

LE MEDIATEUR DE DETTES FACE A LA PAUVRETE



Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles Capitale

Bvd du Jubilé, 155 – 1180 Bruxelles T 02/217 88 05 – F 02/217 88 07
info@grepa.be – www.grepa.be

1. Contexte

1.1. Les missions du Centre d'Appui

Le Centre d'Appui a pour mission de soutenir l'action des services de médiation de dettes. A ce titre, nous organisons les formations destinées aux médiateurs de dettes, des supervisions, des rencontres et débats avec les créanciers, des groupes de travail et de réflexion et avons mis en place de nombreux outils (communiqués via notre site web, newsletter et blog notamment) ...

Mais au-delà de cette mission essentielle de soutien aux Services de médiation de dettes bruxellois, notre association œuvre aussi, depuis sa création en 1999, à améliorer l'accès à la justice, aux droits et à la défense des intérêts des personnes en difficultés financières et/ou en situation de pauvreté.

Depuis 2000, notre association s'efforce aussi de porter les constats de terrain des médiateurs de dettes et leurs revendications auprès des instances concernées, de faire mieux connaître leur métier et la problématique du surendettement.

1.2. La réflexion sur les problématiques liées au surendettement

Depuis sa création, notre association œuvre à mettre en place une concertation et une réflexion avec tous les acteurs liés au surendettement.

De par notre proximité avec les médiateurs de dettes, nous avons une grande connaissance des problèmes concrets auxquels sont confrontées les personnes surendettées et/ou en situation de pauvreté.

Les groupes de travail et de réflexion mis en place rassemblent des médiateurs de dettes (assistants sociaux et juristes), des avocats, des magistrats et ont pour but de trouver des solutions très concrètes à ces problèmes.

L'implication des travailleurs de terrain dans nos activités est une spécificité du Centre d'Appui qui trouve son origine dans l'histoire de notre association (ex G.R.E.P.A.) ; c'est un atout inestimable pour le Centre d'Appui car ce sont les groupes de réflexion qui portent les informations, les problématiques issues du terrain. C'est cet ancrage dans la réalité de terrain qui permet la réactivité du Centre d'Appui par rapport aux problèmes rencontrés dans l'action de terrain et fédère de fait les services de médiation, qui trouvent au Centre d'Appui un lieu d'expression, de partage d'expériences, de recueil d'informations.

Certaines de ces réflexions ont mené à la mise en place d'action visant

- à sensibiliser les pouvoirs publics
- et à formuler certaines recommandations (en vue d'améliorer la législation ou son application notamment en matière de recouvrement amiable, de règlement collectif de dettes, de crédit à la consommation)

C'est également notre ouverture aux autres associations et la mise en place de partenariats au-delà des frontières régionales et linguistiques qui nous a permis de mener à bien de nombreux projets (notons à titre d'exemples la journée sans crédit qui en est à sa 7ème édition consécutive et à la plateforme que nous avons créée pour obtenir la modification de la loi sur le recouvrement amiable pratiqué par les huissiers de justice et qui a rassemblé une vingtaine de partenaires)

1.3. Les projets de prévention du surendettement

Les missions du Centre d'Appui comportent également une assistance aux personnes surendettées par la prévention, l'information sur les solutions au surendettement et sur l'existence et les activités des services. De nombreuses informations sont disponibles sur notre site à l'adresse www.grepa.be.

Depuis 2005, notre association réalise des **outils pédagogiques, organise des ateliers de consommateurs et soutient des projets pilote de prévention du surendettement en partenariat avec des associations ou des entreprises de la Région de Bruxelles Capitale.**

2. Constats

La présente contribution n'est pas en lien avec la thématique choisie des personnes sans abris. En effet, il est rare qu'une personne sans abri franchisse la porte d'un service de médiation de dettes. Une piste d'explication réside dans le fait qu'en l'absence de logement fixe et donc d'adresse au registre national, les créanciers perdent toute trace de leur débiteur. Le recouvrement de la dette est suspendu. La relation créancier-débiteur est rompue.

Les quelques situations qui nous furent rapportées de personnes sans abri ayant consulté des services de médiation de dettes concernaient des débiteurs qui avaient retrouvé un logement et qui appréhendaient le moment où leurs créanciers allaient « leur retomber dessus ». Car, avec le logement, les dettes du passé resurgissent inévitablement. L'accompagnement d'un service de médiation de dettes est fort utile dans ce cas, notamment pour vérifier si certaines dettes sont prescrites.

