



Observatoire
du Crédit et
de l'Endettement

Mémoire

Élections fédérales et régionales du 9 juin 2024

Au niveau fédéral

1 Lutter contre la précarité économique

p.7

- Analyser la faisabilité d'un relèvement des minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté et d'un accès simplifié aux droits sociaux ;
- Veiller à mettre à la disposition du grand public des informations pertinentes et claires concernant les services et les droits sociaux existants tout en étant attentif à la fracture numérique et à l'accès égal et effectif de tous aux services administratifs ;
- Analyser la possibilité de mettre en place une faillite civile pour les personnes insolvable surendettées.

2 Améliorer la prévention du surendettement, en ce compris l'éducation financière

p.8

- Veiller à la cohérence et à la coordination des efforts, des politiques et des actions des autorités fédérales, communautaires et régionales en matière de prévention du surendettement, en ce compris de l'éducation financière ;
- Evaluer l'impact des dispositifs de prévention du surendettement non seulement auprès de la population majeure, mais également auprès des (très) jeunes et, le cas échéant, les renforcer ;
- Sensibiliser la jeunesse au surendettement et à l'éducation financière (faire un budget, épargner, financer ses projets, recourir à un droit...) au moyen de différents modes de communication (en ligne, à l'école, via les réseaux sociaux, dans les administrations...) et promouvoir l'éducation financière à chaque étape de la vie d'une personne.

3 Améliorer les procédures de recouvrement de dettes

p.9

- Recouvrement amiable
 - Revoir à la baisse les plafonds des frais de recouvrement de dettes¹ tant en ce qui concerne l'indemnité forfaitaire que le taux d'intérêt en cas de retard de paiement d'une dette d'un consommateur ;
 - Modifier les règles d'imputation des paiements en prévoyant que tout paiement partiel vient d'abord en déduction du principal, puis des intérêts et enfin des frais.
- Recouvrement judiciaire
 - Limiter les frais qui découlent du recouvrement judiciaire en :
 - révisant intégralement la tarification des actes accomplis par les huissiers de justice et en la revoyant à la baisse ;
 - plafonnant le nombre d'actes d'exécution qui peuvent être posés dans un même dossier de recouvrement ;
 - Éviter les mesures de recouvrement inutiles à charge des personnes insolvable en :
 - créant un avis d'insolvabilité dans le fichier central des avis de saisies et en fixant des critères légaux pour l'établir ;
 - rendant obligatoire le PV de carence en cas de saisie mobilière lorsque la valeur des biens ne couvre pas les frais de procédure et ne permet pas de rembourser une partie de la dette.

¹ Prévus à l'article XIX.4 du Code de droit économique.

4

Améliorer la médiation de dettes amiable

p. 12

- Définir dans la loi le statut et les missions, les prérogatives et les obligations du médiateur amiable, du débiteur et des créanciers.
- Renforcer la médiation de dettes amiable telle qu'elle existe (sans créer de nouvelle procédure) notamment en :
 - instaurant – si le débiteur le souhaite et dans certains cas uniquement – un moratoire qui oblige les créanciers à suspendre leur recouvrement pendant une certaine période ;
 - permettant – si le débiteur le souhaite et dans certains cas uniquement – à un magistrat d'imposer un plan de règlement « amiable » aux créanciers qui n'acceptent pas une proposition de remboursement raisonnable.

5

Améliorer la procédure en règlement collectif de dettes

p. 13

- Réduire la durée du règlement collectif de dettes et assouplir les conditions pour pouvoir bénéficier d'une remise totale de dettes ;
- Garantir au débiteur et à sa famille un pécule de médiation qui leur permet de vivre dignement ;
- Mieux informer le débiteur sur ses droits et obligations pendant la procédure et mettre en place une procédure efficace et rapide pour le règlement des conflits entre le débiteur et son médiateur judiciaire ;
- Extraire et analyser les données issues de JustRestart à des fins de statistiques, de recherches et d'orientation des politiques publiques.

6

Améliorer le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire

p. 14

- Crédit à la consommation :
 - Revoir le principe de l'impossibilité de réviser les contrats de crédit à la consommation et permettre au créancier de modifier les mensualités dues à la demande du consommateur anticipativement à l'apparition de difficultés de paiement ;
 - Revoir le cadre légal du défaut de paiement qui met fin au contrat (résolution) ;
 - Dans le cadre de la migration de la C.C.P. vers BECRIS, monitorer le regroupement de crédits afin de s'assurer que ce produit n'est pas générateur de difficultés pour les emprunteurs.
- Crédit hypothécaire / crédit à la consommation :
 - Faire de la règle d'imputation des paiements prévue par le Code de droit économique en cas de résolution du contrat de crédit, une règle d'application générale à tout paiement même en l'absence de dénonciation ;
 - Réduire le délai de prescription des dettes de crédit à 5 ans pour le capital et 2 ans pour les intérêts.

