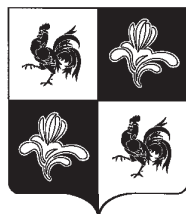


Parlement francophone bruxellois
(Commission communautaire française)



11 octobre 2005

SESSION ORDINAIRE 2004-2005

PROJET DE DÉCRET

**modifiant le décret de la Commission communautaire française
du 18 juillet 1996 organisant l'agrément des institutions
pratiquant la médiation de dettes**

RAPPORT

fait au nom de la commission des Affaires sociales

par Mme Carine VYGHEN

SOMMAIRE

1. Exposé de M. Emir Kir, ministre en charge de l'Action sociale, de la Famille et du Sport	3
2. Discussion générale.....	4
3. Examen et vote des articles	6
4. Vote sur l'ensemble du projet de décret	6
5. Approbation du rapport	6
6. Texte adopté par la Commission.....	7
7. Annexe	8

Membres présents : Mmes Dominique Braeckman, Michèle Carthé, Nadia El Yousfi, Céline Fremault, Nathalie Gilson, Fatima Moussaoui, Caroline Persoons (supplée M. Draps), Olivia P'tito (supplée Mme Bouarfa), Souad Razzouk (présidente), Fatiha Saïdi (supplée M. Chahid) et Carine Vyghen

Membres absents : Mme Sfia Bouarfa (supplée), MM. Mohammadi Chahid (suppléé) et Willem Draps (suppléé).

Ont également participé aux travaux : M. le Ministre Emir Kir, Mmes Dorothée Cattrysse et Myriem Amrani (expertes du groupe PS), M. Gilles Clarebout (expert du groupe MR), Mme Pascale Pensis (directrice de cabinet adjointe du ministre Emir Kir).

Mesdames,
Messieurs,

La commission des Affaires sociales, en sa réunion du 11 octobre 2005, a examiné le projet de décret modifiant le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 1996 organisant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes.

1. Exposé de Monsieur Emir Kir, ministre en charge de l'Action sociale, de la Famille et du Sport

Le projet de décret soumis à l'examen de la commission des Affaires sociales pour être fort technique n'en concerne pas moins une matière socialement délicate et très importante pour de nombreux bruxellois.

Si l'utilité du crédit à la consommation est incontestée, l'accumulation excessive de dettes – le surendettement – doit être combattu avec force mais sans jamais empêcher les personnes qui en sont victimes de poursuivre une existence digne. Nous ne savons que trop que le surendettement est cause de précarité voir d'exclusion sociale.

Le nombre de familles ou d'isolés en proie aux conséquences du surendettement est élevé. La maladie, une séparation, la perte d'un emploi sont souvent les éléments moteurs du surendettement, sans oublier le désir quelquefois effréné de consommer et la banalisation du crédit à la consommation.

Ces situations appellent des solutions structurelles.

La problématique du surendettement a pris beaucoup d'acuité au cours des vingt dernières années. Le problème au surendettement, devenu permanent, s'est trouvé davantage médiatisé.

L'Etat fédéral a fait un premier pas dans la lutte contre le surendettement en faisant voter la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation. Il s'agissait alors de transposer une directive européenne de 1986.

Bien que certaines lois réglaient déjà le crédit à la consommation, on doit à la loi de 1991 l'introduction de la notion de médiation de dettes.

Cette loi a à la fois un caractère préventif et curatif. Son objectif, en matière de prévention est de mettre l'accent sur l'information des consommateurs, de réglementer la publicité, d'interdire la centralisation en un seul prêt des dettes d'une personne en difficulté de paiement. A titre curatif, elle permet au juge d'octroyer des facilités de paiement et de réglementer la médiation de dettes.

Pour la première fois donc, la médiation de dettes est définie comme « *la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou plusieurs contrats de crédit* ».

Toutefois, la pratique de la médiation de dettes existait déjà dans les faits. Mais les consommateurs en difficulté ne bénéficiaient pas toujours des garanties suffisantes quant à son application, ce qui avait malheureusement pour conséquence d'aggraver leur situation.

