <https://mytrusto.be/fr/services-fr/pour-les-personnes-endettees>

¹⁴ Il est également souvent affirmé que le « secteur de l'assistance », et notamment les CPAS, n'intervient que lorsqu'il est « trop tard » et vise principalement un règlement collectif des dettes. C'est ignorer :

- 1) un principe directeur selon lequel les CPAS et autres organismes reconnus de médiation de dettes optent toujours pour le service et l'assistance les moins intrusifs ;
- 2) le fait qu'ils interviennent également par le biais de « conseils en gestion budgétaire » dans les cas où il n'y a pas (ou plus) de dettes, précisément pour éviter que les personnes et les familles ne s'enfoncent dans la spirale de l'endettement ;
- 3) les nombreuses autres initiatives préventives développées par ces services agréés (avec d'autres partenaires) pour éviter le surendettement, comme des outils tels que les planificateurs budgétaires et l'engagement en faveur de l'éducation financière des jeunes et des adultes.



difficultés. Une approche multidisciplinaire et personnalisée fait défaut, et empêche **de s'attaquer aux causes possibles de l'endettement**¹⁵.

- Nous nous demandons également comment les huissiers déterminent le montant mensuel qui sera payé par le débiteur à ses créanciers. Prenons l'exemple de MyTrustO, dont l'objectif principal est d'obtenir un accord volontaire entre le débiteur et ses créanciers et de convaincre ces derniers d'arrêter toute procédure de recouvrement. Un tel accord est crucial pour garantir les revenus futurs - les frais de suivi - de l'huissier de justice. **Dans ce contexte, comment être certain que le montant que l'huissier laissera à la personne pour faire face à ses dépenses habituelles sera suffisant pour lui permettre de mener une existence conforme à la dignité humaine ?** En outre, il n'est nullement garanti que l'huissier a les connaissances nécessaires, ni qu'il prendra le temps nécessaire pour établir un budget précis des dépenses courantes du débiteur, pour le conseiller pour augmenter ses revenus ou pour réduire ses dépenses en vérifiant, par exemple, comme le font les services de médiation de dettes agréés, si la personne en question dispose bien de tous ses droits sociaux ou si elle pourrait avoir droit à des aides financières ou à certains avantages fiscaux. Nous ignorons également ce qui se passera lorsqu'il apparaîtra que le débiteur est insolvable et qu'aucun plan de remboursement ne peut être proposé aux créanciers (sans mettre en péril sa dignité humaine).
- Enfin, il faut se demander si l'huissier (ou l'avocat qui recouvre également des créances à l'amiable) en tant que « médiateur de dettes amiable » **ne risque pas de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts par rapport à ses clients « créanciers »**. Contrairement à ce qui se passe dans le cas d'un règlement collectif de dettes (RCD), le médiateur amiable n'est pas obligé de traiter tous les créanciers de la même manière. Dans quelle mesure pourra-t-il favoriser les dettes des créanciers qui sont également ses clients ? Pour qui l'huissier de justice prendra-t-il parti lorsque la dette de son client « créancier » est prescrite ou comporte des frais contestables ? Va-t-il informer correctement le débiteur sur ses droits et l'aider réellement à contester la dette ? Dans quelle mesure l'huissier de justice pourra-t-il utiliser les informations recueillies dans le cadre de la médiation amiable lors d'une éventuelle procédure judiciaire ou lorsque son client « créancier » lui demandera de poursuivre le recouvrement ?
De même, il y a un **risque de confusion dans le chef du débiteur**. En effet, il est possible qu'il soit dans un premier temps confronté à un huissier ou un avocat chargé du recouvrement par un créancier, qui agira ensuite comme médiateur (après l'avoir informé que le plan de paiement ne serait accepté que s'il entame une médiation amiable de dette) et qui, en cas d'échec de ce règlement amiable de la dette, pourrait s'adresser à nouveau au débiteur en tant qu'agent de recouvrement.
- Bien sûr, toutes les médiations de dettes à l'amiable effectuées par les professions libérales ne conduisent pas à des abus, mais à **l'heure actuelle, nous estimons que les garanties nécessaires à la protection des débiteurs font défaut**. Contrairement aux services de médiation de dettes agréés, **il n'existe pas de cadre juridique spécifique ni de contrôle externe**, ce qui signifie que le débiteur n'est pas suffisamment protégé.

