

POSITION PAPER D'ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
-
ÉVALUATION DU LIVRE XIX DU CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE ¹

Table des matières

Introduction	1
Titre 1 ^{er} . Paiement des dettes des consommateurs à l'égard d'entreprises	3
Chapitre 1er. Champ d'application.....	3
Chapitre 2. Retard de paiement	5
Chapitre 3. Clauses indemnitaires.....	8
Titre 2. Recouvrement amiable des dettes du consommateur	9
Chapitre 1er. Recouvrement amiable	9
Chapitre 2. Activité de recouvrement amiable de dettes	10
Chapitre 3. Des sanctions civiles	16
Titre 3. Médiation amiable de dettes.....	16
Recommandations transversales.....	17
Information, contrôle et application uniforme des règles.....	17
Conclusion	17

Introduction

Le Livre XIX dont les deux premiers titres visent respectivement le retard de paiement des consommateurs et l'activité du recouvrement amiable constitue, dans l'architecture globale, le premier maillon d'un dispositif visant à éviter la spirale de l'endettement et à endiguer certains abus de l'industrie de la dette. Avec ce nouveau Livre XIX, le législateur ambitionnait d'augmenter le niveau de protection du consommateur en retard de paiement au moyen de divers outils. Le but affirmé était, par ces biais, d'éviter la spirale du surendettement liée à l'augmentation de la dette initiale, notamment par l'application de clauses indemnitaires excessives, de frais supplémentaires et d'intérêts².

L'accord du gouvernement 2025-2029 prévoit plusieurs mesures mises à l'agenda politique en vue de lutter contre l'industrie de la dette. Nous nous sommes particulièrement réjouis de la plupart des mesures, en particulier celle visant à favoriser le recouvrement amiable des dettes du consommateur

¹ Cette prise de position est signée par les organisations suivantes BAPN, Beweging.net CAMD, FGTB/ABVV, Financité, RWADE, SamVZW, Testachats, Observatoire du Crédit et de l'Endettement et la VSZ.

² Chambre des représentants, Documents parlementaires, session 2018-2019, n° 54-3132/002, p. 5.

en prévoyant, notamment, une évaluation du Livre XIX d'ici à la fin de la première année de la législature.

La présente prise de position vise à contribuer à l'évaluation du Livre XIX mise en place par le SPF Economie durant l'été 2025, à laquelle les signataires ont eu l'occasion de participer et dont les résultats sont attendus dans le courant de l'année 2026.

Le livre XIX est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2023³. Nous avons désormais un regard sur deux années d'application de cet arsenal. Si les dispositions du livre XIX répondent effectivement à certaines recommandations portées et soutenues depuis des années par les acteurs de terrain⁴ et ont ainsi été saluées avec une certaine satisfaction⁵, notre pratique montre que certaines faiblesses subsistent, menant encore à des pratiques abusives constatées sur le terrain. Cette prise de position comprend des recommandations concrètes pour combler ces lacunes et/ou pour renforcer la position du consommateur.

Malgré deux ans d'application, certaines de ces lacunes et faiblesses concernent l'interprétation et l'application pratique des nouvelles règles du Livre XIX du CDE. C'est pourquoi nous proposons comme recommandation générale, en tenant compte de l'évaluation en cours, que le SPF Economie se concentre encore davantage sur la sensibilisation et l'information (notamment vis-à-vis des PME dont les conditions générales contiennent encore souvent des clauses abusives qui ignorent l'article XIX.4 et/ou ne sont pas réciproques ou manquent de clarté) et que l'Inspection économique inclue le suivi du respect du Livre XIX parmi les priorités de son prochain plan annuel.

Par ailleurs, la problématique de l'industrie de la dette comporte plusieurs dimensions, qui s'influencent mutuellement et doivent être appréhendées dans leur ensemble. Les règles du Livre XIX sur les dettes à la consommation ne sont qu'un maillon dans cet ensemble, qui, de plus, ne réglementent pas toutes les situations de recouvrement amiable des dettes. Par exemple, le Titre 1^{er} ne s'applique qu'aux dettes des consommateurs vis-à-vis des entreprises. Si l'on souhaite s'attaquer à l'ensemble de l'industrie de la dette et à prévenir les spirales de la dette, une attention particulière doit également être accordée, séparément et dans leur lien mutuel, aux :

- recouvrement judiciaire (droit procédural et/ou exécution forcée pour le recouvrement de sommes d'argent par saisie, etc., ainsi que les tarifs que les huissiers doivent appliquer pour cela) ;
- possibilités pour les autorités publiques et certaines sociétés publiques d'obtenir un titre exécutoire sans intervention judiciaire, et de procéder à l'exécution elles-mêmes ou via un huissier de justice.

Dans ce contexte, nous souhaitons particulièrement souligner l'intention exprimée dans l'accord de gouvernement d'introduire une procédure de recouvrement des créances incontestées (dite « RCI ») entre une entreprise et un consommateur (« B2C »). Bien que l'accord de gouvernement offre des garanties particulières aux consommateurs (par rapport à la procédure entre entreprises (« B2B »)), nous sommes convaincus que cette procédure n'est pas acceptable dans un contexte B2C. Cela

³ En ce qui concerne les titres 1 et 2.

⁴ Voyez le *Memorandum* conjoint du Centre d'Appui – Médiation de dettes, l'Observatoire du Crédit, le SAM ainsi que le BAPN daté de mai 2024 disponible sur le [site](#) du CAMD.

⁵ Thibaut, S., Servais, M., « Retard de paiement de recouvrement amiable de dettes... Sur la piste du consommateur en défaut de paiement » in *Le recouvrement de dettes : le bon, la brute et le truand ? Les dossiers du Bulletin*, Bruxelles, Anthemis, 2025, p.38.

faciliterait et accélérerait la transition d'une procédure de recouvrement à l'amiable vers une procédure de recouvrement judiciaire, avec une augmentation des coûts associée et un risque accru de surendettement. Nous craignons également que cette procédure ne soit délibérément détournée pour contourner la protection des Livres XIX et VI. Plusieurs organisations de la société civile ont donc rédigé un document de prise de position alternative à ce sujet.

