

MEDIATION DE DETTES

RAPPORT SECTORIEL Décembre 2017



Asbl Centre d'Appui - Médiation de dettes
Boulevard du Jubilé, 153-155 01080 Bruxelles
Tel. 02 217 88 05 – Fax 02 217 88 07
info@mediationdedettes.be - www.mediationdedettes.be

TABLE DES MATIERES : MEDIATION DE DETTES - RAPPORT SECTORIEL 2016

1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE D'ELABORATION DE CE RAPPORT	5
2. PRESENTATION DU CENTRE D'APPUI MEDIATION DE DETTES.....	6
2.1. Les missions générales du Centre d'Appui.....	6
2.2. Les missions de fédération des services de médiation de dettes	6
2.2.1. <i>Au niveau des services agréés par la COCOF.....</i>	<i>6</i>
2.2.2. <i>Au niveau des services agréés par la COCOM (CPAS et asbl bicommunautaires).....</i>	<i>6</i>
3. PRESENTATION GENERALE DU SECTEUR DE LA MEDIATION DE DETTES A BRUXELLES	7
3.1. Historique	7
3.2. Qui peut pratiquer la médiation de dettes ?	7
2.3. L'agrément.....	8
3.4. Le personnel des services de médiation de dettes.....	8
3.5. Les spécificités de la médiation de dettes au regard d'autres types d'interventions	9
3.5.1. <i>La position du médiateur de dettes.....</i>	<i>9</i>
3.5.2. <i>Le travail en équipe pluridisciplinaire.....</i>	<i>9</i>
3.5.3. <i>La technicité et l'aspect humain.....</i>	<i>9</i>
3.6. Les différentes étapes du traitement des dossiers - méthodologie.....	10
3.6.1. <i>Le premier entretien.....</i>	<i>10</i>
3.6.2. <i>L'établissement du budget.....</i>	<i>10</i>
3.6.3. <i>L'inventaire et l'examen des dettes</i>	<i>10</i>
3.6.4. <i>Les propositions de paiement et la négociation avec les créanciers</i>	<i>11</i>
3.6.5. <i>Le suivi social et la guidance budgétaire.....</i>	<i>11</i>
3.7. Le financement des services de médiation de dettes en Région de Bruxelles-Capitale .	12
3.7.1. <i>Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la COCOF.....</i>	<i>24</i>
3.7.2. <i>Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la COCOM.....</i>	<i>24</i>
3.7.3. <i>Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la VGC.....</i>	<i>24</i>
3.8. Le recueil de données statistiques – outil informatique.....	12
3.8.1. <i>Dans les services agréés par la COCOF</i>	<i>12</i>
3.8.2. <i>Dans les services agréés par la COCOM</i>	<i>13</i>
3.8.3. <i>Dans les services agréés par la Communauté flamande.....</i>	<i>13</i>
4. EVOLUTION DES PROBLEMATIQUES RENCONTREES PAR LE PUBLIC	14
4.1. Evolution du profil des personnes suivies en médiation de dettes.....	14
4.1.1. <i>Commune.....</i>	<i>15</i>
4.1.2. <i>Sexe</i>	<i>16</i>
4.1.3. <i>Âge.....</i>	<i>17</i>
4.1.4. <i>Type de ménage.....</i>	<i>17</i>
4.1.5. <i>Etat civil.....</i>	<i>18</i>
4.1.6. <i>Situation socio-professionnelle.....</i>	<i>19</i>
4.1.7. <i>Origine de la demande.....</i>	<i>19</i>
4.1.8. <i>Causes du surendettement.....</i>	<i>20</i>
4.2. Evolution des problématiques rencontrées par le public des services de médiation de dettes	
.....	22

4.2.1. De plus en plus de pauvreté et de surendettement structurel (avec comme corollaire pour le professionnel la difficulté à faire reconnaître l'insolvabilité des personnes aux créanciers)	22
4.2.2. Un public de plus en plus précarisé : des problématiques de santé, de santé mentale, analphabétisation, assuétudes,...qui génère ou aggrave les situations de surendettement (avec comme corollaire pour les professionnels la difficulté d'assurer un suivi social de qualité).	22
4.2.3. L'accumulation des coûts qu'entraîne le recouvrement des dettes, les pratiques abusives des huissiers de justice, les frais illégaux et les pressions exercées sur les personnes insolvables : saisies mobilières et autres (avec comme corollaire pour le professionnel les difficultés croissantes de négociation avec certains créanciers)	22
4.2.4. Les difficultés d'accès aux droits sociaux (qui ne sont pas traités en amont de l'intervention du SMD)	23
4.2.5. Les difficultés d'accès à la justice	23
4.2.6. Les difficultés pour certaines personnes à entrer dans le processus de la médiation de dettes	23
5. EVOLUTION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DU SECTEUR	24
5.1. Etat des lieux et évolution de l'offre	24
5.1.1. Financement des services	24
5.1.2. Evolution du Nombre de services, nombre de travailleurs, répartition des fonctions	24
5.1.3. Couverture géographique	27
5.1.4. Accessibilité (saturation, conditions d'accès)	28
5.1.5. Nombre de dossiers	28
5.2. Evolution des problématiques rencontrées par les professionnels sur le terrain	29
5.2.1. L'augmentation des demandes, les listes d'attente, le manque de financement avec comme corollaire le manque de temps pour effectuer un travail de qualité (quantité versus qualité), pour se former, le manque de moyen pour réaliser des projets de prévention et le désespoir des personnes qui ne peuvent pas être reçues	29
5.2.2. Les difficultés de négociation avec certains créanciers, huissiers de justice, avocats	30
5.2.3. Le manque de reconnaissance du travail de médiation de dettes par les créanciers	30
5.2.4. Les difficultés à assurer un suivi social de qualité pour les personnes de plus en plus précarisées (problématiques de santé mentale, analphabétisation, assuétudes, ...)	30
5.2.5. Le manque d'accessibilité de nos services aux travailleurs pauvres	30
5.2.6. Les modifications législatives qui vont dans le mauvais sens	31
5.2.7. Les crédits faciles – les crédits pourris	31
5.2.8. Les difficultés durant le Règlement collectif de dettes	31
6. EVOLUTION ET IMPACT DES POLITIQUES GENERALES, SOCIALES ET SANTE (CONTEXTE ECONOMIQUE, LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL)	31
6.1. Une précarité grandissante	31
6.2. Un recul par rapport aux diverses législations mises en place depuis les années 90	32
6.3. Un durcissement des procédures de recouvrement au sein des institutions privées et publiques (tant au niveau fédéral que régional)	33
6.4. L'accumulation des frais de recouvrement abusifs	35
7. POUR UNE MEILLEURS ADEQUATION DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE : RECOMMANDATIONS	37
7.1. La médiation de dettes, un secteur sous-financé	37
7.2. La médiation de dettes amiable : une profession réglementée sans réelle prérogative	37
7.3. La médiation de dettes ne permet pas de garantir la dignité humaine	39

7.4. La médiation de dettes ne permet pas de lutter contre l'accumulation de frais abusifs 41

8. FOCUS SECTORIEL SUR 43

1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE D'ELABORATION DE CE RAPPORT

Le présent rapport dresse une situation sommaire du secteur des services de médiation de dettes à Bruxelles et effectue une analyse de l'adéquation de l'offre de services par rapport aux problématiques sociales et de santé rencontrées.

Il permet ainsi d'identifier les besoins et de mettre en évidence les actions nécessaires pour améliorer la situation des personnes en situation de surendettement de manière générale et à Bruxelles en particulier.

Conformément au chapitre IV du décret bruxellois du 5 mars 2009, Section Ire, article 163, ce premier rapport sectoriel contient :

- une description de l'évolution des pratiques du secteur
- une analyse de l'évolution des problématiques sociales et de santé que rencontre leur secteur
- une analyse de l'adéquation de l'offre de service du secteur avec les nouvelles problématiques sociales et de santé

Notre association n'est agréée comme organisme de représentation du secteur de la médiation de dettes que depuis 2013. Il s'agit donc du premier rapport sectoriel sur notre secteur.

La première partie du rapport présente de manière générale notre association ainsi que le cadre de travail de l'ensemble des services de médiation de dettes (cadre de travail, financement, recueil de données). Dans cette partie, afin de dresser un bilan exhaustif de la situation en Région de Bruxelles-Capitale, nous avons choisi de ne pas nous limiter aux services de médiation de dettes agréés par la Cocof.

Pour la deuxième partie de ce rapport, consacrée à l'analyse de l'évolution des pratiques et des problématiques de terrain, nous avons choisi de travailler à la fois sur base des données statistiques récoltées dans les services de médiation de dettes agréés par la Cocof en 2016 grâce au logiciel Médius (voir chapitre 3.8.1 ci-dessous) et sur base des témoignages des travailleurs de terrain (*repris en italique dans ce rapport*) récoltés lors d'une réunion de concertation organisée le 13/06/2017.

2. PRESENTATION DU CENTRE D'APPUI MEDIATION DE DETTES

2.1. Les missions générales du Centre d'Appui

Active sur le terrain de la médiation de dettes en Région bruxelloise depuis sa fondation en 1999, notre association (dénommée à l'origine asbl GREPA) a pu mettre en place en 2003, grâce au soutien de la COCOM et de la COCOF, le Centre d'Appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Centre d'Appui a pour missions générales :

- le soutien de l'action des médiateurs de dettes,
- la fédération de l'action des services de médiation,
- l'organisation des formations de base en médiation de dettes,
- l'organisation des formations continues,
- l'organisation de supervisions techniques,
- la collaboration avec des services ayant l'expérience de terrain,
- la création d'un lieu d'échange,
- la prévention du surendettement.

2.2. Les missions de fédération des services de médiation de dettes

2.2.1. Au niveau des services agréés par la COCOF

Depuis le 1^{er} août 2013, notre association est agréée en tant qu'organisme représentatif et de coordination du secteur des services de médiation de dettes (arrêté du Collège de la Commission communautaire française 2013/1050) et a donc pour missions :

1. d'offrir son aide et ses conseils à ses affiliés ;
2. de développer les échanges et les réflexions entre ses affiliés ;
3. de coordonner et promouvoir les actions menées par ses affiliés ;
4. d'assurer la diffusion de l'information parmi ses affiliés et relative à ses affiliés ;
5. de développer une coordination avec les autres organismes de la Santé, de l'Action sociale, de la Famille et de la Cohésion sociale, sans exclure d'autres partenaires.

Nous pouvons en outre :

6. promouvoir la formation continuée des travailleurs de leurs affiliés ;
7. effectuer des travaux de recherche, d'enquête, d'étude et de publication dans les matières social/santé.

2.2.2. Au niveau des services agréés par la COCOM (CPAS et asbl bicommunautaires)

Le Collège réuni de la Région de Bruxelles Capitale nous a, par convention du 26 juin 2012, confié les missions suivantes :

1. favoriser la concertation et le travail en réseau entre les différents acteurs de terrain ;
2. formuler des recommandations et conseiller le Collège Réuni en ce qui concerne les questions liées au surendettement ;
3. développer, en collaboration avec l'Observatoire de la Santé et du Social, le recueil de données utiles relatives à son secteur d'activité, organiser la collecte, le traitement et la présentation de ces données dans un rapport annuel ;
4. réaliser des travaux de recherche, d'enquête, d'études et de publications.

3. PRESENTATION GENERALE DU SECTEUR DE LA MEDIATION DE DETTES A BRUXELLES

3.1. Historique

Depuis le début des années 1990, l'arsenal législatif visant à lutter contre le surendettement s'est considérablement renforcé.

Les préoccupations du législateur belge ont toujours été de deux ordres :

D'une part, il s'agissait de mettre en place une **réponse curative** à des situations humainement intolérables, à des situations d'endettement tout à fait désespérées pour lesquelles il fallait chercher d'autres solutions que des remboursements pendant des années entières sans espoir d'améliorer la situation. C'est l'instauration le 1^{er} janvier 1999 de **la procédure en règlement collectif de dettes** (loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes) qui ambitionne de *rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine.*

L'objectif de la loi est de réintégrer les personnes exclues dans le circuit économique en leur permettant un nouveau départ, *a fresh start*, pour reprendre l'expression anglo-saxonne fréquemment utilisée dans le Nord du pays.

D'autre part, il s'agissait aussi parallèlement **d'agir préventivement** contre le surendettement, notamment :

- en encadrant le crédit à la consommation afin que le consommateur bénéficie d'un niveau d'information et de protection suffisant (loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation) ;
- en enregistrant tous les contrats de crédit à la consommation dans le fichier de la banque nationale de Belgique. La mise en œuvre de cette Centrale positive le 1^{er} juin 2003 est venue compléter la Centrale négative et renforce la responsabilité des prêteurs lors de l'octroi du crédit (loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux particuliers) ;
- En réglementant le recouvrement de dettes en tant qu'activité professionnelle (Loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur)
- En garantissant à tous les citoyens l'accès à des services jugés essentiels, tel que le compte bancaire. Ainsi depuis le 1^{er} septembre 2003 sur le service bancaire de base.

C'est dans cette optique préventive que ce sont développés les services de médiation de dettes : Inconnus il y a dix ans, ces services sont aujourd'hui **plus de 600 en Belgique**.

3.2. Qui peut pratiquer la médiation de dettes ?

La médiation de dettes est reconnue par le législateur depuis la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

En vertu de l'article 67 de la loi, la médiation de dettes est interdite sauf si elle est pratiquée par certains intervenants désignés ou agréés.

