

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 juni 2008

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

**betreffende de verbetering van de werking  
van de Dienst voor alimentatievorderingen**

(ingediend door mevrouw Colette Burgeon  
en de heer Yvan Mayeur)

---

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

3 juin 2008

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

**visant à améliorer le fonctionnement  
du Service des créances alimentaires**

(déposée par Mme Colette Burgeon  
et M. Yvan Mayeur)

---

|              |   |                                                                         |  |
|--------------|---|-------------------------------------------------------------------------|--|
| cdH          | : | centre démocrate Humaniste                                              |  |
| CD&V – N-VA  | : | Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie                 |  |
| Ecolo-Groen! | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |  |
| FN           | : | Front National                                                          |  |
| LDD          | : | Lijst Dedecker                                                          |  |
| MR           | : | Mouvement Réformateur                                                   |  |
| Open Vld     | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |  |
| PS           | : | Parti Socialiste                                                        |  |
| sp.a+VI.Pro  | : | Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven                      |  |
| VB           | : | Vlaams Belang                                                           |  |

  

|                                                   |                                                                                                                                                                                         |                                                      |                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afkortingen bij de nummering van de publicaties : |                                                                                                                                                                                         | Abréviations dans la numérotation des publications : |                                                                                                                                                                                                             |
| DOC 52 0000/000 :                                 | Parlementair document van de 52 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                                                                | DOC 52 0000/000 :                                    | Document parlementaire de la 52 <sup>ème</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif                                                                                                         |
| QRVA :                                            | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                                                                      | QRVA :                                               | Questions et Réponses écrites                                                                                                                                                                               |
| CRIV :                                            | Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)                                                                                                                               | CRIV :                                               | Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)                                                                                                                                              |
| CRABV :                                           | Beknopt Verslag (blauwe kaft)                                                                                                                                                           | CRABV :                                              | Compte Rendu Analytique (couverture bleue)                                                                                                                                                                  |
| CRIV :                                            | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)<br>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) | CRIV :                                               | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)<br>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) |
| PLEN :                                            | Plenum                                                                                                                                                                                  | PLEN :                                               | Séance plénière                                                                                                                                                                                             |
| COM :                                             | Commissievergadering                                                                                                                                                                    | COM :                                                | Réunion de commission                                                                                                                                                                                       |
| MOT :                                             | moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                                                                             | MOT :                                                | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                                                                             |

  

|                                                                             |                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers | Publications officielles éditées par la Chambre des représentants |
| Bestellingen :                                                              | Commandes :                                                       |
| Natieplein 2                                                                | Place de la Nation 2                                              |
| 1008 Brussel                                                                | 1008 Bruxelles                                                    |
| Tel. : 02/ 549 81 60                                                        | Tél. : 02/ 549 81 60                                              |
| Fax : 02/549 82 74                                                          | Fax : 02/549 82 74                                                |
| www.deKamer.be                                                              | www.laChambre.be                                                  |
| e-mail : publicaties@deKamer.be                                             | e-mail : publications@laChambre.be                                |

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op het einde van de jaren '60 begonnen alleenstaande, van tafel en bed of uit de echt gescheiden vrouwen te eisen dat de overheid zou voorzien in een instrument dat het pijnpunt van niet of onregelmatig betaalde uitkeringen tot onderhoud moest wegwerken. Met hun eis wilden zij rechterlijke beslissingen dienaangaande doen naleven.

Het vraagstuk kwam ook in het parlement aan bod, toen in de Senaat op 7 november 1974 een eerste wetsvoorstel daarover werd ingediend. Het strekte ertoe een waarborgfonds voor de vordering van uitkeringen tot onderhoud op te richten. De taak van dat fonds zou tweërlei zijn geweest: de uitkeringen tot onderhoud betalen aan de rechthebbenden en vervolgens van de onderhoudsplichtigen de door hen verschuldigde bedragen vorderen. Door de spelingen van het politieke bedrijf is het wetsvoorstel uiteindelijk niet goedgekeurd geraakt.

Een wetsontwerp van 29 juni 1988 benaderde het vraagstuk van onbetaalde uitkeringen tot onderhoud vanuit een andere invalshoek, die van de strijd tegen extreme armoede. Die tekst kende de OCMW's nieuwe taken toe: voortaan zouden ze, na onderzoek van de bestaansmiddelen van de onderhoudsgerechtigde ouder, voorschotten betalen op de uitkeringen tot onderhoud van de kinderen, alsook de verschuldigde bedragen vorderen van de onderhoudsplichtige.