Titre 1^{er}. Paiement des dettes des consommateurs à l'égard d'entreprises

Chapitre 1er. Champ d'application

Art XIX.1

Le champ d'application du titre I du livre XIX est considéré comme adéquat et conforme à l'objectif poursuivi par le législateur : protéger le consommateur dans le cadre du recouvrement amiable de ses dettes, quelle que soit la nature de la dette, à l'égard de l'ensemble des entreprises. Le législateur a justement choisi (en dérogation à l'article I, I, 1^o CDE et pour l'application du Livre VI CDE) d'utiliser une définition large de « l'entreprise ». En conséquence, les autorités publiques, les entités juridiques (semi)publiques, ... et leurs associations ne sont pas nécessairement exclues du champ d'application de la demande, à condition qu'elles « poursuivent un objectif économique de manière durable ».

Le Livre XIX s'applique par conséquent à toutes les dettes du consommateur, quelle que soit la nature de la relation (contractuelle ou réglementaire)⁶. Une action de sensibilisation ciblant notamment les autorités (locales), les opérateurs (semi)publics et les organisations privées concernés serait donc souhaitable. En effet, dans la pratique, certains créanciers contestent encore être soumis au prescrit du Livre XIX en soulevant la supposée nature « réglementaire » de la dette en cause pour échapper à son application. Dans le cadre de la coopération interfédérale, dont l'objectif est la cohérence entre les politiques fédérale et fédérées, il est important d'aboutir rapidement à une position partagée qui clarifierait le champ d'application du Livre XIX, pour éviter les interprétations différentes.

Nos associations recommandent par conséquent de modifier l'article XIX.I afin de spécifier explicitement que la relation peut être soit contractuelle soit réglementaire.

Articulation avec les législations sectorielles régionales ou locales

Nous observons, en particulier, des résistances à l'application du Titre I du Livre XIX CDE dans plusieurs secteurs régionaux ou locaux, en particulier au sein d'entités publiques ou parapubliques régionales, dans certaines communes pour les redevances de stationnement et chez des fournisseurs d'énergie et des gestionnaires de réseaux de distribution d'énergie et de l'eau. Une clarification fédérale s'impose : toute dérogation au cadre fédéral général de protection du consommateur ne

⁶ Projet de loi portant insertion du livre XIX "Dettes du consommateur" dans le Code de droit économique, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°55-3132/001, p. 14.

devrait être admise que si elle renforce effectivement la protection du consommateur, afin d'éviter une fragmentation du droit de la consommation.

Tant les principes généraux du droit que les travaux préparatoires établissent le principe de l'application cumulative des normes. En cas d'incompatibilité, la norme spéciale prime sur la norme générale (*lex specialis derogat legi generali*). Toutefois, ni les principes généraux ni les travaux préparatoires ne tranchent le cas où la norme sectorielle accorde au consommateur une protection inférieure à celle du Livre XIX. Sur ce point, la jurisprudence constitutionnelle rappelle que l'autorité fédérale fixe les principes-cadres de la protection du consommateur que les entités fédérées peuvent compléter par des conditions qualitatives supplémentaires sans contredire le cadre fédéral (art. 6, § 1er, VI, al. 3 de la loi spéciale du 8 août 1980). Dès lors, les législations régionales en matière de recouvrement ne peuvent ni contredire ni affaiblir la protection du Livre XIX ; les deux cadres devraient s'appliquer cumulativement, la disposition la plus protectrice pour le consommateur prévalant en cas de superposition.

Quelques exemples :

Pour la Wallonie, sont notamment visés le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (tels que modifiés par le décret du 6 octobre 2022 relatif aux décrets électricité et gaz), ainsi que les arrêtés du 30 mars 2006 relatifs aux obligations de service public en électricité et en gaz. La CWaPE a précisé, à la lumière de l'arrêt n° 101/2013 de la Cour constitutionnelle, que ces règles spécifiques n'excluent pas le régime général du Livre XIX et qu'elles doivent s'appliquer cumulativement, la norme la plus protectrice prévalant le cas échéant^{7 8}.

A Bruxelles,

- L'organe de régulation bruxellois BRUGEL a été saisi d'une demande d'avis similaire à celui concernant la CWaPE, le 18 juin 2025 par la Fédération des CPAS bruxellois ;
- Dans le cadre du recouvrement des dettes de stationnement, on constate le non-respect des plafonds de la clause indemnitaire prévue à l'article XIX.4 par l'agence régionale de stationnement « parking Brussels ».

⁷ Incidence de l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2023- « Loi Dettes consommateurs »-sur l'application des dispositions légales en matière de recouvrement amiable de dettes d'énergie en Région wallonne (CWaPE), 23 octobre 2023, Disponible sur URL https://www.uvcw.be/no_index/files/11716-2023-11-09---incidence-entree-en-vig-loi-4.05.2023-loi-dettes-consommateurs.pdf [en ligne] [consulté le 10 février 2026].

⁸ Pour information, le législateur décentralisé a récemment modifié le décret du 12 avril 2001 et du 19 décembre 2002, en allongeant le délai d'échéance du rappel (de 10 à 14 jours) mais la modification n'a pas encore été publiée jusqu'à ce jour au Moniteur. Le législateur a précisé dans son rapport que « La loi du 4 mai 2023 portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique prévoit différentes dispositions applicables en cas de retard de paiement de dettes de consommateurs à l'égard d'entreprises. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il convient donc, dans un souci de sécurité juridique, de mettre en conformité les délais prévus dans la réglementation wallonne, notamment en matière de recouvrement de dettes liées à l'énergie. ». Les AGW ne sont pas encore modifiés.

Articulation avec des législations sectorielles fédérales

Dans cette même optique, les législations sectorielles fédérales dérogatoires devraient être alignées, sur le Livre XIX, certaines incohérences internes au CDE subsistant encore.

