



Analyse des dossiers

*Données statistiques
Analyse des dossiers
Plaintes à caractère général et demandes d'informations*

Cette partie du Rapport annuel comporte trois chapitres.

Les données statistiques, qui occupent le premier chapitre, permettent une vue globale des plaintes qui ont été introduites au cours de l'exercice d'activité concerné. Nous y examinons successivement la recevabilité des plaintes, le contenu des plaintes déclarées recevables, les services de pensions concernés ainsi que le traitement donné au dossier. Dans ce chapitre, le lecteur trouvera également les résultats chiffrés de notre médiation.

Les données statistiques devraient rendre possible une évaluation du travail du Service de médiation.

Dans le deuxième chapitre, portant sur l'analyse des dossiers, sont mentionnés les résultats par administration en ce qui concerne le caractère fondé ou non des plaintes. Les dossiers les plus intéressants ont quant à eux fait l'objet d'une analyse par service, suivis, le cas échéant, des suggestions et recommandations suscitées.

A partir de cette année, nous avons ajouté une nouvelle rubrique dans laquelle nous abordons un thème « transversal ». En effet, nous sommes de plus en plus confrontés à des plaintes qui ne sont pas spécifiques qu'à l'égard d'un seul régime de pensions, mais qui touchent au contraire à plusieurs institutions et/ou régimes de pensions, voire à tous les autres.

Le troisième chapitre donne un aperçu de la manière de procéder en cas de questions et de plaintes que les médiateurs n'ont pas traitées parce qu'elles tombaient en dehors de leur compétence.

A la lecture de cette Partie II, le lecteur gardera à l'esprit que les cas discutés et analysés au Chapitre 2 sont des cas ponctuels. Même s'ils sont significatifs, ils ne peuvent être envisagés sans tenir compte des chiffres (voir le Chapitre 1), ni de la masse de travail accomplie par l'administration.

Il serait injuste d'en tirer une conclusion hâtive quant à la qualité du travail fourni in globo. Au contraire, il n'y a aucun doute quant au fait que, d'une manière générale, les services de pensions travaillent bien.

Ainsi, nous remarquons que des projets aboutissent dont l'objet est de mettre le pensionné au centre des préoccupations. A titre d'exemple, citons la rédaction et la mise en application de chartes de l'utilisateur par lesquelles les services de pensions prennent officiellement une série d'engagements à l'égard des pensionnés.

Nous constatons également la tendance positive à entamer de plus en plus d'actions concertées entre services de pensions, qui ont pour effet d'améliorer le service commun rendu au pensionné. Nous pensons ainsi au projet Dédale qui vise une notification commune des décisions, à la création des Points Pensions où les (futurs) pensionnés, qu'ils soient salariés, indépendants ou fonctionnaires, peuvent obtenir réponse complète à leurs questions, ou encore le projet Hermès par lequel les différents services de pensions procèdent à l'échange des données de carrière via la Banque Carrefour de la sécurité sociale.

**Les noms repris dans la discussion des dossiers sont fictifs.
Toute ressemblance avec une personne réelle existante serait un pur hasard.**

Données statistiques

Les données chiffrées, les statistiques et les graphiques de ce chapitre ne concernent pas seulement les plaintes en tant que telles.

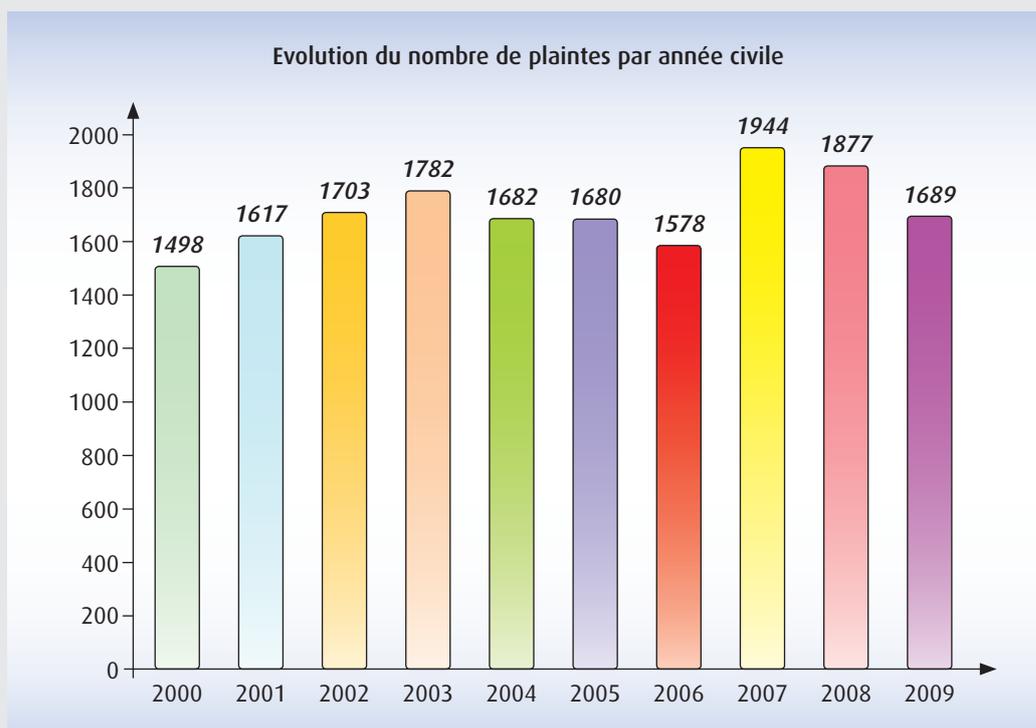
Dans un souci de transparence, sont également reprises les données statistiques disponibles qui doivent rendre possible une évaluation du fonctionnement du Service de médiation pendant l'année d'exercice écoulée du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009.

Les plaintes – Chiffres généraux et tendances

Nombre total de plaintes

Nombre de plaintes en 12 mois : 1.689

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre de plaintes sur les dix dernières années. Le nombre de plaintes fluctue entre 1.498 et 1.944 par année. Durant l'exercice 2009, le Service de médiation pour les Pensions a traité 1.689 plaintes.



Moyenne mensuelle du nombre de plaintes

Moyenne mensuelle des plaintes : 141

Ces 5 dernières années, la moyenne mensuelle varie entre 132 et 161 plaintes. Cette année civile, nous arrivons à une moyenne de 141 plaintes par mois.

Répartition des plaintes en fonction du rôle linguistique du plaignant

Néerlandophone : 61 % Francophone : 37 % Germanophone : 1 % Autres : 1 %

Ces dernières années, le nombre de plaintes néerlandophones est supérieur au nombre de plaintes francophones. Les plaintes en allemand tournent autour de 1 %. Elles proviennent bien sûr de Belgique mais également d'Allemagne, d'Autriche, ... Les autres plaintes sont surtout rédigées en anglais.

Répartition des plaintes en fonction du sexe du plaignant

Hommes : 63 % Femmes : 37 %

La proportion hommes/femmes est chaque année quasi la même : presque 2/3 de plaignants masculins contre un peu plus d'1/3 de plaignants féminins.

Mode d'introduction des plaintes

Par écrit : 92 % Oralement sur place : 8 %

L'écrasante majorité des plaintes est introduite par le biais d'un écrit, généralement par lettre. De plus en plus de plaintes parviennent également par courrier électronique, soit par courriel personnel adressé au Service de médiation pour les Pensions, soit par un message déposé sur le site de notre service. Le nombre de plaintes introduites par fax diminue chaque année.

Les plaignants qui ont préféré déposer une plainte orale auprès du Service représentent 8 % des plaintes. Cette année, il y a eu autant de visiteurs néerlandophones que francophones, une légère augmentation par rapport aux années précédentes. Ceci est certainement lié au grand nombre de plaintes introduites à la bourse des seniors de la ville de Gand en novembre 2009, où nous avons été présents avec notre collègue médiatrice de la ville de Gand pour promouvoir nos services auprès d'un public plus large.

Dans la grande majorité des cas, les plaignants s'adressent directement au Service de médiation pour les Pensions. Ce n'est que dans 5 cas sur cent que les plaintes parviennent par d'autres canaux, comme par exemple d'autres ombudsmans membres de la CPMO et avec qui nous collaborons étroitement.

Domicile ou résidence des plaignants

Durant l'exercice écoulé, 14 % des plaintes émanent de pensionnés qui résident à l'étranger. Depuis 2005, le nombre de plaintes provenant de l'étranger se situe entre 12 et 15 %. Ceci provient sans doute de la publicité du Service de médiation à l'étranger, entre autres par la voie des sites Internet du Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, des ambassades belges, ainsi que des organisations qui travaillent pour les Belges à l'étranger, l'Union francophone des Belges à l'étranger et la Stichting Vlaanderen in de Wereld.

	Belgique	Etranger
2005	85 %	15 %
2006	88 %	12 %
2007	88 %	12 %
2008	85 %	15 %
2009	86 %	14 %

Il s'agit autant de Belges qui vivent à l'étranger que de plaignants revêtus d'une autre nationalité. Ces derniers sont généralement des ressortissants d'un pays de l'Espace Economique Européen (EEE) ou d'un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord bilatéral en matière de sécurité sociale.

Presque deux tiers des plaintes provenant de l'étranger, soit 63 %, émanent d'un pays de l'Union européenne,

la France occupant la première place avec 41 %, suivie par l'Espagne avec 21 % et l'Allemagne avec 10 %. Un peu moins de la moitié des plaintes provient des autres pays européens, membres de l'EEE ou non.

Un petit tiers des plaintes, 31 %, provient des continents américain et africain. L'Afrique du Sud remporte la palme avec 20 % de ces plaintes. Le Canada et les Etats-Unis suivent avec respectivement 16 % et 10 %.

6 % des plaintes viennent d'Asie (Thaïlande, Israël) et d'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande).

Dans 3 % des cas, la provenance des plaignants n'a pas pu être déterminée (le contact ayant lieu par courriel).

Plus que d'autres Services de médiation, nous traitons des plaintes en provenance de l'étranger. Ceci est évidemment inhérent à la matière pour laquelle nous sommes compétents. Les conventions internationales tout autant que les règlements européens permettent que les pensions des régimes privés soient payables à l'étranger à des non-Belges. Les pensions des citoyens belges sont, quant à elles, payables partout dans le monde, ce qui est le cas également pour les pensions des fonctionnaires.

Objet de la plainte

Pension de retraite	Pension de survie	Autres pensions et avantages	Cumul entre pensions de nature différente	Pas de pension légale	GRAPA ¹
83 %	5 %	5 %	2 %	3 %	2 %

Ces proportions restent chaque année semblables.

Au moins 4 plaintes sur 5 portent sur la pension de retraite. La pension de survie est visée dans 5 % des plaintes ; ces dernières sont principalement introduites par des femmes.

Le solde des pourcentages de plaintes se répartit selon les thèmes suivants :

- Pension autre (pension de conjoint séparé ou divorcé, pension de réparation, pension inconditionnelle pour travailleur indépendant, ...) et prestations autres qui sont attribuées et/ou payées par les services de pensions (pécule de vacances, rente de vieillesse, rente de veuve, etc.) ;
- Cumul de plusieurs pensions de natures différentes, par exemple une pension de retraite avec une pension de survie et une pension de conjoint divorcé ;
- Revenu garanti et garantie de revenus aux personnes âgées ;
- Matière qui ne relève pas de la compétence du Service de médiation (prépensions, pensions étrangères, allocations aux handicapés, ...).

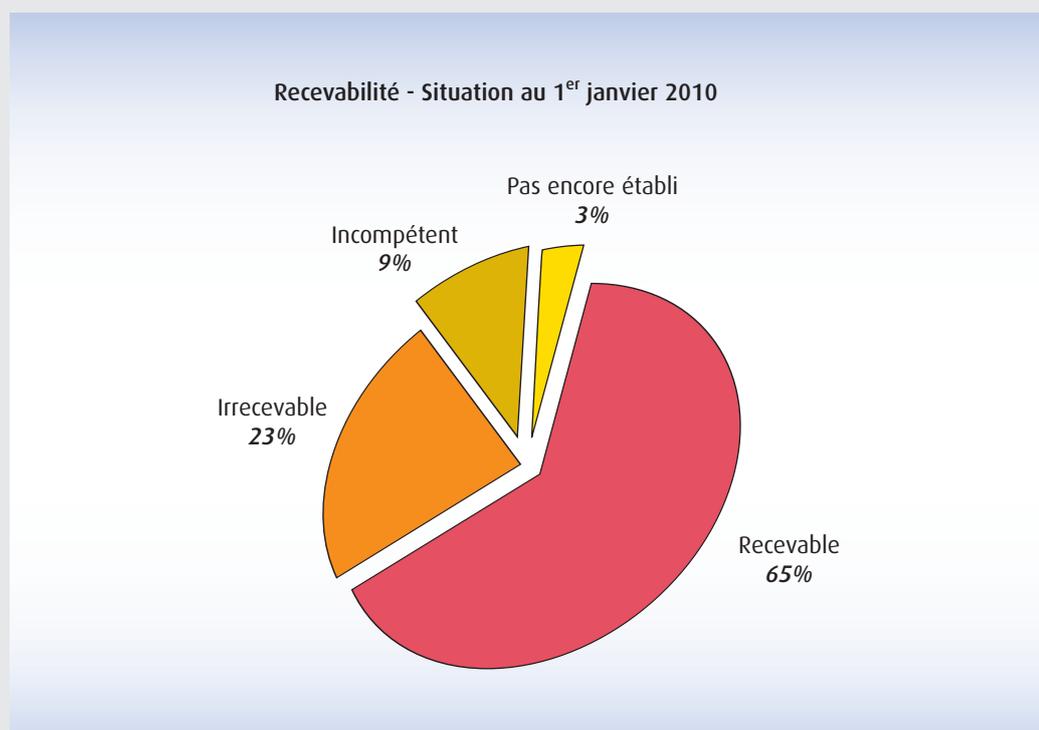
¹ Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

Recevabilité des plaintes

Avant d'instruire une plainte, le Service de médiation pour les Pensions examine en premier lieu s'il est compétent pour traiter la plainte. Si ce n'est pas le cas, il se déclare incompétent et en informe le plaignant. Il fait alors suivre la plainte à l'ombudsman ou au service compétent. A défaut, il oriente autant que possible l'intéressé.

Dès que notre compétence est confirmée, nous entamons l'examen de la recevabilité de la plainte.

Situation au 1^{er} janvier 2010



Cette photographie de la situation telle qu'elle se présente au 1^{er} janvier 2010 ne prend pas en compte les demandes d'informations qui ne peuvent être qualifiées de plainte (voir notre commentaire à ce propos dans la section « Dossiers clôturés » du même chapitre).

Parmi toutes les plaintes réceptionnées durant cet exercice, 65 % ont été déclarées recevables. Ce pourcentage pourra se trouver légèrement modifié lorsqu'on aura terminé de statuer sur la recevabilité des dernières plaintes reçues en 2009 (3 % des plaintes sont ici concernées).

Quasi un quart des plaintes, soit 23 %, étaient irrecevables tandis que 9 % d'entre elles portaient sur un objet extérieur au champ de nos compétences.

Par ailleurs, en ce qui concerne les exercices précédents, nous avons pu fixer définitivement les taux de recevabilité des dossiers.

Objet des plaintes recevables

Fixation des droits à pension

• Conditions d'octroi de la pension (pension minimum, unité de carrière, estimations, activité professionnelle autorisée, anticipation)	14 %
• Calcul de la pension	12 %
• Non prise en compte d'années de carrière	10 %
• Application des règles de cumul	5 %
• Refus de la pension	4 %
	45 %

Paielement

• Péréquation, diminution de la pension du fait d'un changement d'état civil	10 %
• Retenues sur les pensions (précompte professionnel, cotisation AMI, cotisation de solidarité)	10 %
• Retard de paiement et interruption effective du paiement régulier	6 %
• Adaptation de la pension (indexation, adaptation au bien-être, augmentation de la pension minimum)	6 %
• Refus de payer ou récupération de la pension du mois du décès du pensionné	2 %
	34 %

Bonne administration

• Délai trop long entre la demande de pension et la décision de pension provisoire ou définitive	10 %
• Pas de réponse ou réponse tardive à une demande de renseignements	8 %
• Défaut d'information par le service de pensions	3 %
	21 %

Un peu moins de la moitié des plaintes, 45 %, concerne la fixation du droit à la pension. Les plaintes sur les conditions d'octroi de la pension s'y taillent la part du lion avec 14 %.

Un peu plus d'un tiers des plaintes recevables, 34 %, porte sur le paiement de la pension. 10 % de toutes ces plaintes portent sur le retard de paiement ou l'interruption effective du paiement régulier.

Plus d'un cinquième des plaintes porte sur le non respect de principes de bonne administration. Les plaignants invoquent particulièrement le temps pris par les administrations pour statuer.

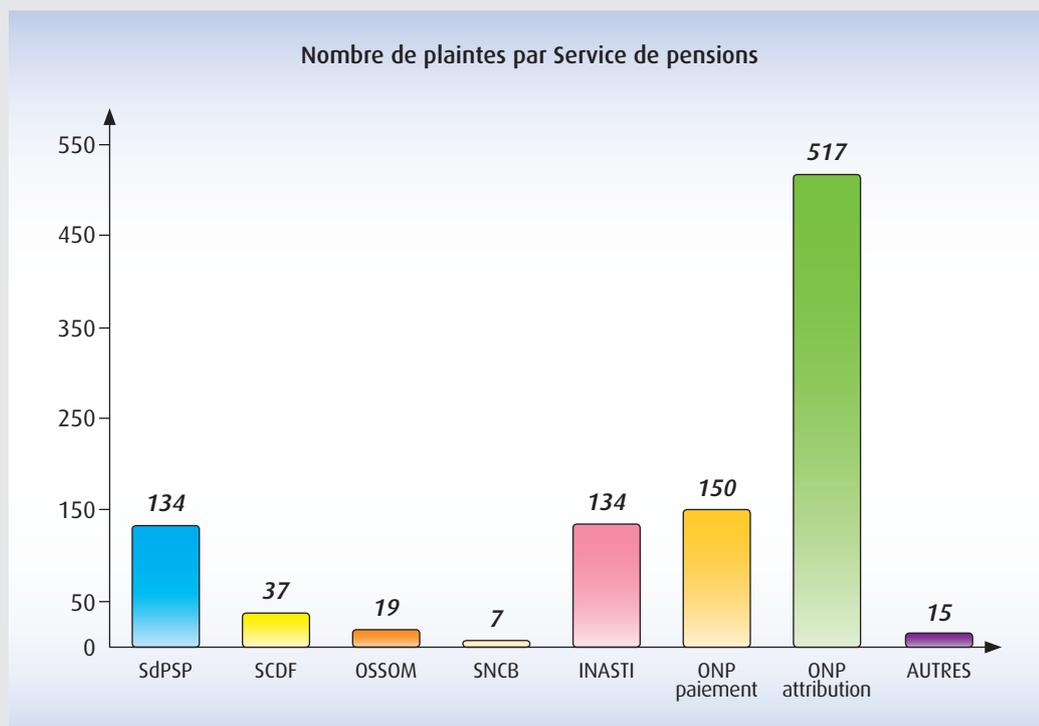
La tendance concernant l'objet des plaintes recevables reste stable d'année en année.

Services de pensions concernés

Afin de refléter une image aussi réaliste que possible du fonctionnement des services de pension, l'aperçu des institutions concernées repose uniquement sur les plaintes recevables. Ne sont donc pas retenues dans cet aperçu les plaintes irrecevables et celles pour lesquelles le Service de médiation s'est déclaré incompétent.

De plus, le lecteur doit garder présent à l'esprit que les chiffres donnés ici ne suffisent pas à mesurer la qualité du service dispensé par les institutions. A ce titre, ce serait plutôt le bien-fondé des plaintes recevables qui en serait l'indicateur le plus adéquat.

Chiffres



Les chiffres renseignés ci-après portent sur les dossiers de l'année 2009.

Sur les 1.013 plaintes recevables qui ont servi de base pour ce graphique, 145 plaintes ont été comptées deux fois et 8, trois fois, parce qu'elles impliquaient deux à trois services de pensions.

Les chiffres absolus doivent être relativisés. Il convient de les comparer au nombre de dossiers de pension en cours de paiement et au volume des nouvelles demandes de pension gérées en un an par les services de pensions.

Les services de pensions nous ont renseigné les chiffres suivants pour 2009.

Auprès de l'ONP, 176.671 demandes de pension ont été introduites ou traitées d'office² et 72.258 auprès de l'INASTI.

Le SdPSP de son côté a réceptionné 24.731 demandes et l'OSSOM 2.149.

Là où le SdPSP et l'INASTI se chargent uniquement de l'attribution des pensions, l'ONP et l'OSSOM s'occupent également du paiement des pensions. Quant au SCDF, s'il s'occupe bien du paiement des pensions du secteur public, il n'intervient pas dans leur octroi.

Ainsi, le SCDF a assuré en 2009 le paiement de 470.753 pensions publiques. L'ONP a de son côté assuré en 2009 le paiement de 1.857.289³ pensions dans les régimes salarié et indépendant.

² L'octroi d'office de la pension à l'âge de la pension est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003 pour les bénéficiaires de revenus de remplacement, et depuis le 1^{er} janvier 2004 pour tous les autres travailleurs salariés ou indépendants.

³ Chiffre de décembre 2009 (Source : statistiques mensuelles ONP)

Le traitement des dossiers

Dossiers clôturés

Dossiers clôturés : 88 %

Afin de donner une vision globale des dossiers traités, sont repris ici les chiffres des dossiers clôturés.

Au 1^{er} janvier 2010, les résultats sont les suivants.

En 2009, 1.689 dossiers ont été introduits. L'enquête est terminée pour 1.555 de ces dossiers, c'est-à-dire 92 %.

Nous y avons naturellement encore clôturé des dossiers qui avaient été introduits durant les exercices précédents.

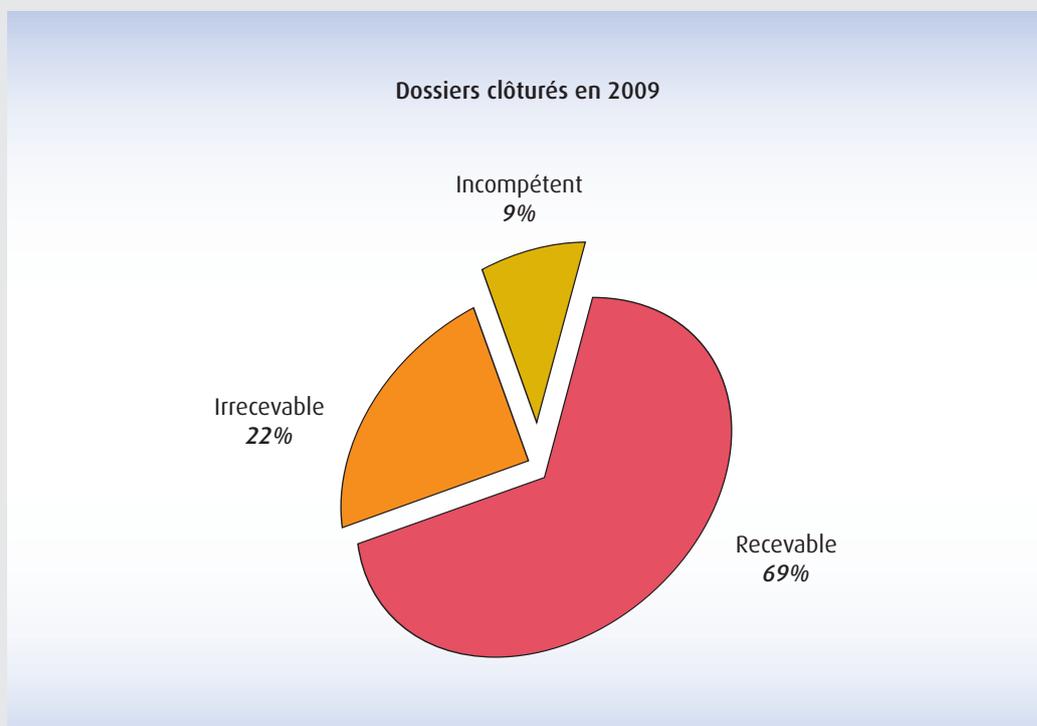
Depuis l'instauration du Service de médiation Pensions jusqu'à la fin de l'année 2008, nous avons réceptionné 15.767 plaintes et questions. Pour 15.765 de ces dossiers, soit quasi 100 %, l'instruction est terminée.