Hoewel het wetsontwerp in de Kamer ruim werd gesteund (148 stemmen voor en 7 onthoudingen), hadden de debatten gebreken en beperkingen van die tekst aan het licht gebracht. De wet voorzag weliswaar in het recht op voorschotten op uitkeringen tot onderhoud, maar alleen voor bepaalde groepen van personen met een heel laag inkomen.

De wet had derhalve een heel beperkt opzet, in die zin dat ze alleen betrekking had op de onderhoudsgerechtigden wier inkomen het wettelijk bestaansminimum niet overschreed. De maatregel was dan wel een vangnet, maar verhielp geenszins het echte probleem van de naleving en de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen.

Uiteindelijk werd de regeling waarbij de OCMW's aan de bij wet bepaalde rechthebbenden voorschotten toekennen, als ontoereikend beoordeeld en kwam het debat onder druk van het verenigingsveld in een stroomversnelling.

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dès la fin des années 60, des femmes seules, séparées ou divorcées revendiquèrent la mise en place d'un instrument public permettant de régler le problème des pensions alimentaires mal ou non payées. Cette revendication avait pour objectif de faire respecter des décisions de justice.

Le débat s'invita au Parlement le 7 novembre 1974 lorsque fut déposée la première proposition de loi en la matière. Celle-ci entendait créer un fonds de garantie pour la récupération de créances alimentaires. Ce fond aurait eu deux missions: verser les créances alimentaires aux personnes qui y avaient droit et percevoir, auprès des débiteurs, les paiements auxquels ils étaient tenus. Les aléas de la vie politique firent cependant que ce texte n'a pas abouti.

Le 29 juin 1988, un projet de loi aborda la question du non-paiement des pensions alimentaires sous un nouvel angle: celui de la lutte contre l'extrême pauvreté. Ce projet attribuait de nouvelles missions aux centres publics d'aide sociale. Les CPAS verseraient des avances sur pensions alimentaires pour les enfants, après enquête sur les ressources des parents créanciers et récupéreraient les montants dus auprès des débiteurs d'aliments.

Bien que le vote à la Chambre fut largement positif (148 voix pour et 7 abstentions), les débats indiquèrent que ce projet de loi avait ses défauts et ses limites. La loi ouvrait effectivement un nouveau droit, celui de bénéficiaire d'avances sur pensions alimentaires mais limité à certaines catégories de personnes en fonction d'un niveau de revenus dont le plafond est très bas.

La loi était donc nettement limitative dans la mesure où elle ne concernait que les créanciers dont les revenus étaient égaux ou inférieurs au revenu minimum légal. Il s'agissait donc d'une mesure d'assistance mais ne répondant en aucun cas au réel problème du respect et de l'exécution de la décision judiciaire.

Les évaluations du système des avances octroyées par les CPAS aux ayants droit définis par la loi furent finalement mauvaises et les pressions des associations continuèrent de faire progresser la réflexion.

Dertig jaar na de eerste poging van de wetgever om het vraagstuk van de onbetaalde uitkeringen tot onderhoud op te lossen, werd in het parlement een nieuwe wet goedgekeurd, met eenparigheid van stemmen. Die wet van 21 februari 2003 voorzag in de oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen (DAVO) en van een begrotingsfonds bij de FOD Financiën.

De wet omvatte een voorschotregeling en een invorderingsregeling.

De bij wet bepaalde voorwaarden om voorschotten te genieten, waren ruim en zo universeel mogelijk opgevat:

- voorschotten ten behoeve van de kinderen, de voormalige echtgeno(o)t(e) en de voormalige samenwonende;
- geen inkomensvoorwaarden;
- voorschotten van maximaal 175 euro.

De programmawetten van augustus en december 2003 wijzigden echter de taak van de DAVO en bepaalden dat de eerder goedgekeurde wet uiteindelijk stapsgewijs in werking zou treden. De invorderingsregeling werd van kracht op 1 juni 2004, maar de voorschotregeling werd sine die verdaagd. Daardoor bleven de OCMW's de voorschotten uitbetalen, volgens de criteria van de wet van 8 mei 1989. Voor de toekenning van de voorschotten golden dus de oudere, strengere voorwaarden:

- voorschotten alleen ten behoeve van de kinderen;
- inkomen begrensd op 1111 euro + 53 euro per kind ten laste.