Des exemples concrets illustrent les conflits apparents ou les difficultés d'articulation des textes :

- En matière de télécommunications, l'article 119, § 2, alinéa 2 de la loi du 13 juin 2005 plafonne les intérêts de retard au taux légal, alors que l'article XIX.4, 1° CDE renvoie au taux d'intérêt légal applicable en cas de retard de paiement dans les transactions commerciales⁹ ;
- En matière de transport, les conditions de la SNCB prévoient, entre autres, un montant forfaitaire de 90 euros à titre de régularisation pour les trajets en train sans titre de transport valable (ce qui n'est pas une amende administrative).

Nous demandons d'aligner les législations sectorielles fédérales sur le Livre XIX et/ou qu'il soit précisé qu'en cas d'application cumulative de règles qui s'opposent entre elles, la priorité doit être accordée à la disposition qui protège le plus le consommateur.

Définitions

Bien que le livre XIX repose sur des définitions claires et un champ d'application large, sa mise en œuvre rencontre des difficultés concrètes : certains créanciers continuent de s'en exclure en invoquant le caractère réglementaire de leurs créances, et plusieurs secteurs n'ont pas encore adapté leurs pratiques, leurs conditions générales, et/ou leurs règlementation après deux ans d'application.

Ces constats soulignent la nécessité d'une information claire et systématique des consommateurs et des créanciers, ainsi que d'un contrôle effectif et l'application de sanctions par l'Inspection économique du SPF Économie, afin de garantir le respect des dispositions et une protection effective du consommateur.

Chapitre 2. Retard de paiement

Article XIX.2

Le principe d'un premier rappel gratuit

L'article XIX.2 a introduit le principe selon lequel, si un consommateur n'a pas payé sa dette à la date d'échéance prévue, il doit d'abord recevoir un rappel gratuit lui accordant un délai de 14 jours pour payer, évitant ainsi l'application d'une clause indemnitaire (contractuel ou réglementaire). En pratique, il n'y a pas de problème dans le cas de livraisons ponctuelles de services ou de biens ou dans le cas où le consommateur peut payer en différé.

⁹ Taux applicable au 1^{er} semestre 2026/2025 : 10,5%. Article 5, alinéa 2 de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, *M.B.*, 7 août 2002.

Les contrats à livraison régulières

Dans le cadre des contrats à livraisons régulières, notamment en énergie, le législateur a prévu une dérogation au principe de premier rappel gratuit. Seuls les rappels liés aux trois premières échéances impayées au cours d'une année calendrier sont gratuits. Dès la quatrième échéance impayée, l'entreprise peut facturer jusqu'à 7,5€ plus les frais postaux pour le premier rappel.

Cette lecture de l'article XIX.2, §2, alinéa 2, ressort de son libellé et des travaux préparatoires mais devrait toutefois être clarifiée dans la loi afin d'écarter les interprétations restrictives constatées chez certains acteurs. En effet, certaines interprétations restent débattues :

- dans le cadre des contrats à livraisons régulières, certains considèrent qu'un montant maximal de 7,5€ plus les frais postaux peut être facturé à partir du deuxième rappel envoyé suite au premier rappel gratuit portant sur les 3 premières échéances impayées de l'année ;
- dans le cadre des contrats ne portant pas sur les livraisons régulières, certains considèrent qu'un montant maximal de 7,5€ plus les frais postaux peut être facturé à partir du deuxième rappel.

Il est aussi recommandé de modifier la loi afin de clarifier le fait que, pour les contrats portant sur la livraison régulière de biens et de services, la clause indemnitaire ne peut être réclamée qu'une seule fois, moment de la résiliation du contrat. La clause doit donc être calculée sur le solde restant dû. Cela a pour conséquence notamment que la clause indemnitaire ne peut pas être réclamée sur la base de chaque facture intermédiaire non payée.

Quand l'article XIX.2, § 2, 2^{ème} alinéa s'applique (cad à partir de la 4^{ème} échéance impayée par année calendrier pour le contrat portant sur la livraison régulière des biens ou services), la question se pose de savoir si le plafond de 7,50 euros augmenté des frais postaux pour un premier rappel doit être déduit des montants de la clause indemnitaire prévue (contractuellement ou réglementaire), en prenant en compte les plafonds prévus par l'article XIX.4 CDE. Nous recommandons qu'il soit explicité dans la loi qu'une telle déduction doit être appliquée.

Information à fournir dans le premier rappel

Il serait utile d'exiger également que l'adresse e-mail du créancier initial figure dans le rappel gratuit de l'article XIX.2 afin de permettre au consommateur de pouvoir le contacter en cas de contestation par exemple.

Les droits du consommateur doivent également être inclus dans la premier rappel conformément à l'article XIX.3 : le droit de recevoir la preuve de la dette et le droit à l'information sur la manière dont il peut éventuellement contester la dette (voir aussi ci-dessous).

Harmonisation des délais

Une harmonisation des délais (jours ouvrables/jours calendrier) et la manière dont ces délais doivent être calculés (à partir du jour d'envoi ou à partir du jour d'envoi avec des jours supplémentaires), serait souhaitable. Et ceci sans diminuer la protection du consommateur, pour améliorer la lisibilité et

la vérifiabilité de ses droits. Une harmonisation est nécessaire tant à la fois à l'article XIX.2 du CDE et dans les dispositions du Livre XIX CDE dans lesquelles les délais jouent un rôle.

Manque d'une disposition qui prévoit un délai minimal

Une autre difficulté provient de l'absence de délai *minimal* entre l'envoi de la facture et son échéance, ce qui peut empêcher le consommateur de disposer d'un cycle de revenus complet avant l'application d'une clause indemnitaire.

Il est proposé d'instaurer un délai minimal de 16 jours entre l'envoi de la facture et son échéance, afin de garantir au total au moins 30 jours (16 + 14) avant toute pénalité.