2.1. Le surendettement lié à la pauvreté augmente

Les premières législations visant à lutter contre le surendettement datent des années nonante. La préoccupation majeure du législateur était à l'époque de lutter contre le surendettement lié à une surconsommation et à un recours abusif au crédit

Aujourd'hui même si le crédit est encore très présent dans les dossiers de surendettement et doit rester une préoccupation majeure pour nos pouvoirs politiques¹, une autre réalité ne peut plus être ignorée ... c'est celle d'une pauvreté grandissante.

¹ Voyez à ce sujet les recommandations de la Plateforme Journée sans crédit qui rassemble 23 associations et dont nous coordonnons les travaux sur la législation

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 dans les statistiques de la Banque Nationale **qu'un tiers des personnes qui font appel à la procédure de règlement collectif de dettes n'ont pas de dettes de crédit**. Ce chiffre est passé de 29,4 % fin 2006 à 32,2 % fin 2009².

La progression de l'endettement non crédit lié à des charges de la vie courante (soins de santé, énergie, taxes, etc) est corroborée par diverses études :

Dans un article publié en 2008, l'Observatoire du crédit et de l'Endettement notait que de 2001 à 2007, *la « proportion des dossiers comprenant exclusivement un endettement non lié au crédit est passée, de manière plus ou moins linéaire, d'environ un cinquième à plus d'un quart »*.

Parallèlement, l'article constate que *« plus les revenus des ménages surendettés sont faibles, plus l'endettement non lié au crédit est fréquent et révèle ainsi les difficultés du ménage à accéder à des biens et services vitaux et nécessaires à une vie digne (notamment ; eau, énergie, soins de santé) »*³.

A Bruxelles, les médiateurs de dettes sont de plus en plus confrontés à des ménages insolubles⁴ c'est-à-dire

- qui parviennent tout juste à faire face à leurs dépenses quotidiennes de base mais n'ont aucun disponible supplémentaire à affecter au remboursement de leurs dettes,
- ou ont des revenus insuffisants qui ne leur permettent même pas d'avoir un budget un équilibre. On parle alors de surendettement structurel puisque il est alors impossible de ne pas faire de nouvelles dettes.

Cette situation n'est pas nouvelle, l'analyse des données statistiques récoltées en 2006 par notre association avait déjà permis de constater qu'**un quart des ménages suivis par les Services de médiation de dettes bruxellois avaient des dépenses supérieures à leurs revenus**⁵.

relative au crédit à la consommation sur le site www.journeesanscredit.de
ou www.dagzonderkrediet.be

² Rapport Statistiques 2009 de la Centrale des crédits aux particuliers sur le site de la Banque Nationale de Belgique, téléchargeable sur le site www.nbb.be

³ *Etre surendetté ? Etre pauvre ?* Observatoire du Crédit et de l'Endettement in les Cahiers de l'Education Permanente, « Les nouvelles formes de pauvreté », n°32, 2008.

« Endetté sans avoir emprunté », Observatoire du Crédit et de l'Endettement in Les Echos du Crédit n°21, janvier février mars 2009, sous le titre « coup de projecteur sur l'autre endettement »

⁴ Il s'agit d'une définition de l'insolvabilité plus large que celle liée aux montants du revenu d'intégration sociale et des quotités insaisissables prévues aux articles 1409 et suivants du Code judiciaire. La référence est celle du budget, l'élément le plus objectif possible: le budget le plus vrai possible, représentant le vécu de la personne. L'insolvabilité apparaîtra donc au terme de l'examen attentif du budget « réalité » du débiteur.

⁵ Rapport statistique sur le surendettement des ménages à Bruxelles, 2006, Centre d'Appui médiation de dettes (anc. Grepa) téléchargeable sur le site www.grepa.be (dans le menu bibliothèque)

Nous ne disposons malheureusement plus de données statistiques pour Bruxelles mais aujourd'hui certains services estiment que près de 70 % des ménages qui viennent frapper à leur porte sont dans cette situation.