7

Veiller à mettre à disposition des données agrégées comparables actualisées au minimum tous les ans (à la même période) sur l'endettement (problématique) des particuliers pour les principaux postes du budget

p. 16

8

Veiller à ce que les pouvoirs publics aient à leur disposition un organisme indépendant capable de les conseiller dans la mise au point et l'évaluation de leur politique en matière de services financiers, de crédits, d'endettement et de surendettement

p. 17

Rétablir le financement fédéral de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement octroyé pendant douze ans à cet organisme indépendant, chargé d'études et de recherches interdisciplinaires sur les matières fédérales que sont le crédit et les services financiers aux particuliers et le surendettement.

Au niveau régional

1

Donner un cadre à la guidance et la gestion budgétaires (statut, missions, prérogatives et obligations), leur allouer des moyens financiers et humains spécifiques et mettre à disposition du citoyen une liste actualisée des services proposant ces aides

p. 19**2**

Accorder des moyens suffisants aux services pratiquant la médiation de dettes notamment en valorisant les dossiers actuellement exclus du subventionnement

p. 20

Personne de contact

Caroline Jeanmart, sociologue et directrice
c_jeanmart@observatoire-credit.be, 0478.10.00.24

[L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement](#), institution scientifique reconnue par l'Etat, est spécialisé dans les matières relatives au crédit et au surendettement depuis près de 30 ans. L'asbl a une double particularité. D'une part, la composition de son conseil d'administration qui est conçue pour assurer l'objectivité des études et des actions. Y sont en effet notamment représentés les prêteurs, la Banque nationale, le secteur de la médiation de dettes et les associations de consommateurs. D'autre part, son équipe multidisciplinaire (économiste, juristes, sociologue, chargé de prévention) induit des analyses croisées dans des matières pourtant souvent traitées ailleurs de manière cloisonnée.

Remarques préliminaires

Pour prévenir et lutter efficacement contre l'endettement et le surendettement des ménages, les recommandations ici formulées doivent être rencontrées dans leur ensemble. En effet, ces dernières années, des mesures ont été prises isolément (modification de la liste des biens insaisissables, de la procédure de vente forcée d'immeubles en indivision, du recouvrement amiable de dettes des consommateurs, plafonnement des intérêts et des indemnités en cas de retard de paiement...). Mais force est de constater que ces mesures isolées – même si elles améliorent en partie la situation des débiteurs en difficulté – sont loin d'apporter une **solution durable** au surendettement.

Si la pauvreté en est une des causes, les procédures de traitement du surendettement ne sont pas adaptées pour y remédier. La lutte contre la pauvreté appelle des mesures spécifiques, distinctes de celles pour traiter le surendettement, qui passent notamment par l'augmentation des revenus minima au-dessus des seuils de pauvreté. Il est important que les décideurs politiques protègent également les familles et les personnes insolvables lorsqu'elles s'endettent pour des besoins et services de première nécessité.

Nous évoquons ci-après la nécessité de lutter contre la précarité économique et de développer l'éducation financière. Cependant, tout comme il est inutile de mettre un pansement sur une jambe de bois, il est inutile d'apprendre à une personne à gérer son budget et à maîtriser les produits et services financiers... si elle peine déjà à faire face à ses besoins vitaux et à ceux de son ménage.



**Au niveau
fédéral**

1

Lutter contre la précarité économique

L'**insuffisance structurelle de revenus** pour couvrir les besoins vitaux des ménages est, depuis toujours et davantage ces dernières années, épinglée par les professionnels de la médiation de dettes comme l'un des principaux facteurs déclencheurs des situations de surendettement².

La crise sanitaire, les inondations, la crise géopolitique, l'inflation et la crise énergétique ont impacté et continuent d'impacter le budget des ménages. Certains ménages ont vu leurs difficultés financières s'accroître ; d'autres dont le budget était en équilibre précédemment connaissent des situations d'endettement problématique, voire de surendettement.

Un nouveau public a été fragilisé financièrement. Les secteurs de l'aide sociale, de l'aide alimentaire, du surendettement sont sollicités par des personnes qui n'en avaient pas l'habitude, notamment des salariés, des indépendants, des jeunes qui entrent dans la vie active. D'autres profils déjà demandeurs précédemment sont plus fréquemment présents : des familles avec plusieurs revenus qui veulent éviter une saisie, des familles monoparentales et des travailleurs à temps partiel³.

Les difficultés financières sévères sont, pour certains ménages, uniquement liées à l'impossibilité de faire face aux dépenses de la vie courante (énergie, soins de santé, logement...) ⁴.

Par ailleurs, beaucoup ne connaissent ni leurs droits ni les personnes ou les services à même de leur apporter une **aide concrète**. Ignorant les services proposés, peu ou mal conseillés, déstabilisés par la complexité des démarches à effectuer, épuisés par le renvoi d'un service à l'autre, ils ne réagissent pas ou trop tard. À cela s'ajoute l'accessibilité de plus en plus difficile de toute une série d'acteurs (administrations, créanciers, services d'aide...), les listes d'attente pour bénéficier de certains services et la digitalisation croissante qui renforce la fracture numérique⁵ et accentue le non-recours aux droits et aux aides sociales d'un pan de la population.