Exemple de pratiques problématiques relevées : l'envoi immédiat d'un premier rappel par certains émetteurs de titres-services alors que la première facture n'a jamais été reçue.

Article XIX.3

L'entreprise doit fournir sans délai, à la demande du consommateur, sur un support durable, toutes les pièces justificatives de la dette et toutes les informations sur la manière d'introduire une contestation de la dette.

Il convient de prévoir explicitement dans la loi que ces droits doivent être mentionnés dans le premier rappel (gratuit). Effectivement, les consommateurs doivent être sensibilisés à propos de l'existence de cette possibilité lors de ce moment-clé.

Les organisations signataires demandent une clarification sur l'étendue de la charge de la preuve et les pièces à fournir par l'entreprise au consommateur.

Afin d'assurer l'effectivité des prescriptions du Livre XIX, il convient d'imposer non seulement au créancier, mais aussi au recouvreur mandaté, l'obligation de détenir les pièces pertinentes et de les transmettre promptement, sur demande, au consommateur.

En pratique, il est fréquent qu'une entreprise mandate un avocat, un huissier de justice ou une société de recouvrement qui ne détient pas les pièces contractuelles et probantes nécessaires mais qui poursuit tout de même le recouvrement de la dette en question. Cette situation entrave le droit du consommateur d'obtenir la communication des documents et de vérifier la régularité de la créance.

Par ailleurs, les créanciers changeant fréquemment d'intervenant de recouvrement, une obligation de continuité documentaire doit être prévue : le transfert intégral et fidèle du dossier entre recouvreurs, ainsi que le maintien, par chaque intervenant successif, de l'obligation de communication des pièces au consommateur pour que celui-ci ne pâtisse pas de ces changements.

Pour garantir la prise en charge effective et la vérification de la créance, le Titre 3 devrait renforcer l'article XIX.29 §2 alinéas 1 et 3 CDE en consacrant explicitement, au profit des services agréés de médiation de dettes et des autres médiateurs à l'amiable, un droit d'accès et de copie des pièces pertinentes (par modification de l'article XIX.3 et/ou de l'article XIX.29). L'entreprise, comme le recouvreur mandaté, auraient l'obligation de communiquer, sans frais et dans un délai bref, l'ensemble des documents nécessaires à l'examen de la créance et à la formulation d'une proposition de plan de paiement.

Enfin, l'article XIX.9 devra être modifié afin de prévoir que la non-communication des informations nécessaires aux consommateurs ou au médiateur des dettes, constitue une cause suspensive (voyez *infra*).

Chapitre 3. Clauses indemnitaires

Article XIX.4

Les intérêts moratoires :

L'article XIX.4 CDE prévoit, en référence à la loi du 2 août 2002 sur les retards de paiement dans les transactions commerciales entre entreprises (B2B), un plafond des intérêts pouvant être facturés, calculé sur la base du taux directeur¹⁰ majoré de 8 points de pourcentage.

Ceci est étonnant au vu de l'article 5.240 du Code civil. Ce régime général pour les intérêts moratoires prévoit l'application du taux d'intérêt légal, sauf dans quelques exceptions, comme c'est le cas de l'article XIX.4 du CDE.

Nous sommes d'avis que l'option retenue par le législateur de renvoyer au taux applicable aux transactions commerciales (B2B) ne se justifie pas. Elle aboutit actuellement à un plafond nettement supérieur au taux légal (10,5 % au SI 2026 contre 4,5 % pour le taux légal).

Nous recommandons donc de plafonner l'intérêt de retard au seul taux légal.

La clause indemnitaire :

Nous plaidons également pour une réduction des plafonds de l'indemnisation forfaitaire, au minimum pour les tranches les plus élevées. Les coûts du recouvrement à l'amiable, considérés comme couverts par les montants mentionnés à l'art. XIX.4 CDE, sont en principe les mêmes si la dette est faible ou élevée (et les intérêts prennent déjà en compte le montant de la dette principale et la durée des défauts de paiement). En revanche, la tranche initiale peut être légèrement augmentée afin de mieux correspondre aux coûts réels qu'une entreprise peut encourir si elle envoie plusieurs rappels, etc. (par la poste). Cela permet également d'éviter que la réglementation sur le plafond de la clause indemnitaire ait un effet pervers : un passage plus rapide à la perception judiciaire.

Pour les mêmes raisons, le calcul des plafonds peut être simplifié, tant pour le consommateur que pour l'entreprise. Il ne devrait pas être nécessaire d'utiliser une calculatrice pour calculer le plafond en fonction de la dette en cours. Cela rendrait également les conditions générales du contrat et les règlements contenant une clause indemnitaire plus lisibles (cf. art. VI.37 CDE). Nous recommandons

¹⁰ Taux directeur tel que défini à l'article 2, 4° de la loi du 2 août 2002 : taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à son opération principale de refinancement la plus récente effectuée avant le 1^{er} jour calendrier du semestre en question lorsque la transaction concernée a été effectuée selon une procédure d'appel d'offres à taux fixe ».

la formulation suivante : « le maximum est X % de la dette impayée, avec un plafond de Y (selon la tranche) ».

Un lien plus clair avec le régime des clauses abusives prévu au livre VI

Il conviendrait également de compléter l'article XIX.4, dernier alinéa, qui renvoie aujourd'hui expressément à l'article VI.83, 24°, en y ajoutant une référence explicite à l'article VI.83, 17° (réciprocité) et à l'article VI.37 (exigence de clarté). Cette précision, conforme à l'esprit des travaux préparatoires, renforcerait la lisibilité du cadre et faciliterait le contrôle des conditions générales.