2.2. Les médiateurs de dettes sont impuissants et démunis face à la pauvreté

L'objectif de la médiation de dettes est *de restaurer de manière durable la situation financière du surendetté, en lui permettant dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant une vie conforme à la dignité humaine.*

Face à ces situations de pauvreté, le médiateur de dettes est relativement impuissant puisqu' :

- (1) **Il n'est pas en mesure de trouver une solution durable au problème de surendettement** : tout remboursement creuse un trou ailleurs, de nouvelles dettes apparaîtront inévitablement car il s'agit d'un surendettement structurel lié à un « trop peu » qui ne peut s'améliorer tant les perspectives d'amélioration de la situation financière sont faibles (invalidité, pension, absence de qualification, ...) ⁶
- (2) **Il n'est parfois même pas en mesure d'assurer des conditions de vie conforme à la dignité humaine** (l'accès aux soins, à une nourriture suffisante, à un toit, à du chauffage, de l'électricité, de l'eau, des vêtements, des liens sociaux,...n'est plus assuré correctement dans de nombreuses situations ^{7 8})
- (3) **Il n'est pas en mesure d'assurer l'autonomie de la personne** : le débiteur insolvable sera par essence un « mauvais gestionnaire » (difficulté de gérer du négatif)

A défaut de pouvoir rétablir la situation financière du débiteur, son rôle se limitera à veiller au paiement des charges prioritaires (le loyer, le gaz et l'électricité) afin d'éviter au ménage de tomber dans une (encore) plus grande précarité.

En ce qui concerne les dettes, le médiateur de dettes va informer les créanciers de l'impossibilité, dans le temps, de trouver une quotité pour le remboursement. Il va aussi essayer d'amener le créancier à réaliser que la poursuite d'une procédure

⁶ Voyez : R. Cherenti, Le panier de la ménagère ... pauvre, Fédération des CPAS, UVCW, août 2008 téléchargeable sur le site www.uvcw.be/cpas. Cette étude met en évidence le fait que les bénéficiaires du RIS ne savent pas vivre avec leur revenu habituel, qu'ils ont un impayé permanent de 14,9 € par mois en moyenne, et que le CPAS est de plus en plus sollicité par les bénéficiaires (mais aussi par l'ensemble de la population qui a des revenus modestes) et qu'en tout cas, le CPAS intervenait en moyenne pour 42,4 € par mois et par ménage.

⁷ Voyez : R. Cherenti, Le panier de la ménagère ... pauvre, Fédération des CPAS wallons opcit. Cette étude met en évidence que les bénéficiaires du RIS doivent se restreindre quantitativement et qualitativement sur tous les postes de consommation, y compris sur la nourriture, le chauffage et les soins de santé.

⁸ Voyez: Bérénice Storms et Karel Van den Bosch « Wat heeft een gezin minimaal nodig ? Een budgetstandaard voor Vlaanderen », Editions Acco, 2009. Cette étude réalisée par des chercheurs à la Haute Ecole Catholique de Kempen et à l'Université d'Anvers confirme que le niveau général de protection minimum en Belgique est insuffisant pour vivre dignement.

d'exécution forcée serait improductive mais les moyens juridiques qui sont à sa disposition sont bien peu nombreux.

2.3. La pauvreté ne met pas à l'abri des saisies

Force est de constater que **l'intervention du médiateur de dettes auprès des créanciers, ne permet pas toujours d'atténuer les pressions exercées ni d'éviter les saisies mobilières.**

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 quotité⁹, même les ménages les plus pauvres disposent de quelques biens mobiliers qui peuvent faire l'objet de saisie.

Même si ces biens ont trop peu de valeur en vente publique pour permettre de rembourser le créancier, il n'est pas rare sur le terrain¹⁰ de voir des huissiers procéder quand même à une **saisie « pression »** (pour reprendre le terme utilisé par les huissiers eux-mêmes).

Ces saisies ont pour seul but de faire pression sur le débiteur qui va bien souvent chercher à tout prix (et souvent au détriment du paiement de son loyer ou de sa facture de gaz ou d'électricité) à éviter la vente de ses biens en payant quelque chose à l'huissier. Ce paiement couvrira en général à peine le montant des frais exposés par l'huissier lors de la saisie.

Il n'est pas rare non plus dans les dossiers des médiateurs de dettes de constater que les biens d'un ménage sont saisis par plusieurs huissiers différents, voire même par le même huissier qui saisit plusieurs fois pour le compte de créanciers différents les biens du même débiteur.

Pourtant, d'un point de vue économique toute l'opération se révèle inutile. Ni le créancier (qui doit avancer les frais d'huissier et de vente), ni le débiteur (qui voit sa dette augmenter encore) n'en tirent le moindre profit.

2.4. Le règlement collectif de dettes n'est pas une solution à la pauvreté

⁹ Au 1^{er} janvier 2010, la quotité insaisissable de revenus ne peut être inférieure à 978 €par mois, majorée de 60 €par enfant à charge.

