



# LES PENSIONS ALIMENTAIRES ET LE SECAL CONTEXTE ET ENJEUX ACTUELS

Vanessa D'HOOGHE

Vie Féminine

La pension alimentaire entre ex-époux est régie par l'article 301 du Code Civil. La contribution 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. Malgré cela, des mères – dans une très large majorité – sont confrontées au problème des pensions et contributions alimentaires impayées.

## LES PENSIONS ALIMENTAIRES IMPAYÉES : HISTOIRE D'UNE MOBILISATION

La mobilisation démarre en 1973. Au sein de Vie Féminine, des groupes de « femmes isolées », des femmes seules avec enfants, se réunissent régulièrement pour s'entraider face aux difficultés qu'elles rencontrent. Parmi celles-ci, le non-paiement des contributions alimentaires par leurs ex-conjoints, qui les entraînent dans la précarité. Elles demandent la mise en place « d'un système de caisse de compensation pour régler le problème des pensions alimentaires non payées ». Leur combat, soutenu par les associations de femmes, va durer 30 ans avant de recevoir une réponse adéquate. *« Il n'est pas normal pour un état de droit que des décisions de justice ne soient pas appliquées. Ça engendre une perte de confiance et une remise en cause des institutions (justice, politique), ça met en danger notre démocratie. Aujourd'hui, ce sont des femmes qui individuellement supportent les lacunes du système »,* rappellent les femmes concernées en 2003<sup>1</sup>.

En février 2003, une loi créant un Service des créances alimentaires (SECAL) est adoptée. Mais le service tarde à se mettre en place. Un front commun d'associations francophones et néerlandophones représentantes des femmes et des familles se constitue alors officiellement en Plateforme

des Créances alimentaires afin de faire pression sur les pouvoirs publics. En 2004, le SECAL est effectivement mis sur pied. Cependant, la loi qui prévoyait la mise en place d'un service universel d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires non ou mal payées sans restriction (pour les ex-conjoints dans le besoin et leurs enfants, sans limite de revenu et quel que soit le pays où se trouve le débiteur) est rabotée. L'accès au service d'avances est conditionné par un plafond de revenu et réservé aux contributions dues aux enfants. Depuis, le SECAL récupère donc les pensions et contributions, ainsi que les arriérés dus aux femmes et aux enfants, et n'avance que les contributions alimentaires dues aux enfants (d'un montant maximal de 175 euros), qu'il tente de récupérer ensuite auprès des débiteurs.

## TENDRE VERS L'UNIVERSALITÉ

Depuis la loi de 2003, la mobilisation de la Plateforme créances alimentaires a consisté à améliorer le fonctionnement du SECAL mais aussi à en relever les conditions d'accès afin de tendre vers l'universalité. Le premier plafond de revenu pour accéder aux avances, fixé à 1271 euros + 61 euros net par enfant à charge par mois a été relevé en 2014 à 1800 euros par mois. La loi de 2014 avait aussi supprimé les frais de 5 % attribués au créancier pour avoir eu recours au SECAL, qui sont aujourd'hui

attribués entièrement au débiteur. Il fallait également que le débiteur soit domicilié en Belgique ou y dispose de revenus, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. En avril 2019, une loi a été approuvée qui relève le plafond de revenu à 2 200 euros pour bénéficier des avances. Elle répond à une revendication de la Plateforme mais aussi d'un groupe de femmes, les « Mères en Colère » qui, en lien avec Vie Féminine, a mené un lobby politique et médiatique sur la question.

Parallèlement au relèvement des conditions d'accès, la Plateforme plaide pour l'instauration d'un Fonds universel des créances alimentaires en Belgique, à l'image de ce qui existe au Québec depuis 1995. Ce service devrait être accessible à tous les parents et ex-conjoints devant bénéficier d'une contribution ou pension alimentaire ou la verser, alors qu'actuellement, il est réservé aux seules personnes qui connaissent un défaut de paiement.

## LES CHIFFRES : RÉALITÉ FÉMININE ET NON RECOURS AU DROIT

Plus de 80 % des familles monoparentales sont composées de mères seules avec leurs enfants et plus d'un tiers de ces familles est concernée par un risque de pauvreté<sup>2</sup>. Plus d'un ménage sur 10 qui devrait recevoir une pension alimentaire est confrontée à un défaut de paiement<sup>3</sup>. Le SECAL répond donc à un véritable besoin. En 2016, 49 980 dos-

siers avaient été ouverts au SECAL depuis sa création. Il avait pu venir en aide à plus de 3 000 partenaires et 83 000 enfants. Parmi ces dossiers, plus de 90 % étaient introduits par des femmes<sup>4</sup>. Ces chiffres nous montrent à quel point ce sont majoritairement les femmes et leur(s) enfant(s) qui subissent les conséquences négatives du non-paiement des pensions alimentaires.

