

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

30 AVRIL 2007

Proposition de résolution visant à organiser la tenue des états généraux des familles monoparentales

(Déposée par M. Philippe Mahoux)

DÉVELOPPEMENTS

Le terme «monoparental» a, certes, une connotation moderne. Mais les situations qu'il recouvre sont vieilles comme le monde: la littérature — à l'inverse du législateur — s'est, depuis longtemps, penchée tant sur les veuves que sur les «filles-mères», entre études sociologiques et leçons de morale.

Il faut cependant attendre la fin des années 70 pour qu'émerge en France le concept de «famille monoparentale» et que soient mises en place une série d'aides spécifiques: l'allocation de soutien familial, ancienne «allocation d'orphelin» ou l'allocation de parent isolé (API). Malgré ces mesures favorables, on estime aujourd'hui qu'un tiers des familles monoparentales françaises vit sous le seuil de pauvreté (1).

En Belgique, il est difficile d'obtenir des données claires: une évaluation récente indique qu'une famille sur dix est monoparentale et que 85% des parents de ces mêmes familles sont des femmes (2). Si cette situation peut naître d'un choix personnel ou d'une coparentalité assumée, c'est souvent la disparition du conjoint, un divorce, une séparation ou un veuvage qui contraignent un parent à endosser seul l'ensemble des responsabilités parentales.

(1) Fondation Roi Baudoin, Familles monoparentales, Quelles solutions? Synthèse du colloque qui s'est tenu à Bruxelles le 24 octobre 2000, p. 3.

(2) Michel De Muelenaere, Parent-enfant: seuls, mais ensemble, *Le Soir*, 16 novembre 2006, p. 6.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

30 APRIL 2007

Voorstel van resolutie tot organisatie van de staten-generaal van de eenoudergezinnen

(Ingediend door de heer Philippe Mahoux)

TOELICHTING

De term «eenoudergezin» klinkt modern. De situaties die de term behelst, zijn echter zo oud als de wereld: de literatuur buigt zich — in tegenstelling tot de wetgever — reeds lange tijd over zowel weduwen als «kindmoeders», in sociologisch onderzoek en zedenpreek.

Pas op het einde van de jaren 70 duikt het begrip «eenoudergezin» voor het eerst in Frankrijk op en worden er een reeks specifieke hulpmaatregelen ingevoerd: de «allocation de soutien familial», de vroegere «allocation d'orphelin» of de «allocation de parent isolé» (API). Ondanks deze gunstige maatregelen schat men vandaag dat een derde van de Franse eenoudergezinnen onder de armoedegrens leeft (1).

In België is het moeilijk om duidelijke gegevens te verkrijgen: een recente evaluatie toont aan dat een gezin op tien een eenoudergezin is en dat 85% van de ouders van die gezinnen vrouwen zijn (2). Hoewel deze situatie het resultaat van een persoonlijke keuze of bewust co-ouderschap kan zijn, zijn het meestal omstandigheden zoals het verdwijnen van de partner, een echtscheiding, een relatiebreuk of het overlijden van de partner die de ouder ertoe verplichten alle ouderlijke verantwoordelijkheden op zich te nemen.

(1) Koning Boudewijnstichting, Eenoudergezinnen. Welke oplossingen? Synthèse van het colloquium dat plaatsvond te Brussel op 24 oktober 2000, blz. 3.

(2) Michel De Muelenaere, Parent-enfant: seuls, mais ensemble, *Le Soir*, 16 november 2006, blz. 6.

Cette diversité de circonstances explique qu'on ne peut pas parler d'une famille monoparentale type : si, de manière générale, la famille monoparentale compte assez rarement plus de deux enfants et le niveau de qualification, et donc de revenus, des parents isolés est inférieur à la moyenne, il apparaît que, contrairement à une image répandue dans le grand public, la monoparentalité n'est pas seulement le fait de jeunes mères : beaucoup de « monoparents » sont des quadragénaires avec des enfants d'un certain âge (1).

Est-il par conséquent possible de définir un statut de « famille monoparentale », en y adjoignant un certain nombre de droits et de services, en vue de faciliter des situations parfois extrêmement complexes, tant sur le plan financier qu'organisationnel, juridique ou social ?

