

Plateforme Créances alimentaires – Mémoire 2019



Avril 2019

Les pensions alimentaires: un droit inscrit dans la loi.

La pension alimentaire entre ex-époux est régie par l'article 301 du Code Civil. La pension alimentaire d'un parent à son/ses enfant(s) est régie par les articles 203 et 203bis à 203quater du Code Civil. Ce sont donc des droits inscrits dans la loi.

En cas de divorce, une pension alimentaire peut être versée par un ex-époux à l'autre et/ou une contribution alimentaire par un parent à son/ses enfant(s). En cas de séparation, quand les conjoints n'ont pas été mariés, aucun d'eux n'a droit à une pension alimentaire, par contre le ou les enfant(s) issu(s) de cette union ont droit à une contribution alimentaire. Cette contribution sera versée au parent qui en aura la garde principale ou à l'enfant même.

Si une garde alternée est mise en place, cela ne signifie pas qu'une contribution alimentaire ne doit pas être payée. En effet, si l'un des parents gagne plus que l'autre, il est tenu de payer une contribution alimentaire. De plus, si les frais de logement ou de nourriture sont partagés, d'autres frais sont en général payés par un des parents : école, santé, habillement... La contribution alimentaire vient alors rétablir l'équilibre, même dans les situations où les deux parents ont à peu près le même revenu. De plus, l'ex-époux dans le besoin peut demander une pension alimentaire pour lui-même.

Cependant, il existe un fossé entre droit écrit et droits réels. Le droit à la pension et contribution alimentaire, pourtant inscrit dans le code civil, n'y fait pas exception. En Belgique, plus d'un ménage sur 10 qui devrait percevoir une contribution alimentaire est confronté à un défaut de paiement¹. Parmi eux, beaucoup de femmes. Si les chiffres ventilés par sexes ne sont pas disponibles, nous savons que plus de 80 % des familles monoparentales sont composées de mères seules avec leurs enfants. Plus d'un tiers de ces familles est concernée par un risque de pauvreté². Enfin, plus de 90% des démarches entamées pour recouvrer des contributions alimentaires impayées auprès du SECAL le sont par des femmes.

¹ Pacolet et De Wispelaere, *L'impact budgétaire de l'octroi d'avances par le Service des créances alimentaires*, HIVA – KUL, 2012.

² *Le point sur les familles monoparentales*, Institut du développement durable, mars 2015.

Le SECAL, une réponse... à améliorer.

Dès 1973, un groupe de « femmes isolées » d'une organisation féministe de l'actuelle plateforme créances alimentaires propose, pour résoudre ces situations intolérables, la mise en place "d'un système de caisse de compensation pour régler le problème des pensions alimentaires non payées". Ces travailleuses ont des salaires trop bas pour faire face aux besoins de leur famille et les pensions non perçues les entraînent dans la précarité.

Cette demande fut alors portée par les mouvements de femmes et en 2000, un front commun se construit pour l'obtention du fonds de créances alimentaires et la Plateforme Créances alimentaires est créée, réunissant des associations représentantes des femmes et des familles.

Ce n'est que le 21 février 2003 qu'une loi créant un Service des Créances Alimentaires, le SECAL, est adoptée. Cette loi prévoyait la mise en place, en septembre 2003, d'un service universel d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires non ou mal payées sans restriction : les ex-conjoints dans le besoin et leurs enfants, sans limite de revenu et quel que soit le pays où se trouve le débiteur. Malheureusement, cette loi fut modifiée à plusieurs reprises et vidée de son objectif initial: être un service accessible à toutes et tous. L'accès au service d'avances fut conditionné par un plafond de revenu et réservé aux contributions dues aux enfants. Pendant une période, il fallait également que le débiteur soit domicilié en Belgique ou y dispose de revenus, ce qui n'est heureusement plus le cas aujourd'hui. Actuellement, le SECAL récupère donc les pensions et/ou les arriérés dus aux femmes et aux enfants, et n'avance que les contributions dues aux enfants.