Les personnes surendettées « insolubles » n'ont aucun disponible à consacrer au remboursement de leurs créanciers. La médiation de dettes amiable et le règlement collectif de dettes ne sont pas des procédures adaptées pour ces profils, sauf en cas de remises totales des dettes, qui sont cependant conditionnées et peu fréquentes. Nous estimons qu'une solution serait de créer une **faillite civile** qui leur permettrait de bénéficier d'un effacement de leurs dettes, à l'instar de la faillite pour les entreprises, et d'un réel nouveau départ.

² Jeanmart C., 2019, Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières, Observatoire du Crédit et de l'Endettement.

SAM, 2024, Het profiel van huishoudens in schuldhulpverlening 2023, Onderzoeksrapport.

Aucune statistique n'est disponible pour la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Dehon E. et Jeanmart C., 2022, "Où sont les surendettés ?" Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique, Observatoire du Crédit et de l'Endettement.

⁴ Par exemple, en 2023, 28,4% des personnes admises à la procédure en règlement collectif de dettes présentaient un endettement uniquement composé de dettes liées aux charges de la vie courante (énergie, soins de santé, impôts, téléphonie, ...) à l'exclusion de toute dette de crédit.

Source : BNB, 2024, Statistiques 2023 de la Centrale de crédits aux particuliers, BNB, Bruxelles p. 49.

⁵ Faure L., Brotcone P., Vendramin P. & Mariën I., 2022, Baromètre Inclusion Numérique 2022, Fondation Roi Baudouin.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- analyser la faisabilité d'un relèvement des minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté et d'un accès simplifié aux droits sociaux ;
- veiller à mettre à la disposition du grand public des informations pertinentes et claires concernant les services et les droits sociaux existants tout en étant attentif à la fracture numérique et à l'accès égal et effectif de tous aux services administratifs ;
- analyser la possibilité de mettre en place une faillite civile pour les personnes insolvables surendettées.

2

Améliorer la prévention du surendettement, en ce compris l'éducation financière

La prévention du surendettement vise à agir sur des leviers qui peuvent impacter les difficultés financières des individus. Son but est d'essayer d'éviter ou de diminuer les problèmes financiers récurrents, avec leurs conséquences difficiles et coûteuses pour la société. La prévention du surendettement est un outil qui permet d'atteindre cet objectif, avec un coût moindre que celui que représente le traitement du surendettement. Deux causes du surendettement sur lesquelles la prévention peut avoir un effet sont le manque de culture financière (via l'éducation financière), mais également le cadre institutionnel (via la protection du consommateur)⁶.

Des acteurs subventionnés mènent, sur l'ensemble du territoire, des actions de prévention du surendettement non seulement auprès de la population majeure, mais également auprès des plus jeunes afin qu'ils puissent acquérir le savoir et la critique nécessaires pour gérer au mieux leur budget, comprendre les engagements juridiques et connaître les recours possibles, identifier clairement leurs besoins... Cependant, ces actions ne sont pas soumises à **évaluation** et il est dès lors impossible de connaître leur impact réel auprès de la population.

Or, se pose la question de ce qu'on entend par une « meilleure prévention ». Car s'il existe en Belgique une multitude d'acteurs qui mettent en œuvre la prévention du surendettement, peu voir aucune littérature ne met en avant les actions de prévention qui seraient les plus appropriées pour certains publics dans notre pays.

La question du **financement** se pose également. La prévention est principalement financée par l'Etat : savoir si les deniers publics sont utilisés le mieux possible est impératif. Savoir aussi si des activités de prévention plus onéreuses mais efficaces devraient être financées par l'Etat est essentiel.

Le **législateur** a aussi son rôle à jouer dans la prévention du surendettement en protégeant le consommateur au moyen de législations encadrant certaines pratiques. C'est ainsi qu'en 2023, le Code de droit économique (CDE) s'est vu doté d'un livre XIX qui encadre les dettes du consommateur et régleme la manière dont le créancier peut réclamer une facture impayée.

⁶ Dehon E., 2024, Prévention et traitement du surendettement en Wallonie. Rapport d'évaluation. 2022-2023, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p.60-70.

C'est évidemment un pas dans le bon sens. Mais ces recommandations démontrent qu'il y a encore de nombreuses lacunes à combler et des réformes à entreprendre.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- veiller à la cohérence et à la coordination des efforts, des politiques et des actions des autorités fédérales, communautaires et régionales en matière de prévention du surendettement, en ce compris de l'éducation financière ;
- évaluer l'impact des dispositifs de prévention du surendettement non seulement auprès de la population majeure, mais également auprès des (très) jeunes et, le cas échéant, les renforcer ;
- sensibiliser la jeunesse au surendettement et à l'éducation financière (faire un budget, épargner, financer ses projets, recourir à un droit...) au moyen de différents modes de communication (en ligne, à l'école, via les réseaux sociaux, dans les administrations...) et promouvoir l'éducation financière à chaque étape de la vie d'une personne.

3

Améliorer les procédures de recouvrement de dettes

a. Recouvrement amiable

Le recouvrement amiable vise à permettre au créancier d'une dette impayée de tenter de trouver une solution amiable avec le débiteur à moindre coût. Le livre XIX du Code de droit économique, récemment entré en vigueur, entend protéger le débiteur en réglementant la façon dont le créancier peut procéder dans le cadre de ce recouvrement amiable et en plafonnant les frais qui peuvent être réclamés en cas d'impayé.