« La médiation de dettes est interdite sauf :

- 1) si elle est pratiquée par un avocat, un officier ministériel ou un mandataire de justice dans l'exercice de sa profession ou de sa fonction ;
- 2) si elle est pratiquée par des institutions publiques ou par des institutions privées agréées à cet effet par l'autorité compétente. »

Seules peuvent pratiquer la médiation de dettes les personnes suivantes :

Les intervenants désignés. Il s'agit

- d'avocats,
- de notaires,
- d'huissiers de justice.

Les intervenants agréés. Il s'agit

- d'institutions publiques (ex. : les C.P.A.S., les communes)
- d'institutions privées (ex. : les A.S.B.L.)

Ce sont les services de médiation de dettes.

Le premier décret fixant les conditions d'agrément date du 7 juillet 1994, la région wallonne ayant été pionnière en la matière, suivie très rapidement en 1996 par les autres communautés et régions.

Ces décrets organisent les exigences qualitatives que les institutions doivent remplir afin d'assurer un service professionnel : formation spécialisée des travailleurs sociaux, emploi d'un juriste, etc...

Actuellement, il existe **32 services de médiation de dettes agréés dans la Région de Bruxelles-Capitale** (dont 9 pratiquent également la médiation judiciaire dans le cadre du règlement collectif de dettes), **332 en Région wallonne**, et **260 en Région flamande**¹.

2.3. L'agrément

Pour pratiquer la médiation de dettes, les institutions doivent obtenir préalablement un agrément. Ce sont les Communautés et les Régions qui fixent les conditions d'agrément des services de médiation de dettes. Ces conditions sont similaires dans les quatre régions.

Pour obtenir cet agrément, les institutions doivent remplir une série d'exigences qualitatives afin d'assurer un service professionnel : formation spécialisée des travailleurs, emploi d'un juriste, etc ...

3.4. Le personnel des services de médiation de dettes

Les institutions privées ou publiques doivent affecter à la médiation de dettes :

- un travailleur social qui a suivi une formation spécialisée de trente heures au moins ou qui dispose d'une expérience professionnelle utile de trois ans,
- un juriste ou un avocat qui dispose d'une formation spécialisée ou d'une expérience professionnelle en médiation de dettes

L'obligation de la pluridisciplinarité et de la formation sont deux aspects fondamentaux.

La formation des médiateurs de dettes qui doivent perpétuellement intégrer un ensemble de connaissances nouvelles, d'ordre juridique, économique et psychologique est évidemment essentielle. Elle a certainement contribué au fil des années à la professionnalisation de l'activité du médiateur de dettes.

¹ En 2016, la Wallonie comptait 217 institutions agréées pour la médiation de dettes : 15 services privés (A.S.B.L.) et 201 publics (dont 197 C.P.A.S., 4 associations dites chapitre XII et 1 organisme d'intérêt public).

En 2016, la Flandre comptait 322 institutions agréées pour la médiation de dettes : 11 services privés (C.A.W.) et 311 publics (dont 306 C.P.A.S., 5 associations dites chapitre XII).

Quant à l'obligation de collaborer avec un juriste, elle place d'emblée la médiation de dettes sous le signe de la vision multiple de la situation, dans l'obligation d'intégrer tous les éléments de la complexité du surendettement.

3.5. Les spécificités de la médiation de dettes au regard d'autres types d'interventions

3.5.1. La position du médiateur de dettes

Le médiateur intervient, à l'origine, à la demande du débiteur. Cependant, il reste dans une position médiane, entre les deux parties (le débiteur et le créancier) plutôt que d'être l'allié de l'un ou de l'autre.

L'assistant social doit sortir de son rôle de défenseur/protecteur pour entrer dans un rôle de négociateur. Il devra faire émerger des solutions dans une situation de crise et ce, en tenant compte des intérêts et des valeurs de chacun.

Il devra rétablir le dialogue entre les parties afin qu'une solution amiable puisse être trouvée. La difficulté réside dans le fait que les différents protagonistes ont des logiques, des valeurs et des langages différents, voire opposés. Chacun des interlocuteurs restant vissé, coincé dans sa propre logique.

3.5.2. Le travail en équipe pluridisciplinaire

Le travail en équipe est fondamental et permet d'aborder la complexité du dossier et d'intégrer l'ensemble des problèmes rencontrés par les personnes surendettées.

Avec l'aide d'un juriste, l'assistant social pourra vérifier les décomptes fournis par les créanciers, examiner le bien-fondé des créances présentées au regard de la loi, les recours possibles, accompagner la personne en justice et la soutenir à l'aide d'un dossier bien argumenté, etc.

3.5.3. La technicité et l'aspect humain

On ne peut envisager le travail de médiation de dettes comme un simple acte technique, juridique ou comptable.

Envisager la médiation de dettes uniquement à l'aide d'une calculatrice et d'un livre de droit s'avère généralement inefficace. Le médiateur devra être extrêmement attentif au contexte dans lequel s'est développé le surendettement. Il devra écouter longuement, interroger et écouter encore. Il devra entrer dans le monde de la personne surendettée, comprendre ...

3.6. Les différentes étapes du traitement des dossiers - méthodologie

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.*

3.6.1. Le premier entretien

Ce premier entretien est axé sur l'écoute et la compréhension du débiteur. Avant de parler des dettes, le médiateur invite la personne à exposer sa situation. C'est l'occasion pour la personne surendettée, qui vit bien souvent dans l'isolement, de faire état de ses angoisses et de ses craintes.

Cet entretien va permettre au médiateur de recadrer son action, ses pouvoirs réels et surtout ses limites. Les attentes des débiteurs sont en effet souvent énormes et disproportionnées par rapport aux pouvoirs réels du service.

Le service de médiation de dettes fait ensuite état de sa mission auprès des divers créanciers.

3.6.2. L'établissement du budget

Les premiers entretiens permettront d'établir avec exactitude et précision le budget.

La grille budgétaire sera remplie avec le débiteur sur base de documents probants (factures, fiches de salaire, extraits de compte, contrats, etc) apportés par ce dernier.

Elle permettra dans un premier temps de tester la motivation du débiteur, ainsi que sa volonté de trouver une solution à ses problèmes financiers.

L'examen attentif du budget du ménage permettra de déterminer le montant de la quotité disponible : C'est la différence entre les ressources et les charges du ménage, c'est à dire la somme qui pourra être consacrée au remboursement des dettes.

3.6.3. L'inventaire et l'examen des dettes

Le médiateur de dettes ne peut correctement évaluer la situation et proposer la stratégie à suivre dans un dossier que lorsqu'il a une vue complète et exacte de la situation financière et familiale du ménage.

Ceci implique l'établissement du budget qui va permettre de déterminer la quotité disponible, mais aussi l'inventaire des créances et le solde des dettes.

C'est pourquoi, la plupart des services de médiation de dettes demandent systématiquement à l'ensemble des créanciers, dès l'ouverture du dossier, des renseignements précis : le solde détaillé (principal, intérêts et frais éventuels), l'origine de la dette et ses justificatifs (copie du contrat, des factures, etc....).

De plus en plus de services font maintenant usage de lettres type (leur permettant le publipostage) à cet effet.

Ce courrier va permettre au médiateur, par la même occasion,

- d'aviser rapidement les créanciers de l'intervention du service de médiation de dettes.

- d'obtenir les renseignements nécessaires (décomptes récents et pièces justificatives...) pour vérifier l'existence, la légalité et l'étendue de la dette.
- de rassurer le client et de faire le point avec lui sur base d'éléments précis et objectifs.
- de clarifier la situation lorsqu'il existe plusieurs intervenants pour une même dette (créancier, avocat, huissier, bureau de recouvrement, assureur-crédit).

Ces renseignements seront également nécessaires si le débiteur décide d'introduire une requête en règlement collectif des dettes.

Le médiateur examinera également, avec l'aide du juriste, la légalité des dettes et, le cas échéant, les possibilités d'exonération ou de remise de dettes (remise ou réduction des intérêts). Il vérifiera les délais de prescriptions, les décomptes transmis, recalculera le solde restant dû dans le cadre des crédits, ...

3.6.4. Les propositions de paiement et la négociation avec les créanciers

Lorsque le budget du ménage permet de dégager une quotité disponible tout en préservant une vie conforme à la dignité humaine, le débiteur pourra proposer un plan de remboursement.

Divers cas de figure peuvent se présenter : les plans au marc le franc ont l'avantage de mettre tous les créanciers sur le même pied et sont de ce fait assez bien reçus par ceux-ci. Néanmoins, il sera parfois nécessaire de faire une proposition plus importante pour les créanciers jugés prioritaires (exemple, les arriérés de loyer, les factures d'énergie, etc) accompagnée d'un plan au marc le franc pour les autres créanciers. Dans certaines situations, il sera peut-être préférable d'apurer certaines dettes avant les autres.

Le médiateur doit être créatif...tout est possible pourvu que la proposition obtienne l'adhésion du débiteur et des créanciers.

Dans certains cas, les ressources du ménage suffisent à peine à couvrir les besoins vitaux et ne permettront pas de dégager un disponible pour le remboursement des dettes. Même dans cette situation, le médiateur de dettes a un rôle à jouer.

Le médiateur défend le droit à une vie décente et peut, par son intervention auprès des créanciers, atténuer les pressions exercées et rééquilibrer les rapports de force en présence.

Il faudra, dans tous les cas, amener le créancier à réaliser que le harcèlement et l'agressivité peuvent être improductifs. Personne, ni le créancier, ni le médiateur, ni la société n'a intérêt à voir la personne surendettée s'effondrer totalement.

3.6.5. Le suivi social et la guidance budgétaire

Réaliser un budget nécessite de se pencher sur les dépenses, mais également sur les ressources du ménage qu'elles soient liées à des revenus professionnels, de remplacement ou encore complémentaires.

En effet, ces rentrées subordonnent l'élaboration du budget et l'ampleur des dépenses qui pourront être ainsi couvertes.

Ainsi le médiateur de dettes peut-il être amené (si ce travail n'a pas déjà été fait en première ligne) à :

- vérifier si la personne bénéficie des droits sociaux, aides sociales financières, régimes fiscaux, aides liées à un handicap auxquelles elle pourrait prétendre : allocations familiales, RIS, taux de l'allocation de chômage, mutuelle, allocations d'handicap, crédit d'impôt, intervention du Secal, intervention du CPAS, recherche d'un logement social, ... ;

- explorer les pistes existantes pour augmenter les ressources, notamment par le travail : informations sur le travail ALE, les titres services,... ;
- accompagner la personne dans ces démarches.

En outre, de manière générale, lorsque le surendettement est lié à une incapacité (momentanée ou persistante) à gérer un budget quotidien, les services de médiation de dettes effectuent, parallèlement à la médiation de dettes, un travail de guidance budgétaire.

En effet, les services de médiation de dettes, tout comme les médiateurs judiciaires et les juges des saisies dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes, constatent qu'une médiation de dettes, qu'elle soit donc amiable ou judiciaire, est bien souvent vouée à l'échec si la personne ne peut bénéficier parallèlement d'un suivi social approprié.

La guidance budgétaire a pour objectif d'aider les personnes à accroître la maîtrise de leur budget. Elle vise, dans la mesure du possible, à améliorer les conditions d'existence et le bien-être de ces personnes et/ou à éviter une plus grande précarité.

On peut citer, comme exemple d'aide individuelle, la constitution d'un budget avec la personne, la supervision des paiements mensuels, le suivi du budget, le compte co-géré et comme exemple d'aide collective, les écoles de consommateurs, les groupes de parole ou encore le développement de projets communautaires.

Néanmoins, il faut noter que le suivi social et la guidance budgétaire ne relèvent pas spécifiquement de la médiation de dettes et peuvent être pris en charge par tout service social généraliste.

3.7. Le financement des services de médiation de dettes en Région de Bruxelles-Capitale

Pour un aperçu des modes de financement du secteur, voyez plus bas au chapitre 5

3.8. Le recueil de données statistiques – outil informatique

Relayant les demandes du secteur, nous plaidons depuis plusieurs années déjà, auprès de nos pouvoirs subsidiaires, pour que les services de médiation de dettes puissent disposer d'un **outil informatique performant et spécifique à la médiation de dettes**.

L'objectif étant à la fois

- d'alléger le travail administratif des médiateurs de dettes,
- de pouvoir récolter sans double encodage des données statistiques à la fois pour les propres besoins de son service mais aussi pour pouvoir à terme disposer de statistiques au niveau de la région bruxelloise.

3.8.1. Dans les services agréés par la COCOF

En 2011, les services de médiation de dettes agréés par la COCOF ont pu renouveler leur matériel informatique et acquérir le logiciel Medius développé par Logical Systems grâce au soutien financier de la COCOF.

Les réunions de concertation que nous avons organisées avec les services agréés par la COCOF ont permis :

- de se concerter sur l'utilisation du logiciel de gestion des dossiers de médiation de dettes Medius (échanges sur les problèmes rencontrés)

- et de déterminer ensemble quels étaient les critères statistiques que nous estimions pertinents de récolter pour évaluer l'activité de nos services

L'objectif étant de pouvoir faire des propositions à l'administration et de veiller si possible à éviter le surcroît de travail par rapport à l'encodage. L'idéal étant de pouvoir envoyer directement (sous format Excel ou autre) à l'administration les données récoltées automatiquement par le logiciel Médius.

En 2015, une liste de données pertinentes à récolter pour les besoins statistiques a été établie de commun accord avec les services.

Un tutoriel d'encodage des données sur le logiciel Médius a été élaboré par le Centre d'Appui afin de faciliter l'encodage et de veiller à l'harmonisation des données à partir de 2015.