Le SECAL ouvre le 1^{er} juin 2004, comme service de recouvrement et d'avances des contributions alimentaires non payées. En 2014, une nouvelle loi augmente le plafond d'accès au SECAL et rend l'accès au service gratuit pour le créancier.

Aujourd'hui, à l'aube des élections 2019, nous souhaitons rappeler que le SECAL joue un rôle essentiel. Afin d'améliorer son fonctionnement et réduire de manière significative la pauvreté des familles monoparentales, la Plateforme Créances alimentaires met l'accent sur quatre revendications:

1. Un SECAL plus accessible, plus performant et des moyens suffisants pour répondre aux besoins de TOU-TE-S les bénéficiaires.
2. La suppression du plafond d'accès et l'augmentation des avances sur les contributions alimentaires.
3. La création d'un Fonds universel des créances alimentaires.
4. Des mesures complémentaires pour éviter le non-paiement des contributions alimentaires.

Ces quatre revendications sont détaillées ci-après.

1. Un SECAL plus accessible, plus performant et des moyens suffisants pour répondre aux besoins de TOU-TE-S les bénéficiaires

Sur le terrain, nous remarquons un engorgement des services du SECAL (bureaux et administration centrale). Cela dénote un manque de moyens en personnel pour répondre adéquatement à toutes les demandes. C'est d'autant plus interpellant que le SECAL ne tourne toujours pas, depuis sa création, à plein régime. Un grand nombre de personnes qui pourraient avoir recours au SECAL n'y font pas appel.

Les bureaux sont débordés, créant des longueurs dans le traitement des demandes et des problèmes de communication, notamment des difficultés pour les bénéficiaires (et les professionnels qui les accompagnent parfois) à entrer en contact avec le service ou le gestionnaire du dossier et obtenir réponse à leurs questions.

De plus, ce manque de moyens des services du SECAL limite également la récupération des arriérés. Les bénéficiaires qui ne rentrent pas dans les conditions pour obtenir une avance de contribution alimentaire mais peuvent prétendre à ce service de récupération en sont lésés. Par ailleurs, il est permis de questionner l'impact de ce manque de personnel (entre autres facteurs) sur le haut taux de non recouvrement des contributions alimentaires avancées par le SECAL et qui met en péril la santé financière du service (en 2016, le SECAL a récupéré 133 millions d'euros des 382 millions d'euros qu'il devait recouvrer).

Ces difficultés d'accès aux services du SECAL vont de pair avec la fermeture récente, en septembre 2017, des 23 bureaux qui constituaient les points d'accès pour les bénéficiaires. Ils ont été remplacés par 11 infocentres du SPF Finances. Ces infocentres, moins nombreux, ont une couverture géographique limitée, nécessitant de parcourir des kilomètres alors que la mobilité des familles monoparentales est déjà problématique. Certains de ces centres sont aussi débordés, concentrant parfois les demandes de plusieurs grandes villes. De plus, leurs horaires d'ouverture sont limités et ils sont inaccessibles par téléphone. Cette restructuration des services du SECAL en a fortement réduit l'accessibilité. La décision politique d'accentuer l'accès numérique, avec la possibilité de rentrer des demandes en ligne ne remplace pas un accueil et suivi de proximité. En effet, selon l'enquête de la Ligue des familles 2017, 6 familles sur 10 ont déjà des difficultés à rassembler les documents nécessaires à l'introduction du dossier au SECAL. De plus, l'accroissement des services en ligne aggrave les difficultés des personnes en situation de pauvreté en raison de la fracture numérique. Or, cette fermeture des bureaux n'a été accompagnée d'aucune autre mesure d'accompagnement. D'après nos contacts avec les fédérations des CPAS, l'appui des CPAS envisagé par le précédent ministre des Finances Johan Van Overtveldt pour pallier à la fermeture des bureaux, n'a pas été mis en place. Il n'aurait, de plus, pas été suffisant, tou-te-s les bénéficiaires n'étant pas en contact avec un CPAS.

