

PROPOSITION DE LOI
Tendant à modifier la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes des consommateurs.

(Mme C. BURGEON, M. A. MATHOT, Mme K. LALIEUX)

Résumé

La présente proposition de loi tend à modifier la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes des consommateurs pour assurer une meilleure protection des consommateurs en réglementant les activités de recouvrement amiable c'est à dire le recouvrement de dettes en dehors de toute procédure judiciaire, par l'envoi de rappels de paiement, de lettres de mise en demeure et autres démarches non judiciaires.

Développements

La présente proposition de loi tend à modifier la loi du 20 décembre 2002 sur le recouvrement amiable des dettes des consommateurs pour assurer une meilleure protection des consommateurs.

Cette loi a pour objet de réglementer les activités de recouvrement amiable c'est à dire le recouvrement de dettes en dehors de toute procédure judiciaire, par l'envoi de rappels de paiement, de lettres de mise en demeure et autres démarches non judiciaires.

Cette forme de recouvrement s'est considérablement développée au cours des dernières années en raison du coût des procédures judiciaires et de la diversification de la consommation qui multiplie les créanciers pour de petits montants (téléphonie fixe ou mobile, achats divers à crédit, ventes par correspondance, créances d'énergie ou d'eau, créances de soins de santé etc.). Pour toutes ces petites créances, le recouvrement judiciaire fait courir au créancier le risque d'exposer des frais, en pure perte si le consommateur est insolvable; il préférera souvent choisir la voie amiable moins onéreuse et qui permet un taux de recouvrement sensiblement comparable.

La loi du 20 décembre 2002 régit le *recouvrement amiable de dettes* (c'est-à-dire en fait, les *actes de recouvrement amiable*) et l'*activité* de recouvrement amiable de dettes exercée par ceux qui en font une profession.

Le *recouvrement amiable de dettes* est défini comme *tout acte ou pratique qui a pour but d'inciter le consommateur à s'acquitter d'une dette impayée* (article 2 §1er 1° de la loi). Les actes de recouvrement amiable font l'objet de l'article 3 qui tend à combattre des techniques et procédés de recouvrement qui peuvent porter atteinte à la vie privée ou induire le consommateur en erreur. Cette disposition vise autant le créancier lui-même que celui auquel il fait appel pour recouvrer sa créance (avocat, huissier, société de recouvrement).

L'*activité* de recouvrement amiable de dette est définie comme celle qui consiste dans le recouvrement amiable des dettes impayées pour compte d'autrui ainsi que le recouvrement amiable de créances cédées contre rémunération. Alors qu'à l'origine le texte visait toutes les personnes qui pratiquaient l'activité de recouvrement, la définition a été modifiée lors des travaux parlementaires. Une nuance a été apportée pour des raisons non clairement exposées, et on a ajouté à la définition une précision qui exclut de l'activité de recouvrement amiable, le recouvrement de dettes *effectué par un avocat ou un officier ministériel ou un mandataire de*

justice dans l'exercice de sa profession ou de sa fonction. La portée exacte de cette exclusion est sujette à discussion. L'opinion généralement admise a prévalu que les articles 4 à 8 de la loi ne s'appliquent pas au recouvrement pratiqué par les huissiers de justice et les avocats (voy. par exemple C. Biquet-Mathieu, La loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, J.T. 18 octobre 2003, p. 669).

Dès lors, l'activité de recouvrement ne vise en réalité que les sociétés de recouvrement. Cette activité est régie par les articles 4 à 7 qui prévoient notamment *l'interdiction de réclamer au consommateur une quelconque indemnité autre que les montants convenus dans le contrat sous-jacent.* Les huissiers et avocats, exclus de la définition d'activité de recouvrement, ne sont donc pas concernés par cette interdiction.

Cette exclusion a entraîné des abus importants en ce qui concerne les huissiers de justice. La particularité des huissiers est que la rémunération de leurs prestations est fixée par un tarif établi par un arrêté royal du 30 novembre 1976. Ce tarif permet de réclamer un droit fixe, des frais de renseignements et un droit de recette pour l'expédition de chaque lettre de mise en demeure de paiement. Ces sommes sont normalement perçues dans le cadre de la mission judiciaire habituelle de l'huissier qui consiste à adresser une mise en demeure au débiteur puis de le citer devant les tribunaux s'il reste en défaut de s'exécuter. Or, on a déjà souligné que le recouvrement amiable exclut souvent toute procédure judiciaire. La question est donc posée de savoir si le recouvrement amiable rentre bien dans l'exclusion de la définition : *un recouvrement effectué par un mandataire de justice dans l'exercice de sa fonction.*

Quelle que soit la réponse à cette question, il est certain que *les actes que l'huissier accomplit non en sa qualité d'officier public, mais comme simple mandataire ne sont soumis à aucune tarification légale (R.P.D.B., Huissier, n°226 et 227).* C'est particulièrement le cas du recouvrement amiable (Civ. Lège, 1ère Chambre, 1er février 2002, J.L.M.B. 2002/13, p. 550). C'est donc de manière abusive que les huissiers ont appliqué le barème à des actes qui ne sont en réalité pas posés dans l'exercice de leur fonction d'officier ministériel.