En 2016, deux réunions en demi-groupe (3 services à la fois) des 25 et 04/02/2016, ont été consacrées à former les médiateurs afin qu'ils puissent traiter eux-mêmes les données Excel extraites du logiciel Médius et présenter leurs propres statistiques.

L'encodage manque encore de précision (suite à des définitions peu claires par exemple ou au manque de réponses dans certains item), ce qui occasionne des incohérences dans les résultats. Les données récoltées ont néanmoins été intégrées dans ce rapport (chapitre 4).

3.8.2. Dans les services agréés par la COCOM

En décembre 2010, la COCOM a dégagé un subside afin de mettre à disposition des services de médiation de dettes agréés par la COCOM, un programme informatique développé par le CPAS de Bruxelles, permettant, d'un côté, la gestion des dossiers de médiation de dettes, et de l'autre côté la collecte d'informations sur la situation de surendettement des ménages bruxellois.

Ce programme est mis gratuitement à la disposition et installé dans les services de médiation de dettes qui signent la convention en échange de la collecte de données statistiques.

A ce stade et selon nos dernières informations, le programme est utilisé quotidiennement par les CPAS de Molenbeek, de Woluwé St Lambert, de Forest et de Bruxelles.

Il a également été installé à l'asbl Centre social Protestant, à l'Armée du salut, au CPAS d'Anderlecht et au CPAS de Schaerbeek. Le projet serait en cours et de St Josse. La convention a également été signée par L'asbl CASAF (Les Petits Riens), le CPAS d'Uccle, de Berchem, de St Josse et d'Etterbeek.

3.8.3. Dans les services agréés par la Communauté flamande

Les services Médiation de Dettes en Flandre bénéficient depuis 2014 d'un outil spécifique (REGAS) pour la gestion de leurs dossiers.

Ils doivent également encoder des statistiques depuis l'Arrêté du Gouvernement flamand datant du 11/1/2008 (modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 mars 1997 portant exécution du décret du 24 juillet 1996 réglant l'agrément des institutions de médiation de dettes dans la Communauté flamande), pris en exécution du Décret du 28/4/2006 (modifiant le décret du 24 juillet 1996 réglant l'agrément des institutions de médiation de dettes dans la Communauté flamande, en vue d'une politique flamande justifiée en matière de surendettement.

4. EVOLUTION DES PROBLEMATIQUES RENCONTREES PAR LE PUBLIC

4.1. Evolution du profil des personnes suivies en médiation de dettes

Nous avons analysés 1036 dossiers issus des 6 services de médiation de dettes agréés par la COCOF en Région de Bruxelles-Capitale.

Comme on le verra, les médiateurs de dettes estiment que les premières causes du surendettement sont les accidents de parcours (43,14 %) et des revenus trop bas pour couvrir les besoins vitaux (26 %).

En ce qui concerne les accidents de parcours, on recense par ordre d'importance : la perte d'un emploi (51 %), la maladie (26 %), le divorce (15 %) et le décès d'un proche (8 %).

La dette qui a poussé le demandeur à demander de l'aide est dans la plupart des cas un exploit d'huissier (41 %).

L'analyse des caractéristiques socio-démographiques permet de dégager les profils des premiers demandeurs:

- 38 % des personnes se situent dans la tranche d'âge de 30 à 44 ans et 31 % dans la tranche de 44 à 65 ans.
- 42 % de femmes et 58 % d'hommes dans l'ensemble.

Par contre, les femmes sont majoritaires dans les familles monoparentales.

- 37,2% de célibataires ; 19,20% de divorcé(e)s ; 18,43 % de marié(e)s ; 5,88 % de séparé(e)s et 1,73 % de veufs-veuves.

Nous constatons un nombre très important de ménages composé d'un seul adulte (65 %) dont 49 % de personnes isolées et 16 % de familles monoparentales. En d'autres termes, dans près de deux cas sur trois, le ménage en médiation de dettes est supporté par un seul adulte capable de générer un revenu issu du travail ou d'un revenu de remplacement.

En ce qui concerne la situation socio-professionnelle : 49,2 % de demandeurs sont sans emploi.

Ces tendances sont cohérentes quand on les compare à d'autres sources, notamment les données statistiques récoltées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en Wallonie et du Vlaams centrum schuldenlast en Flandre.

Néanmoins, il est important de souligner qu'à ce stade, l'échantillon analysé manque de représentativité.

D'une part, le nombre de dossiers encodés par les 6 services de médiation de dettes est trop faible par rapport à l'ensemble des services en région bruxelloise. D'autre part, il y a encore un taux important de non-réponse ainsi que des définitions qui doivent être précisées afin d'avoir un encodage cohérent.

En outre, les chiffres ne reflètent qu'une facette du surendettement à Bruxelles puisque seule la situation des ménages qui ont consulté un service de médiation de dettes est analysée. Or, on peut imaginer sans peine qu'un nombre non négligeable de personnes en difficulté ne font pas appel à un SMD et vont plutôt chercher de l'aide auprès d'un ami, d'un membre de la famille, d'un avocat, d'un autre service social, ...

Il faut noter aussi que les données répertoriées permettent assez facilement de donner un aperçu du profil socio-économique des personnes, et de leur endettement. Par contre, certains indicateurs qui permettraient de mesurer les effets de la politique menée dans le cadre du surendettement sont nettement plus difficiles à appréhender et nécessiteraient des études plus approfondies.

« La précarité se caractérise autant par de faibles revenus que par un fort degré d'incertitude sur l'avenir ... Cette instabilité des conditions entraîne une perte ressentie ou réelle des possibilités de contrôler sa vie

et une vulnérabilité plus élevée aux imprévus, notamment à cause de l'absence de réserves financières. Ceci montre **l'insuffisance du concept monétaire pour quantifier les situations précaires**, l'incertitude sur l'avenir et les facteurs d'instabilité étant variables et subjectifs, donc non mesurables directement.

Une approche quantitative globale de la précarité implique d'envisager attentivement, au-delà de la précarité uniquement financière, les aspects liés aux processus d'appauvrissement et aux facteurs d'instabilité de vie des groupes en situation de vulnérabilité à l'exclusion : la situation par rapport au marché du travail (précarisation du travail et déficits individuels d'intégration à celui-ci) ; santé précaire et difficultés d'accès aux soins, difficultés personnelles comme l'absence de relations, l'absence d'un logement personnel," ²

Nous sommes persuadés que l'étude des données quantitatives doit aller de pair avec une analyse qualitative³ si l'on veut tenter de comprendre les réalités socio-économiques et culturelles de la population et les mécanismes menant au surendettement.

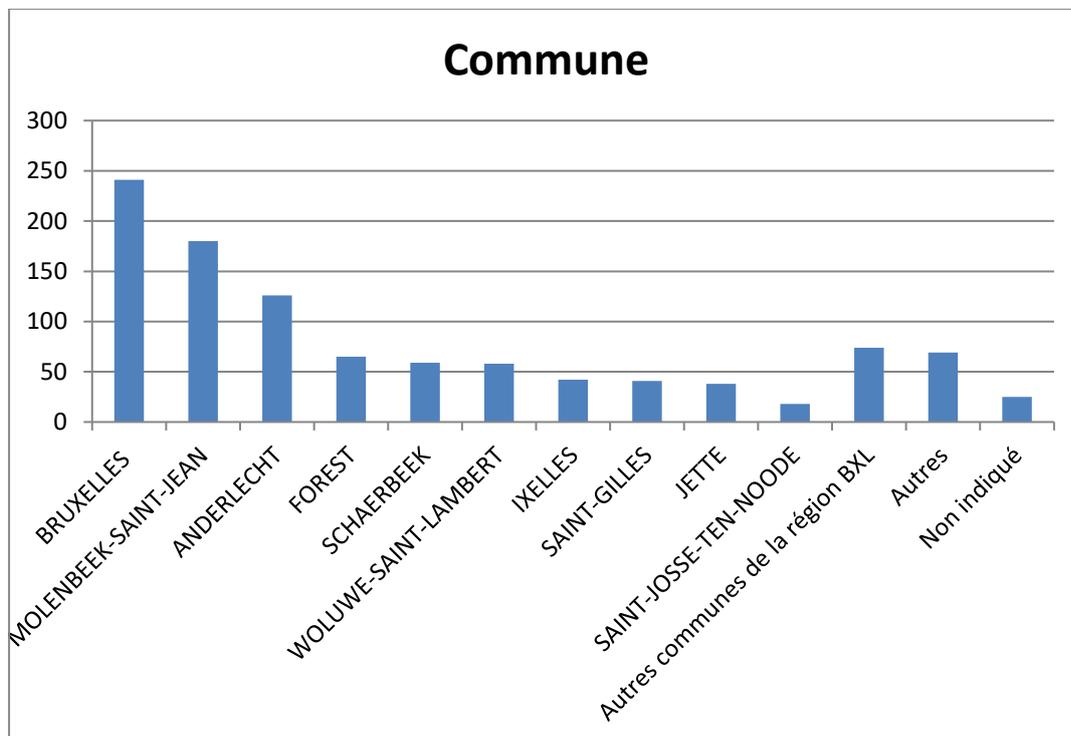
Cette approche nécessite un dialogue avec les médiateurs de dettes, mais également avec les personnes aidées par les services de médiations de dettes et les associations où ces personnes sont représentées.

4.1.1. Commune

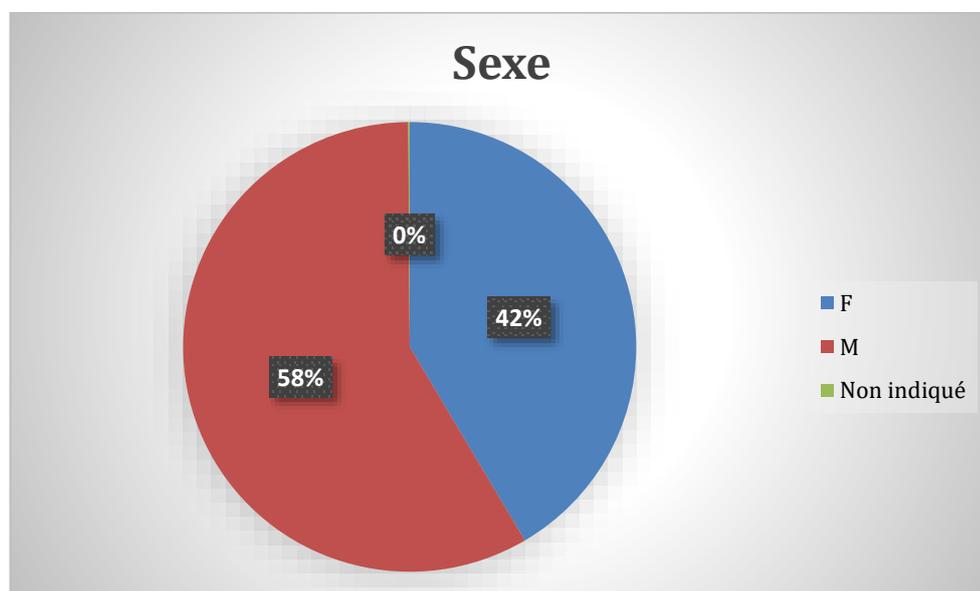
BRUXELLES 1000	241
MOLENBEEK-SAINT-JEAN	180
ANDERLECHT	126
FOREST	65
SCHAERBEEK	59
WOLUWE-SAINT-LAMBERT	58
IXELLES	42
SAINT-GILLES	41
JETTE	38
SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	18
Autres communes de la région BXL	74
Autres	69
Non indiqué	25
Total	1036

² Les indicateurs monétaires et non monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale dans une perspective européenne, Ramón PEÑA-CASAS et Philippe POCHE, Observatoire social européen, Janvier 2001, page 38

³ Pour un exemple de recherche sociologique fondée sur une progression de l'économique (enquête quantitative) vers les mécanismes sociaux et culturels (enquête qualitative). Voyez J-F LAE et N. MURARD, « L'argent des pauvres », Ed. du Seuil, 1985