Ainsi, le livre XIX fixe notamment des **plafonds légaux** au montant de la **clause indemnitaire** qui sont censés couvrir tous les frais de recouvrement amiable que l'entreprise peut réclamer en cas de défaut de paiement.

L'instauration de ces plafonds est une bonne chose. Cependant, d'une part, ils nous semblent encore trop élevés et les taux forfaitaires sont formulés de manière peu claire. D'autre part (et c'est particulièrement important pour les créances plutôt modestes et les petites entreprises), ils ne tiennent pas compte des coûts réels et notamment des frais d'affranchissement pour les communications écrites « classiques » par voie postale.

Afin de contrer l'effet « boule de neige » de l'endettement, l'Observatoire est également d'avis de modifier **les règles d'imputation des paiements** en prévoyant que tout paiement fait par le débiteur s'impute d'abord sur le capital, puis sur les intérêts et enfin sur les pénalités⁷. Cette

⁷ Comme cela se fait déjà en matière de crédits à la consommation après la dénonciation (art. VII 106 CDE).

règle permet d'éviter qu'une dette ne continue à augmenter en raison d'une mensualité versée qui permet à peine de couvrir les intérêts générés par la somme due en principal. Cette règle devrait être la règle générale en matière de dettes.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- revoir à la baisse les plafonds des frais de recouvrement de dettes⁸ tant en ce qui concerne l'indemnité forfaitaire que le taux d'intérêt en cas de retard de paiement d'une dette d'un consommateur ;
- modifier les règles d'imputation des paiements en prévoyant que tout paiement partiel vient d'abord en déduction du principal, puis des intérêts et enfin des frais.

Pour plus de développements, nous renvoyons aux [recommandations rédigées en collaboration avec d'autres organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#).

b. Recouvrement judiciaire

Le recouvrement judiciaire vise à obtenir le paiement d'une dette constatée dans un titre exécutoire, en recourant si nécessaire à la force publique. Il est une des compétences monopolistiques des huissiers de justice. Le passage au recouvrement judiciaire entraîne notamment la mise en œuvre des saisies. Celles-ci engendrent des coûts et des frais importants pour le débiteur.

Or, la **tarification des actes des huissiers** de justice est nébuleuse et complexe⁹. Seul le tarif légal fait l'objet d'une publication officielle au Moniteur belge. Le tarif complémentaire, son vade-mecum, les circulaires, les directives et les règlements sont édictés par la Chambre nationale des huissiers de justice. Ils ne sont pas publiés et ne sont connus que des huissiers de justice.

Le tarif légal manque de transparence et de clarté et est obsolète. Il rémunère des tâches de l'huissier qui sont aujourd'hui complètement automatisées ou informatisées. Leur tarification est disproportionnée par rapport au temps et/ou à la réflexion requis.

Pour certains actes, ce n'est pas tant la tarification qui varie que la fréquence à laquelle ils sont facturés. Lorsque le débiteur est un consommateur, l'ensemble des frais d'exécution exposés par le créancier ne devrait pas dépasser un **montant forfaitaire annuel**, sauf circonstances spécialement motivées par l'importance du patrimoine du débiteur. Une alternative serait de fixer un **nombre maximal d'actes** de recouvrement judiciaire qui pourraient être facturés par créancier et par année.

⁸ Prévus à l'article XIX.4 du Code de droit économique.

⁹ La tarification des actes accomplis par les huissiers de justice est fixée par :

1° le tarif légal prévu dans un arrêté royal du 30 novembre 1976 qui est publié

2° le vade-mecum (établi par la Chambre nationale qui explique et interprète l'AR de 1976)

3° le tarif complémentaire (encore appelé paralégal) et son vade-mecum établis tous deux par la Chambre nationale

4° les circulaires, les directives et les règlements établis par la Chambre nationale

5° le Code de déontologie établi par la Chambre nationale.

De plus, aucune solution efficace n'existe pour les personnes qui sont « insolvable » : ni le règlement collectif de dettes, ni la médiation de dettes amiable ne permet de résoudre l'endettement, faute de la faible capacité de remboursement du débiteur. Avant de poursuivre le recouvrement, l'huissier doit se livrer à une enquête de solvabilité et s'abstenir si le débiteur est insolvable. En pratique, même dans des situations d'insolvabilité avérée (RIS, logement social...), le débiteur n'est jamais à l'abri d'une « saisie pression ».

Nous plaillons pour qu'un **avis d'insolvabilité** soit créé au sein du Fichier Central des Avis de saisies (FCA). Cet avis créerait une présomption selon laquelle la personne ne dispose d'aucun revenu et d'aucun patrimoine mobilier ou immobilier saisissables.

Enfin, lorsqu'à l'occasion d'une saisie mobilière, l'huissier de justice se rend compte que l'adresse mentionnée dans le registre national est fictive ou n'y trouve aucun bien dont la vente serait susceptible de couvrir les frais d'exécution et la dette, il doit rédiger un PV de carence qui s'impose aux autres huissiers qui voudraient pratiquer à leur tour une saisie.