L'articulation avec les régimes sectoriels fédéraux, locaux et/ou régionaux

Enfin, dans la continuité de ce qui a été exprimé ci-dessus, une clarification s'impose concernant l'articulation entre l'article XIX.4 et certains régimes sectorielles fédéraux, locaux ou régionaux prévoyant des coûts spécifiques (par exemple un rappel (7.5 euros), un avis de défaut (15 euros), une mise en demeure (15 euros), des rappels supplémentaires (10 euros), la suspension des services après non-paiement, la reconnexion, ...). Il y a lieu de préciser qu'aucune accumulation de frais ne peut aboutir à dépasser les plafonds protecteurs de l'article XIX.4. À défaut, le principe selon lequel la législation doit être interprétée en faveur de la partie faible (et donc en faveur du consommateur) serait vidé de sa substance.

Application d'une clause indemnitaire automatique : pas acceptable

Nous avons des échos selon lesquels certains acteurs professionnels plaideraient pour l'application automatique et de plein droit d'une clause indemnitaire (plafonnée par la loi). Une telle application automatique est déjà prévue actuellement pour des situations B2B. Les organisations signataires soulignent qu'un tel système dans le cadre des contrats B2C n'est pas acceptable. Une telle application automatique porterait atteinte aux principes fondamentaux du droit des contrats et de la protection des consommateurs relatifs à l'obligation d'information préalable (informations claires et adéquates) des entreprises envers les consommateurs (y compris des informations sur les conséquences possibles d'un manquement de la part du consommateur). Une telle application automatique (sans vérifier la proportionnalité de la clause indemnitaire par rapport au préjudice que la société pourrait subir) constitue également une clause illicite en application de l'article VI.83, 24° CDE, étant incompatible avec cette disposition.

Titre 2. Recouvrement amiable des dettes du consommateur

Chapitre 1er. Recouvrement amiable

Article XIX.5

L'article XIX.5 ne prévoit qu'une seule interdiction explicite : le recouvrement amiable de dettes par une entreprise auprès d'une personne qui n'est pas le débiteur. Cela s'applique à la fois à la société et à l'agent de recouvrement à l'amiable autorisé.

L'article XIX.5 précise aussi qu'en cas de recouvrement à l'amiable, les articles VI.92 jusqu'au VI.103 CDE sont applicables. En d'autres termes, les pratiques visées dans ces articles sont interdites, même en cas de recouvrement à l'amiable. Il s'agit de pratiques commerciales déloyales, trompeuses et/ou agressives qui sont interdites à toute entreprise.

L'article 3, §2, de la précédente loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes de consommateur, comprenait une liste complète des interdictions spécifiques, avec des pratiques abusives spécifiques au contexte du recouvrement à l'amiable des dettes de consommateur. Cette liste n'a pas été reprise dans le Livre XIX, ce que les organisations signataires regrettent d'autant que ces comportements n'ont malheureusement pas disparu de la pratique.

La justification du législateur était que, pour atteindre une « harmonisation maximale » dans la transposition de la directive européenne sur les pratiques commerciales déloyales, le législateur belge n'était autorisé qu'à « copier-coller » la directive dans le droit belge, sans faire d'ajouts.

Bien que la liste ne soit pas reprise *in extenso* dans le Code de droit économique, ces pratiques restent abusives/incriminables sur la base du Livre VI. Il est donc essentiel que le consommateur puisse être en mesure de se renseigner sur ces pratiques. Le SPF Economie mentionne les interdictions de l'art. 3 de la loi de 2002, à juste titre, sur son site internet ¹¹.

En plus, bien que le législateur ne puisse pas définir les pratiques abusives autrement que via une transposition littérale des articles de la directive, l'Inspection économique garde la possibilité de décrire, via des *guidelines*, comment elle interprètera certaines pratiques de recouvrement vis-à-vis de ces dispositions de l'article VI.92 et suivants. L'inspection économique le précise elle-même : des *guidelines* peuvent être élaborées afin de préciser ou de clarifier certains textes légaux, ou encore d'encadrer, par secteur, les modalités de contrôle — à savoir *ce qui est contrôlé, quand et comment*. Ces *guidelines* viseraient à fournir, de manière uniforme et transparente, les réponses, clarifications et précisions attendues, tout en favorisant une application cohérente et harmonisée de la réglementation. Nous demandons donc que le SPF développe des lignes directrices claires dans cette matière, et que ces lignes directrices soient mises à disposition du public via le site du SPF (ou qu'elles soient accessibles via une simple recherche sur internet).

Chapitre 2. Activité de recouvrement amiable de dettes

Section 1re. Inscription préalable, enregistrement préalable, définition du recouvreur de dettes et activité de recouvrement à l'amiable

¹¹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/services-financiers/endettement/recouvrement-de-dettes/pratiques-interdites-lors-du>.

Article XIX.6

Les organisations signataires préconisent d'étendre l'obligation d'inscription au SPF Économie aux huissiers de justice et aux avocats, afin que la sanction de radiation — aujourd'hui applicable aux seules sociétés de recouvrement — puisse s'appliquer également à ces professions.

Par ailleurs, les entreprises privées concessionnaires d'un pouvoir public, par exemple pour établir et recouvrer des créances de stationnement, devraient être assimilées à des entreprises exerçant une activité de recouvrement amiable et soumises à l'obligation d'inscription. Cette assimilation est d'autant plus importante dans les cas où ces entreprises décideraient d'internaliser le processus de recouvrement amiable et d'envoyer elles-mêmes la mise en demeure en vue du recouvrement (comme le font déjà certains créanciers à Bruxelles).