3. Les nouvelles « plateformes digitales »

La création de ces nouvelles plateformes digitales soulève également de nombreuses questions.

Tout d'abord, **nous nous interrogeons sur l'efficacité de ces plateformes** pour lutter contre le surendettement des particuliers :

¹⁵ Certaines études d'huissiers ont désormais engagé des assistants sociaux dans leurs équipes. En d'autres termes, on assiste à une véritable privatisation de l'aide contre le surendettement, les services agréés n'étant plus considérés que comme un filet de sécurité pour les débiteurs les plus précaires. En outre, on peut se demander si ces assistants sociaux pourront travailler de la même manière que dans le secteur non lucratif.



- Ainsi, les créanciers qui font appel à Modero ne doivent pas nécessairement accepter la méthode de travail de la plateforme actuelle. Même s'ils acceptent la plateforme, ils ne sont pas contraints d'accepter automatiquement le plan de remboursement proposé par l'huissier. L'octroi de facilités de paiement reste encore une faveur de la part du créancier, et non un droit pour le débiteur. En outre, les dettes qui sont traitées par d'autres huissiers non affiliés à la plateforme ou encore les dettes qui ne sont pas recouvrées par les soins d'un huissier ne feront pas partie du plan de paiement. Il n'y a donc pas aucune garantie que le recouvrement de ces dettes sera bien suspendu ce qui pose la question de l'efficacité réelle de cette plateforme.

En outre, **la collecte et le partage d'informations sensibles sont problématiques**. Par le passé, des propositions similaires ont fait l'objet de nombreuses critiques. Or, nous constatons que les initiatives actuelles n'ont pas évolué et n'offrent pas les garanties suffisantes quant au respect du Règlement général sur la protection des données (RGPD) ou de la protection de la vie privée :

- Il est important de souligner que les données relatives aux dettes peuvent contenir des éléments très sensibles. Par exemple, elles peuvent révéler des informations sur l'état de santé du débiteur ou sur d'éventuelles infractions pénales. Elles peuvent même contenir des informations relatives aux mineurs à charge du débiteur. Or, le traitement de telles données est interdit par la directive RGPD, ou nécessite au moins une protection accrue. Ces données ne peuvent, en tout cas, jamais être collectées sans le consentement libre, spécifique, éclairé et sans ambiguïté du débiteur. Si le consentement est soumis à la moindre contrainte (parce qu'un refus pourrait avoir des conséquences négatives ou parce que le consentement n'est en fait pas négociable), alors il ne peut être considéré comme ayant été donné librement. **Nous sommes d'avis qu'une personne qui dépend de l'aide financière ou autre du CPAS pour assurer sa subsistance n'est pas en mesure de donner librement son consentement tel que le prescrit la loi car il peut légitimement craindre de perdre cette aide s'il refuse.**
- Les informations que les CPAS, les CAW ou les ASBL détiennent sur leurs bénéficiaires/débiteurs relèvent du secret professionnel et ne peuvent être partagées que dans des conditions strictes. Or les différentes propositions **n'offrent aucune garantie quant au respect de ce secret professionnel**. Le fait que certaines propositions imposent aux CPAS d'encoder les données de tous leurs bénéficiaires, et pas seulement celles des personnes en médiation de dettes, est disproportionné et démontre un manque total de respect pour ce principe important. Le respect du secret professionnel, tel que prévu à l'article 458 du Code pénal, est une condition nécessaire pour que les médiateurs de dettes puissent mener à bien leur mission d'assistance. En ce qui concerne les CPAS, ils sont de plus tenus au secret professionnel de par les articles 36 et 50 de la loi organique du 8 juillet 1976. Ces articles sont régionalisés, tout comme le fonctionnement des CPAS. Enfin, vu que les conditions du secret partagé ne sont pas remplies dans le cadre évoqué, le secret professionnel ne peut être levé que dans des conditions bien précises : existence d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.
- Le fichier central des avis de saisie (FCA) est une base de données déjà opérationnelle. Il a ses limites mais offre de nombreuses garanties pour la protection des données personnelles. Cependant, les initiateurs des nouvelles plateformes ne s'en contentent pas et ont l'ambition non seulement d'encoder les créances ayant fait l'objet d'une décision de justice ou assorties d'un titre exécutoire (qui sont déjà reprises dans le FCA), mais aussi les dettes « amiables » des particuliers. L'idée est donc de mettre en place **une véritable « Centrale de l'endettement »** qui recenserait tous les arriérés d'une personne (les factures impayées d'un fournisseur d'énergie, d'un hôpital, les arriérés de loyers ou de téléphone, etc.) La seule condition qu'un créancier devrait remplir pour consulter ou s'enregistrer dans la base de données proposée semble être qu'il fasse appel à l'un des huissiers de justice affiliés. Cela donne aux entreprises un accès très facile à cette base de données. Le risque est grand qu'elles puissent ensuite refuser de fournir leurs services aux particuliers sur la base d'informations éventuellement incorrectes ou périmées. **Cela pourrait conduire à des situations d'exclusion injustifiées.**



