

# Chapitre IV - Surendettement



## Table des matières

Introduction .....	75
1. Le surendettement et ses causes .....	75
1.1 Des revenus qui sont trop bas en regard des besoins .....	75
1.2 Accidents de la vie et risques sociaux classiques .....	76
1.3 Difficultés à gérer son budget.....	78
1.4 Héritage de dettes .....	78
1.5 Pratiques de recouvrement problématiques .....	79
1.5.1 Le recouvrement de dettes d'énergie, d'eau et bancaires .....	80
1.5.2 Le recouvrement de dettes fiscales .....	81
1.5.3 L'industrie de la dette .....	81
1.6 Vulnérabilités face aux pratiques commerciales agressives et trompeuses .....	84
1.7 L'ineffectivité des droits.....	84
2. Surendettement et pauvreté .....	85
2.1 Dettes de vie et de survie .....	86
2.2 L'impact psychologique des dettes.....	87
3. La lutte contre le surendettement .....	89
3.1 La prévention .....	89
3.2 Soutien et assistance dans les situations de surendettement .....	90
3.2.1 Permanences téléphoniques .....	90
3.2.2 La guidance et la gestion budgétaire .....	90
3.2.3 La médiation de dettes à l'amiable .....	91
3.2.4 Le règlement collectif de dettes.....	91
3.3 L'administration de biens.....	93
3.4 Initiatives internationales .....	94
4. Recommandations .....	96

## Introduction

Le terme 'endettement' fait référence à une situation où une personne contracte une dette auprès d'un particulier ou d'un établissement, qu'elle sera tenue de rembourser. Selon la Chambre des députés belge, le surendettement peut être défini comme « l'incapacité durable ou structurelle de faire face à ses obligations financières »<sup>1</sup> (crédits, factures, dépenses courantes). Dans le cas des personnes en situation de pauvreté, l'endettement peut devenir une question de survie, et le surendettement<sup>2</sup>, un lourd fardeau à porter.

Ce texte aborde les différentes causes du surendettement issues du croisement entre les données des Services de Médiation de Dettes agréés (SMD) et les contributions des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de ce Rapport (point 1). Il aborde ensuite le lien entre le surendettement et la pauvreté, et il parcourt la question des dettes de survie et de l'absence de choix (point 2). Il passe en revue les différents outils de la lutte contre le surendettement et leurs limites, au travers de la vision critique des associations concernées et des participants de la concertation (point 3). Enfin, le dernier point parcourt les recommandations proposées dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté (point 4).

### 1. Le surendettement et ses causes

*« On parle des dettes comme d'un problème personnel. Quand on vit dans la pauvreté et qu'on n'a pas assez d'argent pour payer ses factures, son logement, l'hôpital, sa nourriture, il ne s'agit pas d'un problème personnel. C'est un problème de société »<sup>3</sup>.*

Les déclencheurs des situations de surendettement sont souvent extérieurs et peuvent se présenter simultanément<sup>4</sup>. Ce chapitre aborde les déclencheurs de surendettement les plus récurrents issus du processus de concertation mené par le Service de lutte contre la pauvreté et des dossiers des SMD.

#### 1.1 Des revenus trop bas au regard des besoins

Les revenus trop faibles constituent la principale cause de surendettement puisqu'ils créent un déséquilibre face aux dépenses d'une personne. La problématique des faibles revenus, déjà abordée au sein du chapitre I, est souvent envisagée de manière isolée, alors qu'ils ne peuvent être pris en compte indépendamment des dépenses, qu'elles soient fixes ( les 'charges quotidiennes', comme le loyer, les déplacements, l'alimentation, les abonnements, etc.) ou variables (par exemple, les imprévus de la vie). Des dépenses trop importantes couplées à des revenus faibles peuvent rapidement devenir un fardeau trop lourd à porter pour les ménages. Un des participants à la concertation a mis en avant « l'importance d'augmenter les salaires et les allocations sociales, mais

---

<sup>1</sup> Projet de loi du 10 juin 1997 relatif au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente gré à gré des biens immeubles saisis, *Doc. Parl.*, Chambre, 1996-97, n° 1073/1, p. 3.

<sup>2</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : Combien de personnes sont-elles surendettées en Belgique ?

<sup>3</sup> Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

<sup>4</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévention et traitement du surendettement en Wallonie – Rapport d'évaluation](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 45 -48.

*cela ne suffit pas. Si les prix ne sont pas fixés, même si les salaires peuvent augmenter, les gens ne seront toujours pas en mesure de satisfaire leurs besoins, parce que les prix augmenteront également* ». Une association où les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a affirmé quant à elle qu' « *il faut agir sur les dépenses également – il faut plus de logements sociaux, par exemple. (...) les frais d'hospitalisation ou les frais scolaires à la rentrée ne sont pas évitables. L'absence de gratuité scolaire continuera à peser sur [certaines] familles* ».

Comme expliqué lors du chapitre II sur l'inflation, les années 2021 et 2022 ont mis à mal les budgets des personnes qui éprouvaient déjà de grandes difficultés pour faire face aux dépenses quotidiennes : « *quand on a un budget serré, on n'a pas assez de place pour faire face [aux] imprévus, qui arrivent tout le temps, et c'est aussi une raison d'endettement et de surendettement* » a expliqué une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent.

## 1.2 Accidents de la vie et risques sociaux classiques

Selon les dossiers des SMD, les trois déclencheurs de surendettement les plus courants sont respectivement : la perte d'un emploi, la survenance d'une maladie et les changements dans la composition du ménage et du statut.

Premièrement, la perte d'emploi entraîne une perte de revenus, soit partielle, soit totale. Cet événement peut faire basculer rapidement les ménages, et notamment les plus vulnérables, vers une situation de surendettement. En deuxième position se trouve la survenance d'une maladie, qui peut entraîner une diminution des revenus<sup>5</sup>, voire la perte d'un emploi. En parallèle, cela peut créer de nouvelles dépenses, temporaires ou permanentes, en raison des visites médicales, des traitements ou des chirurgies, des médicaments, du matériel médical (chaise roulante ou lit d'hôpital, par exemple) ou des aménagements (par exemple, rampes pour chaise roulante) dont la personne pourrait avoir besoin et qui viennent s'ajouter aux charges quotidiennes.

La survenance d'une maladie peut donc avoir un lourd impact sur les revenus mais également sur les dépenses d'une personne. Malgré l'existence d'une assurance maladie obligatoire en Belgique, les personnes peuvent être contraintes de payer des tickets modérateurs élevés (participation aux frais supplémentaires et coûts relatifs aux soins non remboursés) liés à la prise en charge de leurs frais médicaux, ce qui s'ajoute à l'impact de la maladie sur leurs revenus. Un rapport de l'Organisation mondiale de la Santé sur les soins de santé en Belgique montre que « *1,1 % des ménages sombrent dans la pauvreté ou s'y enfoncent davantage après s'être acquittés des contributions personnelles* » et « *5,2 % des ménages doivent faire face à des contributions personnelles catastrophiques* »<sup>6</sup>. Selon ce

---

<sup>5</sup> En cas d'incapacité de travail pour cause de maladie (dans le cas des employés), les personnes perçoivent un salaire complet les 30 premiers jours. Une fois la période de 30 jours dépassée, elles sont à la charge de leur mutualité : elles recevront 60 % de leur salaire pendant les six premiers mois, et à partir du septième mois, les montants de l'allocation varient notamment en fonction de la composition du ménage (chef de famille, personne isolée ou cohabitante).

<sup>6</sup> Selon le [site de l'Organisation mondiale de la santé](#), « *encourir des dépenses de santé catastrophiques signifie qu'un ménage ne peut plus se permettre de répondre à ses besoins fondamentaux – nourriture, logement et chauffage – parce qu'il doit supporter lui-même le coût de soins de santé* ».

Bouckaert N, Maertens de Noordhout C, Van de Voorde C. (2023). [Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Belgium – Executive summary](#), Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

même rapport, ce sont les tests de diagnostic et les médicaments délivrés en ambulatoire ainsi que les soins ambulatoires<sup>7</sup> qui entraînent les difficultés financières au sein des ménages les plus pauvres.

Les séparations et les divorces, abordés ici comme ‘changements dans la composition du ménage’, occupent la troisième place des accidents de la vie les plus courants ayant un impact financier majeur. Les changements dans la composition du ménage peuvent déséquilibrer le budget, en raison du changement au niveau du revenu (passage d’une situation de revenus doubles à une situation de revenu simple) ou des frais supplémentaires qu’ils peuvent engendrer (tels que les honoraires d’un avocat ou la prise en charge de la totalité du loyer) et causer des difficultés financières.

S’ajoute également le statut de cohabitant qui entrave l’aide et la solidarité<sup>8</sup> qui pourraient permettre aux personnes de surmonter ces épreuves. En effet, le statut de cohabitant a un impact majeur sur la situation des personnes car elles risquent de perdre tout ou une partie de leurs allocations si elles décident, en cas de séparation par exemple, de retourner vivre chez ses parents ou de cohabiter avec d’autres adultes pour des raisons économiques (voir chapitre I).