Malgré cela, beaucoup de potentiels ayant droits du SECAL n'y font pas appel. Concernant les dossiers « avances sur contribution alimentaires », 10 666 dossiers étaient ouverts en 2016. Entre 2010 et 2016, le nombre de dossiers a augmenté en moyenne de 6 % par an. Les nouvelles demandes d'avance depuis le passage de la loi de 2014 au niveau annuel étaient de 237 en 2014, contre 1 476 en 2015 et 547 en 2016. Or, l'enquête HIVA estimait que le relèvement du plafond à 1800 euros générerait une augmentation de 57 % par rapport aux nombre de ménages aidés par le SECAL en 2011<sup>5</sup>. Le nombre d'ayant droits augmentera encore avec le relèvement du plafond de revenus à 2 200 euros, qui entrera en vigueur en 2020. Le service du SECAL présente donc un haut taux de non recours aux droits. De nombreux défis se posent pour rencontrer pleinement les droits des familles monoparentales en matière de pensions alimentaires.

## LES ENJEUX ACTUELS

### UN PLAFOND POUR ACCÉDER À SES DROITS ?!

Pour Vie Féminine, tous les enfants ont droit à ce que leurs deux parents les entretiennent, proportionnellement à leurs revenus. À partir du moment où une décision judiciaire a été prise, la pension alimentaire est un droit pour tout enfant, quels que soient les revenus de la personne qui en a la charge principale. Un plafond stigmatise les femmes, traitées comme des assistées, qui doivent prouver qu'elles sont dans le besoin alors qu'elles ne font qu'appliquer le droit civil de leur(s) enfant(s). De plus, il est fixé arbitrairement sans tenir compte du coût de la vie et des frais et difficultés accentuées dans les situations de monoparentalité. Le plafond freine les femmes dans toute augmentation de leurs revenus (remise à l'emploi ou progression de carrière), qui leur fait perdre le droit au SECAL sans pour autant couvrir cette perte financière. Lorsque le plafond impose de choisir entre emploi et le droit à la contri-

bution alimentaire, ce sont à nouveau les droits des femmes qui ne sont pas respectés. C'est sans compter qu'un plafond, même relativement élevé, pose des problèmes financiers très concrets aux familles dont le budget serait en équilibre si la pension alimentaire était payée mais qui vivent dans la précarité quand elle ne l'est pas. En effet, un salaire de 1 800 ou 2 200 euros (pour reprendre les deux derniers plafonds en vigueur) est trop élevé pour bénéficier des aides sociales qui permettent de faire face aux situations d'urgence et de précarité. Vie Féminine, ainsi que la Plateforme Créances alimentaires, revendiquent la suppression pure et simple du plafond de revenu et demandent l'augmentation des avances sur contributions alimentaires.

### FONCTIONNEMENT EFFICACE ET PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU SECAL

Le SECAL souffre d'un problème de publicité, ce qui explique le haut taux de non recours au droit. La dernière campagne d'information auprès des publics concernés date de 2009 (et fut organisée à l'initiative des associations). Or, il est de la responsabilité des pouvoirs publics, vu l'importance du SECAL pour les familles, de le faire connaître. C'est pourquoi la Plateforme Créances alimentaires se positionne pour l'organisation de campagnes d'information de grande ampleur et en continu sur le SECAL. La restructuration des services du SECAL en a également fortement réduit l'accessibilité. En septembre 2017, les 23 bureaux qui constituaient les points d'accès pour les bénéficiaires ont été remplacés par 11 infocentres du Ministère des finances. Ces infocentres ont des horaires d'ouverture restreints et sont inaccessibles par téléphone. Ils sont débordés, concentrant parfois les demandes de plusieurs grandes villes. 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 rencontrent des difficultés à rassembler les documents nécessaires à l'introduction du dossier au SECAL.

Le bon fonctionnement du SECAL est également menacé. Le SECAL est passé de 105 collaborateurs en 2015 à 89 collaborateurs en 2016. Au sein des permanences juridiques organisées par Vie Féminine, les femmes concernées témoignent d'un engorgement du service, créant des longueurs dans le

traitement des demandes et 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. Elles témoignent également du fait que ce manque de moyens limite la récupération des arriérés. Les bénéficiaires qui ne peuvent prétendre au service d'avances en sont lésés. La Plateforme Créances alimentaires demande l'augmentation de l'accessibilité des infocentres mais aussi la multiplication des points de contacts, au sein d'autres institutions existantes, ainsi qu'un renforcement du personnel du SECAL, afin que le service assure adéquatement ses missions.