La loi de 1991 autorise la médiation de dettes par des personnes qualifiées : avocats, mandataires de justice dans l'exercice de leur fonction, ou toute institution publique ou privée agréée à cet effet par l'autorité compétente.

Cette matière est de la compétence de la Commission communautaire française depuis 1994. Il lui revient donc de prévoir les conditions d'agrément des services pratiquant la médiation de dettes.

Par son décret du 18 juillet 1996, la Commission communautaire française organise l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes. Ce décret a été suivi d'un arrêté d'application adopté par le Collège en juin 1998.

Le 5 juillet 1998, une loi fédérale introduisait dans le Code judiciaire un chapitre consacré à la procédure en règlement collectif de dettes. Elle eut le mérite de permettre la vente de gré à gré des biens immeubles saisis, ce qui représente une avancée significative sachant la moins bonne opportunité d'une vente publique.

Cette loi permet en outre aux personnes surendettées de rembourser leurs dettes tout en leur garantissant de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le décret en vigueur pour les services agréés par la Commission communautaire française, antérieur à cette loi du 5 juillet 1998, doit donc être modifié en conséquence.

Sur ces entrefaites, les modes de consommation ont évolué alors que la situation socio-économique s'est généralement détériorée.

Le présent projet de décret entend adapter la pratique de la médiation de dettes à la situation actuelle.

Avant de présenter les objectifs de ce décret, M. le Ministre Kir a rendu hommage au GREPA (Groupe de Réflexion et d'Echange des Praticiens de l'Aide Juridique) pour son aide précieuse dans l'élaboration du projet de décret.

Le premier objectif du projet de décret vise à assouplir les conditions d'agrément, en supprimant l'exigence d'un autre

agrément de la Commission communautaire française afin que davantage de services puissent être agréés.

De même, il faut reconnaître que certaines institutions pratiquent la médiation de dettes sans disposer d'un agrément délivré par une autorité compétente. Ces services échappent donc à toute procédure d'inspection, sans préjuger de la qualité de leur travail. Aucune garantie n'est toutefois offerte aux consommateurs en difficulté.

Par ailleurs, les délais d'attente dans les services reconnus traduisent l'insuffisance de moyens des services mis jusqu'ici à la disposition des bruxellois.

Le second objectif du projet de décret vise à réactualiser la définition de la médiation de dettes puisque, de toute évidence, même si le crédit à la consommation reste une donnée importante du surendettement des ménages, il est très rare que le médiateur ne soit pas amené à devoir traiter d'autres dettes (dettes de soins de santé, dettes liées au logement : loyer, gaz et électricité, dettes fiscales, etc.), exclues jusqu'ici du champ d'application de la médiation de dettes.

En conclusion, le projet de décret vise à étendre l'application du décret à l'ensemble des services qui pratiquent de facto la médiation de dettes quel que soit le type de dettes abordées et en dehors de toute référence au crédit à la consommation.

L'arrêté d'application sera lui aussi revu à la lumière du décret qui sera finalement adopté par le Parlement francophone bruxellois.

2. Discussion générale

Mme Caroline Persoons (MR) reconnaît que ce projet de décret est très important parce qu'il concerne un nombre croissant de familles ou d'isolés touchés par le surendettement. Le dernier rapport sur la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale ne permet aucun doute à cet égard. Plus de la moitié des ménages ne peuvent ajuster leurs dépenses à leurs revenus. La spirale du surendettement se décline notamment par la perte d'emploi suivie de l'impossibilité de s'acquitter de notes d'électricité, de gaz, d'eau, etc.

Compétente en matière d'Aide sociale, la Commission communautaire française a le devoir de rendre plus performant cet outil qu'est la médiation de dettes.

Mme Persoons souhaite avoir la liste des associations actuellement agréées par la Commission communautaire française pour pratiquer la médiation de dettes. Elle demande en outre s'il existe des associations qui, sans être agréées, sont également sollicitées dans des situations de surendettement. Autrement dit, le fait de supprimer l'obligation actuelle d'être agréé pour un autre secteur de la Commission communautaire

française permet-il à d'autres associations de pouvoir intervenir dans ce domaine ?