Afin d'améliorer l'accessibilité du SECAL, il est nécessaire d'agir sur l'ouverture du service au public et sa publicité d'une part et sur son fonctionnement interne et ses moyens d'action d'autre part, afin qu'il puisse répondre adéquatement à toutes les demandes, peu importe leur nombre.

Dès lors, concernant l'accessibilité aux bénéficiaires, la Plateforme Créances Alimentaires demande :

- Une meilleure accessibilité des services du SECAL, en étendant l'accessibilité des infocentres (possibilité de les joindre par téléphone, horaires adaptés) mais aussi en multipliant les points de contact de proximité, notamment en implantant des antennes du SECAL dans des dispositifs existants (par exemple : les CPAS, les CAW et les Maisons de l'enfance en Flandre et à Bruxelles, Maisons de Justice en Wallonie et à Bruxelles) ou en formant des travailleurs sociaux d'autres services d'aides à l'accompagnement des bénéficiaires dans l'introduction de leurs demandes.
- L'organisation de campagnes d'information de grande ampleur et en continu sur le SECAL afin de faire connaître le service du grand public.
- Que le personnel du SECAL (bureaux et administration centrale) soit renforcé pour répondre rapidement aux demandes des bénéficiaires, être accessibles durant le suivi des dossiers et assurer adéquatement ses missions.

Concernant l'efficacité et la pérennité financière du SECAL, la Plateforme Créances Alimentaires demande:

- L'élargissement de l'accès du SECAL aux bases de données sur les revenus et le capital, afin que le service puisse mieux récupérer les arriérés de paiements des contributions alimentaires.
- Une amélioration structurelle de la santé budgétaire du SECAL, notamment en assurant des moyens suffisants (personnel, accès à l'information, possibilités de poursuites) pour récupérer les avances sur contributions alimentaires et assurer ainsi l'équilibre financier du service.
- La publication annuelle du rapport de la commission d'évaluation du SECAL.
- L'extension des missions du SECAL à un SECAL "automatique" (recouvrement automatique auprès du débiteur sans que le créancier n'ait à faire de démarches) lorsqu'il existe un jugement ou un titre exécutoire pour toute contribution alimentaire.

2. La suppression du plafond d'accès et l'augmentation des avances sur les contributions alimentaires

La contribution alimentaire est un droit. Malgré cela, beaucoup restent impayées, plongeant les familles (une grande majorité de mères³) dans de grandes difficultés financières. Le 21 février 2003, une loi créant un Service des Créances Alimentaires, le SECAL, est adoptée. Elle prévoyait la mise en place d'un service universel d'avance et de recouvrement des contributions alimentaires non ou mal payées sans restriction : pour les ex-conjoint.e.s dans le besoin et leurs enfants, sans limite de revenu et quel que soit le pays où se trouve le débiteur. Malheureusement, cette loi fut modifiée à plusieurs reprises et vidée de son objectif initial, être un service accessible à toutes et tous, notamment par la mise en place d'un plafond de revenu conditionnant l'octroi d'avances sur les contributions alimentaires.

Tout récemment, le 4 avril 2019, la Chambre a adopté une proposition de loi pour relever à partir de 2020 ce plafond de 1800 à 2.200 euros (majoré de 70 euros/mois/enfant à charge) et de l'indexer annuellement. Néanmoins, un plafond subsiste. De même, le montant de l'avance reste plafonné à 175 euros. Pourtant, tous les enfants ont droit à ce que leurs deux parents les entretiennent, proportionnellement à leurs revenus. Lorsque le parent (souvent la mère) ne peut percevoir d'avances, il continue à assumer financièrement seul tous les frais d'éducation et de soin. Aujourd'hui, des familles monoparentales dont le budget serait en équilibre si elles percevaient leur contribution alimentaire mais dont les revenus sont juste trop élevés pour bénéficier des avances du SECAL, vivent avec leurs enfants des situations de précarité.

Dès lors, conformément à la loi de 2003, la Plateforme Créances Alimentaires demande :

- la suppression du plafond de revenu pour que le service d'avance du SECAL bénéficie à tous les ayants droit sans limite de revenus.

