

Avis du Délégué général aux droits de l'enfant sur la proposition de loi modifiant le Code judiciaire, visant à favoriser le recours au règlement collectif de dettes

Considérer les situations de pauvreté et de surendettement implique d'aborder le sort des parents qui sont concernés et la manière avec laquelle ce contexte de vie porte préjudice directement et indirectement sur les enfants. La priorité doit être avant tout l'amélioration des conditions de vie des parents pour enrayer la transmission générationnelle de cette pauvreté sur les enfants. C'est pourquoi toute mesure visant un tel progrès doit être soutenue. Il en va de l'augmentation de leurs revenus, de la garantie d'accès à des emplois non précaires, de l'augmentation du seuil des revenus de remplacement, de l'encouragement des mécanismes de solidarité (notamment via la fin du statut cohabitant) ou encore de l'automatisme des droits. Dans cette optique, la proposition de loi telle que présentée, visant d'une part, une réduction de la durée maximale de la procédure de règlement collectif de dettes et d'autre part, une adaptation du pécule du débiteur à sa situation personnelle semble être une bonne piste d'amélioration.

1. Conséquences de la pauvreté des parents sur les droits de l'enfant

Comprendre les conséquences de la pauvreté sur les enfants, c'est réaliser qu'il n'y a pas un seul de leurs droits qui est respecté. Education, santé, loisirs, vie familiale... sont autant d'espaces de développement fondamentaux qui s'érodent au fur et à mesure que la pauvreté persiste. Malgré les nombreux efforts de protection que réalisent les parents, la pauvreté s'imisce dans tous les stades de vie de l'enfant et hypothèque profondément leur avenir. Dans le cas de parents surendettés, la satisfaction des besoins des enfants est encore moins atteinte. Des indicateurs existent et permettent de cerner avec acuité les effets de la pauvreté des parents sur leurs enfants. L'Union européenne a agréé des indicateurs spécifiques de privation

matérielle et sociale des enfants. Ces indicateurs mesurent les difficultés quotidiennes des enfants, qui peuvent être différentes de celles de leurs parents. Ils sont basés sur 17 items considérés comme nécessaires pour tout enfant vivant en Europe. Ces indicateurs ont un intérêt démonstratif plus adéquat car ils mesurent les différences plus « absolues » entre pays, ces items étant les mêmes quelque soit le niveau de richesse du pays. Ils présentent aussi l'intérêt d'être très parlant. Un enfant (de 1 à 15 ans) est considéré en situation de privation s'il vit dans un ménage qui ne peut pas, pour des raisons financières, se permettre au moins trois des 17 « biens et services » suivants¹ : des vêtements neufs ; deux paires de chaussures de la même pointure; des fruits et légumes frais chaque jour; des protéines chaque jour; des livres à la maison adaptés à l'âge de l'enfant; des équipements de loisirs extérieurs (vélo, rollers,...); des jeux d'intérieurs adaptés à l'âge de l'enfant; des activités régulières de loisirs (sports, musique,...); des célébrations d'occasions spéciales (anniversaires, fêtes religieuses...); l'invitation d'amis à venir jouer et manger de temps en temps; une semaine en vacances par an ; la participation à des excursions et des fêtes scolaires (payantes); remplacer le mobilier usé; l'absence d'arriérés de paiement; l'accès à internet; un logement adéquatement chauffé; l'accès à une voiture pour usage privé. En Wallonie, en 2021, environ 18% des enfants âgés de 1 à 15 ans vivent dans une situation de privation² tandis qu'ils sont plus de 21% à Bruxelles. La sévérité de la privation est plus élevée en Belgique que dans les pays voisins. Selon Statbel, 28,6% des enfants belges issus de ménages monoparentaux souffrent de privation matérielle³.

2. La médiation de dettes des familles et son impact sur les enfants

Lors de l'élaboration du rapport pauvreté de 2019, le Délégué général aux droits de l'enfant avait rencontré une centaine de familles, aux profils divers et vivant en situation de pauvreté. La majorité d'entre elles se trouvaient en situation de médiation de dettes, soit dans le cadre d'une procédure judiciaire soit à l'amiable. D'après leurs témoignages, ils ont contracté des dettes, majoritairement pour des frais liés aux biens de première nécessité : se loger, se nourrir, se chauffer, se laver, se vêtir. Un grand nombre de femmes monoparentales expliquaient s'être

¹ Les 12 premiers items concernent directement l'enfant, alors que les 5 autres sont spécifiques au ménage dans lequel il vit.

² <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-privation-enfants/>

³ sur la base de l'indicateur de privation matérielle spécifique aux enfants de l'enquête SILC 2021 sur les revenus et les conditions de vie.

endettées suite à des pensions alimentaires non perçues malgré l'obligation de paiement établie par jugement.