Pour Mme Persoons, l'essentiel est d'assurer la qualité des interventions. Elle souligne aussi que l'obtention de l'agrément ne signifie pas nécessairement subvention.

Dans quelle mesure le ministre peut-il s'engager en termes de subvention dans la perspective des arrêtés d'application accompagnant cette modification du décret ?

Soulignant la volonté du Collège de supprimer l'obligation pour les associations d'être déjà agréées à un autre titre pour être autorisées à pratiquer la médiation de dettes, Mme Céline Fremault (cdH) estime qu'il s'agit là d'une bonne initiative. Elle rejoint en ce sens Mme Persoons quand celle-ci s'appuie sur les chiffres et les conclusions du neuvième rapport sur l'état de la pauvreté qui détaille notamment en matière de surendettement la nécessité de tabler sur la prévention par trois moyens, à savoir la lutte contre l'isolement social, le recours au réseau social et la promotion de la solidarité.

Mme Fremault note que le projet de décret répond en partie aux recommandations faites par l'Observatoire de la Santé et du Social qui reprochait au dispositif décréteil de la Commission communautaire française l'absence de subventionnement, l'obligation de disposer déjà d'un agrément de la même Commission communautaire française que ce soit pour l'Aide aux personnes ou pour la Santé, ce qui limitait sensiblement la création de nouveaux services, et l'absence d'évaluation globale des services.

Relevant à l'article 3 du projet de décret que le travail du médiateur de dettes ne se limite pas à réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette, mais qu'avec l'aide d'un juriste, le médiateur pourra vérifier le bien-fondé des créances présentées, envisager les recours possibles, constater que dans certains cas les ressources du ménage à peine suffisantes à couvrir les besoins vitaux, ne permettent pas de dégager un montant disponible pour le paiement des dettes. Le médiateur a donc pour obligation d'assurer à la personne surendettée le droit à une vie décente. De même, il peut, par son intervention auprès des créanciers, atténuer les pressions exercées et rééquilibrer les rapports de force en présence.

Mme Fremault constate donc que le projet de décret augmente la charge pesant sur les services de médiation de dettes privées et l'absence d'indication sur leur subventionnement. Elle souhaite une explication du ministre à ce sujet, sachant que l'absence de subventionnement des services privés fait l'objet de critiques bien qu'ils soient agréés par la Commission communautaire française.

Mme Dominique Braeckman (Ecolo) dénonce elle aussi le développement du surendettement en région bruxelloise, un surendettement qui va de pair avec des conditions de logement qui se dégradent.

Toute contribution à la lutte contre le surendettement est, dit-elle, la bienvenue même si ce projet de décret s'inscrit malheureusement en aval de la lutte contre la pauvreté.

Mme Braeckman souhaite que soit jointe en annexe au rapport la liste des associations déjà agréées par la Commission communautaire française ainsi qu'une estimation du nombre d'associations candidates susceptibles d'être retenues sur la base de cette modification du décret et, enfin, disposer d'une estimation budgétaire de l'opération.

Par ailleurs, parce que la Région de Bruxelles-Capitale est bilingue et que d'autres associations sont subventionnées par la Commission communautaire commune, Mme Braeckman demande si l'on a été attentif à intégrer cette donnée dans la réflexion du Collège de manière à éviter une incohérence du système de la médiation de dettes en région bruxelloise.

M. Emir Kir, ministre en charge de l'Action sociale, de la Famille et du Sport, se réjouit de constater que les intervenants s'accordent à reconnaître l'avancée significative que représente ce projet de décret.

En ce qui concerne le financement du secteur, le ministre précise que dès l'instant où une association est agréée par la Commission communautaire française, celle-ci peut introduire une demande auprès du Fonds fédéral du traitement du surendettement. Donc, toutes les associations qui seront agréées par la Commission communautaire française pourront espérer un subventionnement à ce niveau.

Actuellement, la Commission communautaire française intervient en ce qui concerne la formation par le biais d'une subvention accordée au GREPA ⁽¹⁾.

De toute manière, ajoute le ministre, une évaluation des besoins du secteur devra être réalisée car le surendettement doit être retenu comme priorité en Commission communautaire française. Dans les prochaines années, il faudra dégager encore d'autres moyens budgétaires pour la médiation de dettes.