¹⁰ On trouve de nombreux exemples de saisies abusives dans la jurisprudence où les juges ont sanctionné les huissiers grâce à la théorie de l'abus de droit : *Il y a abus de droit lorsque le créancier utilise la saisie conservatoire aux fins de provoquer la ruine du débiteur sans aucun profit pour lui.* (Civ. Liège, sais., 20 nov. 1995, Act. Dr.,1996,231) ; Le juge des saisies peut suspendre l'exécution quand il apparaît que les biens saisissables ne couvriront pas les frais en une fois (Civ. Liège, Sais., 20 mars 1991, JLMB,1991,694) et que le revenu du saisi ne permet pas de tranches de paiement (Civ. Anvers, Sais., 11 octobre 1984, R.W., 1985-1986,1502) ; L'abus de droit existe dès lors qu'un créancier expose des frais supplémentaires sans intérêt pour lui (Civ.Liège, sais. , 6 juillet 1988, J.L.M.B. 1988, 1368) ; La disproportion entre le solde restant dû et le coût d'une procédure d'exécution est un élément d'appréciation du caractère abusif d'une procédure (Civ.Mons, saisies, 2 novembre 1989, J.L.M.B., 1990,496, Mons, 22 mars 1996, J.L.M.B., 1996,1045)

La procédure en règlement collectif de dettes n'offre pas forcément une issue à ces ménages insolvables.

Depuis 2005, la loi permet au juge d'octroyer une remise totale de dettes« s'il apparaît qu'aucun plan amiable ou judiciaire n'est possible en raison de l'insuffisance des ressources du requérant (article 1675/13 bis) »

Pourtant on constate que les cours et tribunaux continuent à s'appuyer sur l'enseignement découlant de l'arrêt prononcé le 30 janvier 2003 par la Cour d'arbitrage (*J.L.M.B.*, 2003, p. 268) et n'accordent de remises de dettes totale qu' "*au débiteur qui paraît totalement et définitivement insolvable* »¹¹.

Dans de nombreux arrondissements, la remise totale ne sera donc accordée que si le requérant n'a, au vu de son (grand âge) ou de sa situation de santé (handicap lourd et permanent, maladie grave et sans issue) aucun espoir de voir sa situation financière s'améliorer.

Il est donc encore de nombreuses hypothèses où la loi ne peut être d'aucun secours aux débiteurs ...

La question se pose également avec acuité dans les situations de surendettement structurel où **le budget du ménage n'est pas en équilibre et ne permet pas** d'assurer le paiement des charges vitales (logement, chauffage, eau, soins de santé, nourriture,...) sans s'endetter continuellement.

Dans ces situations de pauvreté, certains magistrats estiment qu'il faut refuser l'accès à la procédure étant donné l'impossibilité de rétablir la situation financière de la personne.

Le législateur n'a en effet pas prévu ces situations d'extrême pauvreté dans la procédure en règlement collectif de dettes.

3. Les pistes de solutions pour mieux prendre en compte la situation des personnes insolvables :

Outre les solutions liées à la lutte contre la pauvreté (et qui concernent les politiques liées au revenu, au logement, à l'enseignement, à la création d'emploi, à la santé , ...) largement développées dans le rapport sur la pauvreté, et dans les rapports de nombreuses fédérations¹², certaines mesures pourraient être prises au niveau fédéral afin de mieux prendre en compte la situation des ménages insolvables.

¹¹ Bruxelles, 9 septembre 2003, *J.T.*, 2004, p. 159; Liège, 18 novembre 2003, RG 2002/RQ/42, inédit; Civ. Gand (sais.), 10 juin 2003, *Ann.Crédit*, 2003, p. 486; Civ. Mons (sais.), 26 juin 2003, *Ann.Crédit*, 2003, p. 493.

¹² Voyez notamment le rapport intersectoriel social bruxellois qui rassemble les propositions auxquelles nous nous rallions complètement. des fédérations des Centres de Service Social, des Services d'Aide à Domicile, des Maisons d'Accueil et des Centres de Planning Familial et le Memorandum de la Fédération des Centres de service social (Fcss) téléchargeable sur le site de la fédération de la Fcss www.fcsc.be et du CBCS (Conseil bruxellois de coordination sociopolitique) : www.cbcs.be

3.1. La mise en œuvre du fichier central informatisé des saisies prévu par la loi du 29 mai 2000

Afin de mettre fin aux saisies inutiles et aux frais qu'elles engendrent, tout en informant adéquatement les créanciers de la situation du débiteur et garantissant le recouvrement des créances, le législateur a prévu dans la loi du 29 mai 2000, la mise en place d'un système de saisie « commune » et la création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes.