La tâche s'avère complexe mais l'analyse est nécessaire : les discriminations dont les familles monoparentales font l'objet sont nombreuses et d'origines différentes. Sur le plan légal, la Cour d'arbitrage a ainsi relevé, dans un arrêt du 30 janvier 2007, une inégalité entre, d'une part, la veuve ou le veuf, non remarié(e), ainsi que le père ou la mère célibataire, ayant un ou plusieurs enfants à charge et, d'autre part, la mère ou le père divorcé(e), même non remarié(e), ayant un ou plusieurs enfants à charge. Les premiers bénéficiaient d'un avantage fiscal non attribué aux seconds (2).

Sur le plan social, on relève sans surprise que les familles monoparentales sont sujettes à un autre type de discrimination, liée cette fois à la pauvreté : le risque d'être touché par la pauvreté s'élève en effet à 36 % pour les familles monoparentales (3) et ce, notamment en raison d'une accumulation des charges financières qui surpassent rapidement le budget disponible : loyer, nourriture, chauffage mais aussi les frais de garde du ou des enfants, les besoins scolaires ou médicaux.

L'emploi reste le garde-fou principal contre la précarité.

Mais des situations ou réglementations font parfois en sorte qu'il n'est pas intéressant pour un individu de travailler ou de travailler plus, ceci ayant pour conséquence de créer de véritables pièges, dont les monoparents sont des victimes idéales.

On parle ainsi de « piège à la pauvreté » lorsque une augmentation du temps de travail ne se traduit pas, dans le cas d'un travailleur faiblement rémunéré, par

Deze verscheidenheid van omstandigheden verklaart waarom we niet kunnen spreken over een typisch eenoudergezin : hoewel eenoudergezinnen in het algemeen vrij zelden meer dan twee kinderen tellen en het opleidingsniveau en bijgevolg het inkomensniveau van alleenstaande ouders onder het gemiddelde ligt, blijkt dat in tegenstelling tot een wijdverspreid beeld eenouderschap niet enkel voorkomt bij jonge moeders : heel wat « alleenstaande ouders » zijn veertigers met groter wordende kinderen (1).

Is het bijgevolg mogelijk om een statuut « eenoudergezin » te bepalen waaraan een aantal rechten en diensten worden toegewezen, teneinde soms uiterst complexe situaties op financieel, organisatorisch, juridisch of maatschappelijk gebied te verlichten ?

Het blijkt om een moeilijke opdracht te gaan, maar analyse is noodzakelijk : eenoudergezinnen zijn het slachtoffer van talrijke vormen van discriminatie met verschillende oorzaken. Zo heeft het Arbitragehof in een arrest van 30 januari 2007 gewezen op een ongelijkheid op wettelijk vlak tussen, enerzijds, de niet-hertrouwde weduwe of weduwnaar, alsook de ongehuwde vader of moeder die één of meer kinderen ten laste heeft, en, anderzijds, de gescheiden moeder of vader, ook al is die niet hertrouwd, die één of meer kinderen ten laste heeft. De eerste groep genoot een fiscaal voordeel dat aan de tweede groep niet werd verleend (2).

Het is niet verrassend dat eenoudergezinnen op maatschappelijk gebied blijkbaar het slachtoffer zijn van een andere vorm van discriminatie, die deze keer samenhangt met armoede : de kans om door armoede te worden getroffen, bedraagt immers 36 % voor eenoudergezinnen (3), met name door een opeenstapeling van financiële lasten die snel het beschikbare budget overstijgen : huur, voeding, verwarming, maar ook de kosten voor kinderopvang, school en medische zorg.

Werk blijft de belangrijkste bescherming tegen onzekerheid.

Bepaalde situaties of regelingen kunnen er echter soms toe leiden dat het voor een individu niet interessant is om te werken of meer te werken, wat echte valkuilen creëert waarvan alleenstaande ouders de ideale slachtoffers zijn.

Zo spreekt men van « armoedevallen » wanneer een verhoging van de arbeidsduur zich in het geval van een werknemer met een laag inkomen niet vertaalt in

(1) Fondation Roi Baudoin, *op. cit.*, p. 1.

(2) Philippe Galloy, Le parent divorcé exonéré lui aussi, *La Libre Belgique*, 31 janvier 2007, p. 14.

(3) Christine Steinbach, Regard chiffré sur la pauvreté en Belgique, *Édition Équipes populaires*, www.e-p.be.

(1) Koning Boudewijnstichting, *op. cit.*, blz. 1.

(2) Philippe Galloy, Le parent divorcé exonéré lui aussi, *La Libre Belgique*, 31 januari 2007, blz. 14.