En réponse à la question de Mme Braeckman, M. le Ministre Kir précise que la Commission communautaire française a agréé quatre associations : « Espace social téléservice », le planning familial Leman, Free Clinic et le Service social juif. En Commission communautaire commune, on doit tenir compte de tous les services de médiation de dettes liés aux CPAS de même que de cinq associations : le SASLS, le Centre social protestant, le Centre de médiation de dettes de l'Armée du Salut, la Cité modèle et le Service social de

l'Armée (OCASC). En Communauté flamande, il faut mentionner le *Centrum Algemeen Welzijn Archipel* de Bruxelles et celui d'Anderlecht.

Mais, à côté des associations citées, le ministre estime qu'une dizaine d'autres associations pourraient être agréées en Commission communautaire française, sans compter qu'il y a encore dans les communes bien d'autres structures qui sont impliquées dans la médiation de dettes comme les services de guidance budgétaire et juridique. Ces organismes n'ont malheureusement pas la capacité de défendre les gens en justice.

Le grand avantage du projet de décret est de s'appliquer à toutes les dettes et pas seulement aux dettes liées au crédit à la consommation. Après sa modification, le décret permettra à tous les organismes qui seront agréés de représenter les intéressés. En outre, le décret ainsi modifié intégrera la loi de 1998 en ce qui concerne le règlement collectif de dettes. Désormais, il sera permis de recourir à la vente de gré à gré et non plus seulement à la vente publique, ce qui constitue une amélioration fort appréciable.

En outre, le règlement collectif de dettes offre la possibilité de se mettre en faillite personnelle. Le médiateur de dettes pourrait, dans certains cas, déclarer telle personne faillie, ce qui donne à cette dernière, avec l'accord du juge, la possibilité d'un nouveau départ.

M. le Ministre, répondant à Mme Fremault, précise que la prévention du surendettement est une compétence du pouvoir fédéral.

A la question de Mme Fremault, relative à l'article 3, M. le Ministre Kir répond que le projet de décret présente aussi l'avantage de mieux « dimensionner » le droit à mener une vie décente. Il permet au médiateur de pouvoir juger de la capacité de remboursement réelle d'une personne. On ne se limite pas à étudier et analyser simplement les dettes, on tient compte du budget global de la personne à qui on permet de vivre dans la dignité.

En réponse à Mme Persoons, M. le Ministre explique combien il est important de faire sauter le verrou de l'agrément car, jusqu'ici, il fallait être agréé en social, en santé, en personnes handicapées avant de requérir l'agrément en médiation de dettes. Bien sûr, tout agrément implique aussi l'inspection par la Commission communautaire française.

Mme la Présidente se réjouit de l'élargissement du champ d'application du décret à d'autres dettes que celles liées au crédit à la consommation. Par ailleurs, elle interroge le ministre sur la prévision de formations à dispenser à tous les organismes qui seront agréés.

M. le Ministre Kir répond qu'en matière de formations, le GREPA continuera à former les intervenants sociaux et juri-

(1) Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale. Voir son site internet : <http://grepa.be>.

diques. Les moyens mis à la disposition du GREPA devront être revus en fonction de l'ampleur future de sa tâche.

Mme Michèle Carthé (PS) soutient ce projet de décret qui répond à l'attente d'un public particulièrement fragilisé. Elle souligne qu'il est primordial de pouvoir accompagner et représenter ces personnes fragilisées.

Mme Caroline Persoons (MR) demande si les associations agréées par la Commission communautaire française à l'heure actuelle, reçoivent des subsides du pouvoir fédéral.

M. le Ministre Kir répond que les associations agréées par la Commission communautaire française ont effectivement droit à des subventions octroyées par l'Etat fédéral.

Mme Caroline Persoons (MR) demande si l'élargissement de la possibilité d'agrément par la Commission communautaire française ne va pas poser problème en matière d'accès aux subsides fédéraux.

