

Panorama de l'évolution législative en matière de lutte contre le surendettement

Les Echos du Crédit fêtent leurs dix ans. C'est une donnée incontestable. Mais la médiation de dettes a-t-elle vraiment vingt ans cette année, comme le prétend le programme de cette rencontre ?

La question doit être posée, car dans les années 1970/1980, sévissaient déjà des centralisateurs de dettes (à cette époque, le mot médiateur n'était pas encore bien connu) qui, littéralement, spoliaient des personnes en état de surendettement (ce terme non plus n'était pas encore reconnu). Ces centralisateurs de dettes recrutaient leurs clients par voie de petites annonces, en promettant de solutionner les problèmes de crédits impayés. Moyennant rémunération, ils se faisaient forts d'obtenir un aménagement des modalités de paiement de dettes. Le plus souvent, cette activité aggravait le poids de la dette de leurs clients sans leur procurer de réels avantages. Dans les pires cas, ils empochaient la commission sans avoir tenté le moindre arrangement auprès des créanciers.

L'activité en elle-même n'était pas interdite, sauf à prouver des infractions de droit commun, telles que l'escroquerie, le détournement de fonds, etc.

Cette centralisation de dettes n'est pas à confondre avec les activités de regroupement de crédits ni de recouvrements de dettes, deux activités qui, elles aussi ont généré pas mal d'abus, dans une moindre mesure sans doute.

Heureusement, parallèlement à ces activités funestes, devant la montée en puissance du surendettement, des institutions, des associations « propres » dirais-je, développaient déjà de véritables services de médiation.

Ainsi, par exemple, ici à Charleroi, le CPAS a joué un rôle pilote. Dès 1985, le Service Energie naît d'une collaboration entre le CPAS et Electrabel. Son rôle, c'est d'abord d'établir avec les familles en difficultés un plan de paiement des factures de gaz et d'électricité. Et rapidement d'autres dettes. C'est de la médiation de dettes assortie de guidance budgétaire.

Arrivent l'année 1991 et la loi sur le crédit à la consommation.

On y trouve l'interdiction de la médiation de dettes afin de mettre fin aux pratiques abusives évoquées ci-dessus. C'est une interdiction de principe, assortie des exceptions que vous connaissez.

Il faudra encore attendre quelques années pour que les autorités fédérées compétentes votent les décrets et ordonnances nécessaires pour légaliser l'action des services publics et privés de médiation de dettes. En Wallonie, c'est en 1994. 1994 - 2014 : le compte est bon : c'est bien 20 ans de médiation de dettes « légale ».

Revenons un instant à cette loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, pour dire simplement qu'elle a constitué une avancée considérable dans la lutte contre le surendettement, essentiellement dans le cadre de la prévention d'un endettement excessif. Ses dispositions furent, par la suite, régulièrement améliorées.

Les dispositions en matière de traitement curatif du surendettement étaient cependant fort limitées, même si la loi comportait une première tentative de trouver une solution à l'impossibilité de rembourser des dettes de crédit à la consommation : la procédure en demande de facilités de paiement à introduire devant le juge de paix. Cette procédure n'eut pas le succès escompté, vu son champ d'application limité.

La loi du 4 août 1992, quant à elle, a confié au juge des saisies, le pouvoir d'octroyer des facilités de paiement, en matière de crédit hypothécaire cette fois. Le champ d'application de ces deux procédures judiciaires était limité à l'une ou l'autre de ces formes de crédit.

Vers une procédure de règlement de toutes les dettes

Vu l'insuffisance de ces moyens curatifs des situations de surendettement, la nécessité d'un règlement collectif de toutes les dettes, et pas seulement de dettes de crédit, s'est rapidement imposée.

Diverses propositions de loi furent déposées. La doctrine juridique, les colloques, en particulier ceux de l'Observatoire du Crédit, les études de droit comparé, les travaux du Conseil de la Consommation, etc., ont fait progresser la réflexion : il fallait une procédure de règlement collectif de dettes devant un juge unique. Le Gouvernement avait tout en main pour déposer son projet de loi, et le faire adopter avec un énorme soutien par le Parlement. Rarement une loi fut à ce point attendue et portée par les citoyens et les politiques.

Bien entendu, la loi du 5 juillet 1998 connut ses maladies de jeunesse et fut toilettée à de multiples reprises.

Le Fonds de Traitement du Surendettement

Dès les premiers travaux d'élaboration de la loi sur le règlement collectif de dettes, est apparue la nécessité de prévoir une prise en charge des honoraires et frais des médiateurs de dettes, dans les cas où les moyens financiers disponibles de la personne surendettée font défaut, en cas de remise totale de dettes donc.