(3) Christine Steinbach, Regard chiffré sur la pauvreté en Belgique, *Édition Équipes populaires*, www.e-p.be.

une hausse de revenus suffisante pour échapper à la pauvreté.

De même, on peut parler de « piège du chômage » lorsque, entre allocations de chômage et allocations majorées, disponibilité à l'égard des enfants et stress moindre, il n'est plus attractif de travailler.

Le Conseil européen a d'ailleurs attiré l'attention sur l'insuffisance des incitants au travail prévus par le régime fiscal et le régime d'allocations en Belgique (1).

La situation se fige alors. Le monoparent ne travaille plus et préfère ne pas reconstruire de vie professionnelle ou de vie de famille, car il risque de perdre des droits qui lui garantissent, sinon une vie confortable, à tout le moins une vie décente.

Ce choix, dicté par de strictes raisons financières, peut entraîner alors un cortège de conséquences : surendettement, exclusion sociale, dépressions, enfants en difficulté émotionnelle, décrochage scolaire ...

Il est donc nécessaire d'agir : l'amélioration de la situation des familles monoparentales touche différents secteurs particulièrement importants : la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale, la protection des droits des femmes, — majoritairement visées par cet état —, mais aussi le bien-être et le respect des droits de l'enfant.

Ceux-ci sont en effet particulièrement touchés par cette situation : le mal-être du parent qui doit s'en occuper seul, peu ou pas d'accès aux loisirs, au sport, à la culture constituent des facteurs pouvant perturber leur intégration sociale.

À cet égard, la Convention internationale des droits de l'enfant, à laquelle la Belgique a adhéré (2), garantit, en son article 27, le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

La Convention confirme, dans ce même article, la responsabilité, à cet égard, tant des parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant que des États contractants pour mettre en œuvre les mesures adéquates à la réalisation de ce droit.

(1) Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2005, introduction de Jan Smets, 30 juin 2005.

(2) Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 novembre 1989, New York et ratifiée par la Belgique le 25 novembre 1991.

een inkomensverhoging die voldoende is om aan armoede te ontsnappen.

Ook kan men van een « werkloosheidsval » spreken wanneer werkloosheidsuitkeringen en verhoogde kinderbijslag, het hebben van meer tijd voor de kinderen en minder stress het niet meer aantrekkelijk maken om te gaan werken.

De Europese Raad heeft er trouwens op gewezen dat er in het fiscale stelsel en het uitkeringstelsel in België onvoldoende stimulansen aanwezig zijn die mensen ertoe kunnen aanzetten te gaan werken (1).

In een dergelijke context loopt de situatie vast. De alleenstaande ouder werkt niet meer en wenst zijn beroepsleven of gezinsleven niet opnieuw op te bouwen, omdat hij de rechten dreigt te verliezen die hem zo niet een comfortabel, dan toch minstens een fatsoenlijk leven garanderen.

Deze keuze, die door zuiver financiële redenen is ingegeven, kan een hele reeks gevolgen met zich meebrengen : een grote schuldenlast, sociale uitsluiting, depressie, kinderen met emotionele moeilijkheden, schoolverzuim ...

Er moet dus worden opgetreden : de verbetering van de situatie van eenoudergezinnen raakt verschillende sectoren die bijzonder belangrijk zijn : de strijd tegen armoede en voor maatschappelijke integratie, de bescherming van de rechten van vrouwen, — die de hoofdmoot van de betrokkenen vormen —, maar ook het welzijn en de naleving van de rechten van het kind.

Voorals kinderen zijn immers het slachtoffer van deze situatie : het onbehagen van de ouder die overal alleen voor staat, weinig of geen toegang tot vrijetijdsbesteding, sport, cultuur, vormen factoren die hun maatschappelijke integratie kunnen verstoren.

In dit opzicht waarborgt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waartoe België is toegetreden (2), in artikel 27 het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

Het Verdrag bevestigt in hetzelfde artikel de verantwoordelijkheid in dit opzicht van zowel de ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind als van de Staten die partij zijn om passende maatregelen te nemen om dit recht te verwezenlijken.

(1) Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Rapport 2005, inleiding van Jan Smets, 30 juni 2005.

(2) Aangenomen door de algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989, New York en geratificeerd door België op 25 november 1991.

Certaines dispositions ont déjà été prises en la matière : outre les allocations majorées, on peut relever la loi du 21 février 2003 (1) créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, qui a pour effet de permettre au créancier d'aliments de récupérer le montant des pensions alimentaires qui lui sont dues.