Extension de certaines obligations et interdictions applicables aux sociétés de recouvrement envers les entreprises qui peuvent également établir et recouvrir des créances via un contrat de concession

A l'heure actuelle, les entreprises¹² qui ont reçu, via un contrat de concession d'une autorité publique, la faculté d'établir et recouvrir une créance quelconque, ne sont tenues qu'au respect limité des articles XIX.2 à XIX.4 et échapperaient ainsi aux obligations et interdictions suivantes¹³:

- Obligation de contrôler le respect de l'article XIX.4 concernant les montants réclamés au consommateur (article XIX.7, §1, alinéa 1er) ;
- Interdiction d'envoyer une mise en demeure si l'article XIX.4 n'a pas été respecté (article XIX.7, §1, alinéa 2) ;
- Interdiction d'effectuer des actes ou des mesures de recouvrement amiable tant qu'une mise en demeure n'a pas été envoyée (article XIX.7, §2, alinéa 1er) sous réserve des délais complémentaires prévus par l'article XIX.9 ;
- Obligation d'envoyer une mise en demeure respectant les mentions prévues par l'article XIX.7, §2, alinéa 2 ;
- Obligation de se conformer au prescrit de l'article XIX.8 dans le cas où aucun rappel n'a été envoyé conformément à l'article XIX.2 ;
- Obligation de se conformer à l'article XIX.10 lors des visites au domicile d'un consommateur ;
- Obligation de confirmer sans délai et sur un support durable toutes les modalités de paiement convenues avec le consommateur (article XIX.11, alinéa 1er) ;
- Interdiction d'appeler le consommateur entre 22h et 8h du matin (article XIX.11, alinéa 2) ;
- Obligation d'envoyer un relevé des montants déjà payés et du solde restant dû au minimum une fois par an en cas de plan de paiement (article XIX.12, alinéa 1er) ;

¹² En générale toutes les entreprises qui recouvrent pour leur propre compte la faculté d'établir et recouvrir une créance quelconque, échappent aux obligations et interdictions concernées. Nous nous limitons nos recommandations aux entreprises qui font le recouvrement via un contrat de concession d'une autorité publique, afin d'éviter que les PME et les indépendants sont soumis à des obligations administratives qui ne tiennent pas compte de leurs capacités administratives plus limités.

¹³ Cette question devrait cependant faire l'objet d'une évaluation concrète afin d'éviter de faire des propositions qui auraient pour conséquence de fragiliser les PME ou qui ne tiendraient pas compte de leurs modes de fonctionnement et auraient pour conséquence d'alourdir administrativement leur pratique »

- Obligation d'informer sans délai le consommateur lorsque la dette est éteinte (article XIX.12, alinéa 2) ;
- Interdiction de réclamer au consommateur une quelconque indemnité, rétribution ou frais pour son intervention (article XIX.13).

Ces entreprises échapperaient en outre à tout contrôle, qu'il soit en amont ou en aval, ainsi qu'aux sanctions applicables aux recouvreurs professionnels.

Il est donc indispensable que les entreprises pratiquant une activité de recouvrement amiable pour leur propre compte soient soumises aux mêmes obligations, sanctions, contrôles et enregistrements que les recouvreurs professionnels.

Pour cela, il conviendrait de :

- Modifier la définition de l'activité du recouvrement amiable de dettes (article L.22/1, 2° du Code de droit économique) : Selon cet article, l'activité de recouvrement amiable de dette se définit actuellement comme : « *toute activité exercée par une entreprise qui consiste dans le recouvrement amiable de dettes impayées pour compte d'autrui, ainsi que le recouvrement amiable de créances cédées contre rémunération* ».

La mention « *pour compte d'autrui, ainsi que le recouvrement amiable de créances cédées contre rémunération* » devrait être complétée afin de couvrir les cas où l'entreprise internalise l'activité de recouvrement amiable et donc recouvre pour son propre compte.

- Adapter l'article XIX.13 du Code de droit économique : L'article interdit de réclamer au consommateur toute indemnité ou frais pour l'intervention du recouvreur professionnel, qui effectue le recouvrement amiable *pour le compte du créancier*. Ce montant doit être complété pour couvrir les cas où la société intériorise l'activité de récupération à l'amiable et la collecte donc sur son propre compte.

Section 2. Modalités d'exercice de l'activité de recouvrement amiable de dettes

Article XIX.7-

Contrôle par le recouvreur des dettes

Toute activité de recouvrement amiable commence par le contrôle, par le recouvreur de dettes, du respect de l'article XIX.4 en ce qui concerne les montants réclamés au consommateur.

Les organisations signataires demandent de renforcer ce devoir de vérification en spécifiant dans la loi que le recouvreur devra au minimum contrôler si le montant réclamé correspond effectivement au contrat ou règlement applicable. Également, il convient de clarifier qu'il ne suffit pas de simplement vérifier (numériquement) que les plafonds de l'article XIX.4 sont respectés. En effet, il existe un risque réel que les consommateurs paient des intérêts et/ou des frais sans base contractuelle ou

réglementaire valable. Par conséquent, conformément à l'article XIX.7, les agents de recouvrement devraient être tenus de vérifier l'existence effective d'une clause d'indemnisation. Ils devraient également communiquer à ce sujet et s'y référer dans la mise en demeure. Sinon, il existe une « renversement du litige » dans laquelle toute la responsabilité à cet égard incombe au consommateur.

Ceci implique que les recouvreurs (et les créanciers) doivent disposer des pièces justificatives et que ces pièces puissent être communiquées dans le plus brefs délais, au consommateur et/ou au médiateur de dette. Voyez nos recommandations concernant le titre 3 et les recommandations concernant les causes de suspension à l'article XIX.3 et XIX.9.

Il convient également de préciser que l'obligation de vérification s'applique également si la dette initiale n'est pas soumise au régime du Titre I du Livre XIX du CDE et à l'article XIX.4 en particulier, et que le recouvrement reste à l'amiable et non fondé sur un titre exécutoire. Cela implique souvent la vérification des réglementations (locales) ou de certaines législations. Cela concerne, par exemple, les coûts pouvant être facturés conformément à l'article 177 du décret des collectivités locales flamandes avant que le directeur financier ne procède à l'élaboration d'un titre exécutoire (qui doit être prévu dans le règlement communal).

La mise en demeure par le recouvreur des dettes

Plusieurs organisations rapportent des manquements récurrents dans les mises en demeure : absence de coordonnées complètes du recouvreur, absence de la mention « Cette lettre ne concerne pas une citation au tribunal ou une saisie... », manque d'information sur la possibilité d'obtenir les pièces justificatives, sur la procédure de contestation et la possibilité de facilités de paiement malgré la clarté du Livre XIX à ce sujet.