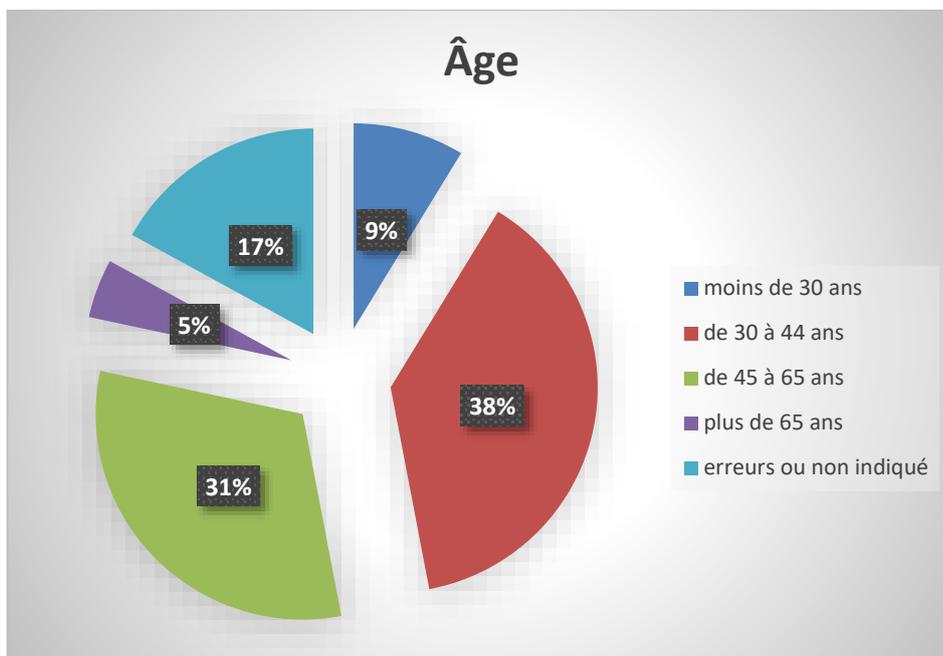
4.1.2. Sexe



F	430
M	605
Non indiqué	1
Total	1036

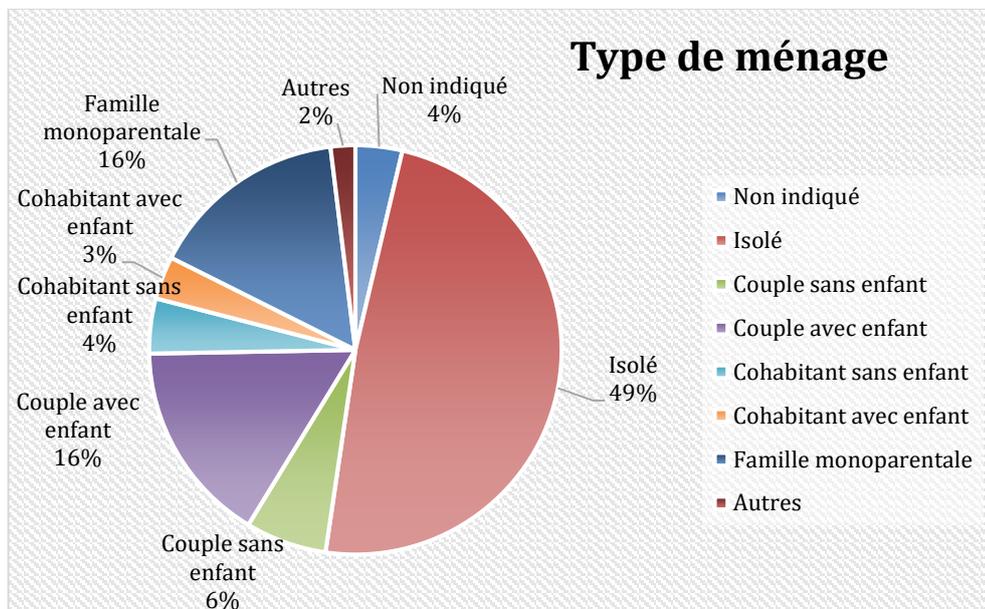
4.1.3. Âge

moins de 30 ans	90
de 30 à 44 ans	397
de 45 à 65 ans	325
plus de 65 ans	48
erreurs ou non indiqué	176
Total	1036



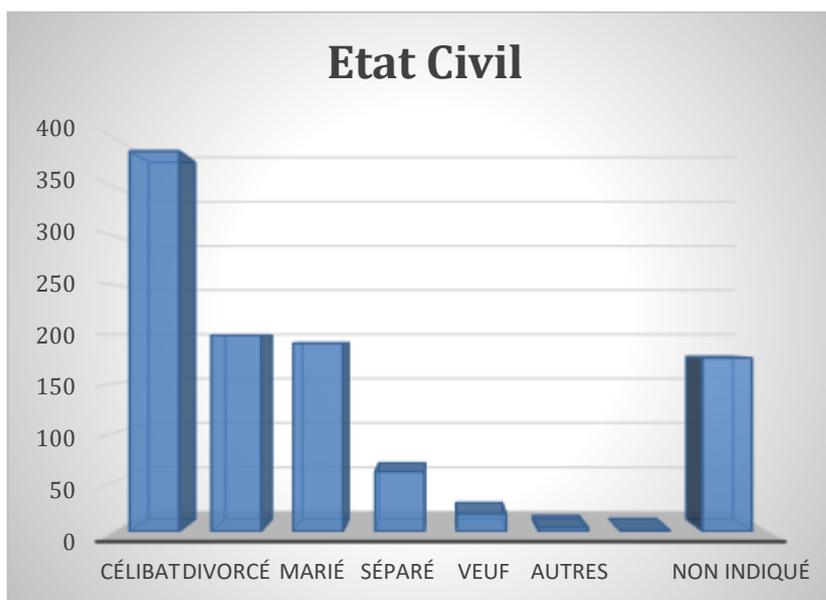
4.1.4. Type de ménage

Non indiqué	38
Isolé	504
Couple sans enfant	66
Couple avec enfant	166
Cohabitant sans enfant	45
Cohabitant avec enfant	35
Famille monoparentale	162
Autres	20
Total	1036

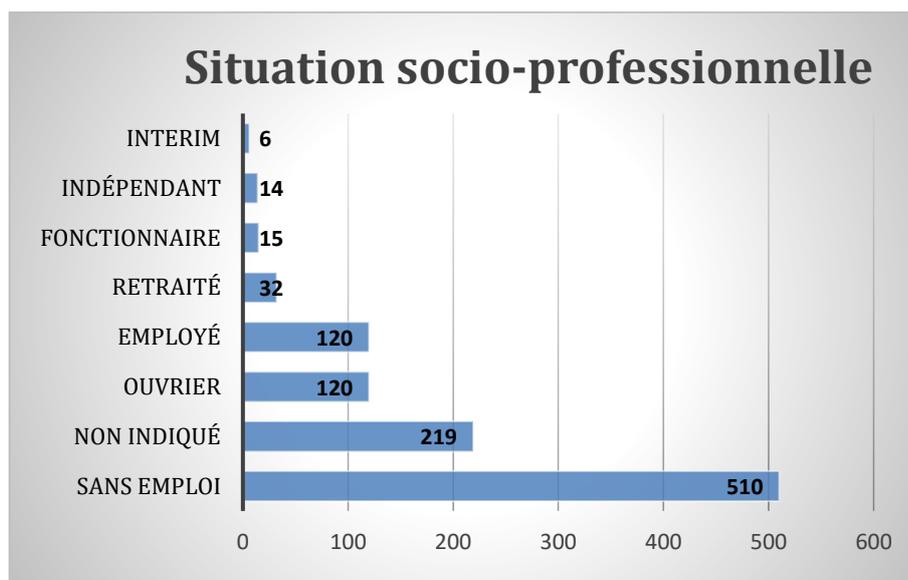


4.15. Etat civil

Célibataire	386
Divorcé	199
Marié	191
Séparé	61
Veuf	18
Autres	4
	1
Non indiqué	176
Total	1036



4.1.6. Situation socio-professionnelle

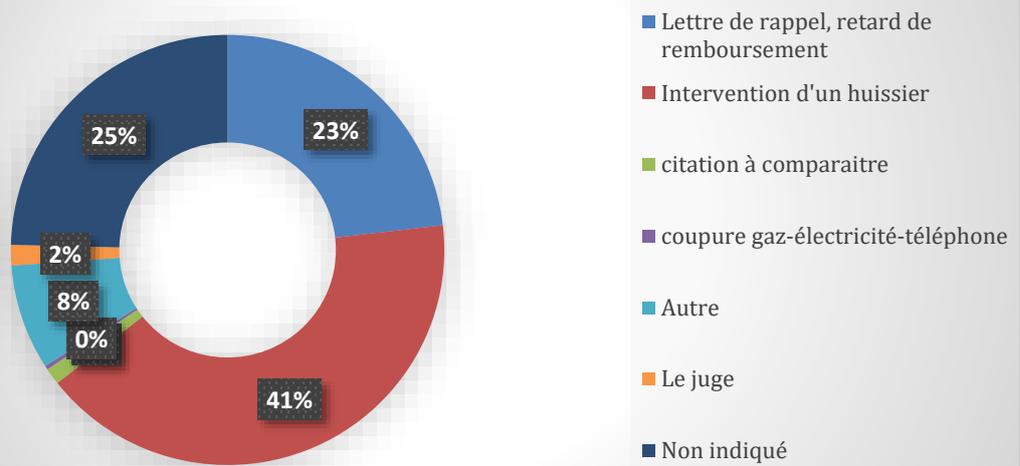


Sans emploi	510
Interim	6
Ouvrier	120
employé	120
fonctionnaire	15
indépendant	14
retraité	32
Non indiqué	219
Total	1036

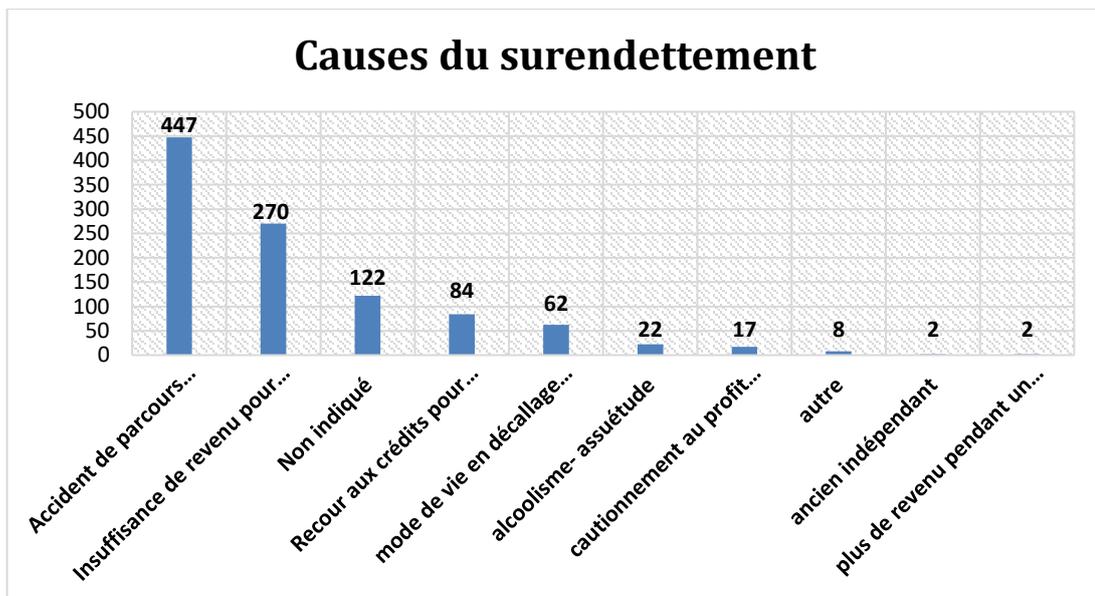
4.1.7 Origine de la demande

Lettre de rappel, retard de remboursement	240
Intervention d'un huissier	427
citation à comparaître	13
coupure gaz-électricité-téléphone	3
Autre	82
Le juge	16
Non indiqué	255
Total	1036

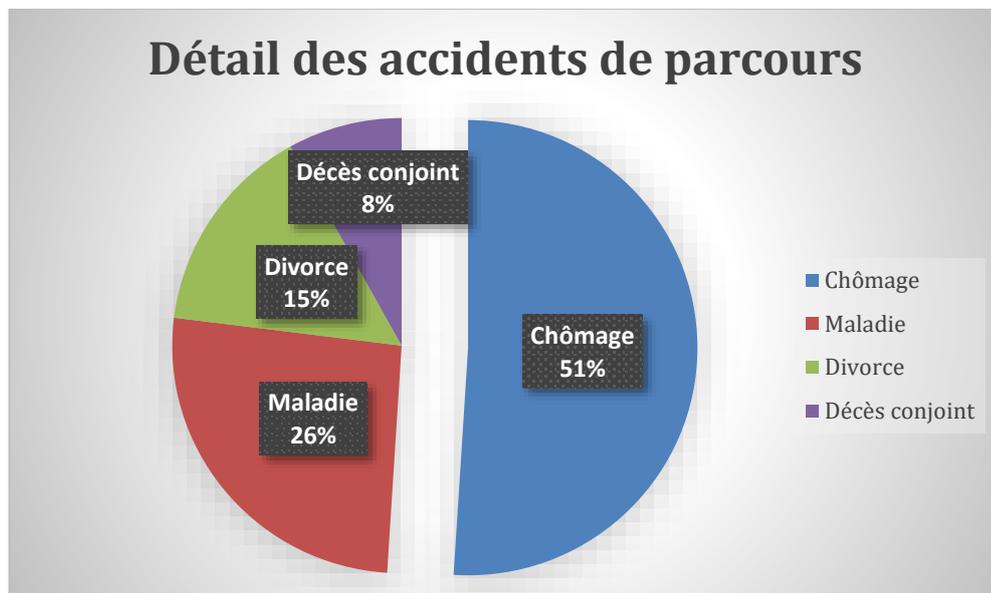
Origine de la demande



4.1.8 Causes du surendettement



Détail des accidents de parcours



Insuffisance de revenu pour payer les charges incompressibles	270
Recours aux crédits pour compenser un manque de revenu	84
Accident de parcours (chômage, maladie, divorce, décès)	447
Mode de vie en décalage avec le revenu	62
Cautionnement au profit d'un tiers	17
Alcoolisme-Assuétude	22
Ancien indépendant	2
Plus de revenu pendant un période	2
Autre	8
Non indiqué	122
Total	1036

4.2. Evolution des problématiques rencontrées par le public des services de médiation de dettes

Sur base du compte rendu de la réunion du 13 juin 2017 organisée avec l'ensemble des coordinateurs des services de médiation de dettes, on relève par ordre d'importance les problématiques suivantes :

4.2.1. De plus en plus de pauvreté et de surendettement structurel (avec comme corollaire pour le professionnel la difficulté à faire reconnaître l'insolvabilité des personnes aux créanciers)