Dénoncé de nombreuses fois dans les travaux du Service de lutte contre la pauvreté, notamment lors du Rapport bisannuel 2016-2017 ‘Citoyenneté et pauvreté’<sup>9</sup>, le statut de cohabitant diminue drastiquement les revenus des personnes lorsqu’elles vivent ensemble. À titre d’exemple, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2023, les montants du revenu d’intégration sociale (RIS)<sup>10</sup> sont les suivants : 842,12 euros pour chaque personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes ; 1 263,17 euros pour une personne isolée ; 1 707,11 euros pour une personne qui cohabite exclusivement avec une famille à charge. La diminution des revenus en cas de cohabitation a de lourdes conséquences sur les ménages, ce qui a été illustré par un participant à la concertation : « *Un jeune couple de 17 ans avec un bébé. Ils étaient à la rue et le cousin de la fille les a hébergés. 300 euros d’allocations ont été retirés au cousin avant même que le CPAS ait statué sur l’octroi du statut de cohabitant* », ou encore un autre participant qui a expliqué qu’il « *vivait avec son fils de 22 ans et que dès que [ce dernier] a trouvé un premier travail en intérim, [le père] a reçu une lettre d’avertissement de la mutuelle lui disant que ses indemnités de la mutuelle diminueraient si le contrat de son fils devenait un CDI* ».

Lors d’une discussion de la Commission d’accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, il a été souligné que les naissances sont aussi des événements de la vie qui ont un impact important sur le budget d’une famille. Des allocations familiales et d’autres formes de soutien peuvent être accordées, mais elles ne couvrent pas entièrement les dépenses supplémentaires auxquelles une famille doit faire face.

Les situations ci-dessus peuvent arriver simultanément et impliquent un bouleversement de la situation financière du ménage. Si les personnes sont dans l’incapacité de faire face à leurs dépenses

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

<sup>9</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, pp. 48-59.

<sup>10</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?

quotidiennes, elles risquent de tomber dans un cercle vicieux où non seulement elles ne parviennent plus à rembourser leurs dettes, mais elles en contractent de nouvelles.

### 1.3 Difficultés à gérer son budget

La gestion du budget est une compétence qui s'acquiert avec le temps. Comme l'a expliqué une des participantes, *« c'est lié aux relations qu'on a en grandissant avec sa famille, ses amis, qui permettent aux gens d'apprendre à gérer leur vie »*. Il s'agit d'un apprentissage qui commence dès le plus jeune âge, sur base de l'exemple de l'entourage, et qui continue au fur et à mesure de la vie. Les personnes en situation de pauvreté peuvent être vulnérables aux difficultés liées à la gestion d'un budget. Comme l'a expliqué une participante, *« le manque de compétences est le résultat des expériences de vie »*. Un autre participant a ajouté qu'*« il y a peut-être une partie approximative, 20 % parfois, d'incompétence de la part des personnes à gérer leur budget. Il peut également y avoir 10-15 % de mauvaise évaluation quand on fait des emprunts. Pour le reste, il s'agit des aléas de la vie »*.

Néanmoins, comment gérer son budget si les revenus ne sont pas suffisants ? En effet, si la gestion budgétaire s'apprend avec le temps et au travers des expériences, il est impossible de gérer un budget avec des ressources largement insuffisantes. Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à un déséquilibre financier causé avant tout par de trop faibles revenus, qui ne leur permettent pas de couvrir tous leurs besoins. Comme l'a dit une participante, *« les revenus sont trop faibles pour toute une catégorie de personnes »* et l'éducation financière n'est pas la solution.

### 1.4 Héritage de dettes

L'héritage de dettes a été pointé du doigt comme une source de surendettement pendant le processus de concertation bien qu'il ne fasse pas partie des causes recueillies par les SMD. Une dette ne disparaît pas avec le décès du débiteur. Au contraire, elle est liée au patrimoine du défunt et fait partie de l'héritage<sup>11</sup>. Un participant à la concertation a constaté qu'*« il y a des jeunes qui héritent des dettes de leurs parents parce que ceux-ci ne sont pas solvables. Ils se retrouvent avec des dettes énormes qui ne leur appartiennent pas »*.

Les héritiers ne deviennent pas automatiquement responsables du patrimoine de leur parent décédé : la loi leur accorde la possibilité de refuser l'héritage<sup>12</sup>, de l'accepter (purement et simplement), ou de l'accepter sous bénéfice d'inventaire. Mais l'absence d'information accessible concernant la procédure de succession constitue une entrave à la prise de décisions éclairée des héritiers potentiels. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des personnes en situation de pauvreté, pour qui l'héritage de dettes peut être un point de basculement vers une situation de surendettement, comme l'a signalé un participant : *« il est plutôt question d'héritage de dettes que d'héritage quand on parle de personnes en situation de pauvreté »*. De nombreuses personnes ne connaissent pas la composition de l'héritage, ni les différentes options qui s'offrent à elles face à cette situation.

---

<sup>11</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Que deviennent les dettes d'une personne décédée ?](#)

<sup>12</sup> Droits Quotidiens - [Comment puis-je refuser une succession ?](#)

Il est essentiel de disposer d'informations correctes et accessibles pour prendre une décision éclairée lors d'une succession. Parler d'information 'accessible' dans ce contexte a un double sens. Cela fait référence au fait que l'information doit être compréhensible d'une part, mais aussi au fait qu'elle ne doit pas être conditionnée à des montants qui excluent une partie de la population d'autre part.

L'acceptation de la succession peut être signifiée au travers d'un acte authentique ou elle peut être tacite, lorsque la personne pose des actes qui supposent nécessairement son intention d'accepter l'héritage<sup>13</sup>. Des actes posés par les héritiers, comme le fait de vendre des biens qui appartenaient au défunt ou de vider une maison faisant partie de la succession, peuvent être considérés comme une acceptation tacite de l'héritage, et les créanciers pourront alors s'adresser aux héritiers pour réclamer le paiement des dettes<sup>14</sup>.

En cas d'acceptation sous bénéfice d'inventaire, un héritier potentiel qui ne connaît pas la composition de la succession peut demander à un notaire de dresser un inventaire afin d'évaluer les actifs (biens) et les passifs (dettes) qui en font partie. S'il existe des dettes, celles-ci ne seront pas récupérées sur le patrimoine personnel de l'héritier, mais seulement sur l'ensemble de la succession. Toutefois, les personnes peuvent être soumises à des droits de succession qui peuvent engendrer des dettes supplémentaires ou des ventes forcées, entravant par exemple l'amélioration de la situation en matière de logement de l'héritier.

Le refus de l'héritage et l'acceptation sous bénéfice d'inventaire nécessitent l'intervention d'un notaire, contrairement à l'acceptation pure et simple qui ne nécessite pas de formalité pour être effective. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le coût de l'intervention du notaire s'élève à un montant de 195 euros d'honoraires dans le cas des déclarations d'acceptation ou de refus. Dans le cas des renoncations, l'intervention du notaire peut être gratuite (ni les droits d'enregistrement et ni les honoraires ne sont à payer) si la succession ne dépasse pas 6 093,20 euros<sup>15</sup>. De plus, que ce soit dans les cas d'acceptation ou de renonciation, il s'agit de décisions définitives sur lesquelles il n'est pas possible de revenir. Selon les chiffres de la Fédération du notariat, de plus en plus de Belges ont recours à la possibilité de refuser une succession. Pour la période allant de mars 2018 à septembre 2023, 3 995 Belges en moyenne ont refusé un héritage chaque mois. Pour la période de janvier à septembre 2023, cette moyenne est passée à 4 292 refus par mois<sup>16</sup>. Or, malheureusement, le refus d'héritage signifie aussi qu'un héritier renonce à tous les biens d'une succession, y compris les souvenirs personnels sans valeur économique comme les photographies. Selon une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent, il arrive que des héritages soient parfois acceptés tacitement sans qu'on le veuille car les personnes emportent des souvenirs de la maison du défunt.

## 1.5 Pratiques de recouvrement problématiques

---

<sup>13</sup> Art. 4.41 al. 3, chapitre 2, sous-titre 6 du Livre 4 du Code Civil sur les successions, donations et testaments, [M.B., 19 janvier 2022](#).

<sup>14</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Que deviennent les dettes d'une personne décédée](#).

<sup>15</sup> Notaris.be - [Accepter ou refuser une succession ?](#)

<sup>16</sup> Fednot (2023). [Communiqué de presse. Tendance confirmée : de plus en plus de Belges renoncent gratuitement à une succession chez un notaire](#).

### 1.5.1 Le recouvrement de dettes d'énergie, d'eau et bancaires

Dans le point 2.1, nous verrons que les dettes liées à l'énergie sont les dettes les plus courantes dans les dossiers des SMD. En plus de la facture mensuelle, les plans de remboursement échelonné des fournisseurs d'énergie prévoient des paiements mensuels importants. Des plans de remboursement souvent irréalistes, sur une durée trop courte, peuvent mettre en difficulté les personnes à faibles revenus<sup>17</sup>. Des plans de paiement adaptés au budget du ménage sont donc très importants.