En considérant la période allant du 1^{er} juin 1999 au 1^{er} janvier 2010, 17.320 des 17.456 dossiers ont été clôturés, soit 99 %.

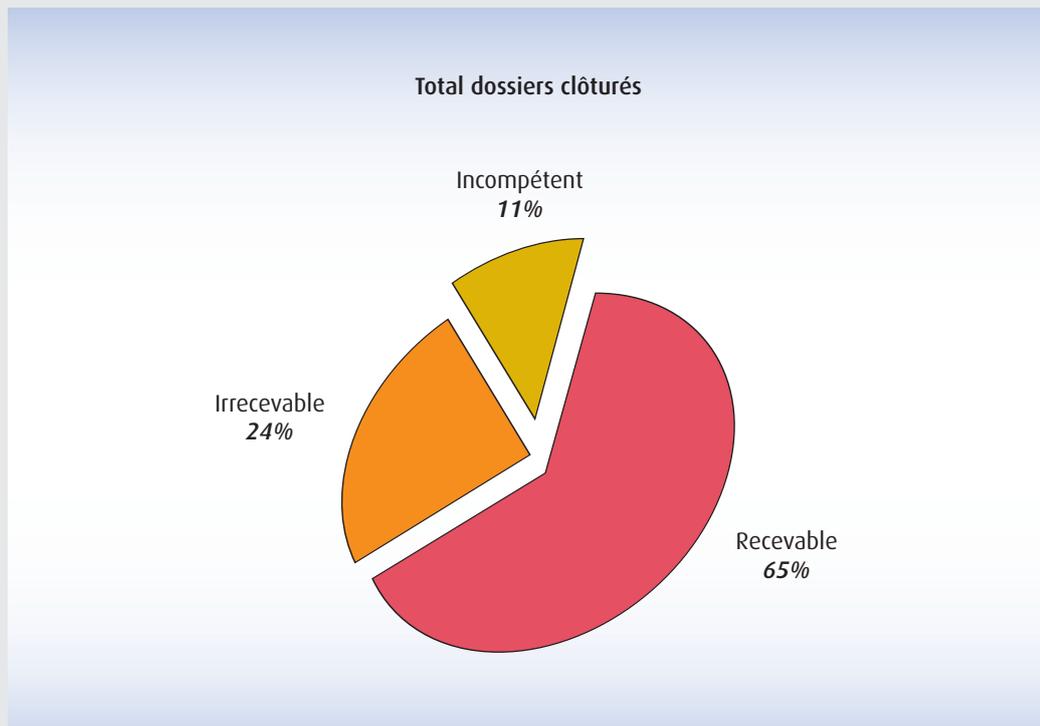
La recevabilité des dossiers clôturés

Les chiffres et les graphiques qui suivent ne comprennent plus les dossiers portant sur des demandes d'informations. Ces questions ne présentent pas un caractère significatif dans le cadre de la recevabilité.

De tous les dossiers clôturés au cours de cette année, 69 % ont été déclarés recevables et 22 % irrecevables. Dans 9 % des cas, le Collège s'est déclaré incompétent.



A l'examen de l'ensemble des dossiers qui ont été clôturés depuis l'instauration du Service de médiation Pensions, nous constatons une tendance à la hausse dans la recevabilité des dossiers et une diminution en ce qui concerne les plaintes irrecevables et les requêtes pour lesquelles nous ne sommes pas compétents.

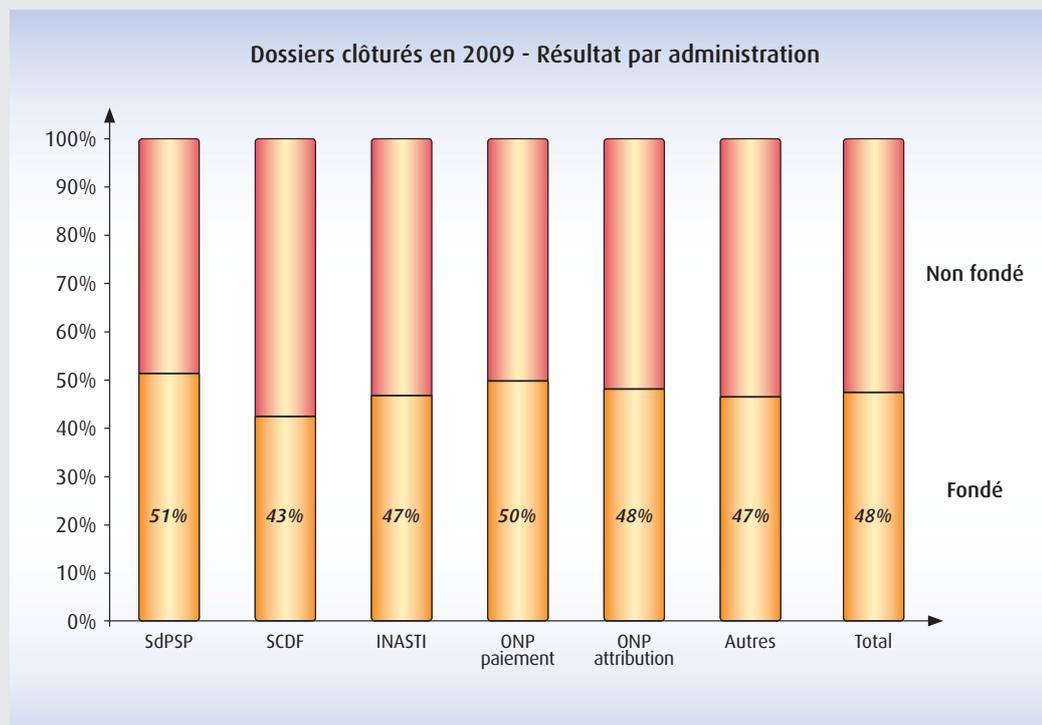


Ce diagramme fait apparaître que 65 %, des plaintes sont recevables, que quasi un quart (24 %) est irrecevable et que 11 % des plaintes tombent en dehors de notre champ de compétence.

Fondement des plaintes recevables

Le graphique suivant donne le résultat final de l’instruction pour l’ensemble des plaintes recevables et clôturées durant l’année 2009. Il va de soi que les plaintes pour lesquelles l’enquête a été suspendue, du fait d’une procédure judiciaire pendante, ne sont pas incluses ici.

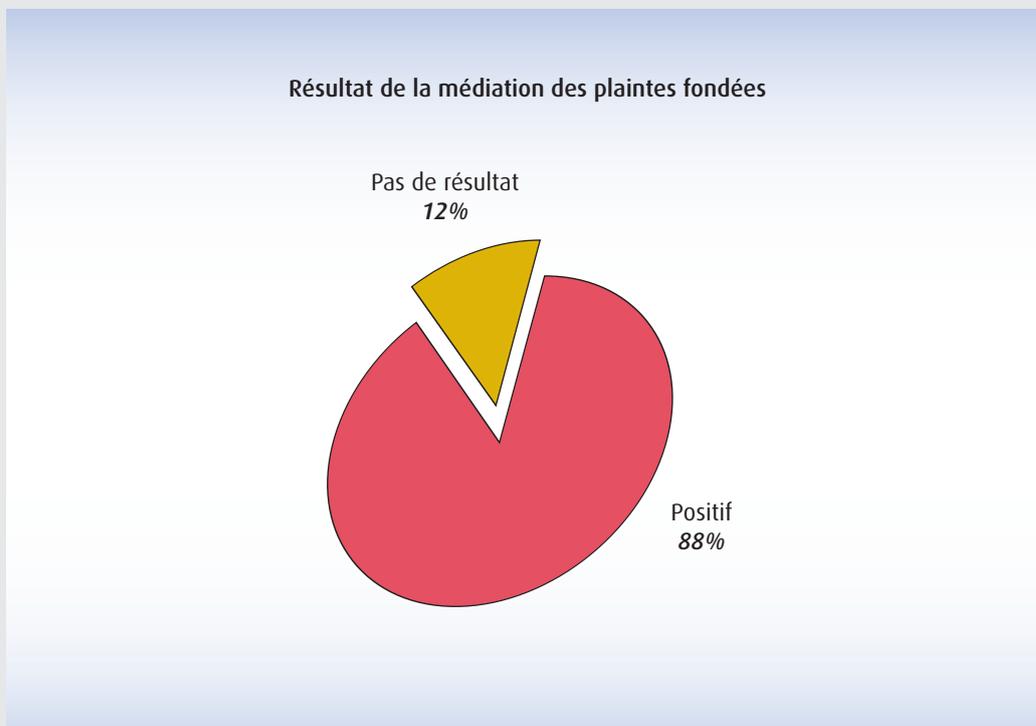
De toutes les plaintes recevables et définitivement traitées durant cette année, 48 % sont fondées.



Le SdPSP a le score le plus élevé avec 51 % de plaintes fondées. Les services de paiement et les services d'attribution de l'ONP suivent avec respectivement 50 % et 48 %. Pour l'INASTI et les services de pensions plus petits (OSSOM, SNCB, ...) nous comptons 47 % de plaintes fondées. Pour le SCDF, nous arrivons à un total de 43 % de plaintes fondées.

Résultat de la médiation pour les plaintes fondées

Le graphique suivant renseigne le résultat de la médiation en ce qui concerne les plaintes fondées.



Dans presque neuf cas sur dix (88 %), le dossier a été clôturé avec un résultat positif pour le plaignant.

Ce « résultat positif », doit être interprété différemment selon la nature de la plainte. La rectification d'une décision erronée de pension, accompagnée d'un redressement financier, et le traitement définitif d'un dossier qui a accusé du retard en sont des exemples. Lors de plaintes fondées portant sur les agissements d'un service de pensions ou d'un des membres de son personnel, par exemple l'absence de réponse ou la réponse tardive à une correspondance, le fait que le service de pensions présente des excuses est aussi considéré comme un résultat positif.

12 % des plaintes fondées n'ont pas abouti à un résultat positif. Ceci découle généralement du fait que le service de pensions a correctement appliqué la législation mais sans que cela n'ait empêché un manquement à l'égard des principes de bonne administration, et le fait que ce manquement ne puisse plus faire l'objet d'une réparation. Un défaut d'information, ou de conseil, ou encore une information incomplète, en sont des exemples. Ce sont effectivement des situations où il n'est pas possible d'obtenir une quelconque rétroactivité afin de réparer l'erreur commise.

Irrecevabilité

Voici les raisons pour lesquelles 313 plaintes ont été déclarées irrecevables :

- Pas de démarche préalable à l'égard du service de pensions 92 %
- Pas de procuration présentée 5 %
- Pas de faits nouveaux 3 %

Dans plus de neuf cas sur dix, la plainte a dû être déclarée irrecevable parce que les plaignants n'ont pas au préalable essayé de résoudre leur problème en contactant d'abord le service de pensions. Ceci signifie que le service de pensions n'est pas au courant de l'existence d'un problème et n'a dès lors pas eu la possibilité de le résoudre. Il s'agit ici du non-respect par le plaignant d'une règle de base valable, ou qui devrait l'être, pour tous les services de médiation. Elle implique que le service de pension concerné ait connaissance du problème et soit mis en mesure d'y apporter une solution. L'ombudsman n'intervient qu'en deuxième ligne.

Dans 5 % des cas, le plaignant est intervenu pour une tierce personne et, même après demande expresse du Service de médiation, n'a finalement pas présenté de procuration pour agir en lieu et place du pensionné.

Dans 3 % des cas, le requérant est revenu, sans apporter de faits nouveaux, avec une plainte que nous avons déjà auparavant traitée. Ce type de plainte est irrecevable. L'arrêté d'instauration dispose en effet que dans un tel cas, nous devons refuser de traiter à nouveau la plainte.

Incompétence

Dans 470 cas, le Collège a dû constater que l'objet de la plainte était hors du champ de sa compétence. Ce chiffre doit toutefois être ventilé car il représente en réalité 123 plaintes et 347 demandes d'informations.

Voici les raisons de notre incompétence dans les 123 dossiers comportant une plainte.

• Autres matières que fédérales	34 %
• Plainte générale sur la politique en matière de pensions	19 %
• Services de pensions étrangers	13 %
• Autres	34 %

Dans un peu plus d'un tiers des cas, l'incompétence découle du fait que la plainte ne porte pas sur un service de pension fédéral.

Dans un tiers de ces dossiers, la qualification a été décidée du fait que la plainte portait sur une autre matière que celle des pensions.

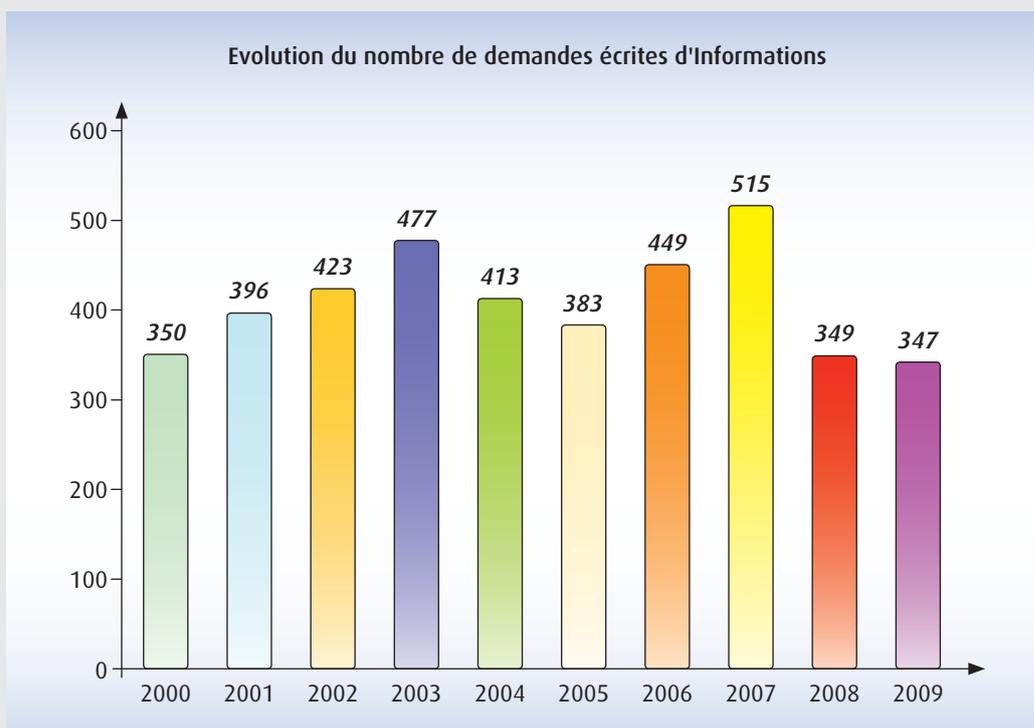
Dans quasi un cinquième des dossiers, nous nous sommes déclarés incompétents parce que le plaignant critiquait la politique des pensions elle-même. Nous revenons en détail sur ce problème dans le dernier chapitre de cette partie intitulé « Plaintes à caractère général et demandes d'informations ».

Nous nous sommes enfin déclarés incompétents dans 13 % des dossiers, parce que les services de pensions étrangers concernés tombent en dehors de notre champ de compétence.

En 2009, nous avons également réceptionné 347 demandes écrites d'informations pour lesquelles nous sommes incompétents, auxquelles il faut ajouter de nombreuses demandes d'informations par téléphone, qui ne sont pas enregistrées.

Dès le début de notre activité, nous avons été confrontés à un nombre considérable de demandes d'informations à l'égard desquelles nous sommes démunis de toute compétence. Assurer l'information et le conseil est une mission qui revient aux services de pensions.

Le graphique ci-dessous donne une idée de l'évolution sur 10 ans du nombre de demandes écrites d'informations.



Nous constatons que pour les 10 années écoulées, le nombre de ces demandes oscille aux alentours de 25 %. Cette année, les questions d'information ont encore diminué (21 %).

Au chapitre 4 de cette partie, nous revenons sur les « Plaintes à caractère général et demandes d'informations ».

Durée de traitement des plaintes

A l'article 13 de notre règlement d'ordre intérieur, dans la liste des droits du plaignant, nous avons prévu que celui-ci a droit à « une décision quant au bien-fondé de sa plainte dans un délai raisonnable, dépendant de la complexité du dossier. »

Lors de l'instruction des plaintes, le respect de délais de traitement raisonnables constitue une des priorités. Vu la complexité de la matière des pensions et, dans un certain nombre de cas, l'implication de différentes administrations, il n'est pas toujours possible de conclure dans un délai court. Le délai raisonnable est également fonction du degré de difficulté du dossier.

L'objet de la plainte donne lui aussi une indication du délai raisonnable à respecter. L'attente d'une décision de pension ou une interruption dans les paiements sont, par exemple, des problèmes qui doivent être résolus immédiatement. Pour la grande majorité des pensionnés, la pension constitue en effet le seul revenu.

L'expertise et l'expérience du Service de médiation pour les Pensions se sont indéniablement accrues au fil du temps. La stabilité et l'expertise du personnel ainsi que la politique de formation permanente y contribuent sans doute, tout comme le fait que les services de pensions collaborent positivement à l'examen des dossiers. Tout ceci se traduit par une durée de traitement encore raccourcie.

On trouvera ci-dessous la durée moyenne de traitement des dossiers terminés pour cette année et ensuite comment elle a évolué au cours des 10 années écoulées.

Pour compléter le tableau et coller le plus possible à la réalité, un aperçu détaillé des dossiers en cours d'instruction au 1^{er} janvier 2010 est renseigné plus loin. Ce faisant, nous souhaitons donner une image fidèle de ce que fut le travail du Service de médiation pendant l'année écoulée.

Durée moyenne de traitement des dossiers clôturés

Durée moyenne de traitement des plaintes recevables :
91 jours calendrier

La durée moyenne de traitement des plaintes recevables est de 3 mois pour cet exercice.

L'instruction d'une plainte requiert presque toujours la demande du dossier de pension complet. Ceci vaut en particulier pour les dossiers qui impliquent plusieurs services de pensions. Il n'est pas exceptionnel que pour ce type de dossiers l'instruction nécessite plus de temps. En effet, nous analysons chacun des dossiers de pensions et suivons les différentes décisions qui interagissent. C'est le cas, par exemple, lorsque, à notre demande, un service de pensions procède à une révision du droit à la pension qui se répercute sur les décisions des autres services. En principe, nous ne clôturons pas un dossier tant que nous ne disposons pas de la décision définitive de chacun d'entre eux. Il arrive ainsi que plusieurs mois s'écoulent avant qu'une décision ne soit prise parce que le service de pensions attend une décision d'un service de pension étranger.

La durée de traitement peut également s'élever lorsque nous nous heurtons à des opinions divergentes et discutables de la part des services de pensions à propos de l'interprétation à donner à la législation.

Enfin, dans certains cas, une procédure formelle de médiation s'avère nécessaire pour convaincre le service de pensions de modifier sa décision ou sa manière de fonctionner.

Durée moyenne pour les autres plaintes (incompétent et irrecevable) :
12 jours calendrier

Comparativement aux dossiers recevables, les dossiers portant sur des plaintes irrecevables ou des plaintes à l'égard desquelles nous ne sommes pas compétents, requièrent moins de temps.

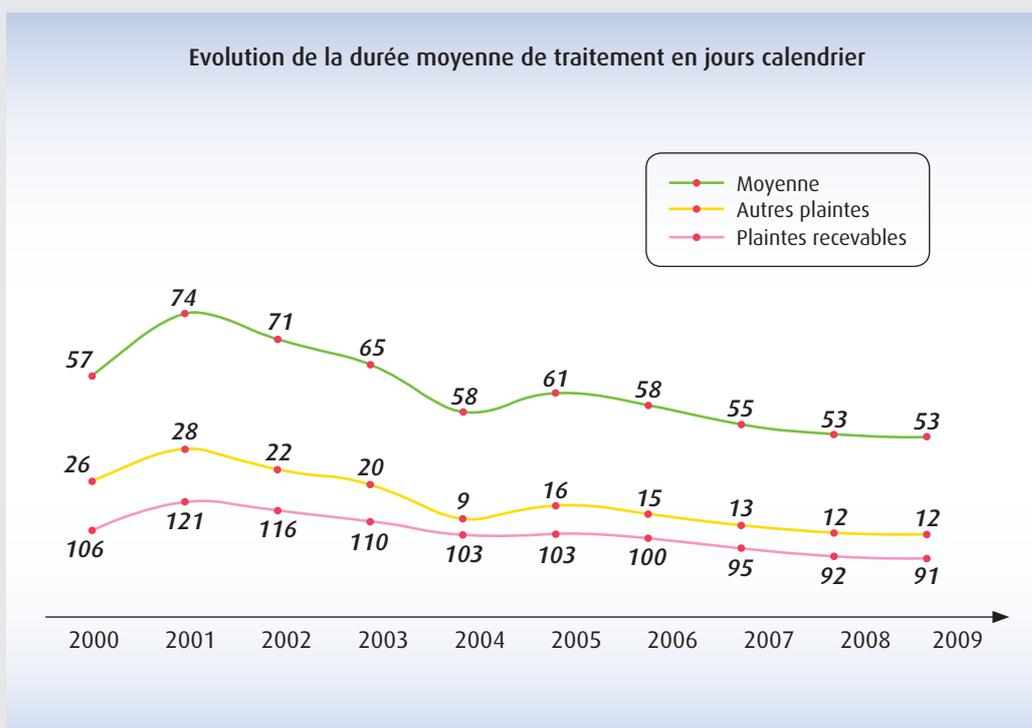
La durée moyenne de traitement de ces plaintes s'élève à deux semaines. Ce délai est nécessaire du fait que, dans de nombreux cas, il nous faut en effet demander des informations complémentaires à l'intéressé. Parfois, la plainte est formulée de manière très générale, sans faire mention du service de pensions concerné, ou sans préciser si un contact préalable a eu lieu, etc. Ce n'est qu'au moment où le Service de médiation pour les Pensions dispose de toutes ces informations, qu'il peut se prononcer sur la recevabilité ou sur la compétence. Il en informe alors le plaignant en lui expliquant en détail la raison pour laquelle son dossier ne sera pas traité.

Durée moyenne de traitement :
53 jours calendrier

La durée moyenne de traitement est maintenant d'un mois et trois semaines.

Le Graphique suivant donne une image du raccourcissement de la durée de traitement des plaintes.

Evolution de la durée moyenne de traitement en jours calendrier



Le délai de traitement des plaintes recevables a systématiquement fondu de 121 jours calendrier en 2001 à 91 jours en 2009. Il a ainsi baissé d'un mois entier.

La baisse est encore plus grande, en chiffres relatifs, pour les autres plaintes, les irrecevables et les incompetents. La durée de traitement a chuté de moitié, d'un mois à deux semaines.

De manière logique, la durée moyenne de traitement a baissé de 3 semaines, de 74 jours calendrier à 53 jours.