« Les revenus trop faibles des personnes et l'augmentation du nombre des dettes par ménage ; Le surendettement structurel c'est-à-dire les ménages ayant des budgets déficitaires (ressources inférieures aux dépenses de base) ; Les budgets en total déséquilibre résultant de revenus trop faibles ; De plus en plus de précarité, de moins en moins de disponible pour rembourser les dettes ou payer les factures avec la difficulté de trouver des solutions et de faire reconnaître l'insolvabilité ; L'insolvabilité n'est pas reconnue par la loi ! Les insolubles et le surendettement structurel : le manque de solutions spécifiques. Les frais liés au logement (loyer et charges) sont disproportionnés pour assurer une guidance budgétaire stable ; les difficultés d'accès au travail. »

4.2.2. Un public de plus en plus précarisé : des problématiques de santé, de santé mentale, analphabétisation, assuétudes,...qui génère ou aggrave les situations de surendettement (avec comme corollaire pour les professionnels la difficulté d'assurer un suivi social de qualité)

« La complexité des demandes : multi-facteurs liés à l'endettement (problèmes psychologiques, sociaux, médicaux, etc) : ceci entraîne des difficultés de collaboration et nécessite un très gros investissement pour assurer un accompagnement social adéquat ; Problèmes de langue, de compréhension ; Analphabétisation, manque d'instruction du public qui génère ou aggrave le surendettement (mauvaise connaissance de ses droits et de ses devoirs, mauvais réflexes, mauvais « choix ») ; Mauvaise gestion financière des personnes au quotidien (priorités) ; Difficile dans certains dossiers où il n'y a qu'un seul membre du ménage qui veut entamer une médiation de dettes (dans les couples, ou dans les ménages où les enfants adultes ont un revenu mais ne donnent rien à leurs parents) ; le nombre d'indépendants en difficultés augmente ; Dossiers beaucoup plus complexes, plus de dettes = temps plus important à consacrer à chaque dossier ; Une complexification des dossiers en médiation de dettes. »

4.2.3. L'accumulation des coûts qu'entraîne le recouvrement des dettes, les pratiques abusives des huissiers de justice, les frais illégaux et les pressions exercées sur les personnes insolubles : saisies mobilières et autres (avec comme corollaire pour le professionnel les difficultés croissantes de négociation avec certains créanciers)

« Les coûts qu'entraînent la récupération de créances (frais et intérêts) ; Les frais d'huissiers qui font grimper la dette trop rapidement : même s'il paye le débiteur ne voit pas le bout du tunnel ; Les saisies mobilières dans l'unique objectif est de faire pression sur le débiteur et qui augmentent considérablement le poids de la dette ; Les pratiques abusives des huissiers ; Les huissiers filous qui appliquent des frais abusifs, donnent des informations incorrectes, manipulent les débiteurs (pression, mensonge, ...) et refusent de collaborer avec les services de médiation de dettes ; Les huissiers qui ne comprennent pas notre travail et nous perçoivent comme des services qui protègent les fraudeurs ; Le manque de collaboration de certains huissiers (refus d'envoyer un décompte) ; Les décomptes illégaux de certains huissiers ; La pression exercée sur les débiteurs. »

4.2.4. Les difficultés d'accès aux droits sociaux (qui ne sont pas traités en amont de l'intervention du SMD)

« La mise en ordre des dossiers des personnes au niveau social est primordiale et ne se fait plus au niveau de la première ligne : besoin de relais et d'intervention au niveau des assistants sociaux ; Besoin de mise en ordre des dossiers préalablement à la médiation de dettes car les usagers ne connaissent pas leurs droits et ne sont pas correctement informés. Il y aurait lieu d'engager un assistant social rien que pour cela ! »

4.2.5. Les difficultés d'accès à la justice

« L'accès à la justice est compliqué pour les personnes que nous suivons (juge de paix) ; Difficultés d'accès à la justice (pour faire revoir une pension alimentaire, ...) ; les jugements rendus à la pelle dans certains secteurs (ex Sibelga, etc). »

4.2.6. Les difficultés pour certaines personnes à entrer dans le processus de la médiation de dettes

« Beaucoup de demandes restent sans suite ; Les personnes décrochent ; Parfois les personnes s'adressent au service de médiation de dettes sous la pression d'un créancier, une fois que la pression s'arrête, elles arrêtent le suivi et reviennent 6 mois plus tard ; Les personnes ne viennent pas toujours avec les documents complétés (ils sont pourtant expliqués et donnés à la séance d'information). »

5. EVOLUTION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DU SECTEUR

5.1. Etat des lieux et évolution de l'offre

5.1.1. Financement des services de médiation de dettes

Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la COCOF

Depuis 2013, les asbl bruxelloises agréées par la COCOF, reçoivent un subside qui leur permet de financer 1 assistant social mi-temps par service, un juriste 6h par semaine, ainsi qu'un montant forfaitaire de 7000, 00 euros pour les frais de fonctionnement et de formation.

En 2016, ce subside a été augmenté pour permettre le financement d'un assistant social 4/5 TP par service.

Le décret ambulatoire a été modifié le 20 juillet 2016 pour introduire le subventionnement automatique des services de médiation de dettes agréés par la COCOF. L'arrêté d'exécution 2016/1836 a été pris le 8 juin 2017.

Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la COCOM

En Région de Bruxelles Capitale, les services de médiation de dettes, qu'ils soient issus du secteur public (CPAS) ou du secteur privé (associatif), ne bénéficient à ce jour d'aucun subventionnement spécifique de la part de la COCOM.

La situation des CPAS est légèrement plus enviable que celle des asbl puisque les CPAS bénéficient depuis 2002 d'un subside fédéral (Fonds Energie) et d'une subvention régionale depuis 2008 pour les missions réalisées dans le cadre des Ordonnances gaz – électricité.

Il s'agit de l'unique source de financement des services de médiation de dettes mis en place au sein des CPAS de la région bruxelloise. En outre, le public visé par la loi est restreint : il s'agit des personnes qui ont des dettes d'énergie.

Un financement pour 2017 est néanmoins en discussion/sur le point d'être voté au moment où nous rédigeons ce rapport.

Au niveau des services de médiation de dettes agréés par la VGC

En ce qui concerne la VGC, l'unique service de médiation de dettes agréé par la Communauté flamande à Bruxelles (le CAW Brussel) bénéficie de subsides du gouvernement flamand pour 1 TPE "*projectsubsidies voor regionale samenwerkingsverbanden met het oog op kwaliteitsverbetering van schuldhulpverlening, inclusief preventie van schuldenlast*", ainsi qu'un subside "Bruxellois" pour 1 TPE juriste médiation de dettes sur base d'une convention avec la VGC.

5.1.2. Evolution du Nombre de services, nombre de travailleurs, répartition des fonctions

On recense fin décembre 2017, **32 services de médiation de dettes agréés en activité** dans la région de Bruxelles Capitale :

- 6 services issus du secteur associatif sont agréés par la **COCOF**.
- 25 services sont agréés par la **COCOM** dont 6 sont issus du secteur associatif
- 1 service est agréé par la **Communauté flamande**.

Le CPAS de Ganshoren est agréé mais n'a pas de service de médiation de dettes en interne. Il a conclu une convention avec l'asbl Armée du salut.

Le service de médiation de dettes du SASLS (service d'accompagnement social des locataires sociaux) agréé par la Cocom a malheureusement fermé ses portes dans le courant de l'année 2017.

Pour plus de détails sur le nombre de travailleurs et leurs fonctions voyez le tableau ci-dessous.

Attention les données ci-dessous sont basées sur les informations qui nous sont communiquées par les services de médiation de dettes lors d'une enquête que nous avons réalisée en juin - juillet 2017. Elles peuvent fluctuer assez rapidement.

Nous avons recensé, en juin 2017, **96.25 équivalents temps plein** (au lieu de 117 en 2016) dans les services de médiation de dettes à Bruxelles.

Il s'agit de **146 personnes**, dont **101 médiateurs de dettes** (généralement des assistants sociaux), **7 juristes** et **22 agents administratifs**, **14 coordinateurs (sans dossiers)** et **2 agents prévention** qui travaillent dans les services de médiation de dettes agréés bruxellois :

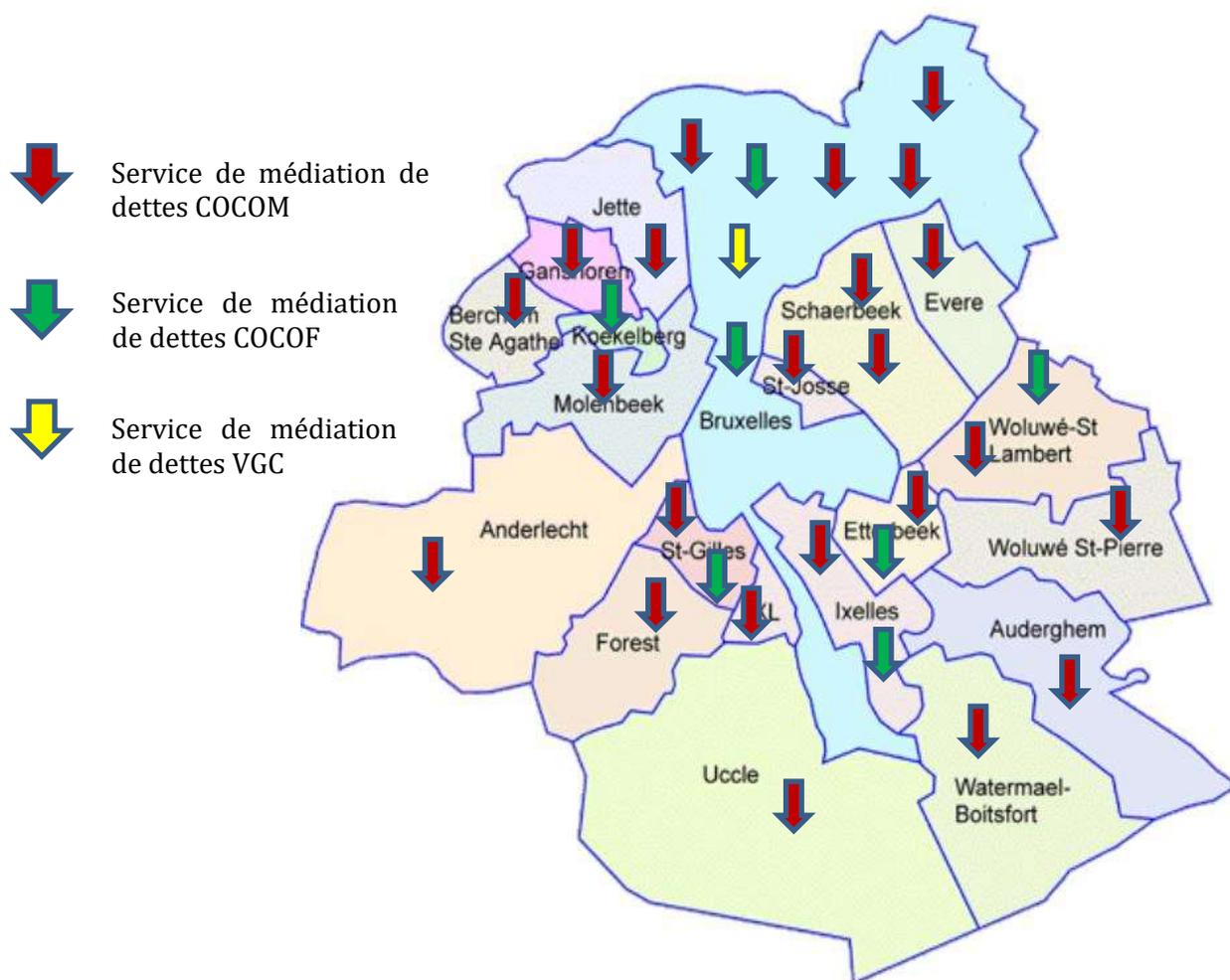
- **14 personnes (un peu plus de 10 temps plein) travaillaient dans les services agréés par la COCOF (dont 3 bénévoles et un juriste se partageant entre l'ensemble des services).**
- 6 personnes travaillaient dans le service agréé par la Communauté flamande
- 160 personnes travaillaient dans les services de médiation de dettes agréés par la COCOM (dont 139 en CPAS).
- Seules 2 personnes sont affectées exclusivement au développement de prévention du surendettement.