- Par le passé, l'Autorité de protection des données a déjà mis en garde à plusieurs reprises contre la mise en place de telles centrales de l'endettement. Le risque d'erreurs dans l'enregistrement des défauts de paiement est très élevé, surtout lorsque les données sont encodées par les secteurs professionnels et sans aucune intervention judiciaire. **Ce risque d'erreurs** augmente avec le nombre de personnes enregistrées. L'Autorité de protection des données a également souligné que les mesures de lutte contre le surendettement devaient tenir compte des **droits fondamentaux**, tels que le droit à la vie privée, et que les mesures prises devaient être **proportionnées** au regard de l'objectif poursuivi. La création d'une telle centrale dans le seul but d'améliorer l'échange d'information et la suspension éventuelle des poursuites ne nous semble pas conforme à ce principe de proportionnalité¹⁶.
- On a déjà pu par le passé constater que l'enregistrement de défauts de paiement dans une base de données centralisée **peut entraîner de nombreux problèmes**. En effet, il existait certaines « listes noires » sectorielles telles que la liste « Preventel » utilisée par les opérateurs de télécommunication jusqu'en 2010 ou encore la base de données RSR de Datassur qui enregistre les défauts de paiement liés aux contrats d'assurance – toujours active aujourd'hui :
 - L'encodage massif d'informations dans ces bases de données empêche tout contrôle réel et véritablement efficace de la **qualité des données enregistrées**.
 - La complexité des systèmes et leurs lacunes entraînent souvent de **nombreuses erreurs humaines**.
 - L'encodage des données de la personne en situation de défaut de paiement ont souvent **d'autres conséquences que celles prévues au départ**. Par exemple, les opérateurs télécoms mettaient systématiquement la pression sur les consommateurs en les menaçant d'inscription sur la liste noire de Preventel si une dette contestée n'était pas payée. En agissant ainsi, l'opérateur profitait à la fois de sa position de juge et de partie intéressée.
 - Les personnes inscrites sur ces listes noires sont **menacées d'être privées de services** ou de recevoir des services à des conditions moins favorables.

Enfin, nous ne pouvons que déplorer **un manque total de transparence sur la manière dont ces plateformes fonctionneront réellement** dans la pratique :

- À ce jour, on ne sait toujours pas qui paiera les coûts d'établissement et de fonctionnement de la plateforme « ONE ». Modero affirme que le débiteur n'aura pas à supporter ces coûts, mais cela ne constitue pas une garantie suffisante. Comme il n'existe actuellement aucun cadre clair, le créancier pourrait facilement répercuter les coûts liés à l'utilisation de la plateforme sur le débiteur.
- Il reste également encore beaucoup d'incertitudes quant au sort des créanciers qui feront le choix de ne pas s'enregistrer sur la plateforme alors que certains d'entre eux, comme le SPF Finances, disposent normalement d'une priorité sur les autres créanciers. Comment s'assurer qu'ils seront également intégrés dans un éventuel plan de remboursement ?

Notre recommandation pour lutter efficacement contre le surendettement des particuliers

Les initiatives mentionnées ci-dessus ont toutes pour objectif de tenter d'éviter l'accumulation des coûts judiciaires et des frais d'exécution élevés en intervenant à un stade précoce du recouvrement de la dette. C'est

¹⁶ Le « Registre central des règlements collectifs de dettes », autre plateforme de communication, est en cours d'élaboration. Des informations sensibles au regard de la vie privée y seront également échangées et stockées. La plateforme pourrait également servir, à l'avenir, à la « médiation amiable de dettes ». Il va sans dire que nous formulerons alors les mêmes objections et exigerons des garanties juridiques afin de préserver les droits fondamentaux des débiteurs concernés.