De manière constante, nous mettons tout en œuvre afin de préserver une durée de traitement aussi courte que possible sans pour autant altérer la qualité d'un examen minutieux.

L'attente légitime des citoyens à l'égard du médiateur est en effet qu'il réponde vite, simplement et clairement à leur requête.

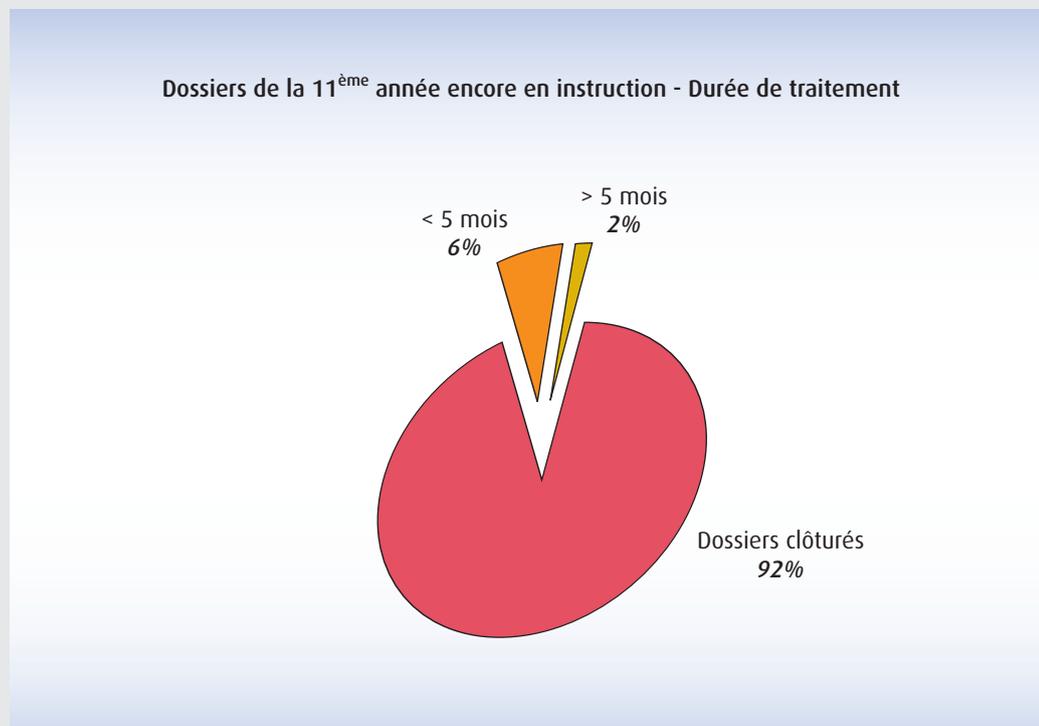
Dossiers en attente et en instruction

Au 1^{er} janvier 2010, de tous les dossiers, 136 ou 0,77 % sont encore en attente ou en examen.

<i>Nombre de mois de traitement</i>	<i>Plainte introduite en</i>	<i>Nombre</i>
moins d'un mois	décembre	33
entre 1 et 2 mois	novembre	38
entre 2 et 3 mois	octobre	18
entre 3 et 4 mois	septembre	18
entre 4 et 5 mois	août	6
entre 5 et 6 mois	juillet	4
entre 6 et 7 mois	juin	2
entre 7 et 8 mois	mai	9
entre 8 et 9 mois	avril	1
entre 9 et 10 mois	mars	2
entre 10 et 11 mois	février	2
entre 11 et 12 mois	janvier	1
Plus de 12 mois	avant janvier 2009	2
Total		136

Deux tiers des dossiers ouverts et non clôturés au 1^{er} janvier 2010 sont en traitement depuis moins de 3 mois. 83 % des dossiers pendants sont en traitement depuis moins de 5 mois. Pour 17 % des dossiers pendants, l'examen dure depuis plus longtemps : 21 ou 15 % des dossiers sont en traitement depuis 5 à 12 mois. 2 dossiers ou moins de 1,5 % sont en examen depuis plus d'un an.

De tous les dossiers introduits dans le courant de cette année d'exercice, clôturée au 31 décembre 2009, 8 % sont pendants, 6 % sont en traitement depuis moins de 5 mois et 2 % depuis plus de 5 mois.



Les causes les plus importantes provoquant un examen relativement plus long sont :

- la complexité de la carrière et le nombre de régimes de sécurité sociale auxquels le plaignant a été assujéti au cours de sa vie active ;
- la multiplicité de services de pensions belges concernés par la fixation du droit à la pension, et qui doivent tenir compte de leurs décisions respectives (attribution et révision) ;
- le fait que des services de pensions étrangers examinent le droit à la pension et que leurs décisions influencent l'application de la réglementation belge ;
- le fait, dans la fonction publique, que les départements employeurs omettent de communiquer les données de carrière exactes aux services de pensions (problème souvent rencontré dans le secteur de l'enseignement) ;
- le fait que le plaignant fournisse des informations fautives ou incomplètes.

Analyse des dossiers

Une section est consacrée à chacun des principaux services en charge de pensions : l'Office National des Pensions (ONP), le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP) anciennement Administration des Pensions, l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI) et le Service Central des Dépenses Fixes (SCDF) auprès de l'Administration de la Trésorerie du Service Public Fédéral Finances. Pour les dossiers de l'ONP, une différence est établie selon que le problème concerne les services d'attribution ou les services de paiement. Les commentaires et observations nécessaires relatifs aux autres services en charge de pensions ont également été regroupés.

Seuls les dossiers les plus significatifs sont abordés, c'est-à-dire ceux qui ont généré des commentaires spécifiques. A cela s'ajoutent quelques cas-types qui peuvent utilement servir d'exemple en matière de résultats obtenus par le Service de médiation pour les Pensions. Parfois, plusieurs dossiers sont évoqués conjointement parce qu'ils portent sur la même problématique.

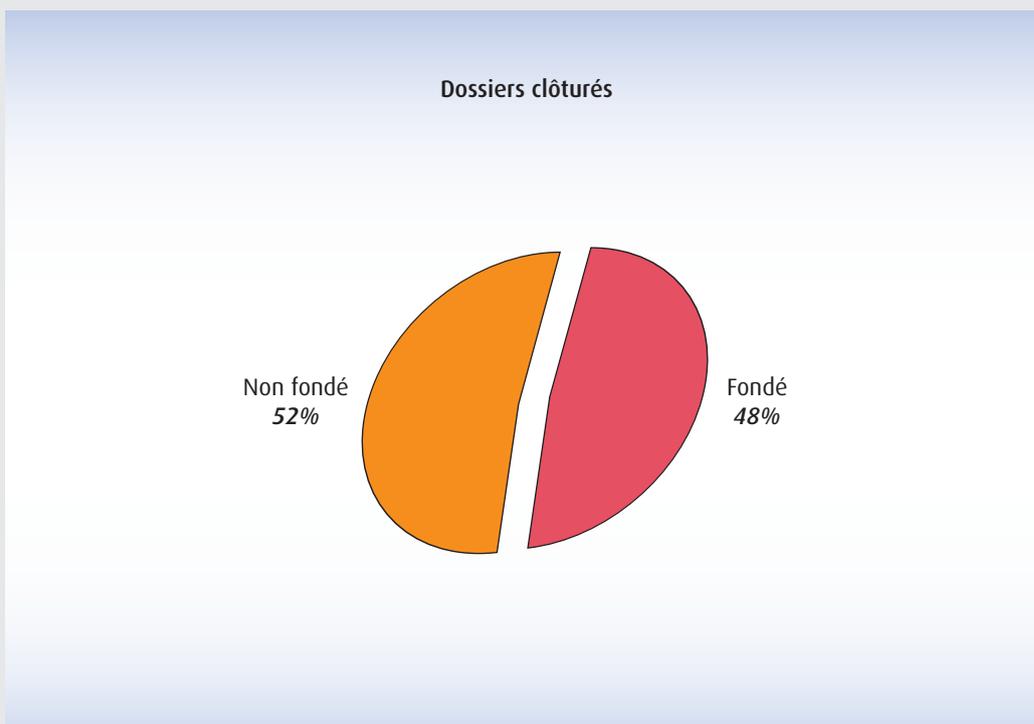
Lorsqu'à l'occasion d'une plainte ou d'un problème particulier, différents services de pensions sont impliqués, la discussion n'est reprise que dans une seule section. Il en sera cependant fait mention dans les autres sections visées par une note de renvoi.

A partir de cette année, nous avons ajouté une nouvelle rubrique dans laquelle nous abordons un thème « transversal ». En effet, nous sommes de plus en plus confrontés à des plaintes qui ne sont pas spécifiques qu'à l'égard d'un seul régime de pensions, mais qui touchent au contraire à plusieurs institutions et/ou régimes de pensions, voire à tous les autres.

Les services d'attribution de l'Office National des Pensions (ONP)

L'Office remplit deux missions clés dans le secteur des pensions. Il attribue la pension aux anciens travailleurs salariés et paie les pensions aux retraités salariés et indépendants. La première section est consacrée aux services d'attribution.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Personnes radiées d'office ou dépourvues d'adresse officielle ou de référence – Difficultés dans le démarrage du traitement de leur dossier de pension en cas d'examen d'office à l'âge de la retraite ou en cas d'examen sur demande (pension anticipée) – Solutions pratiques en accord avec la « ratio legis » et le principe de sécurité juridique

Dossiers 14128 – 14406 – 15533 – 16281

Les faits

Madame Van Meerbeeck a eu 59 ans en novembre 2008. Au début du mois de décembre, elle se rend à l'ONP pour introduire une demande de pension de retraite anticipée dans le régime des travailleurs salariés, puis au SdPSP pour demander l'octroi d'une pension de retraite différée dans le secteur public. Ces deux pensions doivent prendre cours au 1^{er} décembre 2009.

Toutefois, l'intéressée se trouve dans une situation particulière : au moment de sa demande, elle n'a plus d'adresse officielle (elle a été radiée d'office des registres de la population) et pour des raisons personnelles, vit temporairement dans sa voiture.

Les réactions des deux services de pensions sont à l'opposé l'une de l'autre. Alors que le SdPSP accepte sans problème la demande et utilise comme adresse de référence l'adresse de son ex-conjoint, l'ONP refuse tout net d'ouvrir un dossier de pension.

L'ONP conseille à Madame Van Meerbeeck de chercher une adresse effective ou de prendre une adresse de référence auprès du CPAS. Le service de pension estime en outre qu'il n'y a pas lieu d'invoquer l'urgence, car la prise de cours est prévue seulement dans un an.

L'intéressée a bien entamé des démarches auprès d'un CPAS, mais elle y a ensuite renoncé par peur de se voir imposer des contraintes supplémentaires par ce dernier.

Du coup, l'ONP reste sur sa position : tant que Madame Van Meerbeeck n'a pas régularisé sa situation administrative, l'instruction de son dossier ne peut pas s'ouvrir.

Dans trois autres dossiers, les plaignants sont eux aussi radiés d'office des registres de la population et cette situation produit les mêmes effets : alors qu'ils approchent de l'âge légal de la pension ou l'ont même dépassé, aucune instruction d'office de leurs droits à la pension n'est en cours à l'ONP.

Ils s'adressent à l'ONP pour obtenir un surplus d'informations sur leurs droits à la pension.

L'ONP explique à ces plaignants que l'examen d'office n'a pas été entamé car ils ne possédaient pas, au premier jour du quinzième mois qui précède la date à laquelle ils atteignent l'âge légal de la pension, de résidence principale en Belgique, comme exigé par la législation¹.

Commentaires

Dans la réglementation de pension des travailleurs salariés, l'article 18 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 détaille les modalités d'introduction d'une demande de pension auprès de l'ONP.

« § 1^{er}. Les personnes résidant en Belgique peuvent se présenter en personne à l'Office national des Pensions en vue d'introduire directement leur demande.

Sur la production de sa carte d'identité la demande est consignée sur un formulaire prévu à cet effet; elle est datée et signée par le demandeur.

§ 2. L'Office national remet au demandeur un accusé de réception mentionnant la date à laquelle la demande est introduite. »

¹ Article 10, § 3 ter de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 : « Est également examiné d'office le droit à pension de retraite de la personne qui a sa résidence principale en Belgique et atteint l'âge de la pension visé aux articles 2, § 1, et 3 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 au plus tôt le 1^{er} décembre 2003, à la condition que l'activité professionnelle exercée en cette qualité ait entraîné son assujettissement au régime de pension des travailleurs salariés.
La condition de résidence principale doit être remplie le premier jour du quinzième mois qui précède la date à laquelle l'intéressé atteint l'âge de la pension visé à l'alinéa 1.
La décision prise par l'Office prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de la pension visé à l'alinéa premier est atteint. »

L'ONP a refusé de prendre en compte la demande de Madame Van Meerbeeck parce qu'elle ne pouvait pas prouver qu'elle résidait en Belgique.

L'ONP avait posé comme préalable à l'acceptation de sa demande de pension anticipée, que l'intéressée s'inscrive, sinon à une adresse de résidence officielle, du moins à une *adresse de référence* auprès d'un CPAS ou chez une personne physique de son choix.

Ce qu'il faut entendre par « adresse de référence » est défini par la loi du 19 juillet 1991² dont l'article 1^{er}, § 2 stipule ce qui suit.

« Les personnes visées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, sont, à leur demande, inscrites à une adresse de référence par la commune où elles sont habituellement présentes :

- lorsqu'elles séjournent dans une demeure mobile;
- lorsque, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence.

Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite.

La personne physique ou la personne morale qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés. Cette personne physique ou cette personne morale ne peut poursuivre un but de lucre. Seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et ayant notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence.»

Selon l'ONP, l'exigence de s'inscrire à une adresse de référence a pour fondement principal des raisons de sécurité juridique.

En effet, pour le service de pension, la question se pose de savoir si les demandeurs habitent réellement en Belgique. Il convient de posséder suffisamment d'indices sûrs de leur présence effective sur le territoire belge.

De plus, si l'absence d'adresse de résidence principale ou d'adresse de référence persiste à l'issue de l'instruction, la pension éventuellement accordée ne pourra peut-être pas être payée.

De fait, si le paiement doit se faire au moyen d'assignations postales, une adresse (la législation parle même d'une résidence principale) est absolument nécessaire. Mais cet obstacle n'est pas à notre avis rédhibitoire : le paiement ne nous semble pas générer trop de difficultés s'il se fait sur un compte courant bancaire. C'est d'ailleurs le mode de paiement qui est actuellement privilégié par la réglementation pour les pensionnés résidant en Belgique³.

Finalement, conclut l'ONP, le risque est grand que la demande ne puisse pas être correctement traitée (par exemple, où adresser les demandes d'informations complémentaires éventuelles ?) ou que la pension ne puisse pas être mise en paiement (où envoyer les assignations postales, si le demandeur ne possède pas de compte bancaire ?). Dans ces conditions, accepter une demande avant que l'intéressé ait régularisé sa situation perd de son intérêt et n'est pas forcément une bonne chose pour les deux parties.

² Loi relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (Moniteur belge du 3 septembre 1991)

³ Article 66 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 : « Les prestations prévues par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 ou par la loi du 20 juillet 1990 ou par l'arrêté royal du 23 décembre 1996 sont liquidées par l'Office national des Pensions par virement conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéas 2, 3, 4, § 2, § 4 et § 5, de l'arrêté royal du 17 octobre 1991 portant le paiement par virement des prestations liquidées par l'Office.
Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, et sur demande du bénéficiaire introduite par simple courrier, le paiement peut aussi s'effectuer au moyen d'assignations postales dont le montant est payable à domicile, en mains propres du bénéficiaire (...). »

Néanmoins, à partir de la définition ci-dessus explicitée, il ressort que l'adresse de l'ex-conjoint, si celui-ci marque son accord, peut faire fonction d'adresse de référence. C'est d'ailleurs la solution qui est admise par le SdPSP pour la demande introduite dans le secteur public.

En outre, habiter en Belgique n'est pas une condition qui doit être remplie en tout temps.

Lorsque la demande de pension est introduite sur place auprès d'un bureau de l'ONP, la loi⁴ stipule qu'il faut « résider » en Belgique, sans autre précision. Cette formulation vague permet en tout cas une interprétation plus large de la notion de résidence principale que celle que l'on trouve dans la réglementation en ce qui concerne les demandes introduites via l'administration communale⁵ et les examens d'office.

Sur le site portail des services publics belges (www.belgium.be), la « résidence principale » est entendue comme étant le lieu où un ménage ou une personne isolée « vit habituellement », c'est-à-dire pendant la majeure partie de l'année. La détermination de la résidence principale se fonde sur la situation de fait.

Lorsque l'ONP veut obtenir des informations sur la résidence principale d'un demandeur ou lorsqu'il vérifie l'exactitude de ces informations, il est tenu de s'adresser au Registre national des personnes physiques⁶.

Le recours à une autre source n'est autorisé que dans la mesure où les informations nécessaires ne peuvent pas être obtenues auprès du Registre national.

Si l'intéressé n'est pas repris à une adresse principale dans le Registre national des personnes physiques, mais produit des documents justificatifs apportant la preuve qu'il réside habituellement en Belgique, l'Office devrait pouvoir les accepter.

La notion de « résidence habituelle » n'est pas définie dans les textes légaux relatifs au régime de pension des travailleurs salariés. Pour retrouver cette définition, il faut se reporter au Code de droit international privé.

Dans ce Code, la résidence habituelle se comprend comme « le lieu où une personne physique s'est établie à titre principal, même en l'absence de tout enregistrement et indépendamment d'une autorisation de séjourner ou de s'établir ; pour déterminer ce lieu, il est tenu compte, en particulier, de circonstances de nature personnelle ou professionnelle qui révèlent des liens durables avec ce lieu ou la volonté de nouer de tels liens. »⁷

Dans le cas d'espèce, les critères retenus par le Code sont bien présents, car l'intéressée s'est rendue en personne à l'ONP et elle peut prouver qu'elle exerce une activité professionnelle en Belgique.

Il y a donc tout lieu de conclure que Madame Van Meerbeek réside effectivement en Belgique.

Pour les trois autres plaignants, qui doivent en principe bénéficier d'un examen d'office de leurs droits à la pension à l'âge de 65 ans, la condition de résidence principale en Belgique doit être remplie le premier jour du quinzième mois qui précède la date à laquelle l'intéressé atteint cet âge⁸.

Si leur situation administrative ne remplit pas la condition à ce moment, l'instruction d'office ne peut pas s'ouvrir. Tout comme les résidents à l'étranger, ils sont obligés d'introduire une demande, de préférence avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans.

Conclusion 1

Dans le cas de Madame Van Meerbeek, l'ONP admet, après discussion avec le Collège, qu'il y a suffisamment d'éléments de fait pour considérer que l'intéressée réside bien en Belgique.

4 Article 18 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967

5 L'article 12 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précise que « la demande est reçue par le bourgmestre de la commune dans laquelle le demandeur a sa résidence principale. »

6 Article 19 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967

7 Article 4, § 2, 1° de la Loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé (Moniteur belge du 27 juillet 2004)

8 Article 10, § 3 ter de l'arrêté royal du 21 décembre 1967

L'Office accepte donc, à titre exceptionnel, de prendre en compte sa demande de pension.

En juillet 2009, le dossier de pension est créé et envoyé pour examen au bureau régional compétent. La pension a été accordée et a pris cours au 1^{er} décembre 2009.

Pour les trois autres plaignants, en revanche, une fois les demandes introduites, l'ONP attend encore que les réinscriptions dans les registres de la population soient effectives avant de commencer les actes d'instruction des dossiers respectifs.

Il en résulte un retard considérable dans le traitement de ces demandes et a fortiori dans la mise en paiement des prestations.

Heureusement, dans les trois cas, l'ONP accepte de fixer la date de prise de cours au 1^{er} jour du mois suivant le 65^{ème} anniversaire, comme cela aurait été le cas si l'examen d'office avait commencé normalement, ou comme si les intéressés avaient été domiciliés à l'étranger.

Conclusion 2

Les situations évoquées sont clairement des anomalies, mais il faut constater également que, dans une époque où le nombre de personnes vivant aux marges de la société tend à s'accroître, particulièrement dans les centres urbains, ces situations ne sont plus rares et il convient d'y apporter une réponse adéquate.

Le souci d'assurer avant tout la sécurité juridique, avancé par l'ONP pour justifier son point de vue, est un argument valable. Dans certain cas, on pourrait en effet arriver au constat que, par défaut d'adresse officielle ou d'adresse de résidence, les difficultés de communication entre le futur pensionné et le service de pensions s'amoncellent au point de menacer le traitement correct du dossier de pension.

En outre, il faut reconnaître que, dans une certaine mesure, les personnes dépourvues d'adresse alimentent elles-mêmes leurs difficultés en négligeant de mettre en ordre leur situation administrative, parfois depuis plusieurs années. Il arrive même de constater que certains ont volontairement choisi cette situation inconfortable dans le but, par exemple, d'échapper à des poursuites ou à des recouvrements de créances.

Le Collège est donc d'avis qu'il n'y a pas lieu, pour des situations *a priori* hors normes, de fixer une règle générale rigide et qu'en l'occurrence, la seule attitude à prescrire est un examen minutieux au cas par cas.

Nous nous référons néanmoins à notre commentaire publié dans le Rapport annuel 2003 (pp. 85-86) où nous recommandions aux services de pensions de compléter certaines pratiques administratives trop rigides et parfois inopérantes par une attitude « proactive » et empathique conduisant à une solution pratique pour des personnes qui, par le fait de leur radiation d'office des registres de la population, se trouvent encore plus que d'autres dans une situation de besoin ou même d'exclusion sociale.

Nous pouvons conclure que, s'il résulte de l'examen d'un cas individuel qu'il y a dans le dossier assez d'indices pour déduire que le demandeur vit habituellement en Belgique, il n'y a pas de raison de refuser une demande introduite auprès de l'ONP et il n'y a pas lieu d'attendre l'inscription à une adresse officielle ou de référence dans les registres de la population.

A l'inverse, une adresse officielle ou de référence est effectivement nécessaire si la demande est introduite via l'administration communale. Enfin, un examen d'office n'est jamais possible en cas de radiation d'office.

En réponse aux questions qui nous lui avons posées à ce sujet, l'ONP a confirmé que la « ratio legis » visait clairement à dispenser toute personne atteignant l'âge légal de la pension d'introduire une demande pour en bénéficier.

S'appuyant sur la volonté exprimée par le législateur, l'ONP adopte dès lors la position de principe suivante.

Si une demande de pension est introduite après 65 ans par une personne dont les droits n'ont pas été examinés d'office en raison d'une absence d'inscription dans les registres de la population, cette personne pourra bénéficier de sa pension de retraite dès le premier jour du mois suivant celui de son 65^{ème} anniversaire, le cas échéant, avec effet rétroactif.

Des instructions complémentaires seront transmises si nécessaire aux responsables de service de l'ONP.

Examen des droits à la pension des personnes qui atteignent l'âge de 65 ans et qui perdent le droit aux prestations de chômage ou de maladie et d'invalidité – Problèmes pratiques pour entamer l'instruction d'office en cas de résidence à l'étranger

Dossier 15076

Les faits

Monsieur Fierens a exercé une activité de travailleur salarié, mais à partir de 1973, des problèmes de santé l'ont obligé à interrompre définitivement sa carrière professionnelle. Depuis lors, il a perçu des indemnités d'invalidité à charge de la mutuelle. Dans les années 80, avec l'accord du médecin-conseil, il s'est installé en Espagne.