Dans la pratique, les huissiers de justice sont réticents à rédiger des PV de carence.

La loi doit fixer la valeur minimale que doivent atteindre les biens saisissables d'un débiteur pour pouvoir effectivement être saisis. Cette valeur doit permettre de couvrir à tout le moins le montant des frais d'exécution ainsi qu'une partie de la dette. Si les biens saisissables n'atteignent pas cette valeur minimale, l'huissier ne peut pas procéder à la saisie et est obligé de dresser un PV de carence qui est mentionné au FCA.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- limiter les frais qui découlent du recouvrement judiciaire en :
 - révisant intégralement la tarification des actes accomplis par les huissiers de justice et en la revoyant à la baisse ;
 - plafonnant le nombre d'actes d'exécution qui peuvent être posés dans un même dossier de recouvrement ;
- éviter les mesures de recouvrement inutiles à charge des personnes insolvable en :
 - créant un avis d'insolvabilité dans le fichier central des avis de saisies et en fixant des critères légaux pour l'établir ;
 - rendant obligatoire le PV de carence en cas de saisie mobilière lorsque la valeur des biens ne couvre pas les frais de procédure et ne permet pas de rembourser une partie de la dette.

Pour plus de développements, nous renvoyons aux [recommandations rédigées en collaboration avec d'autres organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté.](#)

4

Améliorer la médiation de dettes amiable

Le débiteur en difficulté financière a la possibilité de faire appel à un service de médiation de dettes afin de l'aider à négocier des plans de paiement avec ses créanciers. Ces services ont démontré leur expertise et leur efficacité depuis plus de 30 ans. Il n'existe cependant ni de statut spécifique pour le médiateur amiable, ni de définition de ses missions minimales, ni de détermination d'un délai (moratoire) en vue d'évaluer la situation d'endettement du ménage. L'intervention du médiateur amiable ne s'accompagne d'aucun effet juridique ni pour le créancier ni pour le débiteur : les voies de recouvrement et les frais et intérêts continuent à courir ce qui ne permet pas au médiateur de « figer » la situation.

Sans toutefois créer une nouvelle procédure qui ne ferait qu'apporter plus de confusion au débiteur face à la palette législative déjà existante, il est essentiel de définir dans la loi le **statut** et les **missions**, les **prérogatives** et les **obligations** du médiateur amiable, du débiteur et des créanciers.

De plus, si le médiateur l'estime nécessaire pour la bonne gestion de certains dossiers uniquement et avec l'accord express et écrit du débiteur, il devrait pouvoir être autorisé à créer un **avis de médiation amiable**. Cet avis devrait être enregistré au Fichier central des avis de saisies (FCA) par le médiateur lui-même. Il permettrait au débiteur de bénéficier d'un **moratoire** de plusieurs mois (au minimum 4 mois) pendant lequel les poursuites seraient suspendues et les nouvelles mesures d'exécution interdites (tant celles qui visent une exécution en nature que celles qui tendent au paiement d'une somme d'argent). En contrepartie, l'avis de médiation constituerait une cause de suspension de la prescription.

En cas de désaccord d'un ou plusieurs créancier(s) sur la proposition formulée ou en cas d'absence de réponse, le médiateur pourrait, à la demande du débiteur et dans certains dossiers uniquement, saisir le juge par requête pour lui demander d'**imposer le plan** au(x) créancier(s) récalcitrant(s). Le juge pourrait alors apprécier le caractère raisonnable de la proposition formulée par le médiateur de dettes.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- définir dans la loi le statut et les missions, les prérogatives et les obligations du médiateur amiable, du débiteur et des créanciers.
- renforcer la médiation de dettes amiable telle qu'elle existe (sans créer de nouvelle procédure) notamment en :
 - instaurant – si le débiteur le souhaite et dans certains cas uniquement – un moratoire qui oblige les créanciers à suspendre leur recouvrement pendant une certaine période ;
 - permettant – si le débiteur le souhaite et dans certains cas uniquement – à un magistrat d'imposer un plan de règlement « amiable » aux créanciers qui n'acceptent pas une proposition de remboursement raisonnable.

Pour plus de développements, nous renvoyons aux [recommandations rédigées en collaboration avec d'autres organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#).

5

Améliorer la procédure en règlement collectif de dettes

Le règlement collectif de dettes est une procédure judiciaire dont l'objectif est 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 humaine¹⁰.

Selon les chiffres du dernier rapport statistique de la Banque nationale, plus de 60 % des plans amiables et 47 % des plans judiciaires ont une durée qui se situe entre 6 et 9 ans¹¹. Cette durée ne nous semble pas conforme aux objectifs de la loi et notamment à celui qui vise à permettre un nouveau départ aux débiteurs. Par ailleurs, on ne peut négliger le coût et l'impact sociétal de la durée de la procédure.

Nous plaillons pour que la **durée** totale de la procédure (depuis l'admissibilité jusqu'à la fin du plan amiable ou judiciaire) ne soit pas supérieure à 5 ans. Le débiteur conserverait néanmoins la possibilité de demander une durée plus longue pour sauvegarder un élément de son patrimoine.