Ce rapport nous apprend plusieurs choses. Face au médiateur de dettes, ces parents doivent faire des choix douloureux pour rééquilibrer un budget déjà sur le fil. Une grande partie des frais qui servent de part d'ajustement concerne leurs enfants : frais liés à la scolarité des enfants (voyage scolaire, certaines sorties scolaires, matériel pédagogique...), frais liés aux soins de santé (lunettes, dentiste, orthodontie ...), frais liés à la vie sociale (plaines ou séjours de vacances, ...) et au divertissement (fêtes d'anniversaire, fêtes de Noël) ou encore à la culture et au sport. Ces frais, quand ils peuvent l'être, sont reportés avec des conséquences néfastes à long terme, particulièrement en termes de santé. Mais ce sont aussi des besoins primaires, notamment alimentaires, qui sont plus difficilement satisfaits. Entre ne pas manger pour garantir à leur enfant un repas par jour le plus complet possible ou se tourner vers les colis alimentaires, le choix demeure cornélien. Entre 2015 et 2021, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a augmenté de 27%, passant de 138.557 à 175.402 bénéficiaires⁴. La hausse actuelle du prix de l'énergie liée à l'inflation en forte hausse ne fera qu'accentuer encore davantage l'appauvrissement des ménages et ce malgré, les mesures de protection que l'Etat a mis en place.

Ensuite, les plans de remboursement mettent en difficultés au quotidien les parents car ils prennent peu en considération les aléas de la vie familiale. En outre, les allocations familiales sont elles-mêmes régulièrement intégrées dans le budget disponible aux remboursements des créanciers. Ainsi, les frais de nourriture, les frais d'habillement, les frais scolaires, les soins de santé sont autant de dépenses qui trouvent difficilement leur place dans un budget familial sous médiation. Ces plans de remboursement, s'ils sont nécessaires, impactent durement le portefeuille familial et les relations des parents avec certaines institutions notamment scolaires où la part de frais divers et imprévus est importante et dure tout au long de la scolarité des enfants. Une autre variable importante concerne l'éventuelle pension alimentaire qui doit être

⁴ <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s---note-d%27analyse-finale.pdf>

rétribuée par l'un des parents en fonction du régime de garde des enfants suite à une séparation et qui est intégré dans le budget total sur lequel repose le plan de remboursement mais pas toujours perçue.

Enfin, un médiateur n'est pas l'autre. Si certains d'entre eux peuvent faire preuve de souplesse en acceptant par exemple une augmentation du budget pour des dépenses exceptionnelles telles que celles relatives à un anniversaire ou aux fêtes de Saint-Nicolas ou de Noël, d'après les témoignages, la majorité d'entre eux sont extrêmement stricts et ne permettent aucun écart par rapport à la ligne budgétaire imposée. Les parents ne sont pas égaux face à la sensibilité du médiateur aux dépenses de la vie courante.

Extraits du rapport pauvreté 2019 du Délégué général aux droits de l'enfant :

« Je suis en médiation de dettes. C'est pas facile, on ne peut pas faire des sorties, des activités, faire plaisir aux enfants. Il faut faire attention à la fin du mois, à tout, à la nourriture. Allez dans des magasins pas trop chers et voir où c'est le moins cher, pareil pour le lait bébé. On a envie mais on ne fait pas toujours ce qu'on veut.

Je suis en médiation à cause des soins de santé, mes enfants ont eu des problèmes à la naissance, ça coûte cher : je viens de recevoir une facture de 700 euros d'ambulance. » E – maman de 2 enfants

« Les avocats-médiateurs ne nous empêchent pas de faire des achats. Non, le truc c'est qu'on ne peut plus contracter de dettes, même de 1 euro ! Mais c'est impossible, prenez la rentrée scolaire : 500 euros car mon fils est en CFA cuisine, j'en ai pour 200 euros rien qu'en tenue, sans compter les frais scolaires à 300 euros, il n'y a pas d'aide ! » I – maman de 6 enfants

Par ailleurs, il est important de considérer le lien entre surendettement et accès à un logement décent. Quand on est une famille en situation de pauvreté, trouver un logement adapté à sa configuration familiale à un prix abordable est particulièrement compliqué. Se tourner vers le marché locatif privé s'avère, surtout en contexte urbain, dans la majeure partie des cas, une voie sans issue tandis que le marché des logements sociaux et des alternatives sociales de logement type AIS est complètement saturé. Rappelons que les locataires sont les plus touchés

par le risque de pauvreté⁵. Par conséquent, nombre de familles en situation de pauvreté doivent se contenter d'un logement très souvent inadapté, exigü, voire insalubre, présentant des éléments structurellement défectueux (mauvaise isolation, système de chauffage défectueux...) qui vont engendrer des coûts supplémentaires dans un budget familial déjà extrêmement limité. Les frais liés aux coûts énergétiques considérables que ces familles n'arrivent pas à honorer prennent une part importante dans les dettes du ménage.

Si la procédure de règlement collectif de dette vise bien à aider les personnes à sortir du surendettement, elle n'en reste pas moins difficile à vivre, raison pour laquelle certains parents préfèrent en sortir ou ne pas y rentrer du tout malgré les effets de protection par rapport aux créanciers qu'elle garantit.

3. La proposition de loi et nos recommandations

Nous rejoignons les auteurs de la proposition de la loi quant au fait que les durées de remboursement sont trop longues, notamment pour l'entourage et les personnes à charge des médiés. Une durée de sept années impacte trop durablement les enfants dont l'enfance sera alors marquée par les multiples privations matérielles et sociales exposées précédemment.