un objectif que nous soutenons également. Cependant, le fait que la plupart des initiatives citées proviennent d'huissiers et de bureaux de recouvrement nous laisse perplexe. C'est, en effet, précisément parce que le recouvrement des dettes a été largement récupéré par ces groupes professionnels ces dernières années (par le biais de modèles commerciaux tels que le no cure, no pay proposés aux créanciers) que les gens ont vu leurs dettes augmenter à un rythme alarmant. C'est aussi précisément à cause de cette « industrie de la dette » que la négociation d'une solution amiable avec les créanciers est devenue de plus en plus difficile pour les services de médiation de dettes. Il est donc navrant qu'aucun des acteurs susmentionnés n'exige des mesures contraignantes vis-à-vis de sa propre profession afin de s'attaquer de manière structurelle au problème de l'augmentation excessive des coûts de recouvrement pour les débiteurs. Ils proposent de créer de nouveaux business modèles, sans s'attaquer aux abus existants. L'impact réel de ces initiatives reste donc très incertain.

Plus que le développement de nouveaux instruments, c'est **une approche préventive de la lutte contre le surendettement des particuliers qui est nécessaire**. En premier lieu, nous demandons une solution structurelle au problème de la pauvreté pour les nombreuses personnes aux revenus trop faibles qui sont obligées de s'endetter pour subvenir à leurs besoins quotidiens.

En deuxième lieu, **une réflexion approfondie et plus générale sur le recouvrement de créances et la médiation de dettes est nécessaire**. Cette nécessité se reflète dans le grand nombre de propositions législatives formulées dans le domaine ces dernières années même si aucune n'a débouché sur une réforme globale. **C'est l'ensemble du système de recouvrement qui doit être revu et modernisé**.

Certaines mesures urgentes, s'appuyant sur les pratiques existantes, pourraient d'ailleurs être mises en oeuvre rapidement :

1. *Mettre un terme à la pratique des saisies-exécution mobilières à répétition.*
2. *Cesser les poursuites à l'encontre des personnes n'ayant pas les capacités de remboursement suffisantes.*
3. *Mettre en place une réglementation contraignante en vue d'un recouvrement de créances plus éthique au niveau sectoriel.*
4. *Donner plus de ressources et plus de poids aux services de médiation de dettes*

1. Mettre un terme à la pratique des saisies-exécution mobilières à répétition

Le fichier central des avis de saisie, de cession, de délégation, de règlement de dettes collectives et de protêt (FCA) a été créé, notamment, pour regrouper toutes les mesures d'exécution à l'encontre d'une personne et ainsi la protéger contre des saisies successives et inutiles, avec comme objectif la réduction des coûts liés à l'exécution. Cependant, ce noble objectif ne semble pas du tout avoir été atteint. En effet, les rapports annuels du comité de gestion et de suivi du FCA montrent que le nombre de saisies a augmenté depuis 2011 (date d'entrée en vigueur du FCA).

Pourtant, l'article 1524 du Code judiciaire permet à un créancier de joindre son action à une procédure de saisie déjà existante à l'encontre d'un même débiteur. Cette procédure est, toutefois, tellement compliquée qu'elle n'est pratiquement jamais utilisée. On peut conclure qu'à l'heure actuelle, un créancier a davantage intérêt à lancer une nouvelle procédure de saisie qu'à se joindre à une procédure existante. C'est pourquoi, nous plaidons pour que cet article soit amélioré en prévoyant que les paiements qui sont effectués par le débiteur saisi à un huissier puissent bénéficier à tous les créanciers. En outre, les créanciers devraient pouvoir se joindre



plus facilement à une procédure d'exécution en cours sans avoir à entreprendre de nouvelles étapes procédurales coûteuses¹⁷.

Nous tenons enfin à souligner un certain **nombre d'autres propositions intéressantes** qui ont déjà été formulées pour lutter contre les coûts inutiles liés au recouvrement. Nous pensons, par exemple, à un contrôle accru et renforcé des actes des huissiers de justice, la mise en oeuvre de voies de recours qui soient plus accessibles et plus efficaces pour les débiteurs qui subissent des abus de la part de cette profession, ainsi qu'à la lutte contre les pratiques abusives telles que le « no cure no pay ».