Un autre constat conduisant régulièrement à l'échec ou l'abandon de cette procédure est que certaines personnes introduisent un règlement collectif de dettes alors qu'elles ignorent quels seront leurs droits, mais surtout leurs **obligations**. Généralement, les personnes qui ne sont pas complètement informées ou n'ont pas correctement compris toutes les implications de cette procédure doivent faire face à de nombreuses difficultés, crispations qui se manifestent notamment par des heurts avec le médiateur... Parfois même cette situation mène à un échec de la procédure après plusieurs années. Ces personnes se retrouvent alors au point de départ.

Bien que le Code judiciaire prévoie la possibilité pour le juge, soit d'office, soit à la demande de tout intéressé, de **remplacer le médiateur** de dettes uniquement si cela s'avère absolument nécessaire, aucune sanction n'est prévue si le médiateur de dettes ne respecte pas ses obligations légales. À l'examen de la jurisprudence, on constate qu'il est extrêmement rare que le tribunal procède au remplacement d'un médiateur. Il nous semble impératif de prévoir des cas dans lesquels un tel remplacement doit être envisagé.

Enfin, le Registre central des règlements collectifs de dettes (appelé **JustRestart**) est opérationnel depuis le 2 novembre 2023. Cette banque de données informatisée permettant la gestion, le suivi et le traitement des procédures en RCD rassemble toutes les pièces et toutes les données relatives aux dossiers. L'Observatoire rappelle l'importance de pouvoir utiliser les données à des fins de recherche, d'analyses statistiques et d'orientation des politiques publiques notamment en matière de prévention du surendettement et des rechutes.

¹⁰ C. jud., art. 1675/3.

¹¹ BNB, 2024, [Statistiques 2023 de la Centrale de crédits aux particuliers](#), BNB, Bruxelles p. 48.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- réduire la durée du règlement collectif de dettes et assouplir les conditions pour pouvoir bénéficier d'une remise totale de dettes ;
- garantir au débiteur et à sa famille un pécule de médiation qui leur permet de vivre dignement ;
- mieux informer le débiteur sur ses droits et obligations pendant la procédure et mettre en place une procédure efficace et rapide pour le règlement des conflits entre le débiteur et son médiateur judiciaire ;
- extraire et analyser les données issues de JustRestart à des fins de statistiques, de recherches et d'orientation des politiques publiques.

6

Améliorer le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire

Les contrats de crédit à la consommation sont régis par la règle de l'immutabilité¹². Ce principe ne permet pas au prêteur de modifier les éléments du contrat, qu'il s'agisse du montant de la mensualité ou encore de la durée du crédit. Pour ce faire, il doit conclure un nouveau contrat, nécessitant le respect du formalisme légal et de la phase précontractuelle imposée par les dispositions du Code de droit économique.

Ce principe, qui vise à protéger le consommateur, constitue cependant un obstacle lorsque ce dernier est confronté à des difficultés de paiement, mais surtout lorsqu'il s'agit d'**anticiper** l'apparition de telles difficultés. L'Observatoire est d'avis de modifier la législation en cours afin de permettre au prêteur de déroger à ce principe et de l'autoriser à intervenir, à la demande du consommateur, moyennant un aménagement des mensualités avant l'apparition de défauts de paiement.

Par ailleurs, les règles applicables actuellement en cas de défaut de paiement conduisant à la résolution du contrat s'avèrent particulièrement strictes pour le consommateur. L'Observatoire en appelle à une révision des conditions de mise en œuvre de la **clause résolutoire** en cas de défaut de paiement¹³. Il s'agirait notamment d'augmenter le **nombre de mensualités** devant être en défaut (actuellement minimum deux), mais aussi d'allonger le **délai de régularisation** (actuellement d'un mois) suite à l'envoi de la mise en demeure.

Il est essentiel de privilégier toute solution amiable en imposant avant toute résolution une phase obligatoire de négociation d'un plan de paiement.

À défaut de régularisation ou d'un plan de paiement négocié, le prêteur devrait avoir l'obligation d'envoyer un courrier au consommateur confirmant la résolution effective du contrat.

¹² Art. VII. 86, §2 CDE.

¹³ En modifiant de l'article VII.105, 1° du Code de droit économique.

Bien qu'il constitue un produit de crédit courant, le **regroupement de crédits** ne fait l'objet d'aucune définition légale et d'aucun cadre juridique spécifique¹⁴. Cependant, les données enregistrées dans le nouveau système BECRIS¹⁵ de la Banque nationale de Belgique devraient permettre d'identifier un regroupement de crédit. Afin de s'assurer que ce produit n'entraîne pas de difficultés financières pour les emprunteurs, il est important de pouvoir le monitorer. Le passage au système BECRIS est donc une opportunité en ce sens qu'il convient d'exploiter.

L'Observatoire souligne encore l'intérêt de généraliser à toute situation de paiement, quel que soit le type de crédit¹⁶, la règle de l'**imputation** des paiements prévue par la Code de droit économique en cas de résolution du contrat de crédit à la consommation¹⁷.