Le texte du Gouvernement ne prévoyait rien à ce sujet, faute d'accord en son sein. Et c'est donc par un amendement de la majorité parlementaire que fut créé le Fonds de Traitement du Surendettement! Selon le texte voté, son financement se calculait sur l'encours des crédits consentis par chaque prêteur. Or, les plus gros contributeurs n'étaient pas ceux qui avaient le taux de contentieux le plus élevé. Cette anomalie fut supprimée ultérieurement par l'application de ce qui fut appelé « la règle du pollueur/payeur » : grâce à une loi de réparation, la contribution au

Fonds se calcula dorénavant selon un coefficient appliqué au montant des arriérés de paiement enregistrés par chaque prêteur à la Centrale des Crédits.

Comme les prêteurs estimaient anormal de contribuer seuls au financement du Fonds, trois contributeurs furent ultérieurement ajoutés : l'IBPT (Institut belge des services postaux et des télécommunications) pour les opérateurs téléphoniques, la FSMA (Autorité des services et marchés financiers) pour les compagnies d'assurance et la Commission des jeux de hasard pour les établissements de jeux de hasard.

En 2014, les arriérés enregistrés concernant des crédits s'élèvent à plus de 3 milliards d'euros, en augmentation constante. Les recettes du Fonds calculées sur ces arriérés s'élèvent à plus de 7,5 millions d'euros.

Ces dernières années, il faut déplorer que le paiement d'une partie importante des déclarations de créances des médiateurs doive être reporté à l'année suivante. Non par manque de moyens financiers, mais en raison du plafond de paiement imposé au Fonds par le Ministre du Budget. Les médiateurs de dettes ont l'assurance d'être payés par le Fonds, mais malheureusement avec un retard impossible à combler.

A politique inchangée, on peut prévoir qu'en 2015, un sixième à peu près du montant des créances introduites par les médiateurs pourra être payé. Le solde sera reporté à 2016. Or les recettes du Fonds sont suffisantes pour honorer les déclarations de créance.

Ces recettes peuvent également être utilisées pour financer des campagnes de prévention du surendettement ; voici plus de cinq ans qu'il n'en a plus eu.

Dans le cadre du plan de lutte contre le surendettement adopté par le Gouvernement à la fin des années 90, figuraient encore deux mesures fort importantes à prendre : **créer un fichier positif des crédits et réglementer le recouvrement amiable de dettes.**

Depuis 1987 existait un fichier répertoriant les crédits en contentieux, appelé la « centrale négative » et logé à la Banque nationale. Lors des travaux parlementaires de la loi du 12 juin 1991, la question d'y adjoindre un volet positif enregistrant tous les crédits consentis aux consommateurs fut longuement débattue. Finalement, le législateur renvoya cet épineux dossier au Gouvernement, en l'autorisant à instaurer ce volet positif par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Il va sans dire que les prêteurs s'opposèrent de toute leur force et avec succès à la création de ce fichier positif.

En 2001, le Gouvernement reprit le dossier et préféra passer par une loi qui reformula totalement la réglementation applicable aux fichiers de crédit, en instaurant, dans la Centrale des Crédits aux Particuliers, ce volet positif tant attendu. Depuis 1999, les avis de règlement collectifs de dettes sont également repris dans la Centrale.

Les renseignements enregistrés dans la Centrale doivent être obligatoirement consultés par tout prêteur avant de conclure un nouveau contrat de crédit. Un outil performant de prévention de l'endettement excessif était ainsi mis en place.

Le recouvrement amiable des dettes des particuliers a été longtemps générateur d'abus. Tous les médiateurs de dettes le savent.

Il fallut cependant attendre la loi du 20 décembre 2002 pour apporter un peu plus de sécurité aux personnes sommées de s'acquitter de dettes impayées, en dehors de tout titre exécutoire. La loi prévoit explicitement 10 comportements considérés comme abusifs et donc interdits. Depuis la modification intervenue par la loi du 17 avril 2009, cette législation vise également avocats et huissiers pour certaines de ses dispositions.

Conclusion

Nous voici au terme du panorama succinct des dispositions légales et réglementaires prises par l'autorité fédérale pendant près d'un quart de siècle pour tenter d'endiguer le fléau du surendettement. L'adoption de ces mesures a réclamé beaucoup de temps, d'énergie et de persévérance. Ces mesures ont toujours été longuement négociées avec tous les acteurs, et bien sûr, fortement soutenues par les mouvements associatifs et sociaux. Les lobbys financiers, de leur côté, ont joué leur rôle; ils ont toujours été entendus, mais après des négociations parfois âpres, l'autorité a pu, quelles que soient les majorités politiques du moment, garder le cap sur cet objectif consensuel qu'est la lutte contre le surendettement.

Robert Geurts