Om vooral budgettaire redenen werd de voorschotregeling dus niet onmiddellijk uitgevoerd. Pas met het koninklijk besluit van 24 mei 2005 werd de Dienst voor alimentatievorderingen bevoegd om voorschotten uit te betalen (vanaf 1 oktober 2005).

Vandaag heeft de DAVO twee taken:

- de inning van de verschuldigde uitkeringen tot onderhoud bij de nalatige onderhoudsplichtige, alsmede de invordering van alle achterstallige bedragen die deze onderhoudsplichtige verschuldigd is (artikel 3, § 1, van de wet van 21 februari 2003). De rechthebbenden zijn de kinderen, de voormalige echtgeno(o)t(e) en de voormalige samenwonende; er gelden geen inkomensvoorwaarden. Een en ander strookt met de geest van de in februari 2003 goedgekeurde wet;

Aussi, près de 30 ans après la première tentative législative pour solutionner les pensions alimentaires non payées, une nouvelle loi fut votée à l'unanimité au Parlement. Cette loi du 21 février 2003 créa un Service des Créances Alimentaires (SECAL) et un fonds budgétaire au sein du SPF Finances.

Elle prévoyait deux volets distincts: le volet «avances sur créances alimentaires» et le volet «recouvrement».

Les conditions prévues par la loi pour bénéficier des avances étaient larges et tendaient à l'universalité:

- avances au profit des enfants, ex-conjoints et ex-cohabitants;
- pas de condition de revenus;
- avances maximales fixées à 175 euros

Mais, les lois-programmes d'août et de décembre 2003 modifièrent les missions du SECAL et la date d'entrée en vigueur de la loi précédemment votée qui se fera finalement par étape: le volet «recouvrement» entra en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2004 tandis que le volet «avances» était reporté sine die. Ainsi, les CPAS restèrent compétents pour les avances selon les critères de la loi du 8 mai 1989, ce qui impliquait que les conditions d'octroi des avances restaient restreintes:

- avances uniquement au profit des enfants;
- revenus plafonnés à 1111 euros + 53 euros par enfant à charge.

Pour des raisons essentiellement budgétaires, le volet «avances» ne fut donc pas immédiatement mis en œuvre. Ce fut finalement par un arrêté royal du 24 mai 2005 que le service des créances alimentaires devint compétent pour octroyer des avances (à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005).

Aujourd'hui, le SECAL intervient sous deux formes:

- la première forme concerne la perception des créances alimentaires auprès des débiteurs défaillants et le recouvrement de tous les arriérés dus par ces débiteurs (article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 février 2003). Les bénéficiaires en sont les enfants, les ex-époux ou ex-cohabitants et aucune condition de revenus n'est exigée. L'esprit de la loi telle que votée en février 2003 n'a pas été, sur ce point, dénaturé;

– de toekenning van maandelijkse voorschotten (artikel 3, § 2, zoals gewijzigd bij de programmawet van 22 december 2003) op de uitkeringen tot onderhoud, uitsluitend ten behoeve van de kinderen (oorspronkelijk ook ten behoeve van de voormalige echtgeno(o)t(e) en de voormalige samenwonende). De toekenning van die voorschotten is echter gekoppeld aan de voorwaarde dat het inkomen van de persoon die het kind onder zijn hoede heeft, een bepaalde bovengrens niet mag overschrijden: zo mag het inkomen voor 2008 niet meer bedragen dan 1.224 euro, plus 58 euro per kind ten laste.

Niet alleen rezen er budgettaire problemen bij de toepassing van de wet, die uiteindelijk tot de afzwakking van de oorspronkelijke tekst hebben geleid; het is duidelijk dat ook nu nog andere beperkingen een goede toepassing bemoeilijken van de beginselen die aanvankelijk waren opgenomen in en nagestreefd bij de wet van 23 februari 2003.

Tevens heeft het verenigingsveld onverdroten zijn eisen gesteld, welke uiteindelijk niet echt verschillen van die van 40 jaar geleden en die het sindsdien geleverde wetgevend werk hebben ingegeven.