L'un des outils visant à réduire les problèmes de paiement des ménages vulnérables est l'utilisation de compteurs à budget et de compteurs à prépaiement. Toutefois, ces dispositifs peuvent avoir un impact majeur sur l'accès à l'énergie. Bien que ces instruments permettent d'éviter l'accumulation de dettes, ils peuvent conduire ces ménages à devoir choisir entre se priver ou s'endetter sur d'autres postes de dépenses. Dans le cas des compteurs à prépaiement pour l'électricité et le gaz sans fourniture minimale<sup>18</sup> et lorsque le ménage ne peut pas recharger le compteur en raison de problèmes budgétaires, le ménage risque de manquer d'énergie<sup>19</sup>. « *Si on n'a pas d'argent pour recharger le compteur, alors il s'arrête. Mais ce n'est pas les sociétés ou le gouvernement qui l'arrêtent, c'est la personne elle-même qui le fait parce qu'elle n'a plus les moyens pour qu'il continue à fonctionner* ». Fin 2022, la Wallonie comptait 33 337 compteurs à budget actifs pour l'électricité et 21 252<sup>20</sup> compteurs à budget actifs pour le gaz. Quant à la Flandre, elle comptait 49 168<sup>21</sup> compteurs à budget actifs pour l'électricité en 2022. Ce système n'existe pas dans la Région de Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les difficultés de paiement liées à la fourniture en eau, les autorités wallonnes et flamandes ont prévu la possibilité d'installer un limiteur de débit hydraulique<sup>22</sup>. Néanmoins, les participants à la concertation ont déjà dénoncé que cette mesure équivaut, en pratique, à un accès très minimal à l'eau pour les ménages ayant des difficultés de paiement. Cet accès très minimal satisfait très difficilement les besoins essentiels des personnes<sup>23</sup>. Cet avis est partagé par différents acteurs<sup>24</sup>.

Un membre de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté a également soulevé la question de savoir comment les banques traitent les arriérés sur les prêts immobiliers et

---

<sup>17</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, note non publiée, 27 février 2015, p. 4.

<sup>18</sup> Pour des raisons techniques, il n'est pas possible de prévoir un raccordement avec une fourniture minimale dans le cas des compteurs à budget pour le gaz.

<sup>19</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 168.

<sup>20</sup> CWAPE (2022). *Rapport annuel spécifique 2022 concernant l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, Namur, CWAPE, pp. 43-49.

<sup>21</sup> VREG (2023). *Sociaal Rapport, Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022*, Bruxelles, VREG, pp. 41-43.

<sup>22</sup> Article R.270bis-13 du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, 31 août 2016. [Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2016 modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne les conditions de distribution publique d'eau](#), M.B., 12 septembre 2016.

Vlaamse Milieumaatschappij (2023). *Algemeen waterverkoopreglement*, Aalst, Vlaamse Milieumaatschappij.

<sup>23</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 35.

<sup>24</sup> Voir [Le Médiateur](#) et [Vivre Ensemble](#).

les prêts à la consommation : « *Elles pourraient envoyer un rappel après seulement 14 jours mais elles attendent délibérément un mois afin de pouvoir facturer immédiatement des intérêts de retard. Ce genre de pratique en dit long sur la volonté des grands secteurs de réellement faire quelque chose pour résoudre ce problème* ».

### 1.5.2 Le recouvrement de dettes fiscales

Les dettes fiscales ou les dettes dues aux pouvoirs publics, comme l'Impôt des Personnes Physiques (IPP), les taxes régionales et communales, les amendes pénales, le précompte immobilier ou la taxe de circulation, représentaient 75,2 % pour la Wallonie et 41,36 % pour la Flandre en 2018 des dettes hors crédits. Lorsque les personnes ont des problèmes de paiement, elles sont confrontées aux pratiques du service de recouvrement des autorités fiscales, qui entraînent des frais, des intérêts et des amendes supplémentaires<sup>25</sup>, augmentant de manière exponentielle le montant de départ. Le Médiateur fédéral a également souligné que le service en question peut être moins sensible aux difficultés d'ordre social<sup>26</sup>. D'autre part, le paiement d'impôts constitue une grande source de stress pour les personnes en situation de pauvreté en raison des possibles conséquences d'une erreur dans leur déclaration fiscale, comme l'explique le Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté<sup>27</sup>.

Concernant le rôle du gouvernement en tant que créancier, une association a dénoncé dans la concertation qu'il « *donne souvent le mauvais exemple. En effet, lorsque les gens ne paient pas à temps leur impôt sur le revenu des personnes physiques, leur taxe communale, leur taxe de circulation ou, en Flandre, leur prime annuelle de soins de santé, une procédure stricte est appliquée. Une dette initiale qui n'est pas payée dans un délai d'un mois, par exemple, est augmentée par le biais d'amendes et d'intérêts. La dette s'alourdit donc très rapidement. Contrairement à ce qu'il se passe pour d'autres dettes, pour lesquelles le créancier doit d'abord s'adresser au tribunal pour obtenir l'intervention d'un huissier et une saisie, la plupart des administrations publiques peuvent passer cette étape. Dans un court laps de temps, après avoir envoyé deux avis ou rappels, elles peuvent faire appel à un huissier qui se rend au domicile et saisit les biens mobiliers. Cette intervention augmente les coûts. D'une part, les pouvoirs publics provoquent l'endettement des personnes ; d'autre part, ils doivent leur venir en aide en finançant des mesures de désendettement* ».

### 1.5.3 L'industrie de la dette

'L'industrie de la dette' fait référence à l'ensemble des pratiques problématiques et abusives qui sont parfois utilisées dans le cadre du recouvrement de dettes. Ce secteur est aujourd'hui devenu très

---

<sup>25</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2004). [9<sup>ème</sup> rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale](#), Bruxelles, Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, pp. 93-94.

<sup>26</sup> Le Médiateur fédéral (2018). [Dettes Fiscales, la stratégie de recouvrement du SPF Finances](#), Bruxelles, le Médiateur fédéral, pp. 26-31.

<sup>27</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 71-72.

lucrative mais certaines pratiques engendrent parfois d'importantes conséquences financières pour les personnes en prise avec des dettes qu'elles n'arrivent pas à rembourser rapidement.

L'une des méthodes utilisées pour recouvrer les dettes est le système du 'no cure, no pay'. Comme l'explique le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit d'un « *modèle économique dans lequel l'huissier de justice propose son intervention pour l'ensemble de la procédure de recouvrement (phases amiable et judiciaire confondues), soit gratuitement, soit moyennant un prix forfaitaire (généralement très bas) par dossier. Que l'huissier récupère ou non le montant de la créance, le créancier ne devra payer que le montant forfaitaire convenu. L'huissier se rémunère, lui, en répercutant ses frais directement sur les débiteurs. Lorsque le contentieux porte sur des milliers de dossiers, l'huissier de justice s'assure, par ce système, de 'remporter' le contrat car il propose ses services à un tarif 'très bas' et de récupérer sur la masse des débiteurs solvables, les frais exposés dans les dossiers où le débiteur est insolvable* ». <sup>28</sup>

Cette pratique, couramment proposée aux créanciers par certaines études d'huissiers, a de lourdes conséquences pour les débiteurs. Les participants à la concertation ont insisté sur les coûts excessifs qui sont souvent associés aux huissiers. Ces coûts « *peuvent aller jusqu'à quelques centaines d'euros à chaque fois* » en raison de la multiplication des actes posés et du manque de transparence <sup>29</sup> qui y est associé. Certains huissiers factureraient des frais injustifiés ou difficiles à comprendre en raison de la terminologie employée. Une association explique que « *parfois, une petite somme au départ se transforme en un gros montant à cause des intérêts qui s'accumulent* ». Un représentant de la Chambre nationale des huissiers de justice précise : « *La grande majorité des huissiers de justice exercent leurs fonctions légales de manière correcte, honorable et sociale. Quelques-uns abusent du système et jettent injustement le discrédit sur tout un groupe d'huissiers de justice. Ces abus doivent évidemment être sanctionnés sévèrement* ».

Lors de la journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', organisée en décembre 2022 par l'Institut de formation judiciaire et le Service de lutte contre la pauvreté, le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale a illustré certains de ces abus. A été cité l'exemple d'un recouvrement amiable avec plan de paiement où l'huissier a profité de l'occasion pour facturer des frais après chaque mensualité. Cela a porté les frais à 72,24 euros pour un montant initial dû de 55 euros, portant ainsi les frais à plus de 130 % du montant initial. Un autre exemple a montré que dans le cadre d'une procédure judiciaire les frais peuvent être encore plus extrêmes. Dans le cas en cause, le débiteur a reçu une assignation pour un montant impayé de 31,72 euros, après quoi le montant à payer est passé à 1 063,23 euros en raison des intérêts, des frais de justice et des frais d'encaissement facturés par l'huissier <sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2022). *Présentation 'Pauvreté et surendettement'*, Journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', Institution pour la Formation Juridique et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 5 décembre 2022, Bruxelles.

<sup>29</sup> Institut des comptes nationaux (2023). [Le fonctionnement de marché du secteur des huissiers de justice en Belgique](#), Bruxelles, Séverine Waterbley.

<sup>30</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2022). *Présentation 'Pauvreté et surendettement'*, Journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', Institution pour la Formation Juridique et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 5 décembre 2022, Bruxelles.