À cet égard, nous recommandons que, en plus de guidelines et du contrôle opéré par le SPF Economie, il soit possible pour le Roi d'imposer un « avis modèle de mise en demeure » ou, au minimum, des formulations standard pour certains relevés qui doivent être comprises dans la mise en demeure conformément à l'article XIX.7.

De plus, nous plaçons pour une extension des informations qui doivent y être incluses. Premièrement, des informations sur les lieux et les possibilités d'aide et d'appel en cas de problèmes de paiement (médiation à l'amiable, règlement collectif de la dette). Actuellement, un agent de recouvrement n'est tenu d'en informer le consommateur que lors d'une visite à domicile. Ensuite, l'adresse e-mail du créancier initial et d'autres canaux de contact pour les joindre doivent être précisées.

Concernant l'énoncé « Cette lettre ne concerne pas une convocation au tribunal ni une saisie », nous plaçons pour que les avocats et les huissiers l'incluent dans toute correspondance avec le consommateur, y compris dans d'autres communications écrites après l'envoi de la mise en demeure de l'article XIX.7.

Enfin, il convient de préciser que sur la base de l'article XIX.13, aucun frais ne peut être facturé pour cette mise en demeure.

Article XIX.9

Causes de suspension- durée des suspensions

L'article XIX.9 prévoit plusieurs causes de suspension. À ce sujet, les travaux préparatoires sont ambigus sur la durée des suspensions : d'une part, l'absence de décision/réponse du créancier dans les 30 jours qui suivent la demande de plan de paiement du consommateur ou la contestation entraînent la suspension du cours des intérêts ; d'autre part, l'article XIX.9, §5 limite à 45 jours la suspension lorsque plusieurs causes se cumulent. Une clarification est nécessaire pour confirmer que la limite de 45 jours vise les cas de cumul (par exemple médiation/RCD combinée à une contestation), tandis que la limite des 30 jours est d'application uniquement pour les cas de contestation ou de demande de plan de paiement passé. L'articulation actuelle peut produire des effets illogiques lorsqu'un plan de paiement et une demande de médiation sont introduits ensemble.

Causes de suspension- lors de la demande de médiation de dettes à l'amiable et de règlement collectif de dettes, ainsi que lors du début d'une médiation de dettes à l'amiable

L'article XIX.9, § 3, 3^{ème} alinéa prévoit une cause de suspension lorsque le consommateur initie une demande de médiation de dettes auprès d'un médiateur de dettes amiable ou introduit une procédure de règlement collectif de dettes. Sur ce point, la notion de « demande de médiation » mériterait d'être précisée.

Une cause de suspension supplémentaire devra être introduite, afin de prévoir également une suspension quand le service de médiation des dettes a effectivement entamé une procédure de médiation amiable. Ainsi, le médiateur de dettes à l'amiable dispose du temps nécessaire, avant de pouvoir formuler une proposition de règlement de la dette, pour appliquer soigneusement les étapes prévues au Titre 3 sur la médiation à l'amiable de la dette : vérifier si la médiation à l'amiable est la solution la plus appropriée, établir un budget conformément au droit à une existence digne, vérifiant la légalité des dettes.

Le texte juridique actuel prévoit que l'activité de recouvrement à l'amiable ne doit être suspendue que si le consommateur informe dans les 14 jours suivant la date à laquelle le recouvreur a envoyé la mise en demeure, qu'il a initié une demande de médiation de dette ou déposé une demande de règlement collectif. Nous recommandons que cette période soit supprimée afin qu'une demande ultérieure à cet égard (ou le début d'un processus de médiation de dettes à l'amiable), après plus de 14 jours, ait également un effet suspensif.

Causes de suspension - non communication des pièces justificatives

Une cause de suspension supplémentaire devra être introduite afin de prévoir également une suspension en cas de non-communication des pièces justificatives au consommateur ou au médiateur de la dette à l'amiable. Dans ce contexte, voyez également nos recommandations sur l'article XIX.3 et sur le renforcement de l'article XIX.29 concernant le devoir d'un médiateur de dettes à l'amiable de vérifier la légalité de la dette.

De plus, ce motif de suspension ne peut pas seulement avoir d'effet dans le cas où la question est posée dans les 14 jours suivant la mise en demeure. Elle doit également se poursuivre sans limite de temps, tant que les documents n'ont pas été remis.

Motifs de suspension – demande de plan de paiement

Ce motif de suspension ne devrait pas avoir effet uniquement si la question est posée dans les 14 jours suivant la mise en demeure, comme le prévoit désormais la loi. Il doit également s'appliquer si une demande de remboursement est faite ultérieurement.

Différends : Qualité des réponses des créanciers/recouvreurs

Les réponses de créanciers/recouvreurs sont souvent lacunaires, tardives, stéréotypées, ou les poursuites sont maintenues malgré contestation. Il est recommandé d'imposer une véritable obligation de répondre dans un délai déterminé, avec une motivation prenant en compte les arguments, et de rendre effectives les sanctions en cas d'absence ou d'insuffisance de réponse. La notion de « décision relative à la contestation » au sens de l'article XIX.9, § 4 manque de clarté.

À cet égard, nous recommandons d'abord que la loi impose une obligation réelle de répondre aux litiges soulevés, en tenant compte des arguments (factuels et/ou juridiques) avancés. Cette réponse doit également être accompagnée, des preuves pertinentes (demandées). De plus, nous recommandons que la loi impose un délai de réponse raisonnable. En outre, des sanctions efficaces doivent être introduites en cas de non-réponse dans les temps et/ou en cas de violation de l'obligation réelle de répondre aux litiges. La loi devrait préciser que la poursuite du recouvrement amiable reste interdite tant que le créancier n'a pas répondu de manière argumentée et de bonne foi.