Jammer genoeg kan men er vandaag niet omheen dat het recht van de rechthebbenden op een uitkering tot onderhoud (ongeacht of het kinderen dan wel volwassenen betreft) nog grootschalig met voeten worden getreden, dat rechterlijke uitspraken of door rechtbanken bekrachtigde beslissingen de facto nog steeds niet worden nageleefd, en dat de niet-betaling van die nochtans verschuldigde bedragen de financiële situatie van op zich reeds kwetsbaardere eenoudergezinnen nog verergert. Het armoederisico voor een «klassiek gezin» ligt in België immers op 14,8%, terwijl het tot 34% stijgt voor eenoudergezinnen. Erger nog: dat armoederisico is bijzonder hoog bij eenoudergezinnen bestaande uit moeder en kind(eren), met name 26%, tegenover 12% bij eenoudergezinnen bestaande uit vader en kind(eren).

De indieners van dit voorstel van resolutie willen de regering dan ook een aantal denksporen aanreiken die tot een vervolmaking van de vigerende DAVO-regeling kunnen bijdragen, en voorts de regering vooral aanmoedigen om, met inachtneming van de budgettaire weerslag van een «universele» werking van een dergelijke dienst, dat vraagstuk te beschouwen als een uitermate belangrijk dossier. Zij wijzen er immers op dat het vraagstuk van de uitkeringen tot onderhoud zowel de toepassing van een rechterlijke beslissing betreft als de inachtneming van de rechten van het kind.

– la seconde forme d'intervention est l'octroi d'avances mensuelles (article 3, §2, tel que modifié par la loi-programme du 22 décembre 2003) sur la pension due exclusivement aux enfants (cette mesure était initialement ouverte aux ex-époux et ex-cohabitants). L'octroi de ces avances est cependant conditionné par le niveau de revenus de la personne qui a la garde de l'enfant. Aussi, ces revenus ne peuvent dépasser un certain plafond, qui est fixé, pour l'année 2008, à 1.224 euros auxquels il faut ajouter 58 euros par enfant à charge.

Outre les problèmes budgétaires rencontrés dans la mise en œuvre de la loi qui ont finalement mené au «détricotage» du texte original, force est de constater qu'il existe encore certaines lacunes qui handicapent la bonne application des principes initialement définis et poursuivis par la loi du 23 février 2003.

Aussi, le secteur associatif n'a jamais cessé de relayer ses revendications qui finalement ne sont pas si différentes de celles exprimées il y a 40 ans et qui ont motivé le travail législatif effectué depuis.

Il est malheureusement aujourd'hui incontestable que le droit des créanciers d'aliments qu'ils soient enfants ou adultes est encore largement bafoué, que de fait des décisions de justice ou entérinées par celle-ci ne sont toujours pas respectées et que ce non-paiement de sommes pourtant dues aggrave la situation financière de familles monoparentales déjà fragilisées. En effet, le risque de pauvreté pour une famille traditionnelle est de 14,8% en Belgique, alors qu'il monte à 34% lorsqu'il s'agit d'une famille monoparentale. Pire encore, ce risque de pauvreté est particulièrement élevé dans les familles monoparentales féminines: 26% contre 12% chez les familles monoparentales masculines.

Les auteurs du présent texte entendent ainsi d'une part indiquer au gouvernement certaines pistes qui pourraient contribuer à parfaire le système actuel qu'est le SECAL et surtout d'autre part, tout en considérant l'impact budgétaire du fonctionnement «universel» d'un tel Service, encourager le gouvernement à considérer cette problématique comme un chantier de haute importance. Car rappelons-le, la problématique des créances alimentaires concerne tant celle de l'application d'une décision de justice que celle du respect des droits de l'enfant.

Colette BURGEON (PS)  
Yvan MAYEUR (PS)

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op artikel 18, 1, van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin het volgende is bepaald: «De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. (...)»;

B. gelet op artikel 27, 4, van datzelfde Verdrag, waarin het volgende is bepaald: «De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders (...)»;

C. overwegende dat 18% van de rechthebbenden op een uitkering tot onderhoud de uitkeringen waarop zij recht hebben niet ontvangen, en dat 23% van de betrokkenen ze met vertraging of onregelmatig ontvangen;

D. overwegende dat de opvatting die oorspronkelijk ten grondslag lag aan de uitwerking en aanneming van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën, gedeeltelijk teniet is gedaan wegens de opeenvolgende erin aangebrachte wijzigingen;