³ Plus de 90% des dossiers introduits au SECAL le sont par des femmes pour la contribution alimentaire de leurs enfants

Tant qu'un plafond reste en vigueur, il faut, à tout le moins :

- augmenter la modulation familiale du plafond de revenu de 70 euros par mois par enfant à charge à 341,75 euros par mois pour les enfants de moins de 14 ans et à 569,59 euros pour les enfants de plus de 14 ans (montants fixés sur base du seuil indexé de risque de pauvreté par enfant supplémentaire dans une famille),
- relever progressivement le plafond, qui sera de 2200 euros par mois à partir de 2020.

Parallèlement, la Plateforme Créances Alimentaires demande :

- l'augmentation du montant maximal de 175 euros/mois par enfant à titre d'avance sur les contributions alimentaires impayées,
- l'extension du système de récupération et d'avances du SECAL aux frais extraordinaires impayés.
- l'extension du système d'avances du SECAL sur les arriérés de pension alimentaire entre ex-partenaires.

3. Pour un Fonds universel des créances alimentaires

Le service des créances alimentaires, tel qu'il existe montre à la fois son caractère indispensable pour les familles, mais aussi ses limites, notamment financières. Nous souhaitons que soit entamée une réflexion sur les formes qu'il pourrait prendre à l'avenir, afin de devenir un service large utile à tous les parents, dans un contexte d'évolution des formes de famille.

La Plateforme créances alimentaires plaide pour l'instauration d'un Fonds universel des créances alimentaires en Belgique. Ce service serait **accessible à tous les parents et ex-conjoints devant bénéficier d'une contribution ou pension alimentaire ou la verser. Le SECAL deviendrait dès lors universel alors qu'actuellement, il est réservé aux seules personnes qui connaissent un défaut de paiement.**

Le Service des Créances Alimentaires (SECAL) a pour missions de recouvrer les rentes alimentaires et les arriérés impayés et de faire des avances sur contributions alimentaires (pour les enfants). Il est un véritable outil de lutte contre la pauvreté des familles monoparentales et des enfants. Toutefois, il n'entreprend des actions qu'à la demande du créancier et n'octroie d'avances que sous conditions de revenus. Ces éléments freinent les possibilités d'aides et de soutien aux familles en difficulté.

L'exemple du Québec

Au Québec, un fonds universel des contributions et pensions alimentaires existe déjà depuis 1995. « Revenu Québec » a pour tâche d'assurer la régularité du versement des créances alimentaires auxquelles les enfants ont droit, ainsi que l'ex-conjoint. Concrètement, le débiteur d'aliment doit verser la contribution ou la pension alimentaire et les éventuels arriérés à « Revenu Québec », qui rétrocède la somme au créancier d'aliments.

Pour un Fonds de créances alimentaires accessibles à tou-te-s en Belgique

Sur ce modèle, la Plateforme plaide pour un Fonds universel de créances alimentaires en Belgique qui :

- prendrait en compte toutes les créances alimentaires des enfants et ex-conjoints, de façon automatique, lorsqu'elles sont fixées dans un titre exécutoire. En pratique, le débiteur verserait la somme à payer au Fonds universel des créances alimentaires (ou le Fonds retient la somme à payer automatiquement à la source sur la paie du salaire, grâce à la collaboration de l'employeur), qui payerait en retour le créancier d'aliment ;
- entreprendrait des recours judiciaires et toute autre mesure de recouvrement nécessaire auprès des débiteurs qui auraient manqué à leurs obligations ;
- avancerait la somme aux créanciers d'aliments.

Ce service universel rencontrerait les objectifs suivants :

- rendre plus effectif le paiement des rentes alimentaires, ce qui permettra :
 - une meilleure application des décisions judiciaires;
 - une réduction du risque de pauvreté des enfants et des familles monoparentales.
- rendre plus crédible, viable et autonome le SECAL actuel;
- aller vers plus de neutralité des relations entre ex-conjoints du point de vue des arrangements financiers les concernant eux-mêmes et/ou leur(s) enfant(s).
- fournir aux familles de nouveaux services, en répondant à des besoins aujourd'hui non rencontrés (calcul des contributions alimentaires objectives et justes, indexation annuelle des contributions alimentaires,...)