Service de médiation de dettes	Agrément	Equivalents temps plein	Juriste	Médiateur de dettes	Coordinateur (sans dossiers MD)	Administratif	Animateur prévention	Le SMD pratique la médiation judiciaire	Le SMD fait-il de la prévention ?	Total
			Nbre de personnes	Nbre de personnes	Nbre de personnes	Nbre de personnes	(sans dossiers MD)			Personnes
BRUXELLES LAÏQUE ASBL	COCOF	1	0,17	2	0	0	0	NON	OUI	2,17
ESPACE SOCIAL TÉLÉ-SERVICE ASBL	COCOF	3,5	0,17	5	0	1	0	OUI	NON	6,17
FREE CLINIC ASBL	COCOF	2	0,17	2	0	0	0	OUI	OUI	2,17
PLANNING FAMILIAL LEMAN ASBL	COCOF	1,2	0,17	2	1	0	0	NON	NON	3,17
SERVICE SOCIAL JUIF ASBL	COCOF	0,8	0,17	1	0	0	0	NON	NON	1,17
CASG WOLU-SERVICE Asbl	COCOF	0,8	0,17	1	0	0	0	NON	OUI	1,17
ARMÉE DU SALUT ASBL - LEGER DE HEILS VZW	COCOM	4		4	0	2	0	OUI	OUI	6
CAFA ASBL - CPAS DE SAINT GILLES	COCOM	8,1	1	7	1	1	0	NON	OUI	10
CENTRE D'ACCUEIL SOCIAL ABBÉ FROIDURE ASBL	COCOM	1,5	1	1	1	0	0	NON	NON	3
CENTRE SOCIAL PROTESTANT ASBL	COCOM	2	0	2	1	0	0	OUI	NON	3
RESEAU PREVENTION RECIDIVE - SCHAERBEEK	COCOM	1	1	1	0	0	0	NON	NON	2
CPAS D'ANDERLECHT	COCOM	5,6	0	3	1	2	0	NON	OUI	6
CPAS D'AUDERGHEM	COCOM	2,5	0	3	1	0	0	NON	OUI	4
CPAS DE BERCHEM SAINTE-AGATHE	COCOM	2	0	2	1	0	0	OUI	OUI	3
CPAS DE BRUXELLES	COCOM	19	2	11	1	5	0	OUI	OUI	19
CPAS D'ETTERBEEK	COCOM	8,4	0	7	0	2	0	OUI	OUI	9
CPAS DE FOREST	COCOM	4	0	4	0	1	0	NON	OUI	5
CPAS D'IXELLES	COCOM	7	1	5	1	0	0	NON	OUI	7
CPAS DE JETTE	COCOM	5	0	4	1	1	0	NON	OUI	6
CPAS DE KOEKELBERG	COCOM	2	0	2	0	0	0	NON	OUI	2
CPAS DE MOLENBEEK SAINT-JEAN	COCOM	8,9	0	13	2	3	0	NON	OUI	18
CPAS DE SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	COCOM	2	0	2	1	0	0	NON	OUI	3
CPAS DE SCHAERBEEK	COCOM	8	0	5	1	3	0	NON	OUI	9
CPAS D'UCCLE	COCOM	5	0	5	0	0	0	OUI	OUI	5
CPAS DE WATERMAEL-BOITSFORT	COCOM	4	0	4	0	0	0	NON	OUI	4
CPAS DE WOLUWE-SAINTE-LAMBERT	COCOM	3,25	1	3	0	0	0	NON	NON	4
CPAS DE WOLUWE-SAINTE-PIERRE	COCOM	1,5	0	1	0	1	0	NON	NON	2
LE NOUVEAU 150 ASBL	COCOM	3,4	0	3	1	0	0	NON	OUI	4
MAISON SOCIALE ASBL - CPAS D'EVERE	COCOM	5		4		1	0	NON	NON	5
OFFICE CENTRAL D'ACTION SOCIALE ET CULTURELLE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE - OCASC	COCOM	3	0	3	0	0	1	NON	OUI	4
OFFICE DE RÉADAPTATION SOCIALE ASBL	COCOM	1,5	0	2	0	0	0	NON	NON	2
CAW Brussel	GGC	4,1	2	3		0	1	NON	OUI	6
Total		96.25	7	101	14	22	2	-	-	146

5.1.2. Couverture géographique

Les 6 services de médiation de dettes agréés par la COCOF sont situés sur les communes de : 1000 Bruxelles (asbl Bruxelles Laïque et asbl Espace Social télé-Service), 1200 Woluwé Saint Lambert (asbl CASG Wolu-Services), 1050 Ixelles (asbl Free Clinic), 1060 Saint-Gilles (Service social Juif) et 1040 Etterbeek (Planning Familial Leman)

Comme on peut le constater sur la carte ci-dessous, la couverture géographique au niveau de l'ensemble des services de médiation de dettes (COCOM, COCOF et VGC) est plutôt bonne.



5.1.3. Accessibilité (saturation, conditions d'accès)

Depuis plusieurs années, les services de médiation de dettes sont saturés par le nombre de nouvelles demandes.

Cette situation ne fait qu'empirer au fil du temps. Les services sont actuellement hyper saturés. Les délais d'attente ne cessent d'augmenter et de nombreux services sont obligés de travailler à bureaux fermés et de réorienter les nouvelles demandes vers d'autres services sachant que la situation est la même partout.

Les services de médiation de dettes agréés par la COCOF qui sont tous ouverts à l'ensemble de la population bruxelloise sont particulièrement touchés par cet engorgement.

Une médiatrice de dettes nous a rapporté avoir eu 35 nouvelles demandes (par téléphone) en une seule journée cet été. Demandes qu'elle a été, elle aussi obligée de réorienter ...

Les médiateurs bruxellois ont jusqu'ici tenté vaillamment de répondre à la pression croissante du public mais ils n'y parviennent plus.

Par ailleurs, 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.

Le traitement des dossiers de surendettement mobilise, en effet, une charge de travail importante. Les tâches administratives sont très lourdes et absorbent une très grande partie du temps de travail du médiateur. En outre, le traitement et l'analyse des dossiers requiert du temps et une grande technicité dans le chef du médiateur (des connaissances juridiques, économiques pointues entre autres pour la vérification des créances, ...), connaissances qu'il lui faut acquérir et maintenir. Il exige aussi une disponibilité, des capacités d'écoute de la personne, un accompagnement social et un suivi à long terme, voire à très long terme sur plusieurs années, pour permettre aux personnes de sortir de leur situation de surendettement.

Ce sont des exigences que les services ne sont plus à même de remplir. La quantité tue la qualité.

5.1.4. Nombre de dossiers

Nombre total de dossiers actifs en 2016	1028
Nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2016	329

Les services comptabilisent le **nombre de nouveaux dossiers ouverts** durant l'année de référence.

Mais pour rendre compte de la charge de travail réelle au niveau des services de médiation de dettes qui assurent un suivi à long terme des dossiers, il faut absolument y ajouter, le **nombre de dossiers actifs** c'est à dire les dossiers ouverts avant l'année de référence mais dans lequel le médiateur continue à intervenir. Le critère étant qu'il faut au minimum deux actes posés dans l'année (par exemple un entretien et un courrier).

Si un dossier n'est pas actif, il doit être clôturé (statistiquement du moins). La clôture des dossiers non actifs n'ayant pas été systématique dans tous les services en 2016, il est probable que le nombre de dossiers « actifs » soit inférieur dans la réalité à celui indiqué ci-dessus.

5.2. Evolution des problématiques rencontrées par les professionnels sur le terrain

Sur base du compte rendu de la réunion du 13 juin 2017 organisée avec l'ensemble des coordinateurs des services de médiation de dettes, on relève par ordre d'importance les problématiques suivantes :

5.2.1. L'augmentation des demandes, les listes d'attente, le manque de financement avec comme corollaire le manque de temps pour effectuer un travail de qualité (quantité versus qualité), pour se former, le manque de moyen pour réaliser des projets de prévention et le désespoir des personnes qui ne peuvent pas être reçues

« Le nombre grandissant des personnes en difficultés financières ; Liste d'attente et quantité de dossiers au maximum des capacités vu la complexité des dossiers ; Le manque de services à Bruxelles et le manque de personnel dans les services qui existent : de plus en plus d'appels, liste d'attente ; Manque de personnel : nous sommes débordés ; Manque de personnel pour répondre aux nouvelles demandes en médiation de dettes avec difficultés à faire face à la frustration des personnes en liste d'attente ; Trop de demandes que nous n'arrivons pas à combler. C'est frustrant. Les listes d'attente s'allongent et le temps nous manque pour mener à bien notre travail (réunions, formations, suivi des dossiers, etc) ; Besoin de financement plus important dans les asbl pour mettre en place un service adéquat : coût trop important par rapport au nombre de dossier qui devraient être ouverts ; Moyens financiers trop peu importants qui entraînent un manque de personnel et un manque de temps ; Manque de subside pour engager plus de médiateurs de dettes pour pouvoir faire face au nombre de demandes d'aide ; Manque de subsides structurels suffisants ; Pas assez de sous ! Financement ! Subsides ! Manque de personnel ! Nombre important de nouvelles demandes et manque de personnel ; Manque de travailleurs en médiation de dettes pour recevoir plus de monde ; Choix difficile voire impossible entre les dossiers de médiation amiables et les dossiers de médiation judiciaire : difficile de mener à bien les deux correctement ; Diminution du nombre d'équivalent temps plein. Il nous faudrait plus de moyens. »

« Trop de dossiers et trop de nouvelles demandes par rapport aux moyens en personnel : travail fait moins en profondeur ; Manque de moyen : équipes trop petites pour le nombre de personnes qui ont besoin d'être aidées dans de bonnes conditions.»

« Pas assez de personnel pour réaliser les missions du SMD, pas possible de réaliser des projets de prévention ; Pas de subvention pour la prévention (sauf quelques achats de matériel) ; Pas assez de formations. »

« Devoir travailler en urgence ; Faire face aux urgences des personnes ; Pas de subvention d'un juriste »

« Les appels des personnes en situation de surendettement désespérées, ou même d'autres médiateurs de dettes qui ne savent plus recevoir de nouvelles demandes. »

5.2.2. Les difficultés de négociation avec certains créanciers, huissiers de justice, avocats

« Les créanciers qui ne répondent pas rapidement aux mails qu'on leur envoie ; Les créanciers (par exemple Hydrobru) qui ne veulent pas nous communiquer les infos demandées (paiements déjà effectués par le débiteur, détail du montant dû sur différentes factures). »

« Les personnes des services contentieux qui sont parfois très désagréables par téléphone ou par mail ; Les avocats qui ne répondent pas à nos courriers (demandes de décomptes) ; Hydrobru ! ; Notre marge d'action limitée (quand les personnes sont détenues) ; Hydrobru : trop peu de marge pour pouvoir proposer un plan de paiement raisonnable ; Les collaborations difficiles avec certains créanciers (SPF Finances) : soit par l'absence de communication (ils ne répondent plus), soit par le durcissement du recouvrement ; Beaucoup d'énergie dépensée dans le traitement des dossiers relatifs aux dettes d'impôts depuis les nouvelles procédures de recouvrement (même avec le recours aux médiateurs fédéraux) ; SPF Finances : délais trop courts pour proposer un plan raisonnable (encore plus court quand les personnes arrivent chez nous plusieurs mois après l'avertissement extrait de rôle) ; La politique de récupération des receveurs des impôts ne permet plus de négociation ; Les receveurs IPP ! Il n'y a plus de négociation possible ; Les nouvelles procédures agressives de recouvrement du SPF Finances (saisie malgré un plan de paiement respecté) ; Les difficultés de négociation avec le SPF Finances. »

5.2.3. Le manque de reconnaissance du travail de médiation de dettes par les créanciers

« Le manque de reconnaissance de notre travail par les créanciers qui assignent même quand on propose un plan de paiement ! ; On n'a pas le pouvoir d'imposer un plan ! La non reconnaissance de notre fonction par les huissiers et les avocats ; La méconnaissance de notre travail tant par les créanciers, le public que par les autres intervenants sociaux (autres services, hiérarchie). »

5.2.4. Les difficultés à assurer un suivi social de qualité pour les personnes de plus en plus précarisées (problématiques de santé mentale, analphabétisation, assuétudes, ...)

« Difficile de gérer les public spécifiques (santé mentale, analphabétisation, etc) : besoin de formation ; Gestion difficile des publics spécifiques (toxicomanie, dépendance à l'alcool) ; Pas assez d'outils pratiques pour mener les usagers vers plus d'autonomie (surtout ceux en compte de gestion) ; Manque de services sociaux d'accompagnement pour les publics précarisés/fragilisés ; Dans certains dossiers l'endettement n'est qu'une partie du problème : il est difficile d'avoir des relais auprès d'autres services pour ce qui n'est pas un problème d'endettement. »

5.2.5. Le manque d'accessibilité de nos services aux travailleurs pauvres

« Très peu de salariés dans nos usagers ; Les personnes ayant des revenus avec lesquels un travail de médiation de dettes est possible viennent beaucoup moins depuis notre déménagement au sein des services sociaux des CPAS : ce public ne souhaite pas côtoyer la grande précarité ; On ne touche pas tous les publics ; Accès difficile pour certaines personnes surendettées. »

5.2.6. Les modifications législatives qui vont dans le mauvais sens

« Restriction de l'accès à la justice (Pro déo), amendes pénales ; Restriction de l'accès au RCD ; Modifications concernant le RCD qui limitent l'accès à la procédure ; Le SPF Finances : les amendes pénales n'entrent plus dans le RCD, le fresh start est hypothéqué ! L'impossibilité de pouvoir recourir au RCD dans certains cas (amendes pénales) : impuissance du médiateur face à ces situations».

5.2.7. Les crédits faciles – les crédits pourris

« Beobank ; Buy Way, Beobank, Cetelem, Cofodis, Record : on veut voir publier les statistiques des défauts de paiement dans ces sociétés ! La société de consommation et les valeurs qu'elle véhicule ».

5.2.8. Les difficultés durant le Règlement collectif de dettes

« Collaboration difficile avec certains médiateurs judiciaires ; Manque d'accompagnement à la gestion budgétaire durant le RCD ; Certains médiateurs judiciaires sont moralisateurs, jugeant et pas à l'écoute ; Refus de communiquer, voire manque de respect de certains médiateurs judiciaires ; Budget insuffisants durant la procédure ; Trop peu de requêtes en RCD sont introduites à Bruxelles».

6. EVOLUTION ET IMPACT DES POLITIQUES GENERALES, SOCIALES ET SANTE (CONTEXTE ECONOMIQUE, LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL)

6.1. Une précarité grandissante

Les premières législations visant à lutter contre le surendettement datent des années nonante. L'objectif 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 politiques⁴, une autre réalité ne peut plus être ignorée ... c'est celle d'une pauvreté grandissante.

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 à des charges de la vie courante (soins de santé, énergie, taxes, etc).

Ce constat est corroboré par diverses études au Nord comme au Sud du pays.

⁴ 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 relative au crédit à la consommation sur le site www.journeesanscredit.de ou www.dagzonderkrediet.be

Au niveau National, les statistiques de la Banque Nationale indiquent que 40 % des personnes qui font appel à la procédure de règlement collectif de dettes n'ont pas de dettes de crédit⁵.