Mais il faut aller plus loin : différents acteurs (2) soulignent la nécessité de mettre en place des mesures qui doivent permettre à tout « monoparent » d'assumer seul les charges qui lui incombent, — parfois de manière soudaine —, sans basculer, avec son ou ses enfants, dans la précarité.

Certes, une première exploration des difficultés des familles a été effectuée au travers des états généraux de la famille. L'auteur estime cependant que les familles monoparentales doivent susciter une attention particulière, liée aux spécificités dont elles font preuve : leur statut social, juridique et fiscal, mais également leur place dans la société et la solidarité qui doit se manifester à leur égard méritent sans conteste que les différents niveaux de pouvoirs compétents en la matière s'interrogent sur les mesures concrètes qui pourraient être prises en vue de renforcer la nécessaire protection de ces familles.

Philippe MAHOUX.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. Considérant l'article 23 de la Constitution et l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme;

B. Considérant la déclaration gouvernementale et l'accord de gouvernement de juillet 2003;

C. Considérant le rapport des états généraux de la famille d'avril 2004;

D. Considérant le rapport 2005 du Conseil supérieur de l'emploi;

E. Considérant la Convention internationale des droits de l'enfant;

(1) Publication *Moniteur belge* du 28 mars 2003.

(2) États généraux de la famille 2004, tissu associatif, ...

Er zijn al maatregelen genomen : naast de verhoogde kinderbijslag kan worden gewezen op de wet van 21 februari 2003 (1) tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën, op grond waarvan de onderhoudsgerechtigde het bedrag van het onderhoudsgeld dat hem is verschuldigd, kan terugvorderen.

We moeten echter verder gaan : verschillende actoren (2) benadrukken dat er maatregelen moeten worden genomen die alleenstaande ouders in staat stellen de lasten waarvoor zij — soms plotseling — moeten instaan, te dragen zonder samen met de kinderen in een onzekere situatie te belanden.

De moeilijkheden van de gezinnen werden een eerste keer onderzocht tijdens de staten-generaal van het gezin. De auteur is evenwel van mening dat eenoudergezinnen bijzondere aandacht verdienen wegens het specifieke van hun toestand : hun maatschappelijke, juridische en fiscale statuut, maar tevens hun plaats in de samenleving en de solidariteit jegens hen vereisen ontegensprekelijk dat de verschillende bevoegde beleidsniveaus onderzoeken welke concrete maatregelen er kunnen worden genomen om de noodzakelijke bescherming van deze gezinnen te vergroten.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gelet op artikel 23 van de Grondwet en artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens;

B. Gelet op de regeringsverklaring en het regeerakkoord van juli 2003;

C. Gelet op het rapport van de staten-generaal van het gezin van april 2004;

D. Gelet op het jaarverslag 2005 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid;

E. Gelet op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind;

(1) Publicatie *Belgisch Staatsblad* van 28 maart 2003.

(2) Staten-Generaal van het gezin 2004, verenigingen, ...

Demande au gouvernement fédéral :

1. d'organiser, en concertation avec les entités fédérées et les acteurs sociaux de terrain, la tenue d'États généraux des familles monoparentales;

2. d'articuler la réflexion de ces états généraux autour des thèmes suivants :

— Monoparentalité et intégration sociale (pouvoir d'achat, sécurité sociale, ...);

— Monoparentalité et emploi (accès à l'emploi, articulation formation/emploi et vie familiale, ...);

— Monoparentalité et fiscalité;

— Monoparentalité et services;

— Monoparentalité et loisirs;

3. d'établir un rapport des débats intervenus, établissant des pistes d'action en vue de renforcer les mécanismes de solidarité en faveur des familles monoparentales.

1^{er} février 2007.

Philippe MAHOUX.

Vraagt de federale regering,

1. in overleg met de deelgebieden en de sociale actoren op het terrein een Staten-Generaal van de eenoudergezinnen te organiseren;

2. het debat van deze staten-generaal toe te spitsen op de volgende thema's :

— eenouderschap en sociale integratie (koopkracht, sociale zekerheid, ...);

— eenouderschap en werkgelegenheid (toegang tot werk, verhouding opleiding/werk en gezinsleven, ...);

— eenouderschap en fiscaliteit;

— eenouderschap en diensten;

— eenouderschap en vrije tijd;

3. een rapport van de gevoerde debatten op te stellen waarin actiepunten worden vastgesteld om de solidariteitsmechanismen ten aanzien van eenoudergezinnen te versterken.

1 februari 2007.