L'objectif premier du fichier central des saisies est de limiter les frais de saisies successives et inutiles (et les frais supplémentaires qu'elles engendrent) tant pour le débiteur que pour le créancier, en permettant à l'huissier d'évaluer objectivement l'état de solvabilité du débiteur.

Avant de procéder à une saisie-exécution, l'huissier doit consulter préalablement ce fichier. Il s'agit d'éviter à un créancier de devoir procéder à une nouvelle saisie avec tous les coûts qui en découlent lorsque les biens du débiteur ont déjà été saisis. La première saisie étant mise en commun au bénéfice de tous les créanciers.

Malheureusement, la mise en place opérationnelle se fait attendre depuis 9 ans !!!!

La responsabilité de la mise en place et du traitement de ce fichier a été confiée à la Chambre nationale des huissiers de justice. On peut s'interroger légitimement sur les raisons de ce retard ... et sur les conflits d'intérêts qui peuvent exister dans le cadre de cette mission confiée à la Chambre nationale des huissiers¹³.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est urgent de veiller à ce que la loi de 2000 puisse enfin entrer en application et que le fichier des saisies soit ENFIN mis en place : Pour ce faire, nous plaignons pour que la mise en œuvre effective de ce fichier des saisies soit confiée à la Banque nationale de Belgique

3.2. Le PV de carence judiciaire

Dans le cadre de la loi sur procédure en règlement collectif de dettes, nous pensons qu'il serait judicieux de permettre au juge d'homologuer un PV de carence dans les situations où le surendettement est structurel et où il est impossible d'établir un plan avec remise totale de dettes.

L'objectif n'est plus ici d'octroyer une remise de dettes immédiate mais

- de constater l'insolvabilité d'une personne à un moment donné ;
- d'en informer valablement (grâce à la transparence patrimoniale) les créanciers ;
- et de mettre fin aux poursuites et exécution forcée pendant une certaine période (5 ans au maximum).

¹³ En effet, la mise en place du fichier aura donc sans aucun doute des répercussions sur le nombre d'actes que les huissiers seront autorisés à effectuer dans le cadre d'un recouvrement judiciaire.

- à la fin de cette période, l'affaire reviendra devant le juge qui pourra selon les cas décider d'octroyer une remise de dettes ou non

L'objectif étant également de permettre au débiteur de repartir à zéro, ce PV de carence pourrait à l'instar de la remise totale de dettes être assorti :

- d'un délai et être accordée sous réserve d'un retour à meilleure fortune dans les cinq années,
- et le cas échéant, de mesures d'accompagnement (visant à aider la personne dans le cadre d'une réinsertion socio-professionnelle par exemple).

Par ailleurs, à l'instar de la procédure mise en place par la loi Borloo en France, lorsque l'insolvabilité peut être rapidement constatée sur base des éléments de la requête (c'est-à-dire notamment sur base de l'inventaire des dettes et du budget), il ne serait sans doute pas inutile d'envisager une procédure plus rapide, un circuit court qui permettrait de désengorger les tribunaux et d'éviter des procédures inutilement longues et coûteuses (tant pour le débiteur que pour le fonds de traitement de surendettement).

4. Conclusions

Diverses mesures ont été prises ces dernières années afin de permettre au débiteur malheureux et de bonne foi qui se trouve dans l'impossibilité de rembourser ses dettes, de pouvoir prendre un nouveau départ en l'encourageant à s'extraire de sa situation difficile, tout en garantissant au créancier la perception, chaque fois que cela est possible, de sa créance

Ainsi en matière fiscale, la surséance indéfinie permet désormais à l'administration fiscale de renoncer à recouvrer tout ou partie de sa créance.

Nous nous réjouissons bien entendu de l'adoption de ces mesures mais nous appelons aussi de nos vœux une réflexion plus profonde sur la prise en compte de la pauvreté dans les mécanismes généraux de recouvrement afin de mettre en place un système de recouvrement qui tout en respectant les droits des créanciers puisse prendre en compte les situations de pauvreté et d'insolvabilité avérée et garantir à tous des conditions de vie conformes à la dignité humaine conformément à l'article 23 de notre Constitution.