Au début 2007, à l'approche de ses 65 ans (qu'il atteindra en octobre), Monsieur Fierens se renseigne auprès de sa mutuelle belge pour savoir quelles démarches il doit éventuellement accomplir pour obtenir ses droits à la pension de retraite. On lui répond qu'il ne doit rien faire : ses droits seront examinés d'office par l'ONP. Son allocation d'invalidité sera payée pour la dernière fois en octobre 2007 et le mois suivant, il touchera sa première pension.

Mais en septembre 2007, l'intéressé n'a encore reçu aucune nouvelle de son dossier de pension et il commence à s'inquiéter.

Lors d'un contact avec l'ONP, il apprend qu'aucun dossier n'a été ouvert à son nom, contrairement à ce qu'il lui avait été dit, et qu'une demande expresse de sa part est nécessaire pour permettre le démarrage d'une instruction.

Monsieur Fierens envoie immédiatement un courrier recommandé, mais celui-ci se perd en route. Il décide alors de se déplacer en Belgique pour introduire sa demande de pension. Celle-ci est enregistrée par l'ONP en décembre 2007.

L'instruction de son dossier prend encore plusieurs mois et c'est seulement en août 2008 que la situation de pension de l'intéressé est définitivement régularisée.

Sur l'intervention du Service de médiation Pensions, Monsieur Fierens obtient pour ce retard des intérêts sur les sommes dues depuis le 1^{er} novembre 2007.

Malgré ce « happy end », il se demande néanmoins pourquoi il n'a pas pu bénéficier de la procédure de l'examen d'office, prévue explicitement par la législation.

En effet, il se trouve, sur le plan administratif, dans la même situation que les bénéficiaires de revenus de remplacement qui résident en Belgique et ceux-ci ne sont pas astreints, comme lui, à des démarches pour obtenir leur pension.

Commentaires

En matière d'octroi d'office des droits à la pension, l'article 10, § 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés prévoit ce qui suit :

« Est également examiné d'office le droit à la pension de retraite du travailleur qui, ayant atteint la limite d'âge prévue par la réglementation, perd le droit aux prestations de chômage ou de maladie et d'invalidité.

La décision prise par l'Office prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel cette limite d'âge est atteinte. »

Ainsi, un examen d'office est garanti aux travailleurs qui sont bénéficiaires d'un revenu de remplacement au moment où ils atteignent l'âge de 65 ans. La réglementation ne précise pas si les personnes concernées doivent avoir leur domicile en Belgique.

A défaut d'une telle exigence, on peut considérer que la personne bénéficiant d'une prestation de chômage ou de maladie et d'invalidité à charge de la Belgique et qui réside à l'étranger doit également être incluse dans la procédure de l'examen d'office.

Cette interprétation est d'ailleurs corroborée par la note de service n° 2001/13 de l'ONP, portant sur l'examen d'office du droit à la pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés et datée du 7 novembre 2001.

A la page 2, on lit ce qui suit :

« (...) si la personne [qui atteint la limite d'âge prévue par la réglementation et qui perd le droit aux prestations de chômage ou de maladie et d'invalidité] réside dans un des pays de l'Espace économique européen ou un des pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention en matière de sécurité sociale et qu'elle y a exercé une activité professionnelle, elle sera invitée à introduire sa demande auprès de l'organisme compétent du pays de résidence. Dans le cas contraire⁹, elle sera invitée à le faire savoir par retour du courrier et l'examen d'office sera entamé.

Cet examen d'office sera entamé également pour la personne résidant dans un autre pays que ceux mentionnés ci-dessus. Le cas échéant, le nécessaire doit être fait pour obtenir son adresse exacte à l'étranger. L'introduction tardive par l'intéressé de sa demande de pension de retraite auprès de l'institution étrangère n'empêche pas que l'âge de la pension de retraite belge doit être fixé avec effet rétroactif à l'âge légal de la pension. »

Fin 2008, nous interrogeons l'ONP sur le fait de savoir pourquoi, dans le cas de Monsieur Fierens, il n'a pas entamé d'office l'examen des droits à la pension, conformément à la législation et aux règles fixées dans la note de service 2001/13. Nous demandons également de nous confirmer que dans des cas similaires, l'examen d'office est bien la règle.

Dans les réponses qu'il nous adresse, l'ONP reconnaît que dans le cas de l'intéressé, l'examen d'office n'a pas eu lieu, sans indiquer de motif.

Sur un plan général, une série de problèmes pratiques rendent impossible, selon l'ONP, l'examen d'office des droits à la pension de retraite des personnes qui résident à l'étranger. Dans la plupart des cas, l'ONP ne connaît pas les adresses des anciens travailleurs salariés qui ont quitté la Belgique, parfois depuis des décennies.

Cet argument est selon nous peu pertinent lorsque l'intéressé bénéficie d'indemnités d'invalidité ou de chômage à charge d'une institution belge. Cette institution connaît en principe l'adresse de l'intéressé à l'étranger.

L'ONP insiste sur le fait que l'absence d'un examen d'office à l'âge de la pension pour les personnes qui résident à l'étranger n'est pas source de discrimination pour les intéressés.

En effet, la législation prévoit explicitement que la demande de pension introduite par une personne qui réside à l'étranger et qui a atteint l'âge normal de la pension, est censée avoir été introduite le 1^{er} jour du mois au cours duquel elle a atteint ledit âge de pension¹⁰.

Cette disposition protège les personnes résidant à l'étranger contre une éventuelle perte de droits en raison de l'introduction tardive (après l'âge normal de la pension) d'une demande de prestation.

Conclusion

Le règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés prévoit explicitement que le droit à la pension de retraite du travailleur qui, ayant atteint la limite d'âge prévue par la réglementation, perd le droit aux prestations de chômage ou de maladie et d'invalidité, est examiné d'office.

Dans ces cas (pension à l'âge légal après bénéfice d'allocations de chômage ou d'invalidité), la réglementation ne stipule pas que cet examen d'office est réservé aux personnes qui résident en Belgique. Il doit donc s'appliquer également, lorsque les conditions sont remplies, aux personnes qui résident à l'étranger.

⁹ C'est-à-dire si la personne n'a pas exercé d'activité professionnelle dans le pays où elle a sa résidence.

¹⁰ Arrêté royal du 11 mai 2005 modifiant l'article 18 bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

Pourtant l'ONP nous informe de ce que ce groupe de personnes est en principe toujours tenu d'introduire une demande par analogie avec la réglementation concernant l'examen d'office lorsque l'âge normal de la pension est atteint pour les personnes qui résident à l'étranger.

Nous ne méconnaissions pas les difficultés d'ordre administratif que pose le cas des personnes résidant à l'étranger, notamment lorsqu'il s'agit de rechercher l'adresse exacte des intéressés.

Cette recherche active d'informations par le biais d'échanges d'informations entre services publics constitue ces dernières années un axe prioritaire des autorités fédérales et s'inscrit clairement dans l'esprit du « plan Kafka » qui favorise la réduction de la charge administrative pesant sur les citoyens¹¹.

Elle est d'ailleurs prônée par l'ONP lui-même qui, dans sa propre « Charte de l'utilisateur », s'engage notamment à faire un usage optimal des données qui sont disponibles auprès des autres services publics et à mettre à profit les opportunités offertes par le réseau de la Banque Carrefour de la sécurité sociale.

Nous continuons de suivre cette problématique.

Période d'incapacité de travail indemnisée par un dédommagement sous forme de capital – Assimilation à une période d'activité dans le calcul de la pension

Dossiers 15376 – 15615

Les faits

L'ONP accorde à Monsieur Martin une pension de retraite provisoire de travailleur salarié prenant cours au 1^{er} janvier 2009 d'un montant de 515,60 euros par mois. Le calcul tient compte de son activité entre 1957 et 1990. En revanche, aucune pension ne lui est attribuée pour la période entre 1991 et 2008.

En réalité, Monsieur Martin a été victime d'un grave accident de la route en 1983, qui a eu comme conséquence une incapacité complète de travail.

Les dommages physiques subis ont été indemnisés par la compagnie d'assurance de la partie adverse, en vertu du droit commun, sous la forme d'un capital.

En attendant que les tribunaux se prononcent sur la réparation définitive des dommages subis par la victime, celle-ci a été indemnisée de manière provisoire par sa mutualité.

Le jugement définitif n'est tombé qu'à la fin de l'année 1991.

L'incapacité de travail temporaire de Monsieur Martin a été évaluée à 100 % pour la période du 12 février 1983 (date de l'accident) au 11 août 1984. A partir du 12 août 1984, l'invalidité physique a été calculée au taux de 80 %, avec comme conséquence une incapacité de travail totale et permanente.

L'indemnité due en réparation des dommages a été calculée jusqu'à l'âge de 65 ans et payée sous la forme d'un capital unique.

Etant donné qu'à partir de 1991, la mutualité de Monsieur Martin a stoppé le paiement des indemnités d'invalidité, il n'y a plus eu après cet arrêt d'inscription de journées assimilées sur le compte individuel de pension.

Au moment où l'ONP a examiné d'office les droits à la pension à 65 ans, la question s'est posée de savoir s'il pouvait assimiler la période 1991-2008 à une période d'activité.

Commentaires

En droit commun, le dédommagement pour diminution de capacité de travail peut couvrir les mêmes dommages que l'allocation pour incapacité de travail de l'assurance maladie.

¹¹ Voir les nombreuses réalisations déjà enregistrées à ce jour par l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) sur le site www.kafka.be.

Le travailleur qui a subi un dommage, couvert par l'assurance maladie et en même temps pris en considération pour une indemnisation sur la base du droit commun, a le choix de se tourner soit vers l'assurance maladie soit vers l'autre assureur. Etant donné que c'est l'assurance maladie qui lui sera accordée le plus vite (et sans discussion), il choisira à peu près toujours cette option.

Si par la suite, l'autre assureur octroie encore une indemnisation pour la même période sur la base du droit commun, la mutuelle peut récupérer les sommes versées auprès de cet assureur en application de la subrogation légale¹².

L'article 136, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose que « les prestations prévues par la présente loi coordonnée sont refusées lorsque le dommage découlant d'une maladie, de lésions, de troubles fonctionnels ou de décès est effectivement réparé en vertu d'une autre législation belge, d'une législation étrangère ou du droit commun. Toutefois, lorsque les sommes accordées en vertu de cette législation ou du droit commun sont inférieures aux prestations de l'assurance, le bénéficiaire a droit à la différence à charge de l'assurance. (...) »

Le but de cette disposition est d'empêcher le cumul de diverses indemnités pour un seul et même dommage.

Dans le règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, il est précisé que les périodes postérieures au 31 décembre 1944 ne peuvent être assimilées à une période d'activité que pour autant que le travailleur *bénéficie* des indemnités prévues par la législation en matière d'assurance maladie-invalidité¹³.

Dans le cas présent, l'ONP constate que Monsieur Martin n'a plus bénéficié d'indemnités d'invalidité de la part de sa mutuelle à partir de 1991. L'Office se demande si une pension peut être octroyée pour la période qui suit la fin du paiement de ces indemnités.

Le dédommagement en application du droit commun est, dans ce dossier, calculé pour une certaine période, qui a comme point de départ le fait ayant causé le dommage (accident) et comme point d'arrivée l'âge de 65 ans. Cela signifie donc bien qu'après cet âge, la victime doit invoquer une autre législation, en l'occurrence celle des pensions¹⁴.

Il n'est pas concevable que le législateur ait voulu priver les personnes qui ont perçu un dédommagement en application du droit commun, de droits à la pension (pour une prise de cours à l'âge de la pension).

Une inégalité de traitement entre personnes qui ont reçu un dédommagement sur la base du droit commun et celles qui ont reçu un dédommagement de leur mutuelle dans le cadre de la législation en matière d'assurance maladie-invalidité ne serait pas seulement inéquitable mais irait à l'encontre de la possibilité de choix entre l'assurance maladie et les autres indemnités, ce qui est le but de l'article 136, § 2 de la loi.

Ceci nous ramène à la législation de pension et à l'article 34, § 2, 2 du règlement général qui stipule que l'assimilation est accordée pour les périodes au cours desquelles le travailleur bénéficie des indemnités prévues par la réglementation sur les allocations de maladie et d'invalidité.

Il nous paraît clair que la ratio legis prime sur les dispositions de l'article 34. L'intention ne peut pas avoir été autre que de permettre l'assimilation d'une période d'incapacité de travail qui satisfait aux conditions de la loi en matière d'assurance maladie-invalidité (à savoir une incapacité de travail d'un taux au moins égal à 66 %).

¹² La récupération auprès de l'intéressé n'est pas possible vu le fait que les indemnités lui ont été parfaitement et correctement liquidées sur la base de la législation en matière d'assurance maladie (article 136, § 2, 3^{ème} alinéa de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994).

¹³ Article 34, § 2, 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967

¹⁴ Pour être complet, nous ajoutons qu'il ne pouvait pas être non plus dans l'intention du législateur de prévoir une assimilation automatique pour n'importe quelle période d'incapacité de travail. Seule la période qui peut ouvrir un droit à des allocations en matière d'assurance maladie-invalidité peut être assimilée à une période d'activité. Par exemple, une période d'incapacité de travail durant laquelle les allocations d'invalidité ne sont pas payées parce que les conditions légales ne sont pas remplies, ne peut pas donner lieu à assimilation. C'est le cas, en particulier, lorsque le taux d'incapacité de travail est inférieur à 66 %. L'article 100, § 1^{er} de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 dispose : « Est reconnu incapable de travailler au sens de la présente loi coordonnée, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail (...) ».

Il nous apparaît tout aussi clairement que l'ONP doit vérifier, au moment de l'examen du dossier de pension, si l'incapacité de travail de l'intéressé, dédommée sous la forme d'un capital, a bien été fixée selon le droit commun à un taux de 66 % au moins.

Si les éléments du dossier ne contiennent pas cette information, l'ONP est tenu d'en réclamer la preuve à l'intéressé. Si cette preuve est fournie, il y a lieu d'accorder l'assimilation de la période d'incapacité de travail à une période d'activité selon les modalités prévues à l'article 34 du règlement général.

Conclusion

Après discussion, l'ONP prend une décision définitive. Dans celle-ci, l'ONP remplace le montant de pension provisoire de 551,60 euros, octroyée à partir du 1^{er} janvier 2009, par un montant mensuel de 1.395,65 euros. Mais en plus, donnant suite à la requête de l'intéressé, l'ONP accorde la pension avec rétroactivité à la date du 1^{er} janvier 2008¹⁵. L'ONP lui paie un montant d'arriérés qui s'élève à 20.225,12 euros.

Au niveau de la pratique générale, l'ONP nous a confirmé que les périodes d'incapacité de travail durant lesquelles un travailleur salarié n'a pas bénéficié d'une indemnité de maladie ou d'invalidité (parce que cette période a été indemnisée par un autre assureur suivant le droit commun) mais a bien satisfait aux conditions pour bénéficier d'une telle indemnité (à savoir un taux d'incapacité de travail de 66 % au moins), seraient dorénavant assimilées à une période d'activité professionnelle.

Sigedis prend contact avec le Collège intermutualiste, et l'ONP contacte l'INAMI pour garantir une application uniforme de cette position par toutes les mutualités.

Rémunérations réelles prises en compte dans le calcul de la pension – Modification des données du compte individuel de CIMIRE avant ou après la notification de la décision – Révision possible uniquement sur demande du pensionné en cas de modification après la décision

Dossiers 16376 – 16712

Les faits

Monsieur Moreels introduit une demande de pension le 23 juin 2008 pour une prise de cours au 1^{er} mars 2009.

L'ONP lui envoie la décision d'attribution le 24 novembre 2008.

Après cette date, l'intéressé reçoit de CIMIRE l'extrait du compte individuel de pension pour l'année 2007. En l'examinant, Monsieur Moreels remarque qu'il existe une différence entre les rémunérations annuelles reprises sur cet extrait et les rémunérations prises en compte pour le calcul de sa pension de l'année 2007.

Il s'adresse à l'ONP pour être informé des répercussions éventuelles de ce nouvel élément sur sa décision de pension. En outre, il voudrait savoir si l'ONP revoit d'office la pension quand il y a des nouvelles données disponibles auprès de CIMIRE.

Commentaires

En vertu de la réglementation en vigueur dans le régime des travailleurs salariés, la pension est calculée sur la base des rémunérations réelles inscrites au compte individuel de pension. Pour les périodes assimilées (maladie, chômage, ...), il est tenu compte de salaires fictifs calculés en fonction des rémunérations réellement perçues au cours de l'année qui précède. Les rémunérations d'une année calendrier sont revalorisées sur la base d'une comparaison entre l'index des prix actuel et l'index moyen de l'année en question.

¹⁵ Du fait de la reconnaissance des années d'incapacité de travail dédommée par un assureur conformément au droit commun, l'intéressé prouve suffisamment d'années pour justifier un départ en pension anticipée.

Le montant annuel des rémunérations est toutefois limité à un plafond. Celui-ci est adapté chaque année à l'évolution de l'indice-santé des prix à la consommation et, depuis 2002, il est également réévalué tous les deux ans en fonction de l'évolution du coût salarial¹⁶.

Dans le calcul de pension de l'année qui précède immédiatement celle de la prise de cours, la loi dispose que les rémunérations à prendre en compte sont celles enregistrées au cours de l'avant-dernière année de carrière (et non pas les rémunérations réellement perçues durant cette année).

L'extrait de compte de CIMIRE utilisé par l'ONP distingue clairement les rémunérations validées et non (encore) validées¹⁷.

Toutes les rémunérations situées avant la date de validation sont reprises telles quelles dans le calcul de pension.

Si les dernières rémunérations validées se situent dans une année antérieure à l'année calendrier qui précède immédiatement l'année de prise de cours (par exemple 2007 pour une pension prenant cours en 2009) les rémunérations qui se situent après cette date font l'objet d'un examen complémentaire. En cas de doute, l'ONP prend contact avec l'intéressé.

Si, après la notification de la décision, l'ONP est avisé que certaines rémunérations prises en compte ne sont pas correctes, il réexamine le dossier. Il n'existe toutefois pas actuellement de mécanisme d'avertissement automatique.

Conclusion 1

En ce qui concerne Monsieur Moreels, c'est la rémunération de l'année 2006, la dernière connue en entier, qui sert de base au calcul de la pension pour l'année 2007. En effet, au moment de l'instruction du dossier, les chiffres de l'année 2007 sont incomplets et ne sont pas encore « validés ».

Sur la base d'une pratique constante, l'ONP part du postulat de la continuation de l'activité professionnelle. Ainsi l'année 2008 (dernière année de carrière) est calculée sur les mêmes éléments (après revalorisation) que l'année 2007.

Dans le cas présent, les rémunérations de Monsieur Moreels dépassent le plafond légal depuis l'année 1992. Dès lors, le calcul de l'ONP se fait sur la base du montant plafonné.

En 2007, l'intéressé a gagné 45.950 euros, mais sa rémunération a été plafonnée, selon la loi, à 44.994,88 euros.

Le montant de pension allouable pour 2007 est de :
 $44.994,88 \times 1,0446682$ (coefficient de réévaluation) = 47.004,72 euros.
 $47.004,72 \times 1/45 \times 60 \%$ (taux isolé) = 626,73 euros/an.

Le montant de pension allouable pour l'année 2008 est égal à celui de l'année 2007.

En effet, en prenant le montant du plafond de rémunération de l'année 2008, le calcul revient au même vu la diminution équivalente du coefficient de revalorisation¹⁸.

Le calcul de la pension de Monsieur Moreels est donc correct.

Cependant, dans d'autres situations, lorsque par exemple les rémunérations réelles se situent en dessous du plafond légal, il se pourrait que certains pensionnés soient lésés.

¹⁶ En application de l'article 7 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, modifié par l'arrêté royal du 23 décembre 1996, le montant de base du plafond est adapté tous les 2 ans sur la base d'un coefficient fixé en fonction de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial. Le coefficient de réévaluation est fixé par un arrêté royal. A titre d'exemple, les plafonds de rémunération pour les années civiles 2007 et 2008 ont été fixés à :

44.994,88 euros/an (2007)
46.895,18 euros/an (2008)

¹⁷ On entend par « rémunérations validées » celles qui ont été contrôlées par les services de l'ONSS et ont été ensuite définitivement enregistrées sur le compte individuel de pension.

¹⁸ $46.895,18$ euros (plafond 2008) $\times 1,002336$ (coefficient 2008) = 47.004,72 euros, soit le même montant plafonné que celui de l'année 2007.

A l'horizon 2010, l'ONP examinera s'il peut encore améliorer sa façon de travailler en veillant à rapprocher au maximum le calcul de la pension, de la carrière et des rémunérations réelles.

Conclusion 2

La règle générale en matière de fixation des droits à pension dans le régime des travailleurs salariés prévoit que la pension pour une année déterminée est calculée sur la base de l'occupation ou de l'assimilation et de la rémunération (éventuellement remplacée par un salaire fictif ou forfaitaire) liée à cette année¹⁹.

Il existe une exception à la règle générale. La rémunération à prendre en compte dans le calcul de pension de l'année qui précède immédiatement celle de la prise de cours est celle enregistrée au cours de l'avant-dernière année de la carrière²⁰.

La dérogation avait ses raisons à l'époque de sa rédaction, il y a plus de 40 ans. En évitant à l'ONP l'obligation d'attendre la mise à jour des données du compte individuel de pension relatives à la dernière année d'activité, elle était censée permettre une instruction plus rapide des demandes de pension. De nos jours encore, la mise à jour des données peut prendre, compte tenu de la validation, un délai de deux ans.

Une autre dérogation à la règle générale est encore prévue dans l'arrêté royal n° 50. En effet, la rémunération afférente à l'année au cours de laquelle la prestation prend cours, et la rémunération afférente à l'année au cours de laquelle l'intéressé bénéficie d'une pension de retraite, ne sont pas prises en considération pour le calcul de la pension²¹.

Toutefois, à l'alinéa suivant, une exception est prévue en faveur de l'ouvrier mineur, qui peut dans un cas précis faire appel à l'année au cours de laquelle sa pension prend cours.

Quant à nous, compte tenu de l'évolution technologique, qui permet de disposer des données de carrière des travailleurs salariés beaucoup plus rapidement qu'autrefois, nous pensons qu'il serait plus équitable de faire en sorte que toutes les périodes où des rémunérations réelles ou assimilées ont été enregistrées sur le compte individuel puissent être comptabilisées dans le calcul des pensions de travailleur salarié, y compris si possible celles afférentes à l'année au cours de laquelle la prestation prend cours.

Nous appelons donc les instances compétentes à examiner s'il serait souhaitable d'adapter la réglementation dans ce sens.

Nous les interpellons également afin de mettre tout en œuvre afin que les données soient mises le plus rapidement possible à disposition sur le compte individuel de sorte que toutes les périodes pour lesquelles des rémunérations réelles ou assimilées sont enregistrées puissent être prises en compte pour le calcul de la pension, y compris celles de l'année de prise de cours de la pension.²¹

Lors de l'examen des revenus provenant d'une activité professionnelle autorisée, prendre en compte, ou pas, totalement ou partiellement, le pécule de vacances – Concepts imprécis de « revenu professionnel » « par année civile » – Recommandation générale

Dossier 15131 e. a.

Les faits

Monsieur Van Genechten bénéficie depuis le 1^{er} mars 2006 d'une pension de retraite de travailleur salarié.

Depuis son départ en pension, il exerce encore une activité professionnelle de travailleur salarié : il assure la recherche de pièces de rechange pour un garagiste ainsi que la présentation des véhicules au contrôle technique.

En 2008, Monsieur Van Genechten reçoit un formulaire de contrôle de l'ONP concernant ses revenus de l'année 2007. A son étonnement, Monsieur Van Genechten constate que l'ONP lui demande le montant brut du pécule de vacances, qui se rapporte à ses prestations durant l'année civile 2007 et qui lui a été payé en 2008 par sa caisse de vacances.