De manière assez tardive et confidentielle, la Chambre nationale des huissiers de justice a été amenée à se prononcer sur cette question. Dans une directive (Directive 2008/001) du 21 février 2008, elle a été amenée à rappeler que le barème de l'arrêté royal ne pouvait être appliqué aux mises en demeure adressées par un huissier que dans la mesure où *le mandat donné à l'huissier de justice consiste en une instruction de procéder à l'envoi d'une lettre de mise en demeure assortie en même temps d'un mandat clair d'aller jusqu'au recouvrement judiciaire.* Ceci laisse toutefois subsister l'ambiguïté. Il est en effet impossible pour le consommateur d'apprécier en pratique si l'huissier dispose ou non du mandat d'assigner en justice

Les créanciers n'ont pas tardé à constater l'avantage qu'ils pouvaient tirer de l'intervention de l'huissier dans l'activité de recouvrement amiable. En effet, dès lors que le barème de l'arrêté royal permet aux huissiers de justice de réclamer des frais pour les démarches de recouvrement, le créancier a tout avantage à passer par un huissier puisque les droits et frais payés par le consommateur permettront de financer la procédure de recouvrement.

Malgré la décision de la Chambre nationale, plusieurs huissiers de justice ont offert gratuitement leurs services aux créanciers en faisant payer aux consommateurs le coût de leurs interventions calculé selon le tarif établi par l'arrêté royal du 30 novembre 1976. On a

vu ainsi la marge brute de certaines études d'huissier être multipliée par deux ou trois en l'espace de quelques années.

Cette situation a des conséquences très préoccupantes pour les consommateurs qui sont par définition déjà fragilisés puisqu'il s'agit de créances qu'ils ne parviennent plus à payer :

1. Les frais de recouvrement réclamés par l'huissier s'ajoutent aux pénalités prévues dans le contrat sous-jacent alors même que ces pénalités sont censées couvrir notamment les frais de recouvrement.

2. Les coûts prévus par le barème pour l'envoi d'une mise en demeure, comportent :

Un droit fixe pour l'envoi de la mise en demeure soit 14,96 euros pour les sommes supérieures à 125 euros (article 7 de l'arrêt royal du 30 novembre 1976)

Un droit fixe de 6,21 euros pour les recherches et renseignements relatifs à l'identité, au domicile ou l'état du débiteur (article 13 b)

Un droit proportionnel de 1 p.c. avec minimum 10,11 euros sur le montant du principal et des intérêts lorsqu'une condamnation ou une dette se règle entre les mains de l'huissier (article 8).

Ainsi le recouvrement d'une prime d'assurance de responsabilité civile automobile de 219, 98 euros se trouve majorée de 13 % du seul fait de l'intervention de l'huissier alors que par ailleurs le créancier dispose de conditions générales impliquant une majoration 15% en cas de retard de paiement. L'intervention de l'huissier porte donc sur un principal majoré de près de 28 %. Au plus la créance est modeste au plus cette proportion augmente. Si l'huissier multiplie rappels et encaisse des provisions minimales, il n'est pas rare qu'en fin de compte, la somme réclamée représente plusieurs fois la créance en principal.

Si l'on considère que les contentieux de recouvrement amiable portent sur des milliers de dossiers et en comptant même un taux de recouvrement de l'ordre de 60 %, on constate que ces opérations représentent pour certaines études une ressource de plusieurs centaines de milliers d'euros. Les comptes annuels de certaines études font état de chiffres d'affaires de plusieurs millions d'euros.

3. L'utilisation du papier à en tête de l'huissier et l'indication de sa fonction sont de nature à faire croire à l'imminence d'une action en justice alors que l'instruction du créancier est de ne pas citer. Ce sont manifestement des communications trompeuses interdites par l'article 3 § 2 de la loi du 20 décembre 2002 et par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce.

4. Les droits et frais réclamés sont perçus directement par l'huissier et ne sont jamais réclamés au créancier si le consommateur est totalement insolvable. En réalité, l'huissier intervient pour son propre compte et à son seul profit. Il a donc un intérêt objectif à multiplier les lettres de mise en demeure et les rappels de paiement. Il n'est soumis à aucun contrôle puisque le créancier ne s'inquiétera jamais de l'aggravation de frais dont on ne lui demandera jamais le remboursement. Cette technique est contraire à l'article 2 4° de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 qui interdit aux huissiers *d'accorder à leurs clients une remise totale ou partielle de leurs droits*

Les services de médiation de dettes sont ainsi fréquemment confrontés à des dossiers où la créance est multipliée par deux ou trois du seul fait de l'intervention de l'huissier.