E. overwegende dat, hoewel de Dienst voor alimentatievorderingen (DAVO) reeds vier jaar functioneert, hij ontoereikende bekendheid geniet en dat niet genoeg geweten is welke taken hij heeft;

F. overwegende dat de wijze waarop thans een maximuminkomen geldt, nog te veel rechthebbenden op een uitkering tot onderhoud uitsluit van de mogelijkheid een beroep te doen op de geldende voorschottenregeling;

G. overwegende dat de DAVO het inkomen van de uitkeringsplichtige en dat van de uitkeringsgerechtigde niet op dezelfde manier behandelt;

H. overwegende dat de DAVO het werkelijke inkomen van de uitkeringsplichtige nog niet op passende wijze in aanmerking kan nemen;

I. overwegende dat de berekeningsmethodes en daardoor de bedragen van de uitkeringen soms verbaasd sterk verschillen naar gelang van het vonnis;

## PROPOSITION DE RESOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu l'article 18, point 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies qui dispose que «les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement»;

B. vu l'article 27, point 4, de la même Convention dispose que «les États parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents...»;

C. considérant que 18% des créanciers alimentaires ne perçoivent pas les pensions auxquelles ils ont droit et que 23% d'entre eux les reçoivent avec retard ou de façon irrégulière;

D. considérant que l'esprit initial motivant l'élaboration et l'approbation de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances a, en partie, été perdu en raison de modifications successives;

E. considérant le manque de visibilité du Service des créances alimentaires (SECAL) et de ses missions et ce pourtant après déjà 4 années d'activité;

F. considérant que le plafond de revenus, tel qu'actuellement fixé, exclut encore trop de créanciers d'aliments de la possibilité de recourir au système des avances sur pension;

G. considérant que le SECAL ne traite pas de manière identique les revenus du débiteur d'aliments et ceux du créancier;

H. considérant que le SECAL ne peut encore considérer de manière adéquate les revenus réels du débiteur d'aliments;

I. considérant que les méthodes de calcul et de fait les montants des pensions varient parfois de manière surprenante selon les jugements;

## Vraagt de regering:

1. de berekeningswijze van de aan de kinderen verschuldigde uitkeringen tot onderhoud te objectiveren door in de wet bepaalde criteria op te nemen, zoals het reële respectieve inkomen van de ouders, dan wel de leeftijd en de werkelijke behoeften van de kinderen;

2. in de uitvoerbare rechterlijke beslissingen, overeenkomsten en uitvoerbare schikkingen als bedoeld in artikel 2, 1°, van voormelde wet van 21 februari 2003 stelselmatig te verwijzen naar de DAVO en naar de taken van die dienst;

3. een grootschalige voorlichtingscampagne over de taken van de DAVO op te zetten;

4. te onderzoeken of het wenselijk is zonder inkomensvoorwaarde recht te hebben op voorschotten op de aan de kinderen verschuldigde uitkering tot onderhoud, alsook wat de budgettaire weerslag van die uitbreiding zou zijn;

5. onderzoek te verrichten naar de relevantie van en de praktische nadere regels voor de oprichting van een Rijksregister dat alle uitvoerbare rechterlijke beslissingen en authentieke akten bevat waarbij uitkeringen tot onderhoud en desbetreffende bedragen werden vastgelegd.

28 februari 2008

## Demande au gouvernement;

1. d'objectiver le mode de calcul des pensions alimentaires dues aux enfants en instaurant dans la loi certains critères tels que les revenus réels des parents ou encore l'âge et les besoins véritables des enfants;

2. de prévoir l'inscription systématique d'une référence au SECAL et à ses missions dans les décisions judiciaires exécutoires, les conventions et les accords exécutoires visés à l'article 2, 1°, de la loi du 21 février 2003 précitée;

3. d'organiser une large campagne d'information sur les missions du SECAL;

4. d'étudier l'opportunité et les conséquences budgétaires de l'ouverture, sans condition de revenu, du droit aux avances sur pension alimentaire due aux enfants;

5. de mener une étude sur la pertinence et les modalités pratiques de la création d'un Registre national recensant toutes les décisions judiciaires exécutoires et les actes authentiques dans lesquels des pensions alimentaires et leurs montants ont été fixés.

28 février 2008

Colette BURGEON (PS)  
Yvan MAYEUR (PS)