L'utilisation de menaces pour faire pression sur les débiteurs constitue une autre pratique problématique et semble être une habitude chez certains agents de recouvrement. Comme l'a expliqué une organisation, « *la saisie est parfois utilisée comme moyen de pression. Si les revenus sont trop faibles pour y toucher, la saisie est parfois annoncée sans aucune intention de la réaliser* ». Dans le cas où les revenus sont protégés, une autre organisation a signalé qu'« *il peut y avoir des saisies mobilières, même si les biens n'ont aucune valeur. L'huissier va faire pression, c'est la 'saisie pression' pour reprendre le terme utilisé par les huissiers eux-mêmes* ». De plus, une autre organisation explique que la peur causée par la menace de saisie encourage les gens à « *faire des offres de remboursement d'emblée, laissant moins de revenus disponibles chaque mois que ce à quoi ils ont droit* », ce qui affaiblit encore plus la situation financière des débiteurs.

Les participants à la concertation ont insisté sur le besoin urgent de lutter contre l'industrie de la dette : il est nécessaire d'encadrer les différents acteurs et de lutter contre les pratiques abusives. Cela passe notamment par l'établissement d'un code déontologique contraignant, par le rétablissement d'une liste des comportements interdits en matière de recouvrement amiable qui soit disponible au public, et par une diminution des plafonds fixés pour les pénalités en cas de retard de paiement<sup>31</sup>. De plus, les associations insistent sur la « *centralisation de tous les actes d'huissier. (...) Il faudrait que tous les exploits d'huissier pour des dettes différentes soient joints afin de limiter les coûts pour la personne endettée* », ce qui constituerait un élément important pour remédier à cette situation. En outre, il est nécessaire de doter les procès-verbaux de carence – un document permettant de constater que les biens meubles saisissables n'ont aucune valeur marchande - d'un caractère obligatoire afin d'assurer leur utilisation et de protéger le débiteur contre les menaces des saisies mobilières.

Plusieurs avancées ont eu lieu dans ce sens récemment dans le cadre du recouvrement de dettes, notamment l'adoption d'une loi par le Parlement fédéral mettant à jour la liste de biens insaisissables<sup>32</sup>. En outre, en mai 2023, la loi insérant le livre XIX 'Dettes du consommateur' dans le Code du droit économique<sup>33</sup> a apporté de nombreux changements au système de recouvrement de dettes. De plus, le statut des huissiers de justice a récemment été revu<sup>34</sup> et un conseil disciplinaire pour ces derniers et pour les notaires a été créé<sup>35</sup>. Bien que ces changements soient importants, ils restent tout de même insuffisants ; selon les organisations de lutte contre la pauvreté, c'est l'ensemble du système de recouvrement qui doit être revu.

Notons toutefois que « *si l'existence de dérives ne peut être passée sous silence, force est de constater que, dans la majorité des cas, elles ne sont le fait que d'une minorité d'huissiers, particulièrement actifs, qui par amalgame, entraînent avec eux dans la tourmente et le discrédit, la profession toute*

---

<sup>31</sup> BAPN, SAM et al. (2023). [Communiqué de presse – Lutte contre le business de la dette](#).

<sup>32</sup> Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les biens insaisissables, *Doc. Parl.*, Chambre, 2023, n° 0373/003.

<sup>33</sup> [Loi du 4 mai 2023 portant insertion du livre XIX 'Dettes du consommateur' dans le Code de droit économique](#), *M.B.*, 23 mai 2023.

<sup>34</sup> [Loi du 26 décembre 2022 portant réforme du statut des huissiers de justice et autres dispositions diverses](#), *M.B.*, 30 décembre 2022.

<sup>35</sup> [Loi du 22 novembre 2022 portant modification de la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat, introduisant un conseil de discipline pour les notaires et les huissiers de justice dans le Code Judiciaire et des dispositions diverses](#), *M.B.*, 22 décembre 2022.

*entière* »<sup>36</sup>. Les actions entamées par la profession afin de tenter de lutter contre cette problématique sont nombreuses<sup>37</sup> et méritent d'être prises en compte. Il n'en reste pas moins qu'une réforme du système est nécessaire afin d'éliminer complètement les abus. Ainsi, les frais que les huissiers doivent facturer dans le cadre des procédures de recouvrement judiciaire et de saisie pourraient être rendus plus transparents et moins onéreux. Actuellement, ces frais sont élevés même lorsqu'il n'y a pas d'abus<sup>38</sup>.

## 1.6 Vulnérabilités face aux pratiques commerciales agressives et trompeuses

Les personnes en situation de pauvreté peuvent être plus vulnérables aux dettes causées par des pratiques commerciales trompeuses sur internet, dont les offres sont souvent assorties d'une option de paiement différé. On peut par exemple citer les offres 'gratuites' en ligne, qui deviennent ensuite payantes (abonnements YouTube, Netflix, etc.) et qui sont difficiles à résilier. En outre, les personnes sont constamment exposées à la publicité ciblée, ce qui augmente les risques d'arnaques en ligne et de *phishing*. S'ajoutent également la grande variété de facilités de paiement (par exemple, Afterpay ou Klarna, qui permettent de payer en différé), les nombreux moyens de paiement numériques disponibles (cartes de crédit issues par des entités bancaires et des grandes enseignes commerciales) et les incitations aux crédits à la consommation de la part des banques et des enseignes commerciales (voir chapitre V).

## 1.7 L'ineffectivité des droits

Nombreux sont les éléments qui entravent l'effectivité de l'accès à l'aide autour de l'endettement. Comme l'a expliqué une association, « *on peut très bien savoir qu'une aide existe mais ne pas la demander pour toute une série de raisons : on a honte, la procédure ou les documents administratifs sont trop compliqués, etc* ». S'ajoutent également les longs délais d'attente chez les SMD. Les moyens financiers et humains limités représentent des obstacles importants pour le traitement efficace des dossiers. Par ailleurs, les médiateurs de dettes soulignent que si les personnes pour lesquelles ils interviennent souhaitent que les problèmes d'endettement soient résolus rapidement, de leur côté, ils ont besoin de temps pour analyser la situation<sup>39</sup>.

La crainte des effets pervers est un point important lié à l'ineffectivité des droits, avec principalement le constat selon lequel de nombreuses personnes ne réalisent pas (ne peuvent pas réaliser) leurs droits. En particulier, la réputation du règlement collectif des dettes est à la source de certaines craintes qui empêcheraient certaines personnes de faire appel à l'aide. Malgré l'effort d'information et de sensibilisation acharné de plusieurs associations, le secteur de la médiation de dettes reste plutôt méconnu. Une organisation a signalé que les personnes « *sont souvent déjà aux prises avec des*

---

<sup>36</sup> Thibaut, S. et Jeanmart, C. (2022). "[Chapitre 7 : les huissiers de justice et les ménages précarisés](#)" dans *Pauvreté et justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 261.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> BAPN et al. (2023). [Lutter contre le surendettement : Pour un système digne et efficace. Avis des organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#), Bruxelles.

<sup>39</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2022). « [Où sont les surendettés ?](#) » *Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique*, Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p. 18.

*niveaux d'endettement élevés et des problèmes complexes* » lorsqu'elles finissent par chercher de l'aide, ce qui a été confirmé dans un rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>40</sup>. Parallèlement, les personnes peuvent éprouver un important sentiment de honte lorsqu'elles doivent faire appel à des professionnels, ce qui les empêche de pousser la porte des services d'aide. Devoir expliquer sa situation financière et justifier ses choix à une tierce personne peut être infantilisant ou vécu comme tel. De plus, les individus peuvent également faire l'objet de jugements et de messages culpabilisants, qui impactent lourdement l'estime de soi (voir chapitre VI).

## 2. Surendettement et pauvreté

Sur la base des données collectées par les SMD, il est possible de dresser un profil socio-économique des personnes qui demandent de l'aide dans le cadre d'une ou plusieurs dettes<sup>41</sup>. Ce sont principalement les personnes isolées (38,9 % en Wallonie, 45 % à Bruxelles et 48,8 % en Flandre) et les familles monoparentales (22,9 % en Wallonie et 23 % à Bruxelles, et 20 % en Flandre) qui sont très vulnérables aux situations problématiques d'endettement. Le niveau d'instruction semble également être un facteur déterminant : en Wallonie, 51,8 % des personnes qui font appel aux SMD sont sans diplôme ou ont un diplôme de l'enseignement primaire; 54 % sont peu scolarisées et ne disposent pas d'un diplôme du secondaire supérieur à Bruxelles; 10,8 % disposent au maximum d'un diplôme primaire en Flandre, et 48,7 % disposent au maximum d'un diplôme secondaire. Enfin, la grande majorité des ménages enregistrés par les SMD comptent des personnes qui ne travaillent pas : 69,7 % en Wallonie, 62 % à Bruxelles et 70 % en Flandre<sup>42</sup>.

S'il faut éviter l'amalgame entre surendettement et pauvreté, force est de constater qu'il existe un croisement important entre le profil des personnes qui font appel aux SMD et le profil des personnes en situation de pauvreté. Un rapport récent sur les SMD flamands a révélé que : « *les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement ou d'un revenu faible ou précaire (par ex. travail temporaire) restent le groupe le plus important dans le cadre de l'aide autour de l'endettement. Elles ont un déficit structurel de revenu pour payer leurs besoins de base* »<sup>43</sup>. Dans ce point, le problème du surendettement est abordé du point de vue des personnes vivant dans la pauvreté.

---

<sup>40</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en Région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, p. 30.

<sup>41</sup> Les questions posées au sein des différentes enquêtes citées ci-dessous ne sont pas identiques. Certaines estimations ont été faites lorsque les questions étaient différentes afin de pouvoir comparer les informations collectées.

<sup>42</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 4-14.

SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018 : Onderzoeksrapport](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, pp. 14-22.

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, pp. 12-19.

<sup>43</sup> SAM, steunpunt Mens en Samenleving, (2023). [Gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening in Vlaanderen. Gegevens 2019-2022](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, p. 47. Cette publication ne

## 2.1 Dettes de vie et de survie

Contrairement aux catégories de population plus aisées, qui s'endettent généralement en contractant des crédits, les personnes en situation de pauvreté peuvent parfois s'endetter afin de subvenir à leurs besoins de base. Le groupe de dialogue du projet de recherche-action 'Une autre approche des Indicateurs de pauvreté : recherche – action – formation' du Service de lutte contre la pauvreté a relevé comme particulièrement problématique la catégorie de dettes qui relève des besoins ou droits fondamentaux tels que la santé, l'enseignement, le logement, l'énergie et les télécommunications<sup>44</sup>. Dans ce cadre, en 2021 la Centrale des crédits aux particuliers a précisé que : « 37,4 % des personnes font appel à la procédure de règlement collectif de dettes sans qu'aucun défaut de paiement sur un contrat de crédit n'ait été enregistré. Les consommateurs doivent en effet faire face à d'autres difficultés de paiement, par exemple, des dettes en rapport avec les soins de santé, les factures d'énergie, de téléphonie, des dettes de loyer ou fiscales »<sup>45</sup>.

Les trois types de dettes hors crédit qui reviennent le plus fréquemment dans les dossiers des SMD, tant en Wallonie<sup>46</sup> qu'en Flandre<sup>47</sup>, sont :

- les dettes d'énergie<sup>48</sup> ;
- les dettes de soins de santé ;
- les dettes de télécommunication.

Aucune enquête de ce type n'a été réalisée en Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, un rapport réalisé par l'Observatoire de la Santé et du Social<sup>49</sup> auprès de SMD agréés de quatre CPAS en Région bruxelloise en 2018 montre que les dettes résultant de besoins fondamentaux représentent 57 %<sup>50</sup> de l'ensemble des déclencheurs de surendettement cités dans leurs dossiers.

---

présente que brièvement le profil des familles prises en charge pour une aide concernant leur surendettement. Les chiffres de 2018 ont donc été utilisés pour décrire le profil socio-économique des demandeurs.

<sup>44</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 66-67.

<sup>45</sup> Centrale des crédits aux particuliers (2021). [Statistiques 2021](#), Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, p. 12.

<sup>46</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 22-26.

<sup>47</sup> SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverleninganno 2018](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, pp. 29-30.

L'ensemble des questions des deux enquêtes ne sont pas identiques. Certaines estimations ont été faites lorsque les questions étaient différentes afin de pouvoir comparer les informations collectées.

<sup>48</sup> Gaz, électricité, chauffage (mazout, charbon, bois), etc. Les dettes d'eau sont comprises dans les dettes d'énergie dans les dossiers flamands, ce qui n'est pas le cas dans les dossiers wallons. Les dettes d'eau en Wallonie représentent 33,9 % et occupent la 4<sup>ème</sup> place des dettes hors crédit les plus récurrentes dans les dossiers des SMD agréés wallons.

<sup>49</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, pp. 22-26.

<sup>50</sup> Cela concerne uniquement les données provenant des services de médiation de dettes agréés des CPAS de Bruxelles-Ville, Forest et Woluwe-Saint-Lambert, en 2018, et basées sur un échantillon de 1 595 personnes. De plus, il convient de mentionner que le sous-chapitre 'Types de dettes perçus comme éléments déclencheurs du

La crise énergétique qui s'est installée depuis 2021 a lourdement impacté le budget des ménages et a accentué les difficultés des plus vulnérables. Ainsi, une enquête d'ING<sup>51</sup> publiée en novembre 2022 montre que neuf Belges sur dix utilisent des stratégies pour réduire leurs dépenses énergétiques, et que six sur dix économisent sur leurs dépenses quotidiennes telles que la nourriture. En 2018 déjà, les dettes énergétiques constituaient jusqu'à 56,2 % en Wallonie et 40,8 % en Flandre des dettes hors crédit.

Le risque de pauvreté étant plus important chez les locataires<sup>52</sup>, les dettes de logement sont un problème récurrent auprès des SMD. En 2018, elles revenaient dans 16,8 % des dossiers pour la Wallonie et dans 37,6 % pour la Flandre. Il ressort de l'enquête réalisée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale<sup>53</sup> que dans les dossiers des trois services interrogés, 89 % des personnes sont locataires, dont 65 % dans le marché locatif privé et 24 % dans le marché locatif public (essentiellement logement social). De même, l'enquête réalisée en 2018 par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en Wallonie montre que la majorité (près de deux-tiers) des personnes consultant un SMD sont des locataires d'un immeuble privé (61,5 %) et qu'un ménage sur cinq (20,3 %) habite dans un logement social ou à loyer modéré<sup>54</sup>.

Scinder purement et simplement les dettes qui relèvent de la consommation et celles qui relèvent des besoins de base et des droits fondamentaux rend invisible une partie de la problématique. A titre d'exemple, une famille « *a été obligée de reprendre un deuxième crédit pour pouvoir acheter les lits pour les enfants, alors que les parents savaient très bien qu'ils n'allaient pas pouvoir les rembourser, mais ils ne pouvaient pas faire autrement* » afin d'éviter que leurs enfants soient placés. En effet, une dette de consommation peut parfois cacher une dette liée aux besoins de base et aux droits fondamentaux. Aussi est-il difficile de faire une simple distinction entre les deux.

## 2.2 L'impact psychologique des dettes

Être en situation de pauvreté, c'est « *sans cesse faire des 'choix', qui sont plutôt des renoncements* », comme l'a formulé une participante à la concertation. Ces '*renoncements*' constituent en réalité des privations que les personnes en situation de pauvreté s'infligent afin d'essayer de s'en sortir. Une participante a signalé que « *sur la question de la privation et du choix, le caddy est clairement plus petit qu'avant, le budget était pourtant déjà serré* ». Une autre participante a affirmé que « *beaucoup de personnes endettées se privent de médecin pour pouvoir payer leurs factures* ».

Comme l'a illustré une participante « *quand on est endetté, cela a des répercussions sur d'autres domaines, ce sont d'autres factures qui ne seront pas payées* ». Les revenus insuffisants contraignent

---

surendettement' est marqué par un certain degré de subjectivité : il ne s'agit pas de l'ensemble des dettes de la personne ayant fait appel aux services de médiation de dettes, mais de son appréciation concernant les dettes qui ont déclenché la situation de surendettement.

<sup>51</sup> ING (2022). [Enquête ING auprès des consommateurs, Les Belges se serrent la ceinture](#), Bruxelles.

<sup>52</sup> Baromètre de la pauvreté - [Risque de pauvreté pour le locataire/propriétaire](#).

<sup>53</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, p. 15.

<sup>54</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2018). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p. 10.

les individus à faire des 'choix' impossibles afin de décider quelle facture est la plus importante à payer. Ces situations sont des sources de stress et de fatigue, qui font que les personnes en situation de pauvreté tirent constamment sur la corde : elles sont toujours plus fatiguées, toujours plus malades et deviennent toujours plus vulnérables. Cela, combiné à l'absence de choix, conduit les personnes en situation de pauvreté à faire des 'mauvais choix' et à s'endetter. L'endettement peut alors être une question de survie. Un participant a affirmé que « *les gens vivent de crédits, ils connaissent les conséquences. C'est ce qu'on leur fait vivre qui les force à agir de la sorte. Les personnes pourraient mieux s'en sortir si elles avaient un meilleur revenu* ». Une association a expliqué que « *parfois les gens n'ont pas le choix de faire autrement, malgré toute l'information disponible. Parfois, les individus savent qu'ils font un mauvais choix qui va aggraver leur situation, mais ils en n'ont pas d'autre* ».

Ainsi, vivre dans une situation de précarité prolongée peut être à la source de comportements qui renforcent les difficultés rencontrées. Cela peut également constituer un obstacle important à la mise en place d'une planification à long terme qui permettrait d'améliorer la situation. En effet, il est complexe de suivre un plan à long terme quand les moyens ne sont pas au rendez-vous, et que l'urgence, le stress et la fatigue font partie du quotidien. Le manque de motivation et d'efficacité, les difficultés de planification, les oublis et les 'mauvais' choix sont souvent perçus comme les 'causes de la pauvreté'. Les personnes en situation de pauvreté sont jugées incompetentes dans la gestion de leur budget<sup>55</sup> et ce, en raison d'une 'consommation irréfléchie de biens superflus', qui serait à la source du problème d'endettement<sup>56</sup>. Mais il s'agit en fait des conséquences directes de la pauvreté.

En outre, les stéréotypes et les préjugés ont un lourd impact sur la santé mentale des personnes et peuvent davantage complexifier l'appel à l'aide. La stigmatisation dont sont victimes les personnes en situation de pauvreté surendettées suscite un sentiment de honte qui « *est dû au fait qu'[elles] sont constamment jugé[e]s, comme [si elles] avaient fait plein d'erreurs dans leurs vies et qu'[elles] ne savaient pas gérer leur budget, alors que ce n'est pas le cas* ». Un participant à la concertation a ajouté que « *les gens ne vont pas aller spontanément vers la médiation de dettes à l'amiable ou le règlement collectif de dettes car ils sont déjà dans une situation difficile, et le regard de la société pèse sur eux* ».