5. A ces pratiques illégales s'ajoute le fait que le tarif de l'arrêté royal 30 novembre 1976 est appliqué de manière très diverses par les huissiers, qu'il est obscur et difficilement compréhensible pour les consommateurs. Les services de médiation de dettes soulignent les très nombreuses erreurs constatées dans les décomptes d'huissier qu'ils sont amenés à vérifier. On constate d'ailleurs qu'en sus du barème, certaines études calculent des frais de dossier ou d'enquête que l'on ne s'explique pas.

Aux conséquences graves de ces pratiques pour les consommateurs, s'ajoute que la loi crée des conditions de concurrence objectivement inégales entre les huissiers et les sociétés de recouvrement de créance. Ce traitement inégal est d'autant plus injustifié que l'activité est rigoureusement identique et que l'intervention de l'huissier - en dehors de sa mission d'officier ministériel - n'offre aucune garantie supplémentaire pour le consommateur. On a déjà relevé que les services de médiation de dettes se plaignaient des erreurs fréquentes et de l'application variable du barème dans les décomptes d'huissiers.

Ces conditions de concurrence inégales ont permis le développement très important de certaines études qui emploient plus des dizaines de personnes dans le cadre de leur activité de recouvrement amiable. Dès lors qu'ils imputent le coût de leurs interventions aux consommateurs, certaines études peuvent emporter des marchés publics en proposant une intervention quasiment gratuite au créancier, tous les honoraires et frais étant réclamés aux consommateurs en sus de la créance à récupérer. Il arrive même que dans certains cas, un huissier s'engage financièrement envers le créancier pour lui garantir un taux minimal de recouvrement.

Dans une société confrontée à des problèmes de pauvreté grandissants, il n'est pas admissible qu'une profession abuse du monopole que lui confère la loi pour certains actes pour aggraver l'endettement des consommateurs les plus faibles. Par ailleurs, à supposer même que cette profession applique la loi comme elle le devrait, il subsistera l'ambiguïté de savoir quand l'huissier accomplit une démarche amiable dans le cadre de sa mission traditionnelle d'officier ministériel et quand il agit comme simple opérateur de recouvrement amiable.

Afin de clarifier cette ambiguïté, la proposition de loi modifie la loi du 20 décembre 2002 pour la rendre applicable à toute activité de recouvrement amiable qu'elle soit le fait d'une société de recouvrement, d'un huissier de justice, d'un avocat ou d'un mandataire de justice au sens large. Le recouvrement amiable est donc étendu aux mises en demeure adressées par un huissier même s'il a en outre mandat de citer en justice à défaut de paiement. Jusqu'à la citation en justice aucun huissier, ni aucune autre acteur du recouvrement amiable, ne pourra plus réclamer aucun droit ni frais au consommateur autre que ceux expresément convenus dans le contrat sous-jacent.

Il paraît judicieux et équilibré de placer tous les opérateurs sur plan d'égalité et dans les conditions économiques difficiles que rencontre la population, il ne paraît pas anormal de limiter les frais de recouvrement à charge du consommateur aux seuls frais de citation en justice et d'exécution de la décision ensuite. On rappelle en effet que les clauses contractuelles comprennent très fréquemment une clause pénale destinée précisément à permettre l'indemnisation forfaitaire des frais de recouvrement. Les huissiers de justice seront certes privés du droit de percevoir le frais afférents à la mise en demeure et aux

renseignements préalables à la citation. Il ne semble pas excessif de demander à cette profession de contribuer, comme d'autres, à lutter contre la pauvreté et le surendettement alors que par ailleurs, elle tire une part substantielle de ses revenus des actions intentées par les créanciers.

Enfin, dans le cadre de la révision de la loi, il est opportun de permettre aux agents commissionnés par le Ministre de contrôler l'activité de tous les acteurs du recouvrement amiable quelle que soit leur qualité sous réserve du respect du secret professionnel en ce qui concerne les huissiers de justice et avocats.

Commentaire des articles

Article 2

Cet article supprime l'exception qui était prévue dans la loi du 20 décembre 2002. Il résulte que toute activité de recouvrement amiable sera visée par la loi qu'elle soit accomplie par un huissier, un avocat, un mandataire de justice ou une société de recouvrement de créance. Comme le recouvrement amiable est défini comme tout acte ou pratique visant à inciter le débiteur à s'acquitter de sa dette impayée à l'exception de tout recouvrement sur la base d'un titre exécutoire, la loi établit une distinction nette entre d'une part les actes posés avant l'obtention d'un jugement et ceux qui sont posés en exécution d'un titre exécutoire.