Différends dans le cadre de l'accord « le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz »

En outre, l'accord : [« Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz »](#) prévoit, à l'article 4.1.2, une suspension du recouvrement pendant le traitement de la contestation, sans limite de durée, et impose au fournisseur de préciser le montant non-contesté ; l'article 4.1.1 encadre la gestion des questions nécessitant l'intervention et l'information d'un tiers.

Il conviendrait d'intégrer ces exigences dans le CDE, en prévoyant la suspension du recouvrement jusqu'à ce que soit remise une réponse argumentée et de bonne foi, y compris lorsque des informations de tiers sont nécessaires, sans limitation de temps, et avec une indication de la part incontestée de la dette.

Articles XIX.10 à XIX.13

Une attention spécifique est demandée à l'égard de certaines pratiques d'huissiers qui, en phase amiable, répercutent des frais prévus pour la phase judiciaire. Les organisations signataires décrivent des cas observés avant le 1er octobre 2024 et attirent l'attention sur les effets du nouvel AR du 18

mai 2024, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2024, qui n'as pas su complètement mettre un terme à ces pratiques.

Le manque de clarté concernant la démarcation des phases amiable et judiciaire est utilisé par certains huissiers pour appliquer les tarif légal (en particulier les frais administratifs de 50 € l'honoraire de recouvrement) avant même la signification d'un titre exécutoire, contournant ainsi les plafonds de protection du Livre XIX du Code de droit économique pour un recouvrement à l'amiable. L'arrêté royal modifié sur les tarifs des huissiers (applicable depuis le 1^{er} octobre 2024) et/ou le Livre XIX, doivent être modifiés de manière à préciser que, tant qu'il n'y a pas de titre exécutoire, une clause indemnitaire ne peut être appliquée qu'en application des règles du Livre XIX et dans le respect de ces règles.

Chapitre 3. Des sanctions civiles

L'article XIX.14 précise que le juge PEUT considérer « que tout paiement obtenu en contravention aux dispositions des articles XIX.2, XIX.4 à XIX.8 et XIX.10 est comme valablement fait par le consommateur à l'égard du créancier et qu'il doit être remboursé au consommateur par celui en a reçu le paiement ». Aussi le deuxième paragraphe prévoit des règles comparables pour le recouvrement amiable.

Les organisations signataires demandent que cette règle soit appliquée de plein droit, et donc que le juge DOIVE appliquer la sanction prévue. Laisser la possibilité au juge crée une incertitude juridique, ce qui complique une solution amiable en cas de différends.

Titre 3. Médiation amiable de dettes

La consécration d'un Titre 3 constitue une avancée majeure, à la fois pour la légitimité de la médiation à l'amiable et pour la définition claire des droits et obligations du créancier de la personne endettée, et du médiateur (services agréés, avocats, huissiers, notaires, sous réserve de la question des coûts).

Les organisations signataires plaident pour un renforcement du dispositif :

- La mention obligatoire, dès la mise en demeure, des services auxquels le consommateur peut faire appel pour demander une médiation de dettes amiable ou un règlement collectif de dettes ou des informations à ce sujet (voire les commentaires concernant l'article XIX.7) ;
- Un motif supplémentaire de suspension lorsque le consommateur s'engage dans une médiation de dettes amiable, y compris lorsque celle-ci débute au-delà des 14 jours suivant la mise en demeure, pour une durée de trois à quatre mois (voir plus haut à l'art. XIX.9 du CDE) ;
- L'obligation pour le créancier ou le recouvreur, sur demande du service de médiation de dettes, de remettre des preuves justificatives (avec une suspension – voire commentaires sur l'article XIX.7 et l'article XIX.9) ;

- L'obligation pour le créancier ou le recouvreur de fournir des documents justificatifs à la demande du consommateur et du médiateur à l'amiable, avec suspension du recouvrement à l'amiable en cas de non-communication (voir les commentaires précédents sur l'article XIX.3 du CDE, sur l'article XIX.9 du CDE, et en vue du renforcement de l'article XIX.29 du CDE) ;
- Une meilleure effectivité du mécanisme de contestation lorsque le consommateur ou un médiateur de dettes à l'amiable soulève un litige au nom du consommateur (voir nos commentaires précédents sur l'article XIX.9, § 4).

Recommandations transversales

Information, contrôle et application uniforme des règles

Les organisations signataires recommandent que :

- le SPF Économie assure une information claire, complète et systématique à destination des consommateurs, des entreprises et des agences de recouvrement ;
- les pratiques et les conditions générales de vente fassent l'objet de contrôles réguliers par l'Inspection économique ;
- l'obligation d'inscription auprès du SPF Économie soit étendue aux huissiers de justice et aux avocats;
- les règles applicables, la compétence de l'autorité de contrôle et le régime des sanctions soient identiques pour l'ensemble des professionnels du recouvrement.

Conclusion

Les organisations signataires soutiennent l'ambition du Livre XIX.

Il reste à améliorer son effectivité et à en garantir les effets. Des ajustements ciblés sont proposés afin d'augmenter la protection du consommateur et d'assurer la lisibilité des dispositions pour l'ensemble des intervenants.

Les priorités sont :

- L'articulation du Livre XIX avec les normes sectorielles et régionales. Il est important de préciser que le Livre XIX et le Livre XI déterminent des règles générales de protection de consommateur qui doivent être respectées dans le cadre de tous les contrats B2C (et ou cela est possible dans la relation entre les créancières publiques et le citoyen),
- Renforcer la position des médiateurs et du consommateur grâce à des informations claires (notamment des clarifications sur l'étendue de la charge de la preuve et les pièces à fournir par l'entreprise, et avec la reconnaissance qu'une non-communication de telles pièces constitue une cause de suspension);
- Elargir les dispositions concernant les causes suspensives du recouvrement à des situations de médiation amiable ;

- Une meilleure effectivité du mécanisme de contestation lorsque le consommateur ou un médiateur de dettes à l'amiable soulève un litige au nom du consommateur (voir nos commentaires précédents sur l'article XIX.9, § 4).