¹⁹ Article 7, 1^{er} alinéa de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

²⁰ Article 23 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

²¹ Article 7, 8^{ème} alinéa de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

Par la suite, il ressort du contrôle des revenus 2007 de Monsieur Van Genechten que les limites ont été dépassées. L'intéressé a bénéficié d'un salaire brut de 6.429,99 euros, d'une prime de fin d'année de 578,39 euros et d'un pécule de vacances de 1.241,37 euros. Ce dernier montant correspond au pécule payé en 2008 mais se rapporte toutefois aux prestations effectuées en 2007.

Le montant brut total de ses revenus professionnels pour 2007 s'élève dès lors à 8.312,75 euros et dépasse donc de 12 % les limites légales autorisées pour un pensionné sans enfant à charge et qui n'a pas encore atteint l'âge de la pension (c'est-à-dire 7.421,57 euros).

Monsieur Van Genechten est d'avis que l'ONP, à l'instar du fisc, doit imputer le pécule de vacances sur les revenus de l'année durant laquelle le pécule a été payé.

Monsieur Van Genechten nous apprend en outre qu'il a consulté de nombreux et divers documents concernant l'activité autorisée en qualité de travailleur salarié par un pensionné, et que nulle part, il n'a trouvé d'indication relative à l'année d'imputation du pécule de vacances, que ce soit l'année du paiement ou l'année de référence à laquelle le pécule se rapporte.

Commentaires

A l'occasion de cette plainte, le Service de Médiation pour les Pensions a examiné les différents canaux d'information de l'ONP.

Nous avons constaté que sur le formulaire « Pension, activité professionnelle et allocations sociales », il n'y a aucune mention relative à la prise en compte, ou pas, du pécule de vacances, ni, le cas échéant, de mention relative à la période d'imputation du pécule (celle de son paiement ou celle à laquelle il se rapporte).

Dans la brochure de 24 pages intitulée « Pension, activité autorisée et allocations sociales », il n'est fait allusion qu'au fait que le pécule de vacances (y compris le pécule anticipé) payé par l'employeur ou la caisse de vacances, fait partie de la rémunération du travailleur salarié. Toutefois, on n'y trouve aucune précision quant à l'année d'imputation du pécule (année de paiement ou année de référence).

Il n'y a que sur le site de l'ONP que l'on trouve ceci : « Les revenus professionnels bruts comprennent, le pécule de vacances payé par l'employeur ou par l'Office national des vacances annuelles (Remarque importante : on prend en considération le pécule de vacances qui a trait aux prestations fournies durant la période où on bénéficie d'une pension et qui est généralement payé l'année suivante. Par exemple : pour les revenus de l'année 2006, on prend en considération le pécule de vacances payé en mai 2007). »²²

Il est également mentionné sur le site de l'ONP : « Dans la pratique, il est tenu compte des codes de rémunération 1, 2, 5, 6, 7 et 20 tels qu'ils sont utilisés lors de la déclaration multifonctionnelle des données de rémunération par l'employeur. »²³

Il n'est dès lors pas étonnant que Monsieur Van Genechten ne soit pas au courant de la manière dont le pécule est pris en compte lors de l'examen des revenus d'une activité autorisée.

Nous constatons que l'article 64, § 2, A, 1° de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 dispose que « le bénéficiaire d'une pension est autorisé, moyennant déclaration préalable et aux conditions reprises au présent paragraphe à exercer une activité professionnelle régie par la législation relative aux contrats de louage de travail, ou par un statut légal ou réglementaire analogue, pour autant que le revenu professionnel brut ne dépasse pas un certain montant par année civile. »

Il en découle une double interrogation : d'une part, que recouvrent les termes « revenu professionnel », et, d'autre part, que faut-il entendre par les termes « par année civile » ?

L'ONP définit les revenus professionnels bruts comme les revenus avant toute retenue de sécurité sociale, d'impôt (précompte professionnel, ...), tout comme les revenus qui relèvent du concept fiscal de rémunération, et sur lesquels il n'y a pas de prélèvement des cotisations ONSS ordinaires, comme par exemple le double pécule de vacances des employés²⁴.

²² http://www.rvponp.fgov.be/onprvp2004/FR/1/IH/IH_09_01.asp#C au 9 décembre 2009

²³ http://www.rvponp.fgov.be/onprvp2004/FR/1/IH/IH_09_01.asp#C au 9 décembre 2009

²⁴ Le double pécule de vacances des employés n'est pas assujéti aux cotisations ONSS ordinaires, mais fait l'objet d'une cotisation spéciale. Il se fait que le pourcentage de cette cotisation spéciale sur le pécule de vacances est identique à celui des cotisations ONSS ordinaires prélevé à charge des travailleurs salariés (13,07 %).

Selon l'interprétation actuelle de l'ONP, les revenus professionnels bruts englobent, outre le salaire traditionnel (y compris le salaire pour les jours fériés payés et le salaire garanti, hebdomadaire ou mensuel), les avantages en nature (les chèques-repas qui ne sont pas considérés fiscalement comme de la rémunération ne comptent pas), ainsi que le pécule de vacances, payé par l'employeur, une Caisse de vacances ou encore par l'Office national des Vacances annuelles (ONVA).²⁵

Pour interpréter ce qu'il convient d'entendre par « revenu professionnel », l'ONP renvoie au droit fiscal. Or dans la réglementation en matière de pension, on ne trouve un tel renvoi qu'à l'égard du concept « d'activité professionnelle ».

Ainsi l'article 64, § 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 dispose qu'il faut entendre par « activité professionnelle » : *toute activité susceptible de produire des revenus visés, suivant le cas, à l'article 23, § 1^o, 2^o ou 4^o, ou à l'article 228, § 2, 3^o ou 4^o, du Code des impôts sur les revenus coordonné par l'arrêté royal du 10 avril 1992 et confirmé par la loi du 12 juin 1992, même si elle est exercée par personne interposée, et toute activité analogue exercée dans un pays étranger ou au service d'une organisation internationale ou supranationale*²⁶.

Donc, l'article 64, § 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 renvoie à l'article 23, § 1^{er}, 4^o du CIR. Dans ce dernier article, il est prévu que « les revenus professionnels sont les revenus qui proviennent, directement ou indirectement, d'activités de toute nature, à savoir : (...) 4^o les rémunérations. »

L'article 30 du CIR précise à son tour que la notion de rémunération comprend notamment la rémunération des travailleurs. Selon l'article 31 du CIR, « les rémunérations des travailleurs sont toutes rétributions qui constituent, pour le travailleur, le produit du travail au service d'un employeur.

Elles comprennent notamment :

1^o les traitements, salaires, commissions, gratifications, primes, indemnités et toutes autres rétributions analogues, y compris les pourboires et autres allocations même accidentelles, obtenus en raison ou à l'occasion de l'exercice de l'activité professionnelle à un titre quelconque, sauf en remboursement de dépenses propres à l'employeur ;

2^o les avantages de toute nature obtenus en raison ou à l'occasion de l'exercice de l'activité professionnelle ;

3^o les indemnités obtenues en raison ou à l'occasion de la cessation de travail ou de la rupture d'un contrat de travail ;

4^o les indemnités obtenues en réparation totale ou partielle d'une perte temporaire de rémunérations, en ce compris les indemnités attribuées en exécution d'un engagement de solidarité visé aux articles 10 et 11 de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, et les indemnités constituées au moyen des cotisations et primes visées à l'article 52, 3^o, b, 4^{ème} tiret ;

5^o les rémunérations acquises par un travailleur même si elles sont payées ou attribuées à ses ayants cause. (...)

En résumé, cet article 31 livre une liste détaillée de revenus qui peuvent être qualifiés de rémunération.

Etant donné que le pécule de vacances est considéré fiscalement comme un revenu professionnel du travailleur, l'ONP le prend en compte.

Dès lors que l'on adopte ce point de vue, il convient d'examiner s'il faut imputer le pécule de vacances sur l'année de son paiement ou sur l'année à laquelle il se rapporte.

²⁵ Dans l'article 64, § 2, A, 1^o de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, il n'est pas expressément renvoyé au CIR pour définir le concept de « revenu professionnel d'un travailleur salarié », alors que l'article 64, § 2, A, 2^o renvoie expressément au CIR pour définir le concept de « revenu professionnel » d'un travailleur indépendant.

²⁶ Une définition semblable se retrouve dans le régime des travailleurs indépendants à l'article 107, § 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 et dans le régime des pensions de la fonction publique à l'article 2 de la loi du 5 avril 1994.

Le pécule de vacances, tout comme le nombre de jours de vacances auxquels un travailleur peut prétendre, est d'une part calculé sur la base des jours (ou mois) que le travailleur a prestés l'année précédente. Le pécule de vacances est, d'autre part, imposé avec les revenus de l'année de son paiement (et donc pas durant l'année à laquelle il se rapporte).

Pour prendre en compte le pécule de vacances, l'ONP s'inspire du principe général selon lequel pour déterminer le revenu professionnel d'une année précise, il faut prendre en compte le pécule de vacances qui se rapporte aux prestations de cette année précise.

Pour un ouvrier, les pécules de vacances, simple et double, sont généralement payés en mai de l'année qui suit par l'ONVA ou une Caisse de vacances ; pour un employé, le salaire payé pour les jours de vacances pris au cours de l'année qui suit, constitue son pécule simple (et est donc inclus dans son forfait mensuel). Le double pécule de vacances lui est également directement payé par son employeur en principe au moment où il prend ses vacances principales.

Compte tenu de ce qui précède, l'ONP procède comme suit pour imputer les pécules de vacances. Pour les revenus professionnels d'un employé en 2007, l'ONP prend en compte d'une part le pécule simple qui est inclus dans les rémunérations, bien qu'il ait trait aux prestations de 2006²⁷. D'autre part, il y ajoute le double pécule de vacances ... payé en 2008.

Pour les revenus professionnels d'un ouvrier en 2007, l'ONP procédera donc différemment puisqu'il prendra en compte les pécules simples et double payées en 2008 mais se rapportant aux prestations de 2007²⁸.

Pour déterminer les revenus totaux d'une activité professionnelle d'une année déterminée, l'ONP, jusqu'en 2001 (revenus 2000), prenait toujours en compte, à l'instar du fisc, le double pécule avec les revenus de l'année où ce double pécule était payé. A partir des contrôles effectués en 2002 (revenus 2001), l'ONP a modifié sa pratique administrative. Dorénavant, le pécule de vacances est imputé sur l'année à laquelle il se rapporte.

Cette modification ne repose pas sur une disposition légale. Elle a eu lieu dans le cadre d'une harmonisation entre secteur privé et secteur public concernant l'interprétation donnée au montant du pécule de vacances et à la période de prise en compte.

Afin d'éviter qu'un pensionné bénéficiant d'une pension mixte ne soit confronté à une comptabilisation différente de son pécule de vacances, l'ONP a décidé d'appliquer la même méthode de travail que le secteur public, qui avait en outre reçu l'agrément de la Cour des Comptes. Cette modification, qui reposait essentiellement sur une autre interprétation de la loi, eut lieu sans toutefois que les pensionnés n'en soient préalablement informés (voir nos commentaires dans notre Rapport annuel 2002, pp. 98-99).

Par la phrase « il faut entendre par activité professionnelle toute activité susceptible de produire des revenus visés, suivant le cas, à l'article 23, § 1^{er}, 1°, 2° ou 4°, ou à l'article 228, § 2, 3° ou 4° du CIR coordonné par l'arrêté royal du 10 avril 1992 et confirmé par la loi du 12 juin 1992 », nous constatons qu'il y a une invitation à l'article 64, § 1^{er} à interpréter la notion de revenus professionnels à l'aune du droit fiscal.

Toutefois, nous devons également constater d'une part que ce renvoi n'est plus explicitement repris à l'article 64, § 2, A, 1° et, d'autre part, qu'il l'est bien au § 2, A, 2°.

Nous en déduisons, à l'instar d'une certaine jurisprudence, que le texte n'exclut pas une autre interprétation de la notion d'activité professionnelle.

²⁷ Voir l'instruction n° 378 de l'ONP du 5 novembre 2009 concernant le "Revenu professionnel"

²⁸ Comme exprimé dans cette instruction, "En pratique, l'ONP ne dispose pas des éléments qui permettent d'extraire des revenus de l'année contrôlée le montant du pécule simple afférent à l'année contrôlée - 1 et d'y ajouter le montant du pécule simple afférent à l'année contrôlée (rémunération de l'année contrôlée + 1).

Ainsi, de la lecture de deux décisions, respectivement du Tribunal du Travail de Huy²⁹ et de la Cour du Travail de Liège³⁰, il peut être déduit qu'un revenu qui est fiscalement taxé au titre de revenu professionnel ne vise pas nécessairement le revenu d'une activité professionnelle dans le cadre de l'examen des limites d'une activité autorisée d'un pensionné. Dans les deux affaires, il a été jugé que la déclaration des revenus professionnels au fisc ne constituait pas une preuve irréfragable de l'activité professionnelle³¹.

Dans un récent arrêt de la Cour du Travail de Bruxelles du 3 décembre 2008³², la Cour abandonne le recours à la conception fiscaliste pour définir le concept de « revenu professionnel » dans le cadre de l'activité autorisée. Selon la Cour, l'article 64, § 2, A, 1° de l'arrêté ne donne pas de définition spécifique de la notion de revenu professionnel d'une année civile.

Pour définir ce concept, l'arrêt renvoie aux revenus qui sont pris en compte pour le calcul de la pension d'un salarié. Nous citons un extrait de cet arrêt :

« Qu'entend-on par « revenu professionnel d'une année civile » au sens de l'article 64, § 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 ?

S'agissant du revenu tiré d'une activité salariée autorisée, l'article 64, § 2, A, 1° de l'arrêté n'en donne pas de définition spécifique.

Usuellement, le revenu brut d'une activité salariée pour une année civile s'entend de tous les éléments de la rémunération perçus pour cette activité, au cours de cette année, avant prélèvement du précompte fiscal et des cotisations de sécurité sociale.

C'est cette définition qui est retenue par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, lorsqu'il s'agit de déterminer le calcul de la pension, en particulier dans les dispositions suivantes :

Article 7 : pour déterminer les rémunérations réelles sur la base desquelles est calculée la pension de retraite d'un travailleur salarié, la réglementation tient compte « des rémunérations brutes qu'il a gagnées au cours de celle-ci et qui doivent être inscrites à son compte individuel » ;

Article 29 : la réévaluation des rémunérations prises en compte tient compte de la rémunération « afférente » à une année, étant entendu que cette notion de « afférente » vise la rémunération définie à l'article 7. »

Selon cet arrêt, c'est le pécule simple qui doit être pris en compte pour vérifier le dépassement des limites autorisées.

Pour les ouvriers, il n'y a que sur le pécule simple que les cotisations ONSS ordinaires soient retenues. Les Caisses de vacances et l'ONVA ne renseignent dès lors à juste titre que ce pécule simple à l'asbl CIMIRE pour alimenter les comptes individuels. Seul, le pécule simple des ouvriers est dès lors pris en compte pour le calcul de leur pension³³.

Le double pécule de vacances des employés n'est pas assujéti aux cotisations ONSS ordinaires, mais bien à une cotisation spéciale, du même pourcentage que les cotisations ONSS ordinaires. Pour les employés également, seul le pécule simple est pris en compte pour le calcul de leur pension.

Selon cet arrêt encore, le revenu brut d'une activité salariée pour une année civile s'entend de tous les éléments perçus pour cette activité, au cours de cette année, à l'exception du pécule de vacances perçu durant l'année suivante.

L'arrêt dispose en outre que la modification de la pratique administrative par l'ONP (in casu imputer le double pécule de vacances sur l'année des prestations plutôt que sur celle de son paiement) ne repose sur aucun texte.

²⁹ Trib. Trav. Huy, 15 mars 1978, T.S.R., 1978, 434

³⁰ C. Trav. Liège, 19 décembre 1980, T.S.R., 1981, 384

³¹ Trib. Trav. Huy, 15 mars 1978, op. cit.

³² Cour du Travail de Bruxelles, 8ème chambre, JTT, n° 1027, Larcier, 2009, pp. 35-36

³³ Pour un ouvrier, le montant du pécule simple équivaut à 8 % du total des salaires bruts de l'année calendrier qui précède, éventuellement augmenté des montants pour les périodes assimilées non rémunérées.

Une simple pratique administrative (récente), même consignée dans une note interne, ne peut, en l'absence de fondement légal, être opposée pour suspendre partiellement le paiement de la pension.

En outre, ainsi que l'Office l'expose, cette définition était également retenue par l'ONP, jusqu'en 2001, pour déterminer le revenu tiré d'une activité autorisée « par année civile ». En d'autres termes, pour déterminer le revenu par année civile, l'ONP ne tenait pas compte, jusqu'en 2001, de pécules de vacances perçus au cours de l'année civile suivante.

Une autre interprétation consisterait à s'inspirer de la qualification donnée au concept de « revenu professionnel » par le droit de la sécurité sociale. Le droit de la sécurité sociale détermine la base sur laquelle les cotisations à charge des travailleurs et des employeurs doivent être prélevées. Il constitue donc le socle au départ duquel plusieurs allocations sociales, dont les pensions, sont calculées.

Le concept de « revenu professionnel » lui-même n'est pas défini dans la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui règle le calcul des cotisations sociales. Cette loi dispose que les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de la rémunération³⁴ du travailleur. Pour définir la notion de « rémunération », l'article 14, § 2 de cette loi renvoie à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération.

Cette dernière loi dispose en son article 2 ce qu'il faut entendre par rémunération :

« 1° le salaire en espèces auquel le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement;
2° le pourboire ou service auquel le travailleur a droit en raison de son engagement ou en vertu de l'usage;
3° les avantages évaluables en argent auxquels le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement.

Le Roi peut, sur proposition du Conseil national du Travail, étendre la notion de "rémunération" telle qu'elle est définie à l'alinéa premier. »

On trouve expressément toutefois dans ce même article 2 de la loi du 12 avril 1965 que pour l'application de cette loi, ne peut pas être considéré comme rémunération :

« 1° les indemnités payées directement ou indirectement par l'employeur :

- a) comme *pécule de vacances*;
- b) qui doivent être considérées comme un complément aux indemnités dues par suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle;
- c) qui doivent être considérées comme un complément aux avantages accordés pour les diverses branches de la sécurité sociale. »

Dans la loi du 27 juin 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, seul le pécule simple fait partie de la notion de rémunération, pas le double pécule. L'idée³⁵ est acquise que le pécule simple constitue le salaire normal du travailleur pour ses vacances et doit donc être assimilé au salaire habituel, tandis que le double pécule peut être considéré comme une indemnité pour les frais supplémentaires engendrés par les vacances.

A la lumière d'une approche relevant de la sécurité sociale et portant sur la définition du concept de « revenu professionnel » en matière d'activité autorisée, seul le pécule simple devrait être pris en compte.

Conclusion

En résumé, le concept de « revenu professionnel » n'est pas clairement défini à l'article 64, § 2, A, 1° de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 : le concept de « revenu professionnel » d'un travailleur salarié reçoit une autre acception selon que l'interprétation relève du droit de la sécurité sociale, des règles de calcul de la pension dans le régime des travailleurs salariés, ou encore du droit fiscal. Ce concept n'est donc pas univoque.

³⁴ Dans un arrêt du 3 avril 1978, la Cour de Cassation a défini le salaire comme étant ce qui est payé en contrepartie du travail qui est presté en exécution du contrat de travail.

³⁵ Van Langendonck J., *Handboek Sociaal Zekerheidsrecht*, 2^{de} editie, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 164

Par ailleurs, la signification des termes « par année civile » n'apparaît pas clairement non plus.

Il est compréhensible que Monsieur Van Genechten privilégie une autre interprétation que celle de l'ONP.

Indépendamment de la discussion relative à la prise en compte, ou pas, du double pécule de vacances, le Collège constate que la loi n'est pas claire concernant la prise en compte des pécules de vacances.

En outre, le pécule (simple ou double) doit-il être pris en compte l'année de son paiement ou l'année à laquelle il se rapporte ?

Pour le pensionné, il serait plus logique que ce soit l'année où ce montant apparaît sur sa déclaration fiscale et où il perçoit réellement cet argent. Au moment où il perçoit cet argent, il s'agit bien d'un extra.

Pour l'ONP, et les autres services de pensions³⁶, suivre cette autre interprétation permettrait un contrôle bien plus rapide des dépassements (dès le mois de janvier de l'année suivant celle où les revenus ont été perçus). Un tel contrôle, bien plus rapide, permettrait une meilleure détection et une meilleure information des pensionnés et éviterait à la dette éventuelle de grossir inutilement.

En toute hypothèse, nous invitons d'ores et déjà les services de pensions à informer le plus correctement et le plus complètement possible, les pensionnés sur les modalités de prise en compte du pécule de vacances, et ce par tous les canaux d'information usuels (website, brochures, etc.).

Recommandation générale

Le Collège constate que dans l'article 64, § 2, A, 1° de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, la notion de « revenu professionnel » n'est pas clairement définie.

Le concept de « revenu professionnel » d'un travailleur salarié reçoit une autre acception selon que l'interprétation relève du droit de la sécurité sociale, des règles de calcul de la pension dans le régime des travailleurs salariés, ou encore du droit fiscal. Ce concept n'est donc pas univoque.

Par ailleurs, le Collège constate que la signification des termes « par année civile » n'apparaît pas clairement non plus.

Ce défaut de clarté se retrouve également dans la réglementation de pension des travailleurs indépendants (article 107, § 2, A, 1° de l'arrêté royal du 22 décembre 1967) et dans celle du secteur public (article 4, 1° de la loi du 5 avril 1994).

C'est pourquoi le Collège recommande au législateur de mettre tout en œuvre afin de définir le plus clairement possible ce qu'il faut entendre, en matière d'activité professionnelle autorisée des pensionnés, par « revenu professionnel » et « par année civile », et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

En toute hypothèse, le législateur devrait tenir compte de l'argument selon lequel les sommes qu'un pensionné a reçues à l'occasion d'une activité professionnelle au cours d'une certaine année calendrier constituent le revenu de cette année-là.

Si le législateur opte pour une définition de la notion de « salaire » conforme au droit de la sécurité sociale et de la notion de revenus qui sont pris en considération suivant la réglementation de pension pour le calcul d'une pension de travailleur salarié, le double pécule de vacances ne devrait plus être pris en compte à titre de « revenu professionnel » lors du contrôle des limites autorisées.

³⁶ Il est plus que souhaitable qu'un pensionné bénéficiant d'une pension mixte se voie imputer le pécule de vacances de la même manière par tous les services de pensions.

GRAPA – Absence de comparaison d’office avec le Revenu garanti comme prévu par la loi du 22 mars 2001 – Garantie de revenus accordée avec effet rétroactif à la date où cette comparaison devait être effectuée

Dossier 16077

Les faits

Monsieur et Madame Blanchart bénéficient d’une pension de ménage depuis 1989. En juin 2008, cette pension s’élève à environ 1.000 euros par mois et comprend un revenu garanti aux personnes âgées de plus ou moins 100 euros.

En juillet 2008, la pension de retraite de travailleur salarié est augmentée d’un peu plus de 17 euros par mois. C’est l’effet d’une majoration de la pension minimum garantie dans ce régime. Mais le couple ne reçoit en réalité qu’une très petite majoration de 0,70 euros, par le fait du caractère résiduaire du revenu garanti, dont le montant de base n’a pas augmenté à la même date, et qui a été diminué dans une proportion presque équivalente.

Les pensionnés prennent alors contact avec l’ONP pour obtenir des explications sur ce mécanisme de compensation. Au téléphone, un préposé leur répond que dans leur situation, Monsieur et Madame Blanchart pourraient prétendre à la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées, prestation qui remplace le revenu garanti depuis juin 2001). Immédiatement, ils introduisent leur demande à la maison communale.

Après examen de leur dossier par l’ONP, la GRAPA est attribuée à chaque conjoint à partir du premier jour du mois suivant celui de la demande, soit au 1^{er} août 2008.

Les époux Blanchart obtiennent chacun une GRAPA de 180 euros par mois. Heureux de cette bonne nouvelle, ils se posent cependant la question de savoir s’ils n’avaient pas déjà droit à cette prestation antérieurement et si l’ONP ne devait pas examiner leur cas d’office.

Commentaires

En examinant le dossier de pension, nous constatons que Monsieur Blanchart bénéficie du revenu garanti aux personnes âgées depuis le 1^{er} juin 1989. Celui-ci a été accordé au taux de ménage en même temps que la pension de retraite.

C’est en juin 2001 que la GRAPA a été instaurée et a remplacé le revenu garanti. Contrairement à ce dernier, la GRAPA est un droit individuel. Cela veut dire qu’elle est susceptible d’être accordée aussi bien au bénéficiaire de la pension qu’à son conjoint, pourvu que tous deux aient atteint l’âge requis pour cet octroi.

Lors de l’instauration de cette nouvelle prestation, la réglementation a prévu une série de mesures transitoires pour les personnes qui bénéficiaient alors du revenu garanti³⁷.

En application du texte légal, l’ONP était tenu d’examiner si le montant de la GRAPA n’était pas plus avantageux que le revenu garanti lorsqu’au 1^{er} juin 2001, les deux époux répondaient aux conditions d’âge. Si l’un des deux époux ne remplissait pas encore la condition d’âge au 1^{er} juin 2001, cette comparaison devait s’effectuer automatiquement au moment où les deux époux remplissaient cette condition.

En juin 2001, Monsieur Blanchart était âgé de 77 ans et son épouse de 61 ans. Celle-ci n’avait donc pas encore atteint l’âge minimum prévu par la loi (62 ans) et ne pouvait pas bénéficier d’une GRAPA au 1^{er} juin 2001. Le paiement du revenu garanti devait donc être maintenu.

Mais l’ONP devait procéder à la comparaison GRAPA/revenu garanti au moment où l’épouse atteignait l’âge requis de 62 ans. Or, l’ONP n’a pas fait cette instruction d’office au 1^{er} avril 2002, mois suivant celui où Madame Blanchart a fêté son 62^{ème} anniversaire.

³⁷ Article 16 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées et article 46 de l’arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées

Conclusion 1

A notre demande, l'ONP a repris l'instruction du dossier et a accordé la GRAPA aux deux époux à partir du 1^{er} avril 2002.

Suite à l'exécution de cette décision, les revenus du ménage ont augmenté d'environ 250 euros nets par mois et les arriérés se sont élevés à environ 9.000 euros.

Le dossier des époux Blanchart s'est donc résolu à leur satisfaction, mais on peut se poser la question : combien d'autres dossiers dorment encore dans les archives de l'ONP en attendant une hypothétique révision des droits attribués ?

Dans le Rapport annuel 2008 de l'ONP, nous lisons que les bénéficiaires du revenu garanti sont encore au nombre de 14.482³⁸. Ce chiffre diminue rapidement d'année en année³⁹.

Ne serait-il pas temps, presque 9 ans après l'instauration de la GRAPA, de vérifier si ces dossiers ont bien fait l'objet de la comparaison d'office prévue par la loi du 22 mars 2001 ? Si on attend encore quelques années de plus, cette vérification risque de n'avoir plus aucun sens.

Sans compter qu'à partir de juin 2011, la prescription décennale s'appliquera automatiquement aux montants de GRAPA qui seraient dus en raison de l'absence de comparaison revenu garanti/GRAPA au 1^{er} juin 2001.

Conclusion 2

Ce n'est pas la première fois que le Collège des médiateurs est confronté à ce genre de situation. Certains pensionnés sont privés d'un avantage auquel ils ont droit en raison du fait que l'administration n'a pas procédé à l'examen d'office auquel il était pourtant tenu par une disposition légale. Et souvent en pareil cas, la rectification apportée a posteriori par le service de pension est essentiellement le fruit du hasard.

En matière d'examen d'office des droits à la GRAPA, nous avons déjà évoqué dans un Rapport annuel antérieur⁴⁰ les problèmes qui étaient apparus à l'occasion de l'augmentation substantielle du montant de base de cet avantage au 1^{er} décembre 2006⁴¹.

En examinant la liste⁴² des différents cas de figure qui avaient fait l'objet d'une adaptation automatique à ces nouveaux montants en décembre 2006, nous avons constaté qu'une importante catégorie de pensionnés était exclue de la révision d'office des droits à la GRAPA.

En effet, l'ONP avait limité l'adaptation d'office aux catégories suivantes :

- les personnes qui bénéficiaient déjà d'une garantie de revenus aux personnes âgées dont la date de prise de cours avait été fixée avant le 1^{er} décembre 2006 ;
- les personnes qui pouvaient prétendre à partir du 1^{er} décembre 2006 à une GRAPA (sur la base de l'ancien montant de base), et pour lesquelles les services de paiement de l'ONP possédaient déjà un ordre de paiement.

Par contre rien n'avait été prévu pour les personnes pour lesquelles une décision avait déjà été prise par l'ONP et/ou l'INASTI en matière de pension de retraite ou de pension de survie et dont les droits à la GRAPA, soit n'avaient pas été examinés du fait que 90 % du montant de la pension octroyée était supérieur à l'ancien montant de base, soit avaient été examinés mais refusés étant donné que 90 % des pensions octroyées et des autres ressources à prendre en compte étaient supérieurs à l'ancien montant de base de la GRAPA.

³⁸ Par comparaison, il y a 79.152 bénéficiaires de la GRAPA. Chiffres au 1^{er} janvier 2008.

³⁹ De 91.715 bénéficiaires du revenu garanti en 2001, on est passé à 21.823 en 2005 et à 14.482 en 2008.

⁴⁰ Rapport annuel 2006, pp. 66-69

⁴¹ Par arrêté royal daté du 10 novembre 2006 (Moniteur belge du 23 novembre 2006), les montants de la GRAPA, avaient été respectivement portés à 6.363,65 euros (montant de base) et à 9.545,48 euros (montant majoré) au 1^{er} décembre 2006.

⁴² ONP, Note d'information 2006/19 du 24 novembre 2006.

Or, du fait de l'augmentation importante du montant de la GRAPA au 1^{er} décembre 2006 (+ 63,66 euros/mois pour un cohabitant et + 95,50 euros/mois pour un isolé), il était possible, voir probable, que pour un certain nombre des cas évoqués plus haut, une GRAPA devenait totalement ou partiellement payable⁴³.

Afin d'éviter qu'une distinction à nos yeux injustifiée soit opérée entre pensionnés, nous avons interrogé l'ONP sur les mesures qui pouvaient être prises afin d'identifier tous les cas potentiellement concernés.

Pour l'ONP, il n'était matériellement pas possible d'identifier ces dossiers. Pour nous, au contraire, cette identification nous paraissait parfaitement réalisable via les applications informatiques de l'ONP, et plus particulièrement les banques de données des services d'attribution et des services de paiement.

Au début de 2007, nous obtenions de l'ONP quelques petites avancées : d'une part, l'Office s'était engagé à réexaminer la possibilité de procéder à un examen d'office à partir du 1^{er} décembre 2006 pour cette catégorie de pensionnés et d'autre part, il nous assurait que toute réouverture de l'un de ces dossiers, pour quelque motif que ce soit, provoquerait un nouvel examen du droit à la GRAPA, et le cas échéant, son octroi avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2006.

Cependant et à notre grand regret, les choses en sont restées là depuis lors.

Les seules améliorations notées par rapport à décembre 2006 ont été, d'une part, que l'ONP acceptait d'examiner la possibilité de recalculer la GRAPA et d'autre part, nous assurait du fait que tout dossier de l'année 2006 qui, pour quelque raison que ce soit, ferait l'objet d'une réouverture, serait également revu sur le plan de la GRAPA, avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2006, le cas échéant.

Depuis décembre 2006, soit depuis plus de trois ans, nous discutons avec l'ONP de ce problème sans qu'une solution acceptable soit en vue.

Les appels à examiner des pistes de solution, adressés directement au service de pension ou publiés dans nos rapports annuels, n'ont pas amené de résultat positif à ce jour.

Heureusement, le texte de 2006 avait fixé les nouveaux montants, en prévoyant également l'augmentation de décembre 2007. Les nouveaux montants de la GRAPA pour décembre 2007 étant connus depuis un an, l'ONP avait, cette fois, pu prendre des mesures concrètes pour identifier tous les dossiers en instruction où l'octroi de la GRAPA était possible à partir du 1^{er} décembre 2007.

En 2008 et en 2009, le montant de base de la GRAPA a encore connu des hausses hors indexation : juillet 2008, octobre 2008 et juin 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la GRAPA est à nouveau augmentée et est fixée aux montants suivants :

- montant de base (cohabitants) : 598,90 euros/mois ;
- montant majoré (isolés) : 898,35 euros/mois.

Conclusion 3

Le Service de médiation Pensions est régulièrement confronté à des plaintes de pensionnés qui, souvent par méconnaissance ou parfois également par le fait que les règles en matière de polyvalence des demandes n'ont pas été correctement appliquées, n'ont pas fait valoir leurs droits à la GRAPA.

Par ailleurs, de par la mission qui leur a été confiée, les Médiateurs sont particulièrement interpellés par les informations alarmantes qui circulent dans la presse et dans des publications officielles, où il est constaté que de plus en plus de pensionnés se retrouvent en dessous du seuil de pauvreté⁴⁴.

⁴³ Notre analyse était en partie partagée par certains bureaux d'attribution de l'ONP puisque ceux-ci avaient fait preuve de prudence en ce qui concerne les décisions de rejet de la GRAPA avant le 1^{er} décembre 2006. Dans l'hypothèse d'une décision de rejet (sur la base des ressources), ils examinaient si la GRAPA ne devait pas être octroyée compte tenu de son augmentation prévue. Ces dossiers étaient mis en attente. Mais la mesure n'a pas bénéficié d'une application généralisée dans tous les services de l'ONP, de sorte que là où aucune disposition n'a été prise dans ce sens, les dossiers des personnes intéressées n'ont pas été revus. Après coup, l'ONP a tenté de justifier l'absence d'une instruction générale et univoque aux gestionnaires de dossiers par le fait que le texte légal avait été publié trop tardivement (le 23 novembre 2006 pour une mesure prenant effet au 1^{er} décembre suivant).

⁴⁴ Voir, par exemple, le Rapport annuel 2008-2009 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le site <http://www.luttepauvrete.be/index.htm>. Ce service public fait partie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Les données statistiques récoltées en 2007 (revenus de 2006) indiquent que, pour les personnes pensionnées, le risque de pauvreté dans notre pays s'élève à 20 %. Il est supérieur de trois pourcents à la moyenne européenne (17 %). http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm Ces chiffres sont confirmés par les analyses publiées par le SPF Sécurité sociale. Voir notamment le « Working Paper » n° 10 : « Pensions suffisantes pour les ménages retraités », sous la direction de Jos Berghman, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), Katholieke Universiteit Leuven, 2009.

Ce grave problème de société doit être combattu par différentes approches. Dans le domaine des pensions, l'une des solutions possibles consisterait à entamer un examen d'office des droits éventuels à la garantie de revenus aux personnes âgées de tous les pensionnés âgés de plus de 65 ans et qui disposeraient d'un revenu global de pension (x 90 %) inférieur au montant de la GRAPA.

Un tel examen d'office généralisé dans le cadre des dispositions en matière de revenu garanti ne serait pas une première : en effet, ce type d'opération a déjà eu lieu au début des années 90.

L'examen d'office des droits à la GRAPA est une mesure qui rencontre certainement la volonté du législateur, lequel a précisé, à l'article 8 de la loi du 11 avril 1995 visant à instaurer la Charte de l'assuré social, que les prestations sociales devaient être octroyées d'office là où c'était matériellement possible.

Etendu à toute une catégorie de pensionnés à faibles revenus, un tel (ré -)examen d'office généralisé pourrait contribuer efficacement à maintenir un certain nombre d'entre eux au-dessus du seuil de pauvreté.

Une autre piste de solution consisterait en la mise sur pied d'une grande campagne d'information sur la GRAPA dans tous les médias nationaux⁴⁵. De cette manière, on pourrait espérer attirer l'attention des personnes de plus de 65 ans, à revenus modestes, sur ce supplément de pension et ses conditions d'octroi.

En incitant les personnes concernées à introduire une demande de garantie de revenus, cette initiative contribuerait de manière certaine à faire reculer la précarité, voire la pauvreté, parmi les rangs des retraités.

Nous terminons ces considérations en attirant l'attention sur une disposition de l'arrêté royal portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

L'article 10, § 1, 3° de l'arrêté royal du 23 mai 2001 stipule que :

« L'Office procède à l'examen d'office des droits à la garantie de revenus des personnes qui atteignent l'âge visé aux articles 3 ou 17 de la loi et qui bénéficient :

(...)

3° d'une pension dans le régime des travailleurs salariés ou indépendants, même si elle est octroyée anticipativement, à moins que son montant empêche l'octroi de la garantie de revenus.

Le droit à la garantie de revenus prend cours le premier du mois qui suit celui au cours duquel l'âge visé à l'alinéa 1^{er} est atteint. »

A notre connaissance, cet article n'est pas actuellement appliqué par l'ONP.

Lorsqu'une pension de retraite de travailleur salarié ou de travailleur indépendant est accordée anticipativement (avant l'âge de la pension), il n'y a pas d'examen d'office de la GRAPA, cet examen ne pouvant s'effectuer qu'à partir de l'âge de 65 ans.

Dans la pratique, il n'est pas prévu, dans un tel cas, de mécanisme par lequel l'instruction des droits à la GRAPA pourrait s'enclencher automatiquement à l'approche de l'âge requis.

Pour le bénéficiaire de pensions anticipées, cette instruction sera donc entreprise uniquement par le biais d'une demande expresse. Si aucune demande n'est introduite, l'examen des droits à la GRAPA n'aura pas lieu.

La mise en pratique de la disposition légale qui prévoit un examen d'office de la GRAPA à 65 ans, même en cas d'octroi anticipé de la pension de retraite, ne devrait pas être techniquement insurmontable pour l'ONP.

C'est pourquoi nous avons entamé des discussions à ce sujet avec le service de pension afin de dégager les solutions possibles. Nous y reviendrons dans un prochain rapport annuel.

⁴⁵ Nous renvoyons, à titre d'exemple, à la campagne d'information de grande ampleur qui a été lancée dans le dernier trimestre de l'année 2009 par la Sociale Verzekeringsbank (SVB) aux Pays-Bas. Cet organisme de pension hollandais est en charge de l'octroi de la pension de vieillesse de base (AOW) et de son complément d'aide sociale (WWB). Cette dernière prestation peut se comparer à la GRAPA belge.

Examen des droits à la GRAPA – Refus d’octroi aux personnes qui ne séjournent pas en permanence et effectivement en Belgique – Mélange entre conditions d’octroi et conditions de paiement – Recommandation officielle

Dossier 16414

Les faits

Monsieur et Madame Bakkali bénéficient d’une garantie de revenus aux personnes âgées depuis le 1^{er} janvier 2007.

Dans le courant du mois de mai 2007, Monsieur et Madame Bakkali sont partis pour un long séjour dans leur pays d’origine. L’ONP en a été averti par lettre et il a suspendu les paiements de la GRAPA. Les intéressés sont revenus en Belgique en novembre 2007. En 2008, ils ont encore effectués plusieurs séjours à l’étranger, de plus courte durée : du 26 mars au 15 juin, du 15 juillet au 22 septembre et du 28 novembre au 19 décembre.

Au mois d’avril 2009, les époux constatent que leur mensualité de pension est amputée d’environ 170 euros. Ils se renseignent auprès de l’ONP qui les informe qu’il s’agit en fait d’une retenue destinée à récupérer des montants de GRAPA perçus à tort à partir de juin 2007, en raison des séjours non autorisés effectués à l’étranger.

La décision de l’ONP (notifiée le 27 mars 2009) refuse l’octroi de la GRAPA avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2007. L’indu s’élève à quelque 3.200 euros et la durée du recouvrement est estimée à environ 18 mois. Cette situation est pénible pour les bénéficiaires, dont le revenu mensuel (sans la GRAPA) dépasse à peine 750 euros.

Les époux se défendent en insistant sur le fait qu’en 2007 et 2008, ils ont toujours été inscrits à une adresse officielle en Belgique et qu’ils y ont vécu de manière effective (au moins cinq mois en 2007 et plus de six mois en 2008). Monsieur et Madame Bakkali se demandent pourquoi ils ne peuvent pas percevoir la GRAPA pour les mois au cours desquels ils étaient présents en Belgique.

Pour l’ONP, la GRAPA ne peut plus être octroyée à partir de juin 2007. Le service de pension avance comme raison le fait que depuis cette date, le couple n’a plus séjourné « en permanence et effectivement » en Belgique.

Monsieur et Madame Bakkali ne peuvent accepter le point de vue de l’ONP et demandent l’aide du Service de médiation Pensions.

Commentaires

Que dit la loi au sujet des conditions de paiement de la GRAPA ?

L’article 42 de l’arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées dispose :

« Est considéré comme ayant en Belgique sa résidence réelle visée à l'article 1^{er}, 5^o de la loi, le bénéficiaire qui y a sa résidence principale et qui y séjourne en permanence et effectivement.

En vue du paiement de la garantie de revenus est assimilé à un séjour permanent et effectif en Belgique :

- 1° le séjour à l'étranger pendant moins de trente jours, consécutifs ou non, par année civile;
- 2° le séjour à l'étranger pendant trente jours ou davantage, consécutifs ou non par année civile, suite à l'admission occasionnelle et temporaire dans un hôpital ou dans un autre établissement de soins;
- 3° le séjour à l'étranger pendant trente jours ou davantage, consécutifs ou non par année civile, pour autant que des circonstances exceptionnelles justifient ce séjour et à condition que le Comité de gestion de l'Office national des Pensions ait donné l'autorisation pour celui-ci.

Lorsque la période visée à l'alinéa 2, 1°, est dépassée et sans préjudice des dispositions du même alinéa 2, 2°, le paiement de la garantie de revenus est suspendu pour chaque mois calendrier au cours duquel le bénéficiaire ne séjourne pas de façon ininterrompue en Belgique.

Le bénéficiaire de la garantie de revenus qui quitte le Royaume est obligé d'en aviser au préalable l'Office en indiquant la durée de son séjour à l'étranger.(...) »

Dans le cas des époux Bakkali, le service de pension développe l'argument selon lequel la GRAPA ne peut pas être octroyée étant donné qu'il n'est pas (plus) satisfait aux conditions précisées à l'article 42 précité.

Toutefois, nous remarquons que cet article fait partie de la section 2 du chapitre IV de l'arrêté royal, consacrée aux *conditions de paiement* de la GRAPA.

Les conditions d'octroi de la GRAPA sont énumérées au chapitre III de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées. Il est simplement précisé à l'article 4 de la loi que le bénéficiaire de la garantie de revenus doit avoir sa résidence principale en Belgique.

A l'article 2, 4° il est stipulé que pour l'application de la présente loi, il faut entendre par « résidence principale » la notion telle qu'elle figure à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Cet article dispose : « La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée. Le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale (et l'adresse de référence). »

On trouve la même définition à l'article 1, 5° de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

Par rapport à ces définitions, l'ONP confirme que la résidence principale peut être prouvée par une inscription officielle dans les registres de la population, mais estime que cette preuve peut être soit confirmée soit renversée par n'importe quelle pièce ou document administratif.

Pour appuyer cela, l'Office renvoie à l'article 6 de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées, qui prévoit que le montant de GRAPA est octroyé à l'intéressé qui satisfait aux conditions d'âge prévues aux articles 3 et 17 et qui partage la même résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes.

Selon cet article, sont censés partager la même résidence principale, le demandeur et toute autre personne, sauf enfants, qui réside habituellement avec lui au même endroit. La résidence habituelle ressort soit de l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence, soit de tout document officiel ou administratif attestant la réalité d'une résidence commune.

Cet article 6 qui, il convient de le noter, ne fait pas partie du Chapitre III de la loi (des conditions d'octroi) mais du Chapitre IV (du mode de calcul), définit la notion « partager la même résidence principale » d'une autre façon que la notion de « résidence principale » définie à l'article 2, 4° de la loi.

Nous remarquons que le législateur, dans la même loi, a défini les possibilités de preuve de la notion « partager la résidence principale » de manière plus large que la notion de « résidence principale»⁴⁶.

Il ressort de la loi que si le demandeur possède sa résidence principale en Belgique selon les données du Registre national au moment où la demande est introduite, la GRAPA doit lui être accordée par l'ONP. Dans la doctrine, il est toujours confirmé que conformément à l'article 2, 4° de la loi du 22 mars 2001 que la résidence principale est le lieu de l'inscription dans les registres de population⁴⁷.

⁴⁶ A première vue, il peut paraître curieux de prévoir d'autres possibilités de preuve pour « résidence principale » et pour « partager la résidence principale ». Toutefois, l'article 14, § 1, 1° de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général relatif à la GRAPA autorise l'ONP à revoir d'office les droits à la GRAPA lorsqu'il constate qu'il y a une modification du nombre de personnes qui partagent la même résidence principale. Par contre, les conditions d'octroi de la GRAPA ne peuvent pas être revues d'office avec effet rétroactif.

⁴⁷ Stevens Y., « IGO », in Put J., *Praktijkboek Sociale Zekerheid*, Mechelen, édition 2007, Kluwer, p. 910

Seule l'administration communale du lieu de résidence du bénéficiaire peut, le cas échéant et après enquête, décider que la personne n'a plus sa résidence principale dans la commune et entamer alors une procédure de radiation d'office des registres de la population.

A ce sujet, les instructions générales du SPF Intérieur concernant la tenue des registres de la population précisent qu'une *absence non déclarée et ininterrompue de plus de 6 mois* peut donner lieu à une radiation d'office par le Collège des bourgmestre et échevins⁴⁸. Les contestations éventuelles relèvent de la compétence du Ministre de l'Intérieur.

Lorsque l'ONP est amené à contrôler que les conditions d'octroi de la GRAPA sont toujours réunies et que d'une consultation du registre national, il ressort que la personne contrôlée est toujours inscrite à une adresse officielle en Belgique, il convient à notre avis de conclure que le bénéficiaire y a toujours sa résidence principale.

Il ne paraît donc pas justifié de refuser l'octroi de la GRAPA, simplement sur la base d'éléments de fait connus de l'ONP, qui ne se trouvent pas confirmés, par exemple, par une radiation d'office des registres de la population.

Laisser à chaque administration en particulier le soin de décider ce qu'il faut entendre par « le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté » conduirait à ce que différentes administrations belges pourraient prendre des décisions en sens divers à partir d'un seul et même concept, et en fin de compte à une insécurité juridique.

De plus, quand l'ONP refuse la GRAPA dans un tel cas, il le fait avec effet rétroactif au premier jour du mois au cours duquel le séjour à l'étranger a débuté. Or, pour obtenir à nouveau la GRAPA, l'intéressé à qui elle a été refusée doit réintroduire une demande.

Que se passera-t-il dans la pratique ? D'une part, la nouvelle demande ne pourra être introduite qu'après la notification du refus par l'ONP. D'autre part, cette demande ne pourra produire d'effet que pour le futur (prise de cours au premier jour du mois suivant celui de l'introduction de la demande). En conclusion, il y aura toujours une période intermédiaire, plus ou moins longue, pendant laquelle le droit à la GRAPA n'existera plus⁴⁹.

Pour en revenir à l'article 42, 1^{er} alinéa de l'arrêté royal du 23 mai 2001, sur lequel s'appuie l'ONP pour refuser, dans le cas présent, l'octroi de la GRAPA, plusieurs remarques s'imposent encore à l'analyse.

Primo, nous sommes d'avis que la rédaction de cet article comporte une erreur qui en modifie le sens. En effet, le texte tel que paru au Moniteur est rédigé comme suit :

« Est considéré comme ayant en Belgique sa résidence réelle visée à l'article 1^{er}, 5^o de la loi, le bénéficiaire qui y a sa résidence principale et qui y séjourne en permanence et effectivement. »

Selon nous, la rédaction correcte devrait être la suivante : « Est considéré comme ayant sa résidence réelle en Belgique le bénéficiaire qui y a sa résidence principale, visée à l'article 1^{er}, 5^o de la loi, et qui y séjourne en permanence et effectivement. »

Nous basons notre opinion sur le fait que l'article 1^{er}, 5^o définit le concept de résidence principale et non celui de résidence de fait.

Dans la suite de l'article sont détaillées les conditions de paiement de la GRAPA. Lorsqu'il n'est pas satisfait aux conditions de paiement pour l'ensemble de la période pour laquelle la GRAPA a été octroyée, l'article 42, 3^{ème} alinéa prévoit que le paiement de la garantie de revenus est suspendu pour chaque mois calendrier au cours duquel le bénéficiaire ne séjourne pas de façon ininterrompue en Belgique.

⁴⁸ SPF Intérieur, Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, version coordonnée le 27 avril 2007, n° 87

⁴⁹ La suspension de la GRAPA pour les personnes qui possèdent leur résidence principale en Belgique selon le registre national, mais qui n'y séjournent pas en permanence et effectivement est prévue dans les conditions de paiement de la GRAPA : cette condition est inscrite parmi les conditions de paiement étant donné qu'elle peut, à l'inverse des conditions d'octroi, être appliquée avec effet rétroactif.

En suivant une lecture littérale du texte légal, il faudrait donc suspendre la GRAPA pendant les mois calendriers où le bénéficiaire n'a pas séjourné en permanence et effectivement en Belgique. Le séjour à l'étranger pendant moins de trente jours, consécutifs ou non, par année civile, est assimilé à un séjour permanent et effectif en Belgique.

Conclusion

Sur la base des faits consignés au dossier, Monsieur et Madame Bakkali ont toujours conservé leur adresse officielle en Belgique depuis janvier 2007. Ils n'ont pas été radiés d'office des registres de la population.

Par ailleurs, les dates de leurs séjours à l'étranger sont précisément connues. En retranchant ces périodes, il s'avère qu'il y a eu une présence effective et ininterrompue en Belgique de décembre 2007 à février 2008, en octobre 2008 et à partir de janvier 2009.

Par application stricte de l'article 42 de l'arrêté royal du 23 mai 2001, la GRAPA doit être repayée durant tous les mois au cours desquels une présence ininterrompue en Belgique est prouvée.

Recommandation officielle

Les conditions d'octroi de la GRAPA sont énumérées au chapitre III de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées. Il est simplement précisé à l'article 4 de la loi que le bénéficiaire de la garantie de revenus doit avoir sa résidence principale en Belgique.

A l'article 2, 4° il est stipulé que pour l'application de la présente loi, il faut entendre par « résidence principale » la notion telle qu'elle figure à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Avoir sa résidence principale en Belgique est une condition impérative, que le demandeur de la GRAPA doit remplir au moment de la prise de cours de cette prestation. Pour maintenir ses droits à la GRAPA, le bénéficiaire doit conserver sa résidence principale en Belgique.

La compétence relative à la tenue des registres de la population, y compris la détermination de la résidence principale (inscription, radiation) est de la compétence des administrations communales. Il s'ensuit que l'ONP ne peut pas prendre une décision de refus d'octroi de la GRAPA en se basant sur des faits qui ne sont pas soutenus par les données du registre national des personnes physiques. Dès lors, l'ONP est tenu de conformer ses décisions aux mentions relatives à l'adresse officielle figurant au registre national. Agir autrement conduirait à ce que différentes administrations belges pourraient prendre des décisions en sens divers à partir d'un seul et même concept, et en fin de compte à une insécurité juridique.

Par contre, l'ONP peut légitimement utiliser les éléments de fait dont il a connaissance pour contrôler les conditions de paiement de la GRAPA, conformément à l'article 42 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées. Ce contrôle peut déboucher, le cas échéant, sur la suspension du paiement de la GRAPA pour une période déterminée, mais sans remettre en cause l'octroi de cette prestation.

En opérant, lors du contrôle des périodes de résidence, un mélange entre conditions d'octroi et conditions de paiement de la GRAPA, l'ONP n'applique pas correctement le texte légal.

Nous émettons en conséquence la recommandation officielle suivante. Le Collège recommande à l'ONP :

- 1) de revoir le dossier des intéressés et de prendre une décision rectificative réoctroyant la GRAPA au 1^{er} janvier 2007 ;
- 2) de payer les arriérés dus pour les mois de présence ininterrompue en Belgique ;
- 3) d'appliquer la loi sans y ajouter de condition supplémentaire et d'adapter son *modus operandi* dans les dossiers similaires, passés, présents et futurs qui font l'objet d'un traitement identique à celui des plaignants.

Activité professionnelle exercée après la prise de cours de la pension de retraite et soumise au paiement des cotisations sociales – Période durant laquelle la pension n'est pas payée – Valorisation de cette activité dans le calcul de la pension rendue impossible par un changement de pratique de l'ONP – Insécurité juridique – Suivi du Rapport annuel 2008 – Recommandation officielle

Dossier 15246

Les faits

L'ONP accorde à Monsieur Joris une pension de retraite anticipée de travailleur salarié dont la date de prise de cours est fixée au 1^{er} janvier 2006, à l'âge de 61 ans.

Cette pension est payée pendant toute l'année 2006. A partir du 1^{er} janvier 2007, l'intéressé reprend une activité professionnelle à temps plein dont le revenu dépasse les limites autorisées. Le paiement de sa pension de retraite est suspendu.

Au 1^{er} janvier 2009, Monsieur Joris arrête son activité et demande le recalcul de sa pension de retraite pour y inclure les années de carrière 2007 et 2008.

L'ONP remet en paiement la pension en janvier 2009, mais refuse de prendre en compte les années 2007 et 2008 pour le calcul de la pension.

Commentaires

Une pension de retraite (ou de survie) est cumulable avec un revenu d'activité professionnelle pour autant que ce dernier ne dépasse pas une certaine limite fixée par la loi.

Dès que les revenus dépassent cette limite de plus de 15 %, la pension (de retraite ou de survie) n'est plus payée.

Jusque fin 2007, dans le régime des travailleurs salariés, l'interprétation par l'ONP des dispositions légales en vigueur était celle-ci :

- les années de travail, correspondant à des années pendant lesquelles la pension n'est pas payée, peuvent compter dans le calcul de la pension;
- les années pendant lesquelles l'intéressé a exercé une activité et simultanément a bénéficié de la pension, ne peuvent pas ouvrir un droit à une pension.

Ce point de vue s'appuyait notamment sur une lecture littérale de l'article 7, 8^{ème} alinéa de l'arrêté royal n° 50 :

« La rémunération afférente à l'année au cours de laquelle la prestation prend cours (...) et la rémunération afférente à l'année au cours de laquelle l'intéressé bénéficie d'une pension de retraite en vertu du présent arrêté ou en vertu de la législation relative aux pensions des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs ou des marins naviguant sous pavillon belge, ne sont pas prises en considération pour le calcul de la pension ».

Dans cette interprétation, le bénéfice de la pension de retraite était compris comme étant le paiement de la prestation.

Mais depuis 2008, l'ONP a changé son fusil d'épaule sans aucune base légale.

Le nouveau point de vue de l'Office peut se résumer comme suit. Une fois que l'intéressé a bénéficié de sa pension (autrement dit, une fois que la pension a pris cours, même pour un seul mois), les années de travail prestées ultérieurement en qualité de travailleur salarié ne peuvent plus être prises en compte pour la pension, même si l'intéressé n'a pas perçu sa pension pendant certaines années.

L'ONP avance comme argument de ce changement de position le texte de l'article 3 bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 : « Les pensions visées à l'article 1^{er} prennent cours effectivement et pour la première fois lorsque l'avantage est payé ».

Les raisons de ce changement d'attitude n'étaient pas claires pour nous. Nous avons dès lors formulé quelques commentaires à ce sujet dans notre Rapport annuel 2008 (pp. 77-83).

Primo, d'une manière générale, tout changement d'interprétation, sans que la réglementation ait été en rien modifiée, comporte toujours le risque d'hypothéquer la confiance légitime du pensionné à l'égard de l'administration, voire de mettre à mal le principe de sécurité juridique selon lequel l'administration est garante de la bonne application des lois à l'égard des personnes auxquelles une réglementation doit s'appliquer.

Secundo, cette nouvelle position de l'ONP contredit la réponse apportée en décembre 2005 par le Ministre des Pensions de l'époque à une question parlementaire portant sur ce sujet :

« Lorsque toutefois une pension de retraite de travailleur salarié est intégralement suspendue en raison de l'exercice d'une activité professionnelle qui dépasse d'au moins 15 % les montants limites fixés, des droits de pensions peuvent effectivement être constitués pour les années au cours desquelles l'activité professionnelle est exercée et ce, en vue de compléter une pension incomplète ou de remplacer des années moins avantageuses par des années plus avantageuses.

C'est également le cas si la pension avait été attribuée et payée avant la suspension durant une ou plusieurs années ou si le pensionné a entre temps atteint l'âge de la pension (...).»⁵⁰

Tertio : un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 24 février 2009 a confirmé l'existence d'une discrimination (dans le régime des travailleurs indépendants).

La double question préjudicielle posée par le tribunal était formulée comme suit :

« 1. L'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants est-il incompatible avec la Constitution belge, et plus particulièrement son article 10, en ce qu'il crée une discrimination entre d'une part les travailleurs indépendants qui n'ont payé des cotisations sociales qu'avant de prendre et/ou avant l'âge légal de la pension, et, d'autre part, ceux qui en ont également payé après l'âge légal de la pension et/ou après avoir pris leur pension ? ;

2. L'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants est-il incompatible avec la Constitution belge, et plus particulièrement son article 10, en ce qu'il crée une discrimination entre d'une part les travailleurs indépendants qui usent de leur liberté de travailler après l'âge de la pension légale et, d'autre part, ceux qui n'exercent plus leur profession après l'âge de la pension légale ? »

En d'autres mots, la Cour devait examiner si, avant la modification prévue par la loi-programme du 27 décembre 2006, en empêchant de prendre en compte, pour le calcul de la pension de retraite des travailleurs indépendants, les trimestres d'activité professionnelle d'indépendant qui se situent après que la pension a pris cours effectivement pour la première fois et qui ont donné lieu au versement de cotisations sociales complètes, l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 ne créait pas une discrimination entre les travailleurs indépendants.

La conclusion de l'arrêt est sans équivoque.

« B.14. Les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

Par ces motifs, la Cour dit pour droit :

En ce qu'il prévoit que les trimestres susceptibles d'ouvrir le droit à la pension de retraite doivent se situer avant l'année au cours de laquelle la pension prend cours « effectivement et pour la première fois », l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 « relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », confirmé par l'article 6, 2^o, de la loi du 26 juin 1997, viole l'article 10 de la Constitution. »⁵¹

⁵⁰ Questions et réponses, Chambre des représentants, 4^{ème} session de la 51^{ème} législature, question n° 136 de Madame Greet Van Gool du 5 décembre 2005 (N), « Calcul de pension - Travailleurs salariés et fonctionnaires », Bull. n°109 du 20 février 2006, pp. 20438-20439

⁵¹ Cour Constitutionnelle, Arrêt n°32/2009 du 24 février 2009

Conclusion

Malgré une longue discussion qui s'est poursuivie tout au long de l'année 2009, l'ONP campe sur sa position.

Cependant, le Collège ne peut que maintenir ses constats, à savoir :

- qu'il existe, d'une part, une différence de traitement entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sur ce plan⁵²;
- que le changement radical d'interprétation de la loi par l'ONP a entraîné une discrimination entre travailleurs salariés et a été la source d'une insécurité juridique.

En outre, le raisonnement (tenu par l'ONP) selon lequel chaque pension n'a qu'une seule date de prise de cours combiné avec le raisonnement qui veut que la date de prise de cours détermine le cadre de référence légal dans lequel la pension doit être établie et que cette date de prise de cours est la date de référence pour la fixation définitive de la carrière, ne nous paraît pas être en accord avec la volonté du législateur.

En effet, si l'interprétation de l'ONP est la bonne, cela ferait perdre toute signification ou rendrait totalement superflu le morceau de phrase tiré de l'article 7, 8^{ème} alinéa de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, qui stipule que « la rémunération afférente à l'année au cours de laquelle l'intéressé bénéficie d'une pension de retraite (...) n'est pas prise en considération pour le calcul de la pension ».

Tout en ayant conscience des contraintes multiples (notamment juridiques, techniques, administratives et informatiques) auxquelles l'ONP est confronté, mais estimant que le principe de sécurité juridique doit prévaloir sur celles-ci, le Collège a décidé d'adresser une recommandation officielle à l'ONP.

Recommandation officielle

Le Collège des médiateurs recommande à l'ONP :

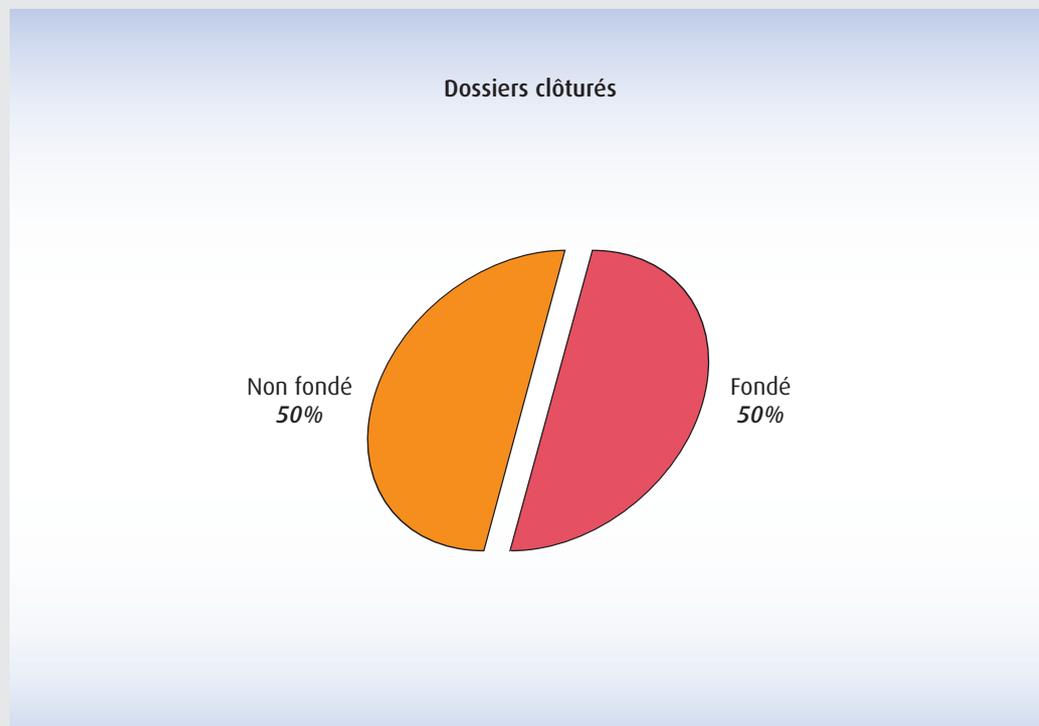
1. en ce qui concerne les dossiers signalés, d'ajouter à la carrière professionnelle prise en compte dans le calcul de la pension, les années calendrier au cours desquelles la pension de retraite n'a pas été payée en raison du dépassement de plus de 15 % des limites autorisées par la loi ;
2. en ce qui concerne tous les dossiers similaires, passés, présents et futurs, d'adapter son modus operandi selon le point 1 ci-dessus et d'assurer ainsi un traitement égal à tous les pensionnés titulaires d'une pension de travailleur salarié.

⁵² La législation de pension des travailleurs indépendants avait justement été changée, en 2007, pour remédier à une différence de traitement entre pensionnés salariés et indépendants. Cette distinction, un moment abolie, a été recréée, en 2008, par le brusque changement d'attitude de l'ONP.

Les services de paiement de l'Office National des Pensions (ONP)

L'Office National des Pensions remplit deux missions essentielles dans le secteur des pensions. Il attribue la pension aux anciens travailleurs salariés et paie les pensions aux retraités salariés et indépendants. Cette seconde section est consacrée aux services de paiement.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Suspension du paiement de la pension suite à un dépassement des limites autorisées en matière d'activité professionnelle – Motivation insuffisante des décisions relatives à l'année courante – Récupération partielle des montants indus de pension par compensation sur des arriérés dus – Erreurs récurrentes – Situations rectifiées suite à notre intervention

Dossiers 16149 – 16251 – 16413 – 16679 – 16856 et autres

L'application des règles légales limitant le cumul entre une pension et une activité professionnelle est la source de nombreuses plaintes, et cela depuis la création du Service de médiation Pensions en 1999. Les modalités de récupération des montants indus de pension suite à la constatation *a posteriori* d'une activité excédant les limites autorisées fournissent le motif d'une bonne partie de ces réclamations. Au cours de l'exercice 2009, nous avons noté une recrudescence des contestations relatives à cette problématique.

Les faits

1^{er} cas

Monsieur Zenatti (dossier 16149) bénéficie depuis 1989 d'une pension de retraite au taux de ménage. L'épouse du pensionné exerce une activité professionnelle de travailleur salarié depuis plusieurs années. Jusqu'en 2008, l'ONP n'a pas contrôlé les revenus de cette activité.

En décembre 2008, l'ONP lui adresse une double décision. Compte tenu du fait que les revenus du conjoint ont dépassé les limites autorisées en 2005, la pension de Monsieur Zenatti est ramenée au taux d'isolé pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2005. La même constatation pour l'année 2006 aboutit à la même réduction pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006. Toutefois, pour l'année 2007, l'ONP ne dispose pas encore à ce moment des précisions relatives aux revenus professionnels de l'épouse. Malgré cette lacune et donc en l'absence de toute motivation, la pension est également réduite au taux d'isolé.

En janvier 2009, l'Office est informé du fait que l'épouse du pensionné a cessé son activité depuis le 31 août 2008 et qu'en conséquence, les limites autorisées n'ont pas été dépassées pendant l'année 2008.

L'ONP envoie une décision qui rétablit le paiement du taux de ménage avec effet au 1^{er} janvier 2008. Des arriérés de pension sont disponibles pour la période de janvier 2009 à fin mars 2009. Lors du calcul effectué en avril 2009, l'ONP opère une compensation et diminue la dette (portant sur les années 2005, 2006 et 2007) en ponctionnant les arriérés.

Monsieur Zenatti n'est pas d'accord avec cette façon de faire, d'autant plus qu'en janvier 2009, il a introduit une demande de renonciation à la récupération de l'indu, censée avoir un effet suspensif, et qu'au moment de la régularisation, le Conseil pour le paiement des prestations ne s'est pas encore prononcé sur son cas.

2^{ème} cas

Monsieur Bernard (dossier 16856) a vécu à peu près la même situation. L'ONP a diminué une partie de la dette par compensation avec des arriérés de pension.

3^{ème} cas

Monsieur Coppens (dossier 16679) se plaint du fait que l'ONP lui réclame en mai 2009 une somme de presque 50.000 euros parce qu'il aurait dépassé les limites autorisées en matière de revenus d'activité professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2005.

Il s'avère, après vérification de son dossier, que Monsieur Coppens a effectivement dépassé ces limites. Toutefois, dans les décisions de l'ONP constatant ce dépassement, datant du mois de mai 2009, la motivation n'est pas conforme à la loi.

Pour les années 2005 et 2006, il n'y a pas de problème : les données de fait sont établies et la suspension du paiement de la pension est correctement motivée. Ce n'est pas le cas, en revanche, pour les deux années qui suivent (2007 et 2008). Les décisions reçues par Monsieur Coppens ne les évoquent même pas. L'ONP « saute » en effet cette période de deux ans et passe directement à la constatation que la pension de retraite redevient intégralement payable au 1^{er} janvier 2009, suite au fait que l'intéressé a cessé toute activité professionnelle.

4^{ème} cas

Madame De Jong (dossier 16413), quant à elle, vit séparée de fait de son mari, qui est incarcéré. Comme ses propres revenus dépassent les limites autorisées et ne lui permettent pas de bénéficier de la moitié du taux ménage, l'ONP prend la décision d'octroyer à son mari le taux d'isolé à partir du 1^{er} janvier 2006.

Pour la première période (du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007), la décision de l'ONP mentionne la motivation de la suspension du taux de ménage. Par contre, pour la période qui suit (à partir du 1^{er} janvier 2008), la décision ne motive pas la suspension de la pension.

5^{ème} cas

En décembre 2007, Monsieur Parent (dossier 16251) avertit l'ONP du fait qu'il exerce une activité dont les revenus ne dépassent pas la limite autorisée. Il ne mentionne pas à partir de quel moment les revenus seront limités. Le 1^{er} août 2008, il déclare respecter les limites à partir du 1^{er} mai 2008. Curieusement, alors que le dépassement ou non des limites doit s'évaluer sur une année civile et non sur une partie de celle-ci, l'ONP se contente de cette déclaration et ne réclame pas d'informations complémentaires à l'intéressé.

Après enquête, l'ONP constate néanmoins que le pensionné a dépassé les limites autorisées en 2006 et 2007. Par mesure conservatoire et sans avertissement préalable, l'ONP décide de suspendre le paiement de la pension à partir du 1^{er} septembre 2008.

Courant octobre 2008, l'employeur de Monsieur Parent déclare que les revenus professionnels ne dépassent plus les limites autorisées depuis le 1^{er} janvier 2008. Mais c'est seulement cinq mois plus tard, en mars 2009, que le paiement de la pension est rétabli.

La récupération de l'indu de pension relatif aux années 2006 et 2007 est entamée à partir d'août 2009 par des retenues de 10 % sur la mensualité.

Commentaires

L'article 1235 du Code civil stipule que « tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû, est sujet à répétition ». La récupération d'un indu ne requiert donc que deux conditions : l'existence d'un paiement et le caractère indu de celui-ci.

La récupération d'un montant indu de pension peut-elle éventuellement s'effectuer par « compensation », c'est-à-dire par extinction réciproque de deux dettes, tel qu'il est prévu à l'article 1289 de ce même Code civil ?

La réponse est clairement négative, car il ne s'agit pas ici de la compensation entre dettes relevant du droit privé, mais bien de la (possible) compensation d'une allocation sociale.

La compensation en matière de prestations sociales est prévue par le Code judiciaire, mais dans des situations bien précises.

En effet, l'article 1410, § 4, alinéa 9 du Code judiciaire est rédigé comme suit.

« L'organisme ou le service payeur d'un avantage prévu aux §§ 1^{er} et 2⁵³, et obtenu avec effet rétroactif, peut déduire des sommes échues et non encore payées, au profit de l'organisme ou du service qui a payé indûment, le montant des prestations fournies antérieurement et qui ne peuvent être cumulées avec lesdits avantages. »

A la lecture de cet alinéa, on voit bien que la compensation visée se passe entre organismes de sécurité sociale et non pas entre l'un de ces organismes et un particulier. De plus, il s'agit toujours de compenser deux dettes constituées de prestations non cumulables entre elles (par exemple, pensions inconditionnelles et conditionnelles, pensions et indemnités d'incapacité de travail, etc ...).

On peut donc conclure que la compensation entre montants indus de pension et arriérés de pension n'est pas autorisée.

Dans tous les dossiers décrits ci-dessus, l'ONP nous a confirmé qu'une erreur d'évaluation avait été commise.

A chaque fois, le principe du calcul séparé des périodes (arriérés d'un côté, montants indus de l'autre) n'a pas été respecté. Il en est résulté une totalisation de l'ensemble des périodes, avec pour corollaire l'imputation des arrérages de pension non encore payés dans le décompte de l'indu.

Nous demandons alors à l'ONP de nous détailler les instructions à suivre par les services de contrôle dans le cas de revenus d'activité professionnelle cumulés avec des montants de pension.

Dans le cas où les revenus de l'année précédente ont dépassé les limites, l'ONP distingue deux cas de figure.

Lorsque les revenus professionnels de l'année courante sont déjà connus, soit par les informations du compte individuel de CIMIRE, soit par la réponse à la lettre de contrôle⁵⁴, l'ONP prend une décision qui tient compte de ces données.

Lorsque les revenus professionnels de l'année en cours ne sont pas encore connus, l'ONP adresse au pensionné une lettre par laquelle il lui demande si ses revenus d'activité seront ou non limités aux montants autorisés. Si le pensionné répond, la décision portant sur l'année courante tiendra compte de cette réponse. Dans le cas contraire, l'ONP prendra une décision de suspension de la pension, avec effet au 1^{er} janvier de l'année qui précède.

Ainsi, la décision de maintenir la suspension du paiement d'une pension est, en règle générale, subordonnée aux informations récoltées auprès du pensionné.

⁵³ L'article 1410, § 1^{er}, 2^o du Code judiciaire dispose que l'article 1409 est en outre applicable aux « pensions, indemnités d'adaptation, rentes, majorations de rente ou avantages tenant lieu de pension, payées en vertu d'une loi, d'un statut ou d'un contrat ».

⁵⁴ Ce document est adressé chaque année, vers les mois de juin ou juillet, aux pensionnés qui ont déclaré exercer une activité professionnelle dans les limites autorisées.

Exceptionnellement, l'ONP prend une telle décision sans solliciter des renseignements complémentaires. C'est le cas lorsque qu'il apparaît que l'intéressé a déjà dépassé de plus de 15 % les limites autorisées durant plusieurs années de suite⁵⁵.

Par ailleurs, lorsqu'il est constaté a posteriori que la pension de l'année courante est finalement bien payable, un décompte rectificatif de la situation du pensionné est établi. Souvent, ce décompte a pour effet de diminuer la dette initiale.

Puisque ce recalcul de la dette se fait en même temps que la remise en paiement de la pension, il y a lieu de prendre les mesures nécessaires pour séparer le calcul des périodes où des arriérés sont disponibles de celles où il existe encore un indu.

Conclusion

Nous constatons dans plusieurs dossiers que l'ONP procède bien à un examen approfondi de la situation en matière d'activité professionnelle pour les années écoulées, mais que cette enquête n'a quasiment jamais lieu pour les revenus de l'année courante.

Quand l'Office constate qu'un pensionné a dépassé les limites autorisées plusieurs années civiles de suite, il lui arrive régulièrement de considérer, sans s'informer davantage, que le dépassement se poursuit pour l'année en cours.

En procédant ainsi, il étend arbitrairement la période pendant laquelle le paiement de la pension est suspendu ou réduit sans disposer des éléments de fait justifiant cette extension. Le service de pension défend sa position en invoquant le souci de ne pas contribuer à augmenter, le cas échéant, les montants indûment perçus.

Cet argument, selon nous, est de peu de poids face au manque de motivation de la décision de suspension ou de réduction de la pension, qui n'est indubitablement pas conforme à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui dispose :

« La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate. »

Cette exigence fondamentale est d'ailleurs complétée, en ce qui concerne les institutions de sécurité sociale, par les dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social, qui énumèrent un certain nombre de mentions complémentaires obligatoires :

« Article 14. Les décisions d'octroi ou de refus des prestations doivent contenir les mentions suivantes :

- 1° la possibilité d'intenter un recours devant la juridiction compétente;
- 2° l'adresse des juridictions compétentes ;
- 3° le délai et les modalités pour intenter un recours;
- 4° le contenu des articles 728 et 1017 du Code judiciaire;
- 5° les références du dossier et du service qui gère celui-ci;
- 6° la possibilité d'obtenir toute explication sur la décision auprès du service qui gère le dossier ou d'un service d'information désigné.

Si la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1^{er}, le délai de recours ne commence pas à courir.

Le Roi peut prévoir que l'alinéa premier ne s'applique pas aux prestations qu'il détermine.

« Article 15. Les décisions de répétition de l'indu doivent contenir, outre les mentions de l'article 14, les indications suivantes :

- 1° la constatation de l'indu;
- 2° le montant total de l'indu, ainsi que le mode de calcul;
- 3° le contenu et les références des dispositions en infraction desquelles les paiements ont été effectués;
- 4° le délai de prescription pris en considération;

⁵⁵ Selon l'ONP, il s'agit dans la plupart des cas de dossiers où l'activité professionnelle n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable. Ces dossiers sont suivis par contrôle électronique sur la base des informations de CIMIRE.

- 5° le cas échéant, la possibilité pour l'institution de sécurité sociale de renoncer à la répétition de l'indu et la procédure à suivre afin d'obtenir cette renonciation;
- 6° la possibilité de soumettre une proposition motivée en vue d'un remboursement étalé.

Si la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1^{er}, le délai de recours ne commence pas à courir. »

Suite à nos remarques, l'ONP reconnaît que les décisions qu'il est amené à prendre en matière de cumul non autorisé entre revenu professionnel et pension manquent parfois d'une motivation suffisante, en particulier celles qui portent sur l'année courante.

Nous invitons donc l'ONP à adapter sa pratique en s'assurant que tous les pensionnés ayant dépassé les limites autorisées pour des années écoulées soient interrogés systématiquement sur leurs revenus supposés de l'année en cours afin d'éviter, si cette enquête montre que le pensionné respectera les limites prévues, une suspension injustifiée du paiement de la pension. L'ONP promet de reconsidérer le contenu de ses décisions et d'en améliorer la motivation.

En ce qui concerne la compensation opérée à tort entre arriérés de pension et montants indus de pension relevant de périodes distinctes, il s'agit, confirme l'ONP, d'erreurs ponctuelles et non d'une pratique établie.

Le service de pension accepte pour tous les cas concernés de refaire les décomptes selon la bonne procédure. Les pensionnés qui se sont plaints chez nous⁵⁶ ont récupéré les arriérés auxquels ils avaient droit.

Nous demandons à l'ONP d'être plus vigilant à l'avenir sur ce point. Le nombre de plaintes reçues en 2009 indique en tout cas que de telles erreurs ne sont pas rares. Si de nouvelles plaintes nous parvenaient encore à ce sujet, nous reviendrions au besoin sur cette problématique.

D'une manière générale, il convient que le pensionné soit mis en état d'apprécier clairement la situation dans son ensemble, qu'il sache exactement les faits qui lui sont reprochés, les dispositions légales qu'il aurait enfreintes et, lors de la notification d'un indu de pension, qu'il puisse aisément vérifier qu'il a bien reçu les montants considérés comme payés à tort et, finalement, contrôler le montant à récupérer.

Cotisation de solidarité – Remboursement automatique des retenues indues à partir de 2010

Dossier 16256

Les faits

Au 1^{er} janvier 2009, l'ONP accorde à Madame Nuyts une pension de retraite de travailleur salarié d'un montant mensuel brut de 1.552,56 euros. Selon les informations dont dispose le service de pension à cette date, l'intéressée bénéficie par ailleurs d'une pension extralégale d'un montant mensuel brut de 1.412,01 euros.

Sur cette somme mensuelle, la loi impose à l'ONP de retenir, entre autres, une cotisation de solidarité de 2 %.

Lors des paiements qu'il effectue en janvier et février 2009, l'ONP prélève 59,29 euros à ce titre. Ce n'est qu'en mars 2009 que le service de pension est informé de ce que la pension extralégale a été convertie en capital et qu'elle n'est plus effectivement versée à l'intéressée depuis novembre 2008.

A partir du paiement de mars 2009, l'ONP tient compte de ce nouvel élément dans le calcul de la cotisation de solidarité : celle-ci est ramenée à un montant de 23,28 euros par mois. Il y a donc eu pour janvier et février 2009 une retenue excédentaire de 72,02 euros.

Toutefois, l'ONP se contente de rectifier la situation en fonction des nouvelles données et ne rembourse pas d'office les cotisations retenues à tort : il faut en faire la demande.

Après intervention de notre service, Madame Nuyts reçoit à la fin mars le remboursement de cotisation de solidarité auquel elle a droit. En même temps, elle récupère le précompte professionnel retenu en trop sur ses deux premières mensualités.

⁵⁶ La complexité, peut-être inévitable, des décomptes envoyés par l'ONP aux pensionnés fait que pas mal d'entre eux ne remarquent même pas la « compensation » opérée sur le solde de la dette ou que, s'ils s'en rendent compte, ils préfèrent parfois entériner cette solution qui, bien qu'incorrecte, a pour effet positif, à leurs yeux, de réduire les montants de pension à rembourser.

Commentaires

Le traitement administratif de la retenue de solidarité se base sur les dispositions de l'article 68 ter de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

Lorsque l'intéressé bénéficie d'une pension à charge de l'ONP et d'une autre pension au moins, les choses se passent concrètement de la manière suivante :

- l'INAMI – qui est compétent pour la gestion du Cadastre des pensions – communique à l'ONP les données relatives aux autres pensions. Cette communication, de périodicité trimestrielle, consiste en un flux électronique via la Banque Carrefour de la sécurité sociale ;
- l'ONP établit le montant de la cotisation de solidarité conformément aux dispositions légales ;
- la retenue sur la pension légale à charge de l'ONP est effectuée à partir du paiement qui suit la communication de l'INAMI.

La réglementation actuelle ne prévoit pas de calcul avec effet rétroactif. Cela vaut aussi bien en cas d'indu qu'en cas de retenue trop élevée.

Dans la problématique du Cadastre des pensions, la priorité actuelle est de passer dans les plus brefs délais d'une communication trimestrielle à une communication hebdomadaire des mises à jour. La concrétisation de ce projet est prévue dans le courant de l'année 2010. Cette adaptation aura pour effet de raccourcir notablement le délai nécessaire au calcul des retenues correctes.

En ce qui concerne plus particulièrement la question du remboursement des cotisations de solidarité retenues en trop, l'ONP souligne le fait que les cas concernés sont examinés individuellement, soit sur requête expresse du pensionné, soit à l'occasion d'informations en provenance de l'INAMI, d'une institution, du Cadastre lui-même, etc.

Conclusion

En matière de cotisation de solidarité, l'ONP est tributaire du système mis en place, dont il n'est pas la seule partie prenante.

On connaît les actuelles imperfections du Cadastre des pensions (défaut d'exactitude des informations enregistrées, mises à jour trop espacées, ...), auxquelles des améliorations sont toutefois apportées régulièrement. Nous pensons notamment à ce projet, bientôt concrétisé, qui consiste à appliquer au fichier du Cadastre des mises à jour hebdomadaires au lieu de trimestrielles⁵⁷.

Les pensionnés reçoivent, à chaque modification des pensions qui entrent en ligne de compte dans le calcul des retenues, un aperçu de leur nouvelle situation. Ils ont ainsi la possibilité de réagir en cas de problème. Si une anomalie est signalée, quelle qu'en soit la source, l'ONP met tout en œuvre pour rectifier le calcul et rembourser, le cas échéant, les retenues indues.

Courant 2010, une application informatique plus performante permettra de repérer plus rapidement qu'avant les dossiers incorrects et de restituer de manière automatique les cotisations indûment perçues, sans qu'une demande expresse soit encore requise.

Précompte professionnel sur le pécule de vacances des pensionnés – Nouvelle règle de calcul à partir de 2009 – Echelle unique ne permettant pas de tenir compte des charges de famille ou du handicap

Dossiers 16563 – 16644 – 16664 – 16672 – 16855

Les faits

Monsieur Debolle est titulaire d'une pension de retraite au taux de ménage d'un montant mensuel de 1.357 euros. Sur ce montant, il ne doit payer aucun précompte professionnel, car celui-ci n'est dû qu'à partir d'un montant brut imposable de 1.485 euros.

⁵⁷ Voir Rapport annuel 2008, pp. 110-114

En mai 2009, il reçoit sa mensualité augmentée du pécule de vacances (711,01 euros dans son cas) et s'étonne du fait que l'ONP lui retienne 71,10 euros de précompte.

Monsieur Peereboom perçoit lui aussi une pension de retraite au taux de ménage : elle s'élève à un montant brut de 1.239 euros. Dans son cas, l'ONP lui a retenu un précompte de 5 % sur son pécule de vacances de mai 2009, soit 35,55 euros.

Dans ces deux dossiers, comme dans les autres réclamations ici examinées, les pensionnés trouvent anormal de devoir payer un précompte sur le pécule de vacances alors que sur leur mensualité habituelle, ils ne doivent rien payer.

Commentaires

Dans notre rapport annuel 2008 (pp. 114-117), nous avons évoqué la problématique de l'imposition du pécule de vacances des pensionnés.

Pour rappel, en mai 2008, suite à un concours de différents facteurs⁵⁸ de nombreux pensionnés avaient constaté qu'un précompte particulièrement élevé était prélevé sur la mensualité de leur pension.

Suite aux nombreuses plaintes que cette retenue élevée avait suscitées et qui avaient été largement médiatisées, le gouvernement avait décidé de changer la législation. En août 2008, le précompte était remboursé totalement ou partiellement à un grand nombre de pensionnés.

Outre cette mesure ponctuelle, le Ministre des Finances avait promis de rechercher une solution structurelle pour éviter le retour de ce problème dans le futur.

La mesure structurelle a pris la forme de l'article 40 de l'arrêté royal du 5 décembre 2008⁵⁹ prévoyant à partir de 2009 un calcul spécifique du précompte professionnel sur le pécule de vacances.

Désormais, le pourcentage de précompte susceptible d'être retenu sur le pécule varie de 2 à 39 % et est fonction du montant mensuel imposable de la pension.

Montant mensuel imposable de la pension	Pourcentage de précompte professionnel sur le pécule de vacances
Jusqu'à 1.049,99 EUR	0
de 1.050,00 EUR à 1.149,99 EUR	2
de 1.150,00 EUR à 1.349,99 EUR	5
de 1.350,00 EUR à 1.599,99 EUR	10
de 1.600,00 EUR à 1.849,99 EUR	15
de 1.850,00 EUR à 2.149,99 EUR	20
de 2.150,00 EUR à 2.599,99 EUR	25
de 2.600,00 EUR à 3.149,99 EUR	30
de 3.150,00 EUR à 3.449,99 EUR	35
de 3.450,00 EUR à 3.649,99 EUR	37
de 3.650,00 EUR à 3.899,99 EUR	38
Plus de 3.900,00 EUR	39

⁵⁸ Trois facteurs essentiels avaient joué dans cette augmentation: tout d'abord, non seulement l'application d'un nouveau barème fiscal au 1^{er} janvier 2008, mais aussi les deux indexations très rapprochées des pensions (en janvier et en mai 2008) et enfin les modalités particulières du calcul du précompte sur le pécule de vacances.

⁵⁹ Annexe III de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus (CIR) 92 (échelles et règles qui sont d'application pour le calcul du précompte professionnel dû à la source sur les revenus payés ou attribués à partir du 1^{er} janvier 2009)

Ce nouveau système apporte une solution aux problèmes signalés les années précédentes. Auparavant en effet, le montant de pension passant souvent dans une tranche de revenus supérieure du fait du paiement du pécule, de nombreuses personnes constataient que le précompte professionnel augmentait fortement en mai. Désormais, le pourcentage de précompte retenu sur le pécule est défini par rapport au montant mensuel de la pension.

Toutefois, un nouveau problème est apparu. Au contraire de ce qui se passe pour le précompte retenu sur la pension même, c'est une échelle *unique* qui s'applique sur le pécule de vacances. Cela veut dire qu'elle ne tient pas compte des charges de famille (conjoint, enfants, etc.) ou d'un handicap.

Cela a comme conséquence que de nombreux pensionnés (selon les estimations, plus de 22.000), bénéficiaires d'une pension au taux de ménage qui n'est pas habituellement diminuée d'un précompte, voient que leur paiement de mai 2009 est frappé d'une retenue fiscale.

Conclusion

Dans tous les dossiers que nous avons examinés, nous avons conclu à une correcte application de la législation par l'ONP.

Le Collège fournit aux plaignants les explications complètes sur leur situation en matière de précompte professionnel.

Sur le problème en lui-même, nous comprenons qu'il n'est pas toujours facile de faire en sorte que les nouvelles dispositions tiennent compte de tous les cas de figure.

Dans sa réponse à une question parlementaire à ce sujet, le Ministre des Finances a répondu ce qui suit :

« À la suite des problèmes qui ont surgi en 2008, mon administration a concocté une solution plus structurelle basée sur des simulations. Elle s'applique aux revenus payés ou octroyés à partir du 1^{er} janvier 2009. La pension mensuelle n'est plus ajoutée au pécule de vacances pour le calcul du précompte professionnel sur ce pécule de vacances. Le pourcentage de précompte professionnel dépend du montant de la pension mensuelle. C'est de cette manière aussi qu'on calcule le pécule de vacances sur les rémunérations.

Lors du calcul du précompte professionnel sur le pécule de vacances des salariés, on octroie encore une réduction basée sur le nombre d'enfants à charge. Étant donné qu'il s'agit en l'occurrence de pensionnés, on a renoncé à ce calcul compliqué. On n'accorde pas non plus de réduction pour handicapés lors du calcul du précompte professionnel sur le pécule de vacances des salariés. (...)

Mon administration n'a actuellement reçu aucune plainte de pensionnés qui doivent payer pour la première fois cette année un précompte professionnel sur leur pécule de vacances. Il me semble peu vraisemblable que des pensionnés touchant une pension minimum se trouvent dans cette situation⁶⁰. Pour les isolés, le seuil minimum à partir duquel un précompte professionnel de 2 % est dû est en effet supérieur au seuil minimum de la pension mensuelle à partir duquel un précompte professionnel est dû (...) »⁶¹.

Nonobstant la déclaration du Ministre, le Collège se demande s'il ne serait pas opportun d'établir des échelles de précompte différenciées pour le pécule de vacances, tenant compte du fait que le pensionné bénéficie d'une pension au taux de ménage ou au taux d'isolé.

Ceci éviterait que les pensionnés percevant des pensions au taux de ménage et qui ne sont redevables normalement d'aucun précompte, doivent en payer un sur leur pécule de vacances, avance sur impôt qui leur sera probablement remboursée ultérieurement, lors de la vérification de leur déclaration fiscale.

⁶⁰ Le Ministre vise ici la pension minimum garantie pour une carrière complète de travailleur salarié, qui se situait, en mai 2009, à 975,60 euros (taux isolé). Mais pour les ménages, la pension minimum garantie s'élève à 1.219,11 euros, soit au dessus du seuil à partir duquel un précompte de 5 % est dû sur le pécule de vacances.

⁶¹ Chambre des Représentants, Compte-rendu analytique, Commission des Finances et du Budget, 19 mai 2009, question n° 13219 de Monsieur Luc Goutry (CD&V) au Vice-premier ministre et Ministre des Finances et des Réformes institutionnelles sur « la retenue du précompte professionnel sur le pécule de vacances des pensionnés », pp. 12-15

Intérêts de plein droit dus en application des dispositions de la Charte de l'assuré social – Taux légal spécifique en matière sociale depuis janvier 2009

Dossier 16799

Les faits

Monsieur Seghers introduit en janvier 2008 une demande de pension de retraite de travailleur salarié et de travailleur indépendant, dont la prise de cours est prévue au 1^{er} janvier 2009.

L'instruction prend du retard, tant à l'ONP qu'à l'INASTI.

Du côté de l'ONP, c'est seulement le 23 février 2009 que la décision d'octroi est notifiée et le 30 mars 2009 que la pension est mise en paiement. Du côté de l'INASTI, la décision d'octroi est prise le 25 février 2009 et les arriérés de pension sont payés le 15 avril 2009.

L'intéressé demande aux deux services de pensions si le paiement tardif de ses pensions peut lui ouvrir un droit à des intérêts.

Lorsqu'il reçoit les réponses (positives) de l'ONP et de l'INASTI, il constate toutefois une différence notable dans le calcul des intérêts : le premier applique un taux d'intérêt de 5,5 % tandis que le second applique un taux de 7 %.

Pour trouver une explication à cette différence, il s'adresse au Collège des médiateurs.

Commentaires

Les intérêts moratoires sont appliqués en raison d'un retard dans l'exécution d'une obligation qui a pour objet le paiement d'une somme. Dans le cas du paiement d'une pension, il s'agit d'une obligation légale.

L'article 1153 du Code civil dispose :

« Dans les obligations qui se bornent au payement d'une certaine somme, les dommages et intérêts résultant du retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans les intérêts légaux, sauf les exceptions établies par la loi. Ces dommages et intérêts sont dus sans que le créancier soit tenu de justifier d'aucune perte.

Ils sont dus à partir du jour de la sommation de payer, excepté dans le cas où la loi les fait courir de plein droit. (...) »

En principe, les intérêts dus sont calculés jusqu'au moment du paiement des arriérés.

Depuis le 1^{er} janvier 1997, en vertu de l'article 20 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social, les intérêts sont dus de plein droit lors du paiement tardif de prestations accordées par des institutions de sécurité sociale.

La règle particulière de l'article 20 prévoit que les intérêts courent de plein droit à partir de la date à laquelle le droit à la prestation existe, c'est-à-dire la date à laquelle cette prestation doit être payée.

La loi précise le taux à appliquer en matière d'intérêts.

Le mode de calcul des intérêts légaux a été modifié à partir du 1^{er} janvier 2007 par l'article 87 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

Chaque année calendrier, le taux de l'intérêt légal en matière civile et en matière commerciale est fixé comme suit : la moyenne du taux d'intérêt EURIBOR à 1 an pendant le mois de décembre de l'année précédente est arrondie vers le haut au quart de pourcent; le taux d'intérêt ainsi obtenu est augmenté de 2 pourcent.

L'administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances publie au Moniteur belge, dans le courant du mois de janvier, le taux de l'intérêt légal applicable pendant l'année calendrier en cours.

Pour l'année 2009, ce taux d'intérêt, en matière civile et commerciale, est de 5,5 %.

Toutefois, en matière sociale, le taux d'intérêt a fait l'objet d'une disposition particulière, contenue dans la loi-programme du 8 juin 2008 (Moniteur belge du 16 juin 2008).

A dater du 1^{er} janvier 2009, le taux d'intérêt légal en matière sociale est fixé à 7 %, même si les dispositions sociales renvoient au taux d'intérêt légal en matière civile et pour autant qu'il n'y soit pas explicitement dérogé dans les dispositions sociales.

Conclusion

Suite à notre intervention, l'ONP a rectifié le calcul des intérêts dus à Monsieur Seghers, en appliquant le taux correct de 7 % en lieu et place de celui de 5,5 %.

Dans le premier calcul, l'intéressé avait droit, selon l'ONP, à 21,65 euros à titre d'intérêts. Cette somme a été portée