Pour terminer, lorsque le prêteur tarde à réclamer sa créance au débiteur (quelle qu'en soit la raison), les intérêts calculés sur les retards et défauts de paiement en matière de crédits génèrent des montants supplémentaires importants. Dans certaines situations, on peut même constater qu'en raison de l'écoulement du temps, le montant des intérêts réclamés atteint des sommes équivalentes, voire supérieures, au solde restant dû de la créance en principal. Le délai de **prescription** de 10 ans sur le capital et 5 ans sur les intérêts est, de ce fait, trop long et devrait être réduit à 2 ans pour les intérêts et 5 ans pour le capital.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- *Crédit à la consommation* :
 - revoir le principe de l'impossibilité de réviser les contrats de crédit à la consommation et permettre au créancier de modifier les mensualités dues à la demande du consommateur anticipativement à l'apparition de difficultés de paiement ;
 - revoir le cadre légal du défaut de paiement qui met fin au contrat (résolution) ;
 - dans le cadre de la migration de la C.C.P. vers BECRIS, monitorer le regroupement de crédits afin de s'assurer que ce produit n'est pas générateur de difficultés pour les emprunteurs.
- *Crédit hypothécaire / crédit à la consommation* :
 - faire de la règle d'imputation des paiements prévue par le Code de droit économique en cas de résolution du contrat de crédit, une règle d'application générale à tout paiement même en l'absence de dénonciation ;
 - réduire le délai de prescription des dettes de crédit à 5 ans pour le capital et 2 ans pour les intérêts.

¹⁴ Sous réserve des articles VII.69 et VII.77 et suivants du Code de droit économique réglementant les obligations du prêteur en matière d'information, de collecte de renseignement, d'évaluation de la solvabilité et de devoir de conseil.

¹⁵ « BECRIS est le système intégré de collecte des données de crédit mis en place par la Banque nationale de Belgique (BNB) pour répondre :

- aux exigences et standards définis par la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du règlement AnaCredit et,
- aux missions légales confiées à la BNB concernant la collecte et la diffusion d'informations sur les crédits octroyés aux personnes morales et physiques.

Il rassemble les données collectées dans le cadre du Registre des crédits aux entreprises (RCE) et de la Centrale des crédits aux particuliers (CCP). »

Source : https://www.nbb.be/doc/cr/ccp/beccris_quickguide_fr.pdf

¹⁶ Crédit à la consommation et crédit hypothécaire.

¹⁷ Art. VII. 106 CDE : imputation du paiement d'abord sur le montant du solde restant dû et du coût total du crédit ensuite sur le montant des intérêts de retard ou autres pénalités.

7

Veiller à mettre à disposition des données agrégées comparables actualisées au minimum tous les ans (à la même période) sur l'endettement (problématique) des particuliers pour les principaux postes du budget

Il existe plusieurs sets de données en Belgique sur l'endettement des ménages relatif à différents postes du budget. Ces données permettent d'obtenir annuellement une image partielle des difficultés financières de la population¹⁸.

Citons notamment :

- la Centrale des crédits aux particuliers (CCP) qui recense les dettes liées aux crédits ;
- la Cwape, la VREG, BRUGEL avec des données sur l'endettement lié au gaz naturel et à l'électricité ;
- Aquawal, Vlaamse Milieumaatschappij, Vivaqua avec des données sur l'endettement lié à l'eau ;
- le SPF Finances avec des données sur le SECAL et les dettes d'impôts.

Toutefois, ces statistiques sont parfois difficilement **comparables**. À titre d'exemple, la Cwape renseigne l'endettement moyen des clients en électricité et en gaz alors que BRUGEL présente des données sur le nombre de dossiers par tranche de dettes (gaz et électricité compris).

De plus, aucune information **publique** n'est disponible concernant d'autres postes du budget comme les dettes de télécommunication, les dettes liées aux soins de santé... Bien que l'Observatoire et le SAM réalisent des enquêtes sur le type de dettes les plus fréquentes dans les dossiers en médiation de dettes. Ces données concernent un public spécifique, déjà frappé par les difficultés financières avancées et sollicitant de l'aide¹⁹.

Sur base de ces deux constats, il est donc difficile de monitorer l'endettement problématique des ménages en Belgique. Il est aussi complexe de disposer d'une **actualisation** des données : certaines sont publiées régulièrement, portant sur l'année voire le trimestre précédent, d'autres sont publiées annuellement, avec quelques années de recul.

Les crises successives ont pourtant montré la nécessité de disposer de données **fiables, agrégées** et actualisées afin de pouvoir prendre des mesures adaptées et ciblées.

Il est essentiel de veiller à la **cohérence** des données enregistrées, à l'utilisation de codes communs, de définitions similaires sur les termes employés et de catégories communes en termes d'indicateurs socio-économiques.

¹⁸ Dehon E., 2024, Prévention et traitement du surendettement en Wallonie. Rapport d'évaluation. 2022-2023, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p.13-16.