2. Cesser les poursuites à l'encontre des personnes n'ayant pas les capacités de remboursement suffisantes.

Continuer à poursuivre des personnes qui n'ont pas la capacité financière de rembourser leur dette n'a aucun sens et peut même s'avérer préjudiciable pour toutes les parties concernées. La loi prévoit déjà que, lorsqu'un huissier de justice constate qu'une personne est manifestement insolvable, il peut dresser **un procès-verbal de carence** et l'enregistrer dans le FCA. Cette mesure est censée obliger les autres huissiers de justice à cesser leurs tentatives de saisie et à leur éviter ainsi d'exposer des frais inutiles¹⁸. Cependant, cette possibilité n'est que trop peu utilisée par les huissiers. **Rendre cette pratique légalement obligatoire constituerait un grand pas dans la bonne direction en vue de la protection des consommateurs les plus vulnérables.**

Le projet de loi concernant « l'aide à la gestion des dettes temporaires et structurelles » du 17 juin 2020 (55/1352)¹⁹ contenait également une mesure intéressante pour lutter contre l'endettement croissant des ménages insolubles. Elle proposait que les huissiers, mais aussi les CPAS, puissent enregistrer dans le FCA un « **avis de surendettement manifeste** » et signaler ainsi que le débiteur est (temporairement) dans l'incapacité de payer ses dettes. Le dépôt d'un tel avis permettait de suspendre les procédures de recouvrement judiciaire pour une période maximale de 6 mois.

3. Etablir une réglementation contraignante en vue d'un recouvrement de créances plus éthique à un niveau sectoriel

L'attention croissante accordée aux abus de l'industrie de la dette, ainsi qu'aux notions de « commerce éthique et durable » amène petit à petit les entreprises ainsi que les pouvoirs publics à reconsidérer leurs méthodes de recouvrement. Certains huissiers et bureaux de recouvrement ont anticipé ce phénomène en développant leurs propres « certificats et labels pour un recouvrement éthique ». Nous avons déjà évoqué plus haut les limites de ces initiatives.

Par contre, nous estimons que **les dispositions légales et les accords avec les créanciers qui ont déjà été mis en oeuvre dans certains secteurs sont utiles.**

Dans le secteur de l'énergie par exemple, il existe des réglementations, des accords avec les fournisseurs et des directives au niveau régional qui stipulent que, lors du recouvrement des dettes, il faut :

- tenir compte des intérêts du créancier et du débiteur ;
- de la situation financière de la personne en situation de surendettement ;

¹⁷ Pour plus d'information, voir p. 19 :

http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/memorandum_surendettement_2019.pdf?935/37136bee210b761f8917795e2ffd349b23b460f6

¹⁸ Voir l'article 866 du Code judiciaire, qui n'a que peu ou pas d'application pratique : « Art. 866. Les procédures et les actes nuls ou frustratoires par le fait d'un officier ministériel sont à la charge de cet officier; celui-ci peut en outre, être condamné aux dommages et intérêts de la partie. »

¹⁹<https://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/1352/55k1352001.pdf#search=%22tijdelijke%20en%20structurele%20schuldhulpverlening%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22>



- et qui encadrent les informations qui doivent être fournies au débiteur et la manière de les communiquer.

Des dispositions légales similaires sont également imposées en matière de crédit à la consommation. Nous plaçons pour que ces bonnes pratiques puissent être appliquées à d'autres secteurs.

Il va sans dire que les autorités et les entreprises publiques doivent donner le bon exemple. Certaines pratiques et procédures actuelles devraient être passées en revue et corrigées le cas échéant, notamment lorsque le recouvrement des dettes est confié par un service public à une société de recouvrement ou à un huissier. En outre, une réflexion approfondie devrait également être menée sur la possibilité qu'ont les autorités et les entreprises publiques de se doter d'un titre exécutoire sans intervention judiciaire. Avec comme conséquence, un recours très (trop) rapide au processus coûteux du recouvrement judiciaire, y compris auprès de débiteurs temporairement ou structurellement incapables de payer.

4. Donner plus de ressources et plus de poids aux services de médiation de dettes

Cela fait plus de 20 ans que les services de médiation de dettes agréés viennent en aide aux personnes endettées. Ils offrent leurs services gratuitement, sont strictement encadrés par la loi et soumis à un contrôle externe. Les employés de ces services (travailleurs sociaux et juristes) sont tenus de suivre des formations dispensées par des organismes reconnus et de travailler en étroite collaboration avec leurs collègues des autres services sociaux. Tout cela assure un service professionnel et de qualité, avec des garanties suffisantes pour le débiteur.