Ensuite, la peur constitue un autre impact psychologique souvent présent dans les situations de surendettement. Que ce soit la peur d'être endetté, la peur d'être jugé ou la peur entraînée par la réputation du système de recouvrement, il s'agit d'un frein important pour les demandes d'aide comme l'a illustré une participante dont un « *proche a des problèmes de santé et cela génère des frais. De ce fait, il est en situation de surendettement mais il a peur de se faire aider car il ne veut pas se retrouver dans une situation où il n'a plus de quoi vivre. J'ai essayé de le convaincre de se faire aider mais il a peur qu'on lui prenne tout ce qu'il possède* ».

Le manque chronique d'argent engendre un état de stress et d'inquiétude permanent, qui force et maintient les individus dans un état de survie. Les recherches montrent que ce phénomène entraîne une accapitation de l'attention et de l'espace mental des individus par des problèmes immédiats<sup>57</sup>. Du fait que certains problèmes sont ressentis comme étant plus urgents en raison de leur

---

<sup>55</sup> Voir point 1.3.

<sup>56</sup> Le Forum - Bruxelles contre les inégalités (s.d.). *Pauvrophobie, Petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Bruxelles, Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, pp. 380-383.

<sup>57</sup> Mani A., Mullainathan S., Shafir E., Zhao J. (2013). *Poverty impedes cognitive function*, New York, Science ; Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2012). *Some consequences of having too little*, New York, Science ; Sheehy-Skeffington J., Rea J. (2017). *How poverty affects people's decision-making processes*, York, JRF, pp. 13-18. Banerjee A., Duflo E. (2012). *Repenser la pauvreté*, Paris, éditions du Seuil.

immédiateté, ils capturent davantage l'attention des personnes, qui s'y investissent plus intensément afin de les résoudre<sup>58</sup>. Cependant, cet investissement signifie que d'autres problèmes peuvent être laissés de côté. Or, il se peut que les problèmes les plus urgents ne soient pas les plus importants, comme l'a illustré une association : « *La pression des saisies mobilières amène les personnes à payer l'huissier le plus agressif, mais pas nécessairement la dette la plus importante, comme leur loyer, le gaz ou l'électricité* », ce qui implique des lourdes conséquences pour un ménage à budget serré. Néanmoins, ce constat ne s'applique pas uniquement à la pauvreté, mais plus largement au fait de manquer de quelque chose, et les effets que cela peut avoir sur les capacités cognitives des personnes<sup>59</sup>. Ainsi, le manque de nourriture et le manque de temps produisent le même type d'effets<sup>60</sup>. La recherche a prouvé qu'une personne qui a faim sera plus concentrée sur les éléments liés à la nourriture, ou qu'une personne qui manque de temps portera davantage d'attention aux échéances les plus urgentes. La conclusion de ces études est que les personnes vont se concentrer davantage sur les aspects saillants de la précarité (au sens large) : « *Que les riches aient trop peu de temps ou que les pauvres aient trop peu d'argent, c'est cette précarité qui est à l'origine d'un certain type de comportement. Mais si le manque de temps peut être résolu en disant 'non' pour une fois, on ne peut pas simplement ne pas être pauvre pour une fois. Le manque d'argent est à l'origine du problème. Il condamne les gens à faire des choix qu'ils ne feraient pas ou qu'ils feraient différemment dans d'autres circonstances* »<sup>61</sup>.

Un participant à la concertation a affirmé que « *les personnes en situation de pauvreté ne choisissent pas d'être pauvres ou endettées, même si la société pense souvent que c'est le cas* ». Le surendettement, tout comme la pauvreté, sont des cercles vicieux qui s'auto-alimentent. En définitive, et comme l'a dit un participant, « *si les gens disposaient des moyens dont ils ont besoin, alors ils n'auraient peut-être pas besoin de s'endetter pour donner à manger à leurs enfants (...) Il y a des gens qui ne savent pas faire autrement et pour qui c'est vital* ».

### 3. La lutte contre le surendettement

La lutte contre le surendettement commence par la prévention, pour éviter que les personnes et les ménages tombent dans la spirale du surendettement. Selon les services d'aide en matière d'endettement, la prévention devrait être davantage priorisée dans notre société. Pour les personnes qui rencontrent des difficultés d'endettement, plusieurs outils sont disponibles afin de leur permettre de retrouver l'équilibre financier. Elles peuvent faire appel à différents professionnels, en fonction des problèmes qu'elles rencontrent et de la gravité de leur situation.

#### 3.1 La prévention

L'augmentation des revenus, le renforcement des droits sociaux (augmenter le nombre de logements

---

<sup>58</sup> Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2021). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

<sup>59</sup> « *Ce sont les capacités de notre cerveau qui nous permettent d'être en interaction avec notre environnement : elles permettent de percevoir, se concentrer, acquérir des connaissances, raisonner, s'adapter et interagir avec les autres* », [Centre ressource réhabilitation - Les fonctions cognitives](#).

<sup>60</sup> Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2021). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

<sup>61</sup> Van Lancker, W. (2023). "[Kinderarmoede: 'Te weinig geld is de basis van het probleem'](#)", *Sociaal.net*.

sociaux, garantir la gratuité scolaire, améliorer la prise en charge des soins de santé, etc.) et un meilleur contrôle des prix occupent une position prioritaire dans le cadre de la lutte contre le surendettement. En effet, rappelons-le, les revenus insuffisants constituent la principale source du surendettement en ce qu'ils engendrent le déséquilibre financier qui fait tomber les personnes dans la spirale de la dette.

Parallèlement à cela, l'accompagnement financier a été mis en avant comme un levier qui permettrait de limiter le nombre de situations dramatiques. Une organisation a proposé d'investir dans « *des formes complémentaires de conseil, comme les séances de groupe ou le travail en binôme* » afin d'alléger la charge des principaux acteurs de l'aide contre le surendettement, tout en renforçant la solidarité et l'aide mutuelle. Une autre organisation a insisté sur le fait que « *l'automatisation des droits permettrait de dégager du temps des travailleurs sociaux pour aller rencontrer la personne et travailler avec elle* ».

## 3.2 Soutien et assistance dans les situations de surendettement

### 3.2.1 Permanences téléphoniques

En Wallonie, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement propose des permanences téléphoniques<sup>62</sup> afin de fournir du conseil juridique concernant les difficultés financières, l'endettement et l'aide disponible. Il s'agit d'un service gratuit disponible pour les particuliers, les indépendants, les entreprises et les professionnels qui aident les personnes en difficulté financière. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le Centre d'appui aux Services de Médiation de dettes<sup>63</sup> propose un service similaire. Bien qu'aucune initiative de ce type n'existe en Flandre, les personnes peuvent contacter les CAW (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk) par e-mail, chat ou téléphone pour des questions d'aide sociale<sup>64</sup>. Ces services peuvent, comme les CPAS, renvoyer les personnes avec des problèmes d'endettement vers la forme appropriée d'aide sociale. Les personnes peuvent également contacter le 1207, la ligne générale des autorités flamandes, qui peut les orienter vers des services de conseil juridique gratuits.

### 3.2.2 La guidance et la gestion budgétaires

Parmi les outils d'aide disponibles, on peut d'abord citer la guidance budgétaire. Elle consiste en un suivi mensuel réalisé par un travailleur social qui fournit au demandeur une aide et des conseils en matière de gestion du budget personnel. Ensuite, la gestion budgétaire quant à elle constitue en une prise en charge temporaire du budget du demandeur par un professionnel afin de l'aider à rétablir un équilibre financier. Dans ce cadre, le travailleur social ouvre un compte au nom du demandeur sur lequel les revenus sont versés afin de prendre en charge tous les paiements. Il s'agit d'un accompagnement en principe volontaire mais qui peut également être imposé dans le cadre du règlement collectif de dettes. Il vise à aider les personnes à atteindre l'autonomie budgétaire. Une

---

<sup>62</sup> [Observatoire du Crédit et de l'Endettement](#) (071/33.12.59), disponible les mercredis et les vendredis, de 9h à 12h.

<sup>63</sup> [Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles Capitale](#) (02/217.88.05), disponible les mercredis et les vendredis de 14h à 16h30.

<sup>64</sup> CAW - [Contactgegevens CAW](#) (0800/13.500).

autre alternative, disponible dans certains cas, est de convenir d'un plan de paiement avec son créancier. Il s'agit d'un remboursement échelonné, avec un étalement des paiements sur une courte durée.

### 3.2.3 La médiation de dettes à l'amiable

La médiation de dettes à l'amiable est une procédure non judiciaire et volontaire qui vise, avec l'aide d'un médiateur de dettes, le remboursement des dettes contractées. Quand elle est pratiquée par des services spécifiquement agréés, il s'agit d'un service gratuit. Le médiateur de dettes fait une analyse de la situation financière du médié et demande au créancier un décompte des dettes<sup>65</sup>. Cela permet de déterminer le montant mensuel disponible pour la personne et de proposer un plan de paiement aux créanciers. La médiation de dettes à l'amiable n'a pas de limite temporelle légale et elle permet aux débiteurs de garder de l'autonomie dans la gestion de leurs finances. Le médiateur de dettes assure un suivi et est en mesure de négocier la limitation ou la suppression de certains frais<sup>66</sup>.