¹⁹ Or, les ménages en situation d'endettement problématique n'osent pas toujours pousser la porte des services d'aide. Voir Dehon E. et Jeanmart C., 2022, "Où sont les surendettés ?" Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique, Observatoire du Crédit et de l'Endettement.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de veiller à mettre à disposition des données agrégées comparables actualisées au minimum tous les ans (à la même période) sur l'endettement (problématique) des ménages pour les principaux postes du budget.

8

Veiller à ce que les pouvoirs publics aient à leur disposition un organisme indépendant capable de les conseiller dans la mise au point et l'évaluation de leur politique en matière de services financiers, de crédits, d'endettement et de surendettement

À cette fin, la recherche et la publication d'études juridiques, socio-économiques et statistiques dans le domaine des services financiers et du traitement du surendettement sont primordiales. La connaissance et la diffusion de l'état de la jurisprudence et de son évolution en ces matières en sont des exemples.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de rétablir le financement fédéral de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement octroyé pendant douze ans à cet organisme indépendant, chargé d'études et de recherches interdisciplinaires sur les matières fédérales que sont le crédit et les services financiers aux particuliers et le surendettement.



**Au niveau
régional**

1

Donner un cadre à la guidance et la gestion budgétaires (statut, missions, prérogatives et obligations), leur allouer des moyens financiers et humains spécifiques et mettre à disposition du citoyen une liste actualisée des services proposant ces aides

La guidance et la gestion budgétaires sont une forme d'aide sociale temporaire ayant pour objectif d'aider les personnes à mieux comprendre et accroître la maîtrise de leur budget pour retrouver leur autonomie dans la gestion de leurs ressources financières. Elle aborde non seulement les éléments objectifs du budget (chiffres, preuves de paiement), mais aussi les questions relatives aux valeurs, au rapport à l'argent, à la priorisation des dépenses... Elles sont généralement mises en place par des CPAS, ASBL...

Elles peuvent être un outil pour aider les ménages qui connaissent quelques difficultés financières et/ou de gestion mais également coexister avec une médiation amiable ou judiciaire.

La guidance budgétaire consiste à accompagner le bénéficiaire afin de l'aider à mieux gérer son budget et, en conséquence, d'améliorer ses conditions de vie, son bien-être.

La gestion budgétaire consiste en l'ouverture d'un compte bancaire cogéré au nom de l'utilisateur. Il s'agit de réaliser les opérations financières du bénéficiaire, comme l'exécution de ses paiements ou le versement de l'argent pour ses dépenses courantes, tout en évitant de laisser de nouvelles dettes se créer. Il ne s'agit pas de mettre en place une tutelle budgétaire, mais de permettre d'accompagner la personne, de la responsabiliser, de la motiver afin qu'elle retrouve son autonomie.

La guidance budgétaire et la gestion budgétaire ne sont pas **encadrées** légalement. Elles ne bénéficient d'aucune **subvention** spécifique. En Wallonie, il n'existe aucun répertoire qui recense ces services de sorte que le citoyen ignore à qui s'adresser pour obtenir de telles aides. Mettre en place une guidance et une gestion est un travail exigeant qui nécessite une expertise spécifique et du temps pour les services qui l'organisent.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance de :

- renforcer les services proposant la guidance et la gestion budgétaires d'une part en définissant dans la loi le **statut** et les **missions**, les **prérogatives** et les **obligations** du travailleur social et du bénéficiaire et, d'autre part, en lui allouant des moyens humains et financiers spécifiques ;
- mettre à disposition du citoyen une liste actualisée des services proposant ces aides.

2

Accorder des moyens suffisants aux services pratiquant la médiation de dettes notamment en valorisant les dossiers actuellement exclus du subventionnement

La Région wallonne subventionne les institutions agréées pour la médiation de dettes qui en font la demande, sous certaines conditions²⁰. Ce financement est en partie alloué au fonctionnement du service. Un montant forfaitaire est aussi accordé par dossier traité en fonction de certains critères.

Or les médiateurs investissent du temps dans des dossiers qui ne répondent pas à ces critères. Par exemple, et cette tendance s'est renforcée ces deux dernières années, des ménages se présentent à un ou deux rendez-vous, puis abandonnent. D'autres ménages sollicitent les médiateurs pour quelques conseils, sans ouvrir de médiation. Ce travail d'information et les démarches entreprises ne sont pas valorisés alors qu'ils coûtent en temps.

Recommandations

L'Observatoire souligne l'importance d'accorder des moyens suffisants aux services pratiquant la médiation de dettes notamment en valorisant les dossiers actuellement exclus mais nécessitant un travail important (demande de renseignements, préparation abandonnée d'une médiation de dettes...).

²⁰ Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2024, Manuel de la médiation de dettes, p.58 et s.



L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ASBL

Adresse : Château de Cartier, Place du Perron, 38, 6030 Marchienne-au-Pont

Tél : 071/33.12.59 - **Fax :** 071/32.25.00

Email : info@observatoire-credit.be

Site internet : <http://www.observatoire-credit.be>

N°entr. : 0452.320.403 - RPM Hainaut (div. Charleroi)

IBAN : BE91 0682 4452 2576

Éditeur responsable : Vincent MAGNEE