Outre l'adaptation du pécule du débiteur, nous enjoignons les auteurs à exclure du budget du médié toute forme d'aide financière aux parents tels que les allocations familiales, les primes de naissance. Il faut réserver ces montants de manière à ce qu'il serve directement à couvrir les frais liés à la vie scolaire, sociale, sportive et culturelle des enfants.

En parallèle, il y a lieu d'initier un code de bonnes conduites à destination des médiateurs afin qu'ils intègrent dans le calcul du budget des parents les événements qui font le quotidien d'un enfant : anniversaire, rentrée des classes, fêtes diverses (fin d'année...), activités culturelles, ludiques et de loisirs... Il serait aussi utile d'amener les médiateurs à réfléchir avec les parents-débiteurs, sur base volontaire, au prélèvement d'une épargne pour faire face à des dépenses exceptionnelles liés à la vie scolaire, sociale et culturelle de leurs enfants.

⁵ Le risque de pauvreté des locataires (36,2 %) est environ cinq fois supérieur à celui des propriétaires (7,6 %) – 2018 – Service de lutte contre la pauvreté https://armutsbekaempfung.be/fr/wp-content/uploads/sites/2/2019/01/chiffres_logements_sociaux.pdf

Par ailleurs, il est essentiel d'intégrer dans la définition des « besoins du requérant afin de pouvoir vivre conformément à la dignité humaine » une liste non-exhaustive de besoins de l'enfant directement en lien avec les items de privation matérielle et sociale. De plus, cette liste doit être considérée au travers de la notion d'insolvabilité structurelle, à savoir l'incapacité financière des personnes à faire face à leurs besoins fondamentaux⁶ liés aux charges de la vie courante (santé, énergie, ...), car elle est l'une des causes principales du surendettement en Belgique. Ces besoins sont d'autant plus criants que le surendettement touche particulièrement les femmes et les familles monoparentales (dont des familles avec un « revenu correct »)⁷. Enfin, ces éléments doivent être considérés à la lueur des différents contextes de crises actuelles : crise sanitaire, inondations, crise géopolitique, inflation en forte hausse et crise énergétique.

De plus il serait opportun de mettre en place, à l'attention des médiateurs, un module de sensibilisation obligatoire lié aux questions de la pauvreté. Celui-ci pourrait, notamment, se construire avec les centres de ressources reconnus par la FWB pour leur expertise en la matière (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Forum Bruxelles contre les inégalités, ...).

Rajoutons encore que certaines dettes, contractées par les médiés, ne leur permettent tout simplement pas de sortir la tête de l'eau. Face à ce constat d'insolvabilité permanent, un parallèle pourrait être fait avec la situation des petites et moyennes entreprises lorsqu'une faillite est prononcée. En effet, dans une telle procédure certaines dettes impayables sont tout simplement abandonnées. Néanmoins, il faut pouvoir garantir au créancier l'argent qui lui est dû. C'est pourquoi, il nous semble judicieux de penser à un mécanisme de compensation qui permette, d'une part, d'effacer certaines dettes (selon certains critères à définir) tout en garantissant le remboursement aux créanciers. La constitution d'un fond spécifique pourrait être une piste à envisager par exemple.

A l'article 2, 2^o§5, il faudrait offrir la possibilité au médié, lorsque sa situation s'améliore (par exemple parce qu'il a trouvé un travail) d'interpeller également son médiateur pour adapter le plan de règlement collectif de dettes.

⁶ https://vivre-ensemble.be/IMG/pdf/8_analyse_surendetement_a4v2_bon.pdf

⁷ <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s--note-d%27analyse-finale.pdf>

Concernant le non-recours au règlement collectif de dettes, si des incitants peuvent être effectivement produits par une loi telle que celle-ci, il est fondamental d'y associer une campagne d'information accessible à tous qui permettra de diminuer la non-connaissance ou la méconnaissance des services de médiation de dettes. Un discours non-culpabilisant doit être à la base de cette information.

En outre, nous espérons que cette proposition de loi est intégrée de manière complémentaire aux autres propositions de loi⁸ qui émergent dans le cadre de la grande réforme des procédures de recouvrement amiable et forcé prévue dans l'accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020.

Pour conclure, nous exhortons les auteurs de la proposition de loi à s'inspirer de la manière avec laquelle d'autres pays traitent de cette problématique, notamment en France où la procédure est un service public gratuit qui semble favoriser un taux important d'effacement de dettes, intégral ou partiel⁹.

⁸ Notamment la proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue de l'application de budgets de référence lors du calcul du revenu mensuel insaisissable dans le cadre du règlement collectif de dettes, n°2502/1.

⁹ [https://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/camd - avis sur la proposition de loi 22-04-2022.pdf?1428/e89c4dee09bf959c42bc1e63f75d23e09207d4ca](https://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/camd_-_avis_sur_la_proposition_de_loi_22-04-2022.pdf?1428/e89c4dee09bf959c42bc1e63f75d23e09207d4ca)