*Cette situation n'est pas nouvelle, l'analyse des données statistiques récoltées en 2006 par le Centre d'Appui à Bruxelles 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.*⁶

Que ce soit dans le secteur de la santé ou du social, les constats des acteurs de terrain à Bruxelles sont unanimes et mettent en avant les effets désastreux sur leur public de la situation socioéconomique dégradée (travailleurs pauvres, chômage, allocations sociales, faiblesse consécutive des ressources, mutuelle « pas en ordre », logement trop cher ou inadéquat...) et des politiques sociales (activation, durcissement des contrôles, chasse à la fraude sociale des allocataires...).

Comme le soulignait déjà le précédent rapport intersectoriel des fédérations des secteurs social et santé de la COCOF : « *La répartition inégale des richesses, en croissance structurelle depuis les années 1970 mais aggravée par les politiques d'austérité menées depuis quelques années, conduit à une situation sociale fortement dégradée ... Le traitement en aval (curatif, palliatif) de la fragilisation sociale ne suffit pas. Une action politique efficace de lutte contre la pauvreté doit être mise en place de manière concertée par tous les niveaux de pouvoir. Un catalogue de bonnes intentions, qui n'est pas ou trop peu mis en pratique faute de moyens budgétaires, ne suffit pas.*

Cette action concerne la politique fiscale, le revenu minimum, mais aussi l'accès au logement, à l'énergie, aux soins de santé et aux droits sociaux, à l'aménagement du territoire... Une série de leviers que les services ne savent actionner car ils se situent en amont de leurs interventions ».

Par ailleurs, sur le terrain, on constate que de nombreuses personnes ne bénéficient pas des droits sociaux, aides sociales financières et/ou régimes fiscaux auxquelles 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.

6.2. Un recul par rapport aux diverses législations mises en place depuis les années 90

Nous constatons également un net recul par rapport aux diverses législations mises en place depuis les années 90 et qui permettaient dans certaines situations de surendettement structurel d'octroyer des remises de dettes afin de permettre aux personnes de pouvoir repartir à zéro et de se réinsérer dans la société.

Exemple :

La procédure en règlement collectif de dettes instaurée en 1999 (loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes) ambitionnait de permettre au débiteur de rembourser ses dettes, de rétablir sa situation financière pour lui permettre de repartir à zéro (fresh start). Ainsi, si la situation financière du débiteur ne lui permet pas de rembourser intégralement ses créanciers, le plan peut prévoir un effacement des dettes.

⁵ Rapport Statistiques 2012 de la Centrale des crédits aux particuliers téléchargeable sur le site de la Banque Nationale de Belgique : www.nbb.be

⁶ 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 (dans le menu bibliothèque)

Depuis 2004, les amendes pénales ne peuvent plus être effacées dans le cadre d'un règlement collectif de dettes. On en revient au système antérieur ou seule une grâce royale ou une procédure de réhabilitation peuvent effacer ce type de dettes. Quant aux arriérés de pensions alimentaires, ils ne peuvent plus faire l'objet de remises de dettes dans le cadre d'un règlement collectif de dettes que moyennant l'accord du créancier (ou du Sécal). Cela a pour conséquences que lorsque l'endettement pénal ou alimentaire est très important et que le disponible du requérant est faible sans perspectives d'amélioration, le règlement collectif de dettes sera voué à l'échec. Comment 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 ?

Exemple : l'accès à l'aide juridique gratuite

Depuis le 1er septembre 2016⁷, l'aide juridique de deuxième ligne est conditionnée au paiement d'une contribution forfaitaire (= ticket modérateur).

Cette contribution forfaitaire s'élève à :

- 20 euros pour la première intervention de l'avocat.
- 30 euros par instance de procédure judiciaire dans laquelle l'avocat intervient.

Tout comme les mineurs d'âge, demandeurs d'asile et apatrides, les personnes surendettées sont dispensées de payer cette contribution forfaitaire pour l'introduction de la procédure en règlement collectif de dettes uniquement. Pour toutes les autres procédures (par exemple une procédure visant à obtenir une pension alimentaire, etc), la gratuité ne sera plus acquise.

Notons par ailleurs que depuis la réforme de l'aide juridique, il ne reste actuellement que 6 ou 7 avocats « pro deo » inscrits au BAJ de Bruxelles pour les procédures en règlement collectif de dettes. La charge de travail de ces irréductibles est donc considérable et l'accès à cette procédure pourrait en pâtir dans l'avenir.

Nous déplorons ces mesures qui constituent un retour en arrière et privent de facto de nombreuses personnes surendettées de la possibilité de se réinsérer dans la société.

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

Nous constatons de plus en plus sur le terrain que les créanciers 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.

Exemple : Le SPF Finances

Depuis 2017, l'administration fiscale a mis en place une procédure standardisée de recouvrement. Quelle que soit la situation du débiteur, la dette devra obligatoirement être remboursée au maximum dans un délai d'un an à dater de l'avertissement extrait de rôle. Si

⁷ Loi du 6 juillet 2016, modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique, MB, 14 juillet 2016, en vigueur le 1er septembre 2016 ; Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

ce n'est pas faisable, la seule échappatoire envisagée par l'administration lorsqu'il y a d'autres dettes est le règlement collectif de dettes.

Cette procédure prive de facto les services de médiation de dettes de leur utilité alors que, dans beaucoup de situations, un plan de paiement d'une durée supérieure (mais néanmoins raisonnable) pourrait être envisagé.

Exemple : Hydrobru

Lors de la réunion de juin dernier, les coordinateurs des services de médiation de dettes bruxellois nous ont également fait part de nombreuses difficultés rencontrées dans la négociation avec Hydrobru.

Selon nos informations, Hydrobru refuserait systématiquement les plans de paiement d'une durée de plus de 6 mois, la dette devant être apurée avant la facture suivante.

De plus en plus de débiteurs disent avoir pris contact avec Hydrobru pour demander un plan de paiement et avoir été renvoyés vers le CPAS pour que celui-ci « *prenne en charge leur dette* ».

Lorsqu'une procédure de coupure est entamée, les CPAS sont prévenus mais le délai d'intervention d'un mois prévu dans l'ordonnance est très court pour agir : Ils doivent en effet contacter les personnes, les recevoir, rassembler les informations et les documents nécessaires afin d'avoir une vue globale de la situation budgétaire du ménage, de sa situation d'endettement ainsi que les décomptes détaillés de la dette d'eau, avant de faire le cas échéant rectifier la facture (application correcte des tarifs en fonction de la composition de ménage) et de pouvoir proposer une éventuelle prise en charge financière de la dette avec ou sans plan de paiement au Comité (qui ne se réunit pas tous les jours).

A ce stade, plus aucun plan de paiement n'est accordé par Hydrobru, plus aucune négociation n'est possible (hormis le paiement de la totalité de la dette) ... sauf devant le juge⁸.

De ce fait, les interventions financières des CPAS financées par les fonds « eau » doivent de plus en plus souvent inclure les frais judiciaires pour éviter une coupure ou rétablir l'eau, ce qui a pour conséquence d'alourdir de plus en plus les sommes que doivent assumer les CPAS.

Le montant de la facture est doublé voire triplé par les frais de justice !⁹

Nous déplorons ces mesures qui pénalisent et aggravent encore la situation des ménages les plus fragiles.

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 mettre en place un système de recouvrement qui tout en respectant les droits des créanciers puisse prendre en

⁸ Voyez le vade-mecum à l'attention des CPAS de la région de Bruxelles-Capitale édité par Hydrobru et Vivaqua, page 7 : « *Comme prévu à l'article 45 des Conditions Générales, tous les cas qui pourraient faire l'objet d'une procédure de fermeture doivent être communiqués au CPAS ou à la commune concernée. A ce stade, il n'y a à priori plus de plan de paiement qui puisse être accordé, sauf cas exceptionnel. Le montant devra être liquidé dans le mois, soit avant la transmission du dossier à notre avocat. A défaut, le plan de paiement devra être demandé au Juge.* »

⁹ Voyez le Vade-Mecum opcit (page 8) : « *Ceci explique qu'il y ait tellement de fermetures sur des courtes périodes (5 mois à peine sur l'année), et que les montants réclamés à la réouverture soient si importants : le montant de la facture est doublé, voire triplé par les frais de justice* ».

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.

6.4. L'accumulation des frais de recouvrement abusifs

Depuis plusieurs années, de nombreux créanciers privés et publics choisissent d'externaliser le recouvrement de leurs impayés et font appel aux services d'huissiers ou de bureaux de recouvrement

Or, nous constatons chez certaines études d'huissiers, de nombreuses irrégularités soit par rapport au prescrit de la loi sur le recouvrement amiable des dettes du consommateur, soit par rapport au prescrit des ordonnances en vigueur en région de Bruxelles-Capitale :

- les mises en demeure ne respectent pas le prescrit de la loi ;
- la teneur des courriers est susceptible d'induire le consommateur en erreur ou comprend des menaces juridiques inexactes ;
- Les montants réclamés ne sont pas justifiés ;
- Les montants réclamés ne sont pas prévus ou ne sont pas légalement autorisés (notamment en vertu des ordonnances régionales applicables) ;
- L'huissier réclame au consommateur les frais liés à son intervention : droit de recette, droit d'acompte, frais de renseignement, frais de mises en demeure ;
- L'huissier ne répond pas aux contestations légitimes et motivées des consommateurs et/ou des médiateurs de dettes et harcèle les débiteurs (envoi de courriers menaçants, appels téléphoniques, sms, etc) ;

Nous avons dénoncé les pratiques de ces huissiers à plusieurs reprises à la Chambre Nationale des huissiers de Justice, ainsi qu'à la Chambre d'arrondissement de Bruxelles. Mais force est de constater qu'aucune de ces démarches n'a eu d'effet à ce jour.

Dans d'autres situations, ce sont les créanciers publics eux-mêmes qui diligenter les procédures de recouvrement et font usage de conditions générales qui ne sont pas conformes à la loi.

En effet, suite à la loi sur le recouvrement amiable, de nombreux créanciers ont modifié leurs conditions générales et prévoient désormais une clause de ce type :

« Toute facture impayée à l'échéance sera transmise sans avertissement préalable à nos conseils et huissiers de justice chargés d'obtenir par toutes voies de droit le paiement de cette facture. Tous les frais de recouvrement, amiable ou judiciaire, 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 (...)».

La légalité de ce type de clause pénale est très douteuse.

En effet, la loi sur le recouvrement amiable de dettes du consommateur prévoit que seuls les « montants convenus » dans la convention peuvent être réclamés (article 5 de la loi). « Par-là, il semble bien que seuls les montants déjà chiffrés dans la convention ou dont les paramètres de calcul ont été précisés dans la convention peuvent être réclamés amiablement au consommateur »¹⁰. « Ainsi, la clause pénale qui énoncerait, sans les chiffrer, que les frais de sommation et de recouvrement extrajudiciaire sont à charge du débiteur défaillant » serait abusive et donc nulle (du moins au stade du recouvrement amiable).

10 Note de Christine Biquet-Mathieu sous JdP de Grâce-Hollogne, 29 juillet 2008, JLMB, 2009/34 pages 1628 et suivantes

Le SPF économie soutient une position similaire :

« Par montants, on entend que les indemnités doivent être décrites avec une précision telle dans le contrat sous-jacent qu'elles sont déterminées ou déterminables à la simple lecture du contrat. Par exemple, si dans le contrat sous-jacent, il est uniquement question de « frais de recouvrement » sans les préciser, ces frais ne peuvent pas être demandés »

La commission des clauses abusives a également dénoncé à plusieurs reprises le cumul illicite de clauses pénales et constaté qu' « effectivement, *il arrive de plus en plus souvent que les conditions contractuelles prévoient, en cas de paiement tardif ou d'inexécution d'une autre obligation, de récupérer auprès de la partie adverse outre un montant forfaitaire, des frais spécifiques, lesquels sont déjà censés être compris dans la somme forfaitaire exigée en cas de non-respect fautif du délai de paiement* ».

De nombreuses décisions de jurisprudence¹¹ ont conclu à l'illégalité de telles clauses.

Néanmoins, force est de constater que, dans la pratique, même lorsqu'une clause est manifestement abusive, voire même nulle de plein droit au regard de la loi, il est extrêmement difficile pour le débiteur d'obtenir gain de cause à l'amiable.

Son seul recours est d'aller en justice, soit pour en obtenir l'annulation sur base de la loi sur les pratiques de marché, soit pour obtenir une réduction des majorations qui excèdent le dommage réellement subi par le créancier, sur base des articles 1231 et 1153 du Code civil.

Or, chacun sait que l'accès à la justice est éprouvant, notamment à cause de son coût : lorsque l'enjeu financier est peu élevé, une procédure n'est généralement pas conseillée. Le déséquilibre ainsi créé par certains contrats au détriment du consommateur n'en est que plus creusé.

Force est donc de constater que la loi sur le recouvrement amiable ne suffit pas pour offrir au consommateur une protection immédiate et efficace au stade amiable.

Nous déplorons ces méthodes de recouvrement qui ont une grande incidence sur la situation des personnes fragilisées puisqu'elles ont pour effet d'aggraver encore leur surendettement en mettant à leur charge des frais et des pénalités qui dépassent parfois de loin le montant de la créance originaire.