La critique la plus importante à l'heure actuelle autour de la médiation de dettes à l'amiable concerne l'absence de portée juridique pour protéger le débiteur après le démarrage du processus et pour obliger les créanciers et les agents de recouvrement à coopérer dans ce processus<sup>67</sup>. Doter cet outil d'une portée juridique permettrait de garantir le gel de dettes, de frais et d'intérêts, d'interdire les visites d'huissiers de justice ou encore d'obliger les créanciers à accepter le plan de paiement proposé par le médiateur de dettes. Une association a considéré qu'« *il serait plus intéressant de franchir le pas de la médiation et de la gestion des dettes si, comme dans le cas du règlement collectif des dettes, on pouvait garantir le gel des dettes et l'interdiction de la visite des huissiers. En outre, l'objectif de la médiation de dettes en tant que mesure d'assistance n'est pas seulement de travailler sur les problèmes de dettes, mais de fournir un accompagnement dans tous les domaines de la vie (...) Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas, en raison de la charge de travail* ».

### 3.2.4 Le règlement collectif de dettes

Le règlement collectif de dettes est une procédure judiciaire qui vise à établir un plan d'apurement pour les dettes d'une personne, moyennant certaines conditions. Elle est pratiquée par un médiateur de dettes judiciaire désigné par un juge du tribunal du travail. Afin d'entamer cette procédure, la personne doit déposer une requête au greffe du tribunal du travail de son arrondissement judiciaire. Le dépôt d'une requête est gratuit si le demandeur la remplit et la dépose lui-même, ou payant s'il fait appel à un avocat. Toutefois, il est généralement possible de faire appel à un avocat pro deo à cette fin. De plus, le travail du médiateur de dettes désigné par le juge est également payant et les montants sont définis par la loi.

---

<sup>65</sup> Document reprenant le type et le montant des dettes, les intérêts de retard et les frais.

<sup>66</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 20-21.

<sup>67</sup> BAPN et al. (2023). [Lutter contre le surendettement : Pour un système digne et efficace. Avis des organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#), Bruxelles.

Après l'établissement d'un plan de paiement, le médiateur de dettes est chargé de l'ouverture et de la gestion du compte bancaire où tous les revenus du médié seront versés. Une partie des revenus sera utilisée pour payer les dettes du médié et pour le pécule de médiation<sup>68</sup> et le reste, l'allocation dite de subsistance, lui sera reversé sur son compte bancaire. La personne n'a ainsi accès qu'à une partie de ses revenus pour couvrir ses dépenses mensuelles habituelles, ce qui se traduit par une perte d'autonomie. Le règlement collectif de dettes a une durée de cinq à sept ans et peut, en fin de procédure, mener à une remise de dettes partielle ou totale<sup>69</sup>. Fin 2022, la Centrale des crédits aux particuliers comptait 274 899 personnes avec au moins un crédit défaillant et 59 717 personnes ayant une procédure de règlement collectif de dettes en cours, dont 60 % disposaient déjà d'un plan de remboursement (judiciaire ou amiable) établi<sup>70</sup>.

Malgré qu'il soit envisagé par certains participants comme un « *outil qui peut encore être amélioré* » mais qui « *permet de dégager du temps à la personne concernée pour travailler sur les causes de son surendettement* », le règlement collectif de dettes manque cruellement d'une « *dimension d'accompagnement* » et est souvent perçu comme un outil « *répressif et punitif* ». Faisant écho à ces critiques, un autre participant a affirmé qu'« *une fois que vous êtes en règlement collectif de dettes, vous n'avez plus le droit de rien faire* ».

Un élément essentiel à aborder dans le cadre de cette procédure est le pécule du médié. Une participante a témoigné de la situation d'« *[une personne] qui est en médiation de dettes et qui, comme trois ou quatre autres personnes [qu'elle connaît], ne reçoit que 50 ou 60 euros par semaine., (...) Ils ne peuvent même pas voir toutes les transactions, ni ce qui reste sur le compte d'épargne* ». Un des principes fondamentaux du règlement collectif de dettes est de permettre au demandeur d'honorer ses engagements financiers, tout en lui permettant de mener une existence digne. De ce fait, des limites minimales ont été fixées pour le montant du pécule, qui ne peut pas être inférieur au montant sur lequel une saisie salariale peut être imposée<sup>71</sup>. Cependant, les minimums prévus par la loi restent tout de même insuffisants pour mener une vie digne. Comme BAPN l'explique : « *Quand nous comparons ces limites minimales avec les budgets de référence, qui sont des standards scientifiques et objectifs déterminant le minimum nécessaire pour pouvoir participer à notre société, il apparaît que ces limites minimales déterminées par la loi ne sont pas suffisantes pour presque tous les types de familles. Les budgets de référence devraient constituer le seuil minimum absolu. En dessous de ce seuil, personne ne peut vivre dignement. Toutefois, cela ne signifie pas que ces normes scientifiques seront automatiquement suffisantes pour tous. Le médiateur de dettes ne peut établir un budget décent que si, avec le débiteur, il identifie toutes les dépenses nécessaires et examine ce dont cette personne a réellement besoin pour joindre les deux bouts sur une base mensuelle. Ce n'est qu'après que le médiateur de dettes ait fait ce calcul qu'il peut déterminer le montant des dettes que le demandeur peut rembourser* »<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Les montants insaisissables en 2023](#).

<sup>69</sup> Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 22-25.

<sup>70</sup> Centrale des crédits aux particuliers (2022). [Statistiques 2022](#), Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, p.8.

<sup>71</sup> BAPN, (n.d.). [Note d'opinion sur l'endettement BAPN](#), Bruxelles, BAPN, pp. 7-8.

<sup>72</sup> BAPN (2020). [Sortir de l'endettement – le règlement collectif de dettes : problèmes et solutions pour et par les personnes en situation de pauvreté](#), Bruxelles, BAPN, pp. 28-29.

Cela conduit à un autre problème posé par cette procédure : le caractère arbitraire de certaines décisions, que ce soit celles des médiateurs de dettes ou celles des juges. Une organisation a signalé que le règlement collectif de dettes « *peut être un outil pour apurer les dettes, mais certains éléments sont aléatoires : comment la personne qui prend en charge le dossier voit-elle la situation ? Comment peut-elle apprécier ce qui est nécessaire pour vivre ? La loi prévoit seulement des minimums, qui sont trop faibles. Les personnes ont besoin de plus, mais combien ? Tout dépend de l'assistante sociale* ». Une autre participante a regretté que « *les personnes dépendent de la bonne volonté du médiateur une fois qu'elles ont fait le pas de demander de l'aide* ». En effet, une grande partie des participants à la concertation partage ce sentiment. Certains médiateurs de dettes fixent le montant du pécule sur base de leur propre cadre de référence ou des moyennes disponibles, sans impliquer le médié dans ce processus<sup>73</sup>. Cette situation conduit à des pécules irréalistes et inadaptés, qui ne tiennent pas compte des besoins des personnes et qui sont contraires à l'objectif réel de la procédure en question. De plus, le manque de communication et de transparence, de souplesse et d'empathie de certains professionnels est aussi régulièrement source d'incompréhension, de méfiance et de peur.

### 3.3 L'administration de biens

L'administration de biens peut être imposée à une personne en raison d'un 'état de prodigalité'. Bien que la loi ne définisse pas la prodigalité, cette notion fait référence à la situation « *d'une personne qui dépense son argent de manière excessive, en mettant en péril ses finances* »<sup>74</sup>. Lorsqu'il est question d'un état de prodigalité, il suffit de présenter au juge des preuves de mauvaise gestion (existence d'une situation de surendettement, nombre de crédits en cours, etc.) pour entamer la procédure.

Les participants à la concertation ont dénoncé les dérives de certains hôpitaux, qui conditionnent l'accès aux soins pour les personnes surendettées à l'acceptation de cette mesure, afin de s'assurer qu'ils seront payés pour leurs prestations : « *Une personne (...) s'est rendue à l'hôpital. On lui a dit qu'elle serait admise à condition d'accepter une administration provisoire de biens afin de mieux gérer ses dettes. La personne a signé car elle avait besoin d'être hospitalisée et c'est seulement après qu'elle a réalisé ce que cela voulait dire* ». Il est question ici d'une pratique préjudiciable, qui contraint et limite l'accès (et le droit) aux soins de santé. « *Beaucoup de personnes n'ont pas conscience des implications d'une telle mesure, ni de l'impact de celle-ci sur leur quotidien. Il y a souvent une confusion entre le règlement collectif de dettes ou la médiation de dettes alors qu'on se trouve ici dans un régime d'incapacité, beaucoup plus intrusif. Les personnes vivant en situation de pauvreté ne disposent pas de suffisamment d'informations pour faire un choix éclairé et se retrouvent dans un régime dont elles n'arrivent plus à sortir* ».<sup>75</sup> Comme l'a signalé une participante, le point commun entre ces procédures est « *le manque d'autonomie, le manque de liberté de faire ses propres choix par rapport au peu qu'il nous reste* ».

Le manque de communication et de transparence de la part de l'administrateur de biens est une autre problématique importante. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a signalé avoir « *trop de témoignages de gens qui ne savent pas où en est leur*

---

<sup>73</sup> Ibid., pp. 26-31.