Comme première étape vers ce fonds universel, la Plateforme Créances Alimentaires demande la réalisation d'une étude de faisabilité sur la mise en place d'un tel service pour les pensions et contributions alimentaires.

4. Des mesures complémentaires pour éviter le non-paiement des contributions alimentaires

Les familles monoparentales courent un plus grand risque de pauvreté, notamment quand suite à un divorce ou une séparation, le parent débiteur ne s'acquitte pas du tout ou très irrégulièrement de ses obligations alimentaires envers l'ex-partenaire et/ou ses enfants. Alors que selon l'enquête EU SILC 2017, plus de 15,9% des Belges sont menacés de pauvreté, le risque de pauvreté chez les familles monoparentales belges s'élève à 39,7%. Ce risque est en outre plus élevé de 18.6% pour les enfants que pour les adultes.

Le SECAL est nécessaire pour recouvrer les arriérés et faire des avances sur ces contributions alimentaires impayées, mais il vaut encore mieux prévenir le problème que le guérir. Nous observons par exemple que lorsque les contributions alimentaires sont fixées de façon juste et objective, elles sont payées plus régulièrement par les parents. C'est pourquoi nous demandons des mesures d'accompagnement supplémentaires pour prévenir le non-paiement des cotisations alimentaires des enfants.

La séparation est une période de vulnérabilité pour les parents. Ils ont besoin d'un cadre juridique clair, notamment d'une objectivation du calcul des contributions alimentaires pour les enfants, et de bonnes informations sur leurs droits.

Dès lors, la Plateforme Créances Alimentaires demande :

- Une politique cohérente, avec coordination des matières et niveaux de pouvoirs compétents, concernant les matières qui touchent les familles en cas de séparation (justice, fiscalité, divorce, hébergement des enfants, établissement des contributions alimentaires, ...).
- L'organisation d'une campagne de sensibilisation pour informer les parents que :
 - même en cas d'hébergement égalitaire, des contributions alimentaires peuvent toujours être nécessaires pour compenser les déséquilibres dans les revenus et ressources de chaque parent ainsi que dans la prise en charge des coûts spécifiques et non résidentiels.
 - que, tel que le prévoit la loi, les coûts extraordinaires doivent également être répartis en fonction du revenu.
- La reconnaissance d'une méthode de calcul uniforme et objective pour aboutir à des contributions alimentaires objectives et équitables pour les enfants, tel que le Calculateur de contributions alimentaires / Contriweb du Gezinsbond et de la Ligue des familles.
- Une étude approfondie sur les montants des pensions ex-conjoint.e.s et contributions alimentaires aux enfants, considérant leur évolution depuis les années 1970, leur relation avec le coût de la vie, l'impact de la loi de 2006 sur l'hébergement égalitaire, les différences de montants entre médiation et jugements, etc.
- L'attribution de moyens suffisants à la Commission des Contributions alimentaires pour la réalisation des tâches qui lui ont été confiées.

Membres de la Plateforme Créances Alimentaires :

Action Chrétienne rurale des Femmes, Centre Féminin d'Education Permanente, Collectif Solidarité contre l'Exclusion, Conseil de Femmes Francophones de Belgique, Comité de Liaison des Femmes, Entraide et Fraternité/Vivre Ensemble, Equipes d'Entraide, Femmes Prévoyantes Socialistes, Gezinsbond, Infor-Veuve, La Ligue des familles, Marche Mondiale des Femmes/Wereldvrouwenmars, Le Monde Selon les Femmes, Nederlandstalige Vrouwenraad, Netzwerk FrauenStimmen, Réseau Flora/Flora Netwerk, Retravailler Liège, SOS Dépannage, Université des Femmes, Vie Féminine, Furia