¹¹ JLMB, 2007, p199, J.P. Etterbeek, 22 avril 2010, inédit ; J.P. Bruxelles, 7 décembre 2010, inédit, Civ. Bruxelles, 23 mai 2011, inédit, Bruxelles, 27 janvier 2003, www.cass.be

7. POUR UNE MEILLEURS ADEQUATION DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE : RECOMMANDATIONS

7.1. La médiation de dettes, un secteur sous-financé

De toute évidence, les moyens mis en œuvre sont 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

Il s'agit de donner les moyens aux services pratiquant la médiation de dettes, qu'ils soient issus du secteur privé (associatif) ou du secteur public (CPAS), de :

- 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 d'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.

7.2. La médiation de dettes amiable : une profession réglementée sans réelle prérogative

Peu de textes législatifs règlent 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 publiques 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, expulsion, coupure en nature,...) 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, pour seules armes, ne disposent 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 PV 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.

S'il ne peut rien imposer aux créanciers, le médiateur amiable n'a pas plus de « pouvoir » par rapport au débiteur. Il n'a aucune maîtrise sur la gestion de ses revenus et n'est pas à l'abri de nouvelles dettes ou de plans non respectés. Sauf à accompagner la médiation d'une guidance ou gestion budgétaire qui est lourde et demande un investissement en temps considérable.

Ces limites constituent les principales faiblesses de l'institution : de facto, le système donne, on l'a dit, 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 la saisie mobilière pour recevoir son 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.

Recommandations

Dans ce contexte, il nous semble indispensable de donner plus de moyens au médiateur de dettes amiable :

- 1. en instaurant un moratoire pour les créanciers durant lequel les voies d'exécution seraient suspendues**, le temps d'examiner la faisabilité d'une médiation amiable.
- 2. en donnant un statut aux constatations du médiateurs de dettes** : le constat d'insolvabilité qu'un service de médiation de dettes agréé va dresser (éventuellement dans le cadre d'une demande d'aide sociale) et le montant du disponible qu'il va dégager sur base du budget du débiteur devraient bénéficier d'une force particulière.

7.3. La médiation de dettes ne permet pas de garantir la dignité humaine

A Bruxelles, comme dans les autres régions, les médiateurs de dettes sont de plus en plus confrontés à des ménages insolvable¹² 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 revenus¹³.

Or, à l'heure actuelle, il n'y a pas de véritable garde-fou pour garantir la dignité humaine du débiteur.

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 quotité¹⁴, 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 terrain¹⁵ de voir des huissiers procéder quand même à une **saisie « pression »** (pour reprendre le terme utilisé par les huissiers eux-mêmes).

Un huissier nous a récemment confié que 80 % des saisies mobilières qu'il effectuait à Bruxelles ne permettaient pas de couvrir les frais d'une vente éventuelle.

Ces saisies ont donc pour seul but de faire pression sur le débiteur. Même si les ventes ont très rarement lieu, le débiteur va céder à la crainte et aux pressions exercées en proposant un paiement partiel à l'huissier. Ce paiement couvrira, en général, à peine le montant des frais exposés par l'huissier lors de la saisie des meubles (et se fera souvent au détriment du paiement de son loyer ou de sa facture de gaz ou d'électricité).

¹² 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.

¹³ 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)

¹⁴ Au 1^{er} janvier 2017, la quotité insaisissable de revenus ne peut être inférieure à 1085 € par mois, majorée de 60 € par enfant à charge.

¹⁵ 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, J.L.M.B., 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)

Hormis pour l'huissier qui récupère ses frais, l'opération se révèle donc inutile économiquement pour le créancier et dommageable pour le débiteur qui voit sa dette augmenter inexorablement.

Le constat de carence

Pourtant, l'article 1390 du 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 devrait rédiger un constat de carence.

Malheureusement, cette pratique est très peu répandue et aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de non-respect de l'article 1390 CJ par l'huissier.

C'est pourquoi, nous plaignons pour une réforme du Code judiciaire afin de rendre obligatoire ce constat de carence¹⁶ et d'interdire explicitement les saisies pression abusives.

Nous pensons également qu'il faudrait organiser une procédure rapide et simplifiée qui permette au débiteur de contester une saisie abusive ou tout autre acte de procédure abusif. Ce recours existe déjà à l'article 1408 §3 CJ mais il ne permet actuellement au juge d'intervenir que dans les situations où l'huissier a saisi des biens insaisissables.

Il s'agit aussi de renforcer le contrôle du Juge des saisies en prévoyant des sanctions efficaces.

Recommandations

Afin de mettre fin aux saisies pression sur des biens qui n'ont pas de valeur, il conviendrait :

1. de rendre obligatoire le PV de carence prévu à l'article 1390 §1,7 du code judiciaire lorsque les biens saisissables du débiteur sont d'une valeur manifestement insuffisante pour couvrir les frais de la procédure ;
2. d'interdire explicitement les saisies et ventes déficitaires et de sanctionner les abus¹⁷ ;
3. de renforcer le contrôle exercé par le juge des saisies en organisant une procédure rapide et simplifiée qui permette au débiteur de contester une saisie abusive (à l'instar de la procédure mise en place en cas de saisie de biens insaisissables à l'article 1408 §3 CJ).

La saisie commune

Par ailleurs, on constate que la mise en œuvre du fichier central informatisé des saisies prévu par la loi du 29 mai 2000 n'a pas eu les effets escomptés.

L'objectif premier de ce fichier central des saisies était de limiter les saisies successives sur les biens d'un même débiteur tout en permettant à l'huissier d'évaluer objectivement l'état de solvabilité du débiteur.

Ainsi, avant de procéder à une saisie-exécution, l'huissier doit consulter préalablement ce fichier.

¹⁶ Par exemple dans les articles 1408 et suivants du C.J., ou sous le Titre III, art. 1494 et suivants du C.J. ou comme prévu dans la proposition de loi 51-1758/001 (devenu caduque)

¹⁷ Par exemple en interdisant à l'huissier de couvrir les frais de saisie ou de vente avec les bénéfices ou paiements obtenus et en imputant directement ces derniers sur la dette en principal du débiteur

Il peut alors se « greffer » à une saisie existante. L'objectif étant 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, force est de constater que le nombre de saisies n'a pas diminué et que la saisie commune est un échec !

Recommandations

Afin de lutter contre l'accumulation de frais inutiles, il conviendrait de veiller à ce qu'une procédure de saisie commune effective soit ENFIN mise en place :

1. d'imposer aux huissiers la consultation des avis de saisie sous peine de nullité (article 1391 du CJ) ;
2. de favoriser l'avis d'opposition qui permet au créancier de se greffer sur la saisie existante (article 1390 §2 du CJ) en imposant à l'huissier qui décide de procéder à une saisie supplémentaire, et non de se greffer sur la saisie existante, de motiver sa décision et en veillant à ce que le coût de l'avis d'opposition soit moindre que celui du coût d'une saisie classique ;
3. de renforcer le contrôle en veillant à mettre en place un recours rapide, efficace et peu onéreux devant le juge des saisies en cas de saisie abusive (à l'instar du recours prévu à l'article 1408 §3 du Code Judiciaire ouvert au débiteur lorsque l'huissier saisi des biens insaisissables) ;

7.4. La médiation de dettes ne permet pas de lutter contre l'accumulation de frais abusifs

Les conséquences désastreuses des pratiques de certains huissiers de justice sont dénoncées de longue date.

Comme on l'a vu (Voir ci-dessus au chapitre 6.4), les modifications déjà apportées à la loi sur le recouvrement amiable et sur le statut disciplinaire des huissiers de justice n'ont pas eu les effets escomptés.

Dans le cadre du recouvrement des créances impayées, il est essentiel, selon nous 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 montants¹⁸ 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 en offrant une protection au créancier d'une somme impayée qui a le droit d'obtenir une indemnisation raisonnable pour tous les frais de recouvrement pertinents exposés tout en protégeant le consommateur contre les pratiques abusives.

¹⁸ 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 : Afin de lutter contre l'accumulation de frais abusifs :

1. Plafonner le montant des clauses pénales qui peuvent être réclamés au stade du recouvrement amiable des dettes d'un consommateur ;
2. Interdire les clauses pénales faites sur mesure par/pour les huissiers de justice, qui leur permettent in fine de répercuter leurs propres frais sur le débiteur ;
3. Modifier les règles d'imputation des paiements afin que ceux-ci s'imputent d'abord sur le principal, puis les intérêts et enfin les frais.

Par ailleurs, il est urgent de veiller à un contrôle efficace des huissiers de justice.

Les constats unanimes des services de médiation conduisent à considérer que le contrôle déontologique est insuffisant et inefficace.

- ✓ L'esprit de corps s'oppose au contrôle des pratiques du voisin ;
- ✓ Malgré un renforcement des règles du droit disciplinaire, nous constatons que les plaintes déposées n'aboutissent à aucun changement et que les directives de la Chambre Nationale des Huissiers ne sont toujours pas respectées.

Par ailleurs, contrairement aux bureaux de recouvrement, les avocats, les huissiers qui recouvrent des dettes impayées échappent actuellement au contrôle et aux sanctions du SPF Economie.

Recommandations : Renforcer le contrôle des huissiers de justice :

1. Mettre en place un contrôle indépendant et en soumettant tous les acteurs du recouvrement amiable au contrôle du SPF Economie¹⁹ ;
2. Limiter le coût des actes posés par les huissiers de justice à leurs coût réels afin qu'il n'y ait pas de spéculation sur le défaut de paiement des débiteurs ;
3. Renforcer le contrôle des huissiers dans le cadre du recouvrement judiciaire en veillant à mettre en place un recours rapide, efficace et peu onéreux devant le juge des saisies en cas de pratique abusive (à l'instar du recours prévu à l'article 1408 §3 du Code Jud. ouvert au débiteur lorsque l'huissier saisi des biens insaisissables).

¹⁹ Pour ce faire, il suffirait de supprimer l'article 2 § 2 de la loi sur le recouvrement amiable afin que les articles 4, 8 à 13 et 16 de la loi s'appliquent à toutes les personnes engagées dans le cadre d'un recouvrement amiable (obligation d'inscription préalable auprès du ministère des Affaires économiques et obligation de disposer de garanties suffisantes, interdiction de faire de la publicité par référence à l'inscription préalable auprès du ministère des Affaires économiques, action en cessation, recherche et constatation des actes interdits et sanction administrative).

8. FOCUS SECTORIEL SUR ...

En 2013, suite au premier financement de la Cocof et sous la houlette du Centre d'Appui Médiation de Dettes, les services de médiation de dettes ont plaidés pour la refonte de l' article 47, 1° et 2° du décret ambulatoire du 5 mars 2009 afin de permettre **l'engagement d'un juriste « commun »**.

Nous avons choisi de mettre en avant ce projet car il a permis au secteur de réaliser des économies d'échelle mais surtout de pouvoir garantir que le juriste engagé dispose d'une expertise et d'une compétence suffisante en médiation de dettes garantissant ainsi la qualité du service rendu aux usagers (ce qui aurait été extrêmement difficile à garantir si chacun des services avait cherché un juriste ou un avocat pour 6h par semaine).

Les matières liées au surendettement (le crédit à la consommation, le règlement collectif de dettes, le droit des obligations, les saisies, etc) sont très techniques et évoluent très vite. Les situations psycho sociales des familles en situation de surendettement sont souvent complexes. Tant les juristes que les assistants sociaux doivent perpétuellement se mettre à jour et intégrer un ensemble de connaissances nouvelles, d'ordre juridique, économique et psycho-social spécifique au métier de médiateur de dettes.

La disponibilité et la spécialisation du juriste au sein du service de médiation de dettes est essentielle.

Après réflexion et analyse des différentes pistes au niveau pratique et légal, l'option du regroupement d'employeur a été abandonnée et il a été convenu que le Centre d'Appui serait l'unique employeur du juriste engagé.

Ainsi au printemps 2014, les 6 services de médiation ont signés une convention avec le Centre d'Appui. Cette convention prévoit que le Centre d'Appui fournit aux services un encadrement juridique de proximité qui comprend les prestations suivantes :

- Interventions d'un juriste sur place à raison de l'équivalent de 6 heures par semaine selon le calendrier établi en annexe de la convention.
- Réponse aux questions juridiques des médiateurs par rapport à leurs dossiers (pouvoir les informer et les conseiller)
- Vérification des dossiers (légalité, validité des montants réclamés, prescriptions, décomptes d'huissiers, contrat de crédits,...) + informer le médiateur de ce qu'il y a lieu de faire
- Aide à la rédaction de courrier ou autres actes/ intervention auprès des créanciers-huissiers-services recouvrements si nécessaire
- Informer les médiateurs des nouveautés légales, des évolutions jurisprudentielles en lien avec la médiation de dettes
- Le cas échéant, gérer certains dossiers en règlement collectif de dettes : entretien, réception des déclarations de créances, rédiger les courriers, proposer un plan de règlement et en suivre sa bonne exécution, rapport au juge, contacts téléphoniques avec les créanciers, ...
- Le cas échéant, animer ou co-animer les interventions (réunion en équipe autour des dossiers)
- Eventuellement, répondre aux questions juridiques de personnes par téléphone

La procédure d'engagement a été mise en route et notre nouveau juriste a été engagé le 1/09/2014.

Cette collaboration se poursuit depuis ce jour et les évaluations se sont révélées extrêmement positives comme le démontrent les commentaires ci-après :

Il est concret et vulgarise bien la matière ; C'est le support technique qu'il nous fallait ! ; Un réel appui ! ; Clair, précis, concis ; Autonome, rigoureux, discret mais présent ; Ça se passe bien, prend bien sa place ; Répond aux questions, rédige les courriers ; Participe aussi aux rendez-vous, ce qui est un plus ; Rapide, précis, volontaire ; Je voudrais qu'il soit là plus souvent !