<sup>74</sup> Droits Quotidiens - [Puis-je être mis sous administration de biens si je gère mal mon argent?](#)

<sup>75</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 46.

*administrateur dans la gestion de leurs dettes. On est considéré comme incapable* ». Il en va de même pour le caractère arbitraire de la procédure car, comme l'a expliqué une autre association, « *pour les personnes qui sont sous administration de biens, l'argent de poche dépend du bon vouloir de l'administrateur* », ce qui peut mener également à des dérives telles qu'une mauvaise gestion des biens de la part de l'administrateur.

Enfin, une participante à la concertation a signalé que « *l'administrateur ne peut pas toujours payer toutes les factures car il n'y a parfois pas assez de ressources. Dans ce cas-là, que se passe-t-il ? S'il ne paye pas le loyer, le propriétaire se retourne contre qui ? Le locataire. Si la facture de téléphone, de gaz ou d'électricité n'est pas payée, le fournisseur ne peut pas se retourner contre l'administrateur de biens* ». En effet, s'il existe déjà une absence de moyens permettant de couvrir toutes les dépenses d'une personne, ce n'est pas cette mesure qui produira un changement. Comme expliqué dans le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté, « *un administrateur de biens qui prend en charge la gestion du budget d'une personne ayant de très faibles revenus sera tout aussi incapable que l'administré de faire face aux dépenses et aux dettes* »<sup>76</sup>. Si certaines personnes sont demandeuses d'être sous administration de biens, il est tout de même nécessaire d'établir un code de conduite contraignant, assorti de sanctions, ainsi qu'un meilleur contrôle des administrateurs de biens, afin de mieux protéger les administrés contre les dérives.

### 3.4 Initiatives internationales

Durant la concertation, plusieurs initiatives d'autres pays ont été citées. Une organisation a mentionné une procédure à l'œuvre « *au Royaume-Uni, (...) qui vous permet de prouver au tribunal que vous n'avez pas les moyens de rembourser vos dettes et qui vous permet de sortir du tribunal sans dettes après [sa] décision*<sup>77</sup> ». Cette organisation a aussi mentionné qu'il existe une autre forme de règlement collectif de dettes aux Pays-Bas qui « *ne dure que trois ans, et pour les parcours commencés après le 1<sup>er</sup> juillet 2023, même seulement 18 mois* »<sup>78</sup>. (...) *il existe également des banques de crédit municipales qui remboursent les dettes, après quoi [on rembourse] le crédit avec une mensualité convenue en fonction des revenus. Il y a également des projets pilotes*<sup>79</sup>, notamment destinés aux jeunes, où la dette, si elle n'est pas trop élevée, est prise en charge sans avoir à être remboursée. Elle est ensuite suivie d'une orientation, notamment vers l'emploi ». Un autre exemple est le système français, qui offre la possibilité d'une renonciation personnelle sans liquidation judiciaire<sup>80</sup>. Cette procédure consiste à l'effacement des dettes d'une personne surendettée lorsque sa situation financière ne permet aucune mesure de traitement du surendettement et évite la vente de ses biens.

Les participants ont signalé la nécessité de trouver des solutions pour les débiteurs incapables de rembourser leurs dettes et pour lesquels aucune issue ne semble possible : « *Il faut qu'on réfléchisse aux personnes qui sont endettées et qui ne pourront jamais s'en sortir, qui ne pourront jamais payer et qui sont sanctionnées* ». En effet, une organisation a signalé que l'ensemble du système de

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Government UK - [Options for paying off your debts: Debt Relief Orders](#).

<sup>78</sup> Het Juridisch Loket - [Hoe verloopt een Wsnp-traject?](#)

<sup>79</sup> Daniel Boffey (2020). [Amsterdam to buy out young people's debt to offer 'new start'](#), *The Guardian*.

<sup>80</sup> Service Public France - [Surendettement : rétablissement personnel sans liquidation judiciaire](#).

Jeanmart, C. (2023). « Focus : une procédure française beaucoup plus souple » dans *Echos du crédit et de l'endettement*, n°78, pp. 6-7.

médiation amiable ou judiciaire de dettes reste un outil limité qui « *n'apporte pas de solutions à l'insolvabilité structurelle* ».

## 4 Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Éviter de créer des dettes et promouvoir une approche préventive.
  - Augmenter les revenus minimums (salaire minimum, revenus de remplacement et prestations sociales) au moins jusqu'au niveau du seuil de risque de pauvreté, ce qui constitue un élément essentiel de prévention des problèmes d'endettement.
  - Adopter une approche préventive, avec des informations facilement accessibles, y compris par le biais d'une ligne d'assistance téléphonique et de guichets physiques, et en renforçant l'offre d'accompagnement financier. Mettre en place un service de conseil téléphonique pour les situations d'endettement en Région flamande, à l'instar du modèle de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et du Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes.
- Éviter l'héritage de dettes.
  - Rendre l'information financièrement accessible, et compréhensible.
  - Fournir cette information automatiquement aux personnes susceptibles d'être héritières lors de l'envoi de l'acte de décès.
  - Réformer la procédure d'acceptation d'une succession afin que l'acceptation expresse devienne obligatoire, au même titre que le refus ou l'acceptation sous bénéfice d'inventaire.
  - Augmenter le montant qui permet au notaire d'intervenir gratuitement en cas de renonciation à la succession (actuellement 6 093,20 euros) afin d'étendre la protection aux plus vulnérables.
  - Étendre le système de gratuité de l'intervention du notaire aux acceptations sous bénéfice d'inventaire et l'appliquer selon les mêmes conditions.
  - Permettre que des souvenirs personnels sans valeur économique soient réclamés en cas de refus d'héritage.
  - Réformer les droits de succession, en augmentant le montant exonéré d'impôt et les taux pour les grands héritages (recommandation du Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté').
- Renforcer l'allègement de la dette dans les services de médiation de dette agréés.
  - Encourager les initiatives à bas seuil, par une communication ciblée et des informations sur l'offre existante de conseil et de planification budgétaire dans des lieux de rencontre à bas seuil (tels que les maisons de quartier, par exemple).
  - Investir dans l'aide à l'endettement par les services de médiation de dettes agréés afin d'améliorer leur accessibilité, de permettre au personnel de consacrer plus de temps à chaque personne et de mettre fin aux listes d'attente existantes.
  - Harmoniser la collecte de données auprès des services de médiation de dettes agréés dans les trois régions.
- Renforcer la médiation de la dette à l'amiable existante et la rendre plus efficace.
  - Mettre en place une protection juridique contre les recouvrements judiciaires lorsqu'une médiation de la dette est engagée.
  - Permettre au médiateur de dettes à l'amiable de saisir le tribunal lorsqu'un créancier refuse une proposition de remboursement raisonnable et que le tribunal peut imposer un arrangement de remboursement.

- Adapter le système du règlement collectif de dettes.
  - Mettre en place un meilleur cadre juridique pour la détermination de l'allocation de subsistance qui garantisse effectivement le droit à une existence digne pendant la procédure.
  - Etablir un code déontologique contraignant, assorti de sanctions, pour les différents acteurs de la procédure.
  - Offrir une aide locale, éventuellement par le biais d'une personne de confiance, en cas de problèmes de communication ou de conflit avec le médiateur de dettes assigné, et pour de tels problèmes, faciliter l'accès du débiteur au tribunal du travail.
  - Améliorer l'accès aux tribunaux du travail, sans devoir exposer des frais.
  - Garantir une plus grande participation du médié à la construction de son plan de paiement et assurer le suivi.
  - Investir davantage dans la formation des médiateurs de dettes, notamment en ce qui concerne la manière de communiquer avec les personnes en situation d'endettement.
- Limiter le coût des procédures de recouvrement.
  - Éviter le recours systématique et rapide à des mesures coercitives dans le cadre du recouvrement, même lorsque des instruments juridiques sont disponibles à cet effet. Exhorter les secteurs fournissant des services essentiels – tels que les hôpitaux, les banques et les fournisseurs d'énergie – à éviter les recouvrements judiciaires et les procédures dont les coûts augmentent rapidement.
  - Améliorer le fichier central des avis de saisie afin de mieux atteindre ses objectifs statutaires, en partie pour éviter des saisies répétées inutiles à l'égard d'un même débiteur.
  - Offrir une protection juridique aux personnes qui – en raison d'un manque de revenus temporaire ou structurel – ne seront pas en mesure de rembourser leurs dettes dans un délai réaliste, contre les recouvrements successifs, les saisies et l'accumulation des frais.
  - Organiser les pratiques de recouvrement des pouvoirs publics – qui, en tant que créanciers, ont un rôle d'exemplarité important à jouer – afin qu'ils ne s'orientent pas trop rapidement vers le recouvrement judiciaire ou qu'ils n'adoptent pas d'autres pratiques qui entraînent une augmentation des coûts. Un plan de remboursement sur mesure devrait être un droit pour toute personne ayant une dette envers les pouvoirs publics.
  - Prolonger à un mois le délai de paiement de factures avant le début des rappels et des frais de retard.
  - Assurer la distribution correcte des envois postaux afin que les factures et les courriers recommandés parviennent au destinataire de manière fiable et dans les délais impartis.
  - Éviter l'accumulation de dettes grâce à la détection précoce des premiers signes de difficultés financières et à la mise en place d'un cadre juridique pour la coopération entre tous les acteurs.