Néanmoins, ces services de médiation de dettes font face à de nombreuses difficultés.

Ces dernières années, ils ont été confrontés à un nombre croissant de demandes d'aide, sans pouvoir augmenter leur personnel en conséquence.

Outre le manque de ressources financières, ces services doivent de plus en plus composer avec des créanciers qui tiennent peu compte de la situation précaire des consommateurs. Les plans de remboursement sont de plus en plus souvent refusés par les créanciers ou leurs agents de recouvrement qui continuent à exiger des paiements déraisonnables. Or, il faudrait éviter que les personnes dont l'endettement n'est pas structurel n'aient pas d'autre solution que d'entamer une procédure de règlement collectif des dettes (procédure dont le coût personnel mais aussi social est élevé). C'est pourquoi, nous demandons que, **lorsqu'un service de médiation de dettes propose un plan de remboursement qui offre, dans un délai raisonnable, une solution à l'endettement total de la personne, celui-ci ne puisse plus être refusé par les créanciers**. Les services devraient également pouvoir, comme le propose l'article 10 du projet de loi 55/1352, **enregistrer un avis dans le FCA afin de suspendre temporairement toutes les mesures de recouvrement**. Ce délai de réflexion est nécessaire pour évaluer pleinement la situation financière de la personne et l'état de son surendettement, afin de pouvoir formuler des propositions réalistes.

Conclusion

L'endettement des particuliers s'est encore aggravé avec la crise du covid-19 et la situation requiert plus que jamais des mesures urgentes. Les huissiers, les avocats et les bureaux de recouvrement l'ont compris et proposent également leurs solutions à l'endettement. Cependant, nous constatons qu'aucune de ces initiatives n'offre de solution structurelle suffisante. Elles ne constituent pas une alternative valable aux mesures existantes et ne garantissent pas suffisamment les droits fondamentaux du débiteur.

Le surendettement des particuliers doit être abordé, avant tout, de manière préventive en luttant contre la pauvreté en Belgique. En outre, une réflexion approfondie sur le recouvrement des créances et la médiation de



dettes s'impose. L'ensemble du système de recouvrement, tant amiable que judiciaire devrait être revu. Dans l'intervalle, des mesures importantes peuvent déjà être prises pour protéger les consommateurs les plus vulnérables :

- Il faudrait mettre un terme à la pratique des saisies-exécution mobilières à répétition et aux coûts élevés qui en résultent. Des mesures sont nécessaires pour que tous les créanciers puissent bénéficier, à moindre coût, des paiements effectués par un débiteur à un autre huissier. En outre, les créanciers devraient être autorisés à se joindre aisément à une procédure d'exécution en cours sans avoir à entreprendre de nouvelles procédures coûteuses.
- Les huissiers de justice devraient être légalement contraints de dresser et d'enregistrer un PV de carence quand les débiteurs sont insolvables afin que les procédures de recouvrement inutiles à l'encontre ces personnes vulnérables cessent.
- Les exemples du secteur de l'énergie et du crédit montrent qu'il est déjà possible d'élaborer des lignes de conduites contraignantes pour un recouvrement plus humain des créances. Il serait utile que les pouvoirs publics donnent le ton.
- La médiation des dettes amiable est un outil très efficace pour aider les débiteurs à trouver une solution à leur endettement et éviter des frais de recouvrement élevés. Les services de médiation de dettes agréés, qui offrent un accompagnement de qualité depuis plus de 20 ans, devraient bénéficier d'un soutien financier plus important et d'un pouvoir accru pour parvenir à mener à bien leurs propositions de règlement à l'amiable.

Avec nos sincères salutations, cette note a été préparée par :



Pour le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté
judith.tobac@bapn.be



Pour l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement
C_Jeanmart@observatoire-credit.be



Pour l'asbl SAM
robin.vantrigt@samvzw.be



Pour le Centre d'Appui - Services de Médiation de dettes

a.defosse@mediationdedettes.be

En annexe :

- « Rapports du BAPN » → [BAPN](#)
- « Memorandum – Elections du 26 mai 2019 » → l'[Observatoire du Crédit et de l'Endettement](#)
- « Werken aan een betere aanpak van schulden (2019) » → [SAM asbl](#)
- « Memorandum des médiateurs de dettes pour les élections de 2019 : 36 recommandations pour lutter contre le surendettement » → [le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale](#)