M. le Ministre Kir répond que la loi de 1991 qui définit les conditions d'agrément d'un service de médiation de dettes au niveau fédéral, est transposée dans la législation de la Commission communautaire française. Mais, depuis l'adoption du décret de 1996, une autre loi fédérale relative au règlement collectif de dettes est entrée en vigueur. Le projet de décret modifiant le décret du 18 juillet 1996 envisage donc une intégration de ces différents dispositifs en Commission communautaire française.

Mais s'il est permis de penser que de nouvelles associations seront agréées, il n'est pas confirmé qu'elles pourront toutes bénéficier des subsides fédéraux.

Mme Caroline Persoons (MR) met en garde le ministre et les membres de la commission contre les risques d'une dérive liée au clientélisme.

3. Examen et vote des articles

Les articles 1^{er} et 2 ne font pas l'objet de commentaires et sont adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

Citant le commentaire relatif à l'article 3, Mme Nathalie Gilson (MR) s'interroge sur l'opportunité de l'abandon de la notion de suivi ou de guidance budgétaire envisagé par le projet de décret. Elle pense que l'élargissement des missions en médiation de dettes devrait aussi comprendre ce suivi ou cette guidance.

Mme Fatiha Saïdi (PS) souhaite savoir s'il a été tenu compte de la proposition faite par le Conseil d'Etat concernant cet article 3.

M. le Ministre Kir rappelle qu'il existe nombre de services de guidance budgétaire. Ils ne sont pas agréés car ils font un travail d'un autre type axé sur la prévention. Ils organisent, par exemple, des actions collectives d'information sur la gestion d'un budget. Ces services ne sont pas nécessairement poussés à passer à l'étape de la médiation de dettes. A cet égard, M. le Ministre insiste sur la nécessité de voir les services de médiation de dettes se professionnaliser pour atteindre le niveau de qualité de service souhaité. Concrètement, cela signifie la nécessité de disposer de juristes compétents, de personnes capables d'entreprendre la défense en justice d'une personne surendettée. Ce qui n'est pas le cas des services de guidance budgétaire.

Mme Caroline Persoons (MR) fait remarquer que le commentaire relatif à l'article 3 stipule : « Enfin, la notion de suivi et de guidance budgétaire est ainsi abandonnée », d'où son interrogation sachant que cette notion n'est pas mentionnée dans le décret de 1996.

Mme Nathalie Gilson (MR) croit comprendre que ce passage fait référence à la nouvelle formulation de l'article 3.2 : « La médiation tend enfin à responsabiliser le débiteur en lui donnant les instruments d'une gestion budgétaire autonome ». Mais, il n'en demeure pas moins, ajoute-t-elle, que ce passage n'est pas clair du tout.

M. le Ministre Kir explique que l'intention était de vouloir différencier les services de médiation de dettes des services de guidance budgétaire et/ou juridique, différenciation absente du texte initial. Pour la clarté du texte, il propose de ne pas tenir compte de cette phrase.

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Les articles 4 et 5 ne font pas l'objet de commentaire et sont adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

4. Vote sur l'ensemble du projet de décret

Le projet de décret modifiant le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 1996 organisant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

5. Approbation du rapport

Il est fait confiance à la présidente et à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.

La Rapporteuse,

Carine VYGHEN

La Présidente,

Souad RAZZOUK

6. Texte adopté par la Commission

Se rapporter au texte du projet de décret [36 (2004-2005)
n° 1].

7. Annexe

Liste des associations agréées pour la pratique de la médiation de dettes

Par la Commission communautaire française

- Espace social Télé Service à 1000 Bruxelles
- Planning familial Leman à 1040 Bruxelles
- Free Clinic à 1050 Bruxelles
- Service social juif à 1060 Bruxelles

Par la Commission communautaire commune

- Les 19 CPAS sont agréés d’office
- SASLS (logement social) à 1000 Bruxelles
- Centre social protestant à 1050 Bruxelles
- Centre de médiation de dettes de l’Armée du salut à 1081 Bruxelles
- La Cité modèle asbl (locataires du foyer laekenois en priorité)
- OCASC (Service social de l’armée)

Par la Communauté flamande

- Centrum Algemeen Welzijn Archipel à 1070 Bruxelles
- Centrum Algemeen Welzijn Archipel à 1000 Bruxelles