Tous les actes de recouvrement posés avant l'obtention d'un titre exécutoire sont désormais frappés par l'interdiction de demander au consommateur une quelconque indemnité autre que les montants convenus dans le contrat sous-jacent. La citation en justice dont l'objet est de convoquer le débiteur devant le juge pour obtenir sa condamnation n'est pas un acte de recouvrement en tant que tel. Le coût de la citation pourra donc être calculé conformément au barème des huissiers et inclus dans les dépens mis à charge du consommateur défaillant ou, si ce dernier vient à s'acquitter de sa dette après la signification mais avant l'audience, dans le décompte des sommes dues.

S'appliqueront désormais également aux huissiers, avocats et mandataire de justice, les articles 6 et 7 de la loi. Conformément à l'article 6, le recouvrement doit commencer par une mise en demeure écrite permettant au consommateur de connaître notamment le nom du créancier originaire, l'identité précise de la personne qui procède au recouvrement amiable, le décompte de la créance, la description de l'obligation qui a donné naissance à la dette etc. La visite au domicile d'un consommateur dans le cadre d'un recouvrement amiable sera régie par l'article 7 quelle que soit la personne qui exerce l'activité de recouvrement.

Art. 3

Les huissiers de justice, avocats et mandataires de justice ne sont pas tenus de l'obligation d'inscription. Il convient donc d'écarter en ce qui les concerne, l'article 4 et les sanctions administratives de l'article 16. Les agents pourront néanmoins et s'ils l'estiment opportun dénoncer les faits aux autorités déontologiques concernées.

Art. 4

Comme la modification proposée tend à couvrir également les mises en demeure préalables à la citation, il est justifié de permettre au créancier de prendre des mesures conservatoires sans attendre l'expiration du délai de l'article 6 §3 si et pour autant qu'elles soient autorisées par le juge. Il s'agit de saisies conservatoires autorisées par le juge des saisies sur production d'un dossier qui démontre que la créance est certaine, liquide et exigible et qu'en outre, il y a

urgence à prendre la mesure sollicitée. Comme la disposition ne vise que l'activité de recouvrement amiable, définie à l'article 2 § 2° comme le recouvrement par autrui, ceci n'interdit pas au créancier lui-même de prendre des mesures conservatoires même sans autorisation du juge lorsque c'est possible (saisie –arrêt conservatoire sur base de titres privés, par exemple). Soulignons également que la modification apportée obligera désormais tout huissier et tout avocat à adresser une lettre de mise en demeure assortie d'un délai de quinze jours avant de faire signifier une citation.

Art. 5

Dès lors que certains opérateurs ne sont pas soumis à l'obligation d'inscription, l'indication du numéro dans la lettre de mise en demeure n'a pas d'objet.

Art. 6

On renvoie à l'explication fournie sous l'article 4.

Colette BURGEON (PS)

Alain MATHOT (PS)

Karine LALIEUX (PS)

Proposition de loi

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 2 §1er 2° de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable de dettes du consommateur, les mots : « à l'exception du recouvrement amiable de dettes effectué par un avocat ou un officier ministériel ou un mandataire de justice dans l'exercice de sa profession ou des sa fonction » sont supprimés.

Art. 3

A l'article 2 §2 de la même loi, les mots, « Les articles 11 à 13 » sont remplacés par « Les articles 4 et 16 ».

Art. 4

A l'article 6 §1er de la même loi, les mots « à l'exception des mesures autorisées par une décision judiciaire » sont ajoutés à la fin du paragraphe.

Art. 5

A l'article 6 §2 de la même loi, les mots « pour les personnes soumises à l'obligation d'inscription prévue à l'article 4 » sont insérés entre les mots « ainsi que » et « les coordonnées de l'administration ».

Art. 6

A la fin de l'article 6 §3 de la même loi, sont ajoutés les mots « Le délai de quinze jours ne s'applique pas pour les mesures autorisées par une décision judiciaire ».

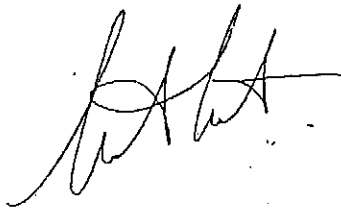
Art. 7

A l'article 11 de la loi ajouter un paragraphe libellé comme suit « A l'égard des avocats, huissiers de justice et autres mandataires de justice, les agents visés au paragraphe §1er ne pourront pénétrer dans les locaux professionnels et y procéder à la saisie de documents que sur décision du Procureur du Roi ou d'un juge d'instruction. Il sera en ce cas procédé conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle ».

Colette BURGEON (PS)

Alain MATHOT (PS)

Karine LALIEUX (PS)



A. MATHOT