Enfin, il est également permis de s'inquiéter de la santé financière du SECAL. En 2016, le SECAL a récupéré 133 millions d'euros sur les 382 millions d'euros qu'il devait recouvrer<sup>6</sup>, ce qui met en danger sa pérennité. Son financement est aussi problématique. Comme il s'agit d'un droit, le SECAL est dans l'obligation de répondre à chaque demande introduite entrant dans les conditions d'octroi. Dès lors, le budget suit à mesure des demandes. Néanmoins, ce financement au compte-goutte garde le SECAL à petite échelle et l'empêche certainement de remplir pleinement sa mission de réalisation du droit à la pension alimentaire, en menant notamment une véritable politique de lutte contre le haut taux de non recours au droit. La Plateforme demande, notamment, une amélioration structurelle de la santé budgétaire du SECAL, en assurant des moyens suffisants (personnel, accès à l'information dont des bases de données sur les revenus, possibilités de poursuites) pour récupérer les avances sur contributions alimentaires et assurer ainsi l'équilibre financier du service.

### LE SECAL, LA POINTE DE L'ICEBERG

Une autre façon d'agir sur le problème des pensions alimentaires impayées, c'est de prévenir le problème avant qu'il n'arrive. Au sein de la Plateforme, nous relevons diverses pistes, dont la reconnaissance d'une méthode de calcul uniforme pour aboutir à des contributions alimentaires objectives et équitables pour les enfants. Prévue par la loi de 2010, une telle méthode est toujours à l'étude. Son absence a pour conséquence de fortes disparités et un grand arbitraire dans la fixation des montants selon le juge en charge du dossier. Or, lorsque les contributions alimentaires sont fixées de façon

juste et compréhensible, elles répondent aux besoins des enfants et sont payées plus régulièrement par les parents. Il est également nécessaire d'organiser des campagnes de sensibilisation pour informer les parents que, même en cas d'hébergement égalitaire, des contributions alimentaires ainsi qu'une participation aux frais extraordinaires peuvent toujours être nécessaires pour compenser les déséquilibres dans les revenus et ressources de chaque parent.

Mais il faut également agir contre tout ce qui empêche d'obtenir un accord sur la pension alimentaire (alors que le titre exécutoire est nécessaire pour accéder au SECAL). Au sein de Vie Féminine, le constat réalisé est celui d'un manque d'information des femmes sur leurs droits et de nombreux freins à les faire appliquer, notamment financiers. Sur le terrain, les femmes nous rapportent qu'elles sont encore souvent dissuadées (par l'ex, la famille, l'avocate, le/la juge,...) de demander des pensions alimentaires pour elles-mêmes ou leurs enfants, n'osent pas, revoient leurs demandes à la baisse dans le cadre de négociations ou abandonnent par découragement. Dès lors le droit à la pension alimentaire se lie aux questions d'accès à la Justice pour les femmes. Certaines d'entre elles rencontrent aussi l'absence de prise en compte par la Justice ou la médiation des violences conjugales dans les séparations, menant à des accords déséquilibrés accompagnés de la crainte des représailles quand il s'agit d'entamer des procédures pour les faire respecter. Les pensions impayées recouvrent également une série de réalités que la Justice peine à appréhender, depuis la précarité réelle de l'ex-conjoint aux cas, pas si rares, d'organisation volontaire de son insolvabilité. Le lien entre non-paiement des pensions alimentaires aux enfants et aux femmes et violences économiques devrait pouvoir être investigué.

*« Il fait le mort et ça marche. J'en veux à la Justice parce qu'elle ne s'applique pas dans la vraie vie » ; « la pension alimentaire, ce n'est pas mendier. Ce n'est pas la charité. C'est pour mes enfants » ; « C'est tout à fait injuste. À quoi sert un jugement de divorce s'il n'est pas appliqué? »<sup>7</sup>. Voici les mots des mamans concernées par le non-paiement des pensions alimentaires en 2019, semblables à ceux des années 1970. Depuis la création du SECAL, la palette des solutions s'est légèrement étoffée mais le sentiment d'injustice, d'impunité et la sensation d'être traitées en assistées persistent. Il y a encore beaucoup de travail pour réaliser pleinement ce droit des enfants et des femmes. ■*

---

1 Contact entre la délégation des mouvements de femmes, 5 représentantes du Parlement des femmes et de la MMF et le cabinet du Premier ministre Guy Verhofstadt, 30 septembre 2003.

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

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

4 *La santé financière du SECAL en 2017*, Analyse de la Ligue des familles, 2017.

5 Jozef Pacolet et Frederic De Wispelaere, *op. cit.*

6 Genevieve Pihard, *La santé financière du SECAL*, in *Familles monoparentales et rentes alimentaires*, Partie 1. Retour sur le colloque du 21 avril 2017 de la Ligue des familles, Ligue des Familles, 2017.

7 Témoignages issus de « Pensions alimentaires. Un pas en avant pour les enfants du divorce », *Moustique*, 05/04/2019; « Les pensions alimentaires impayées? Un cauchemar pour les parents divorcés », *La Libre Belgique*, 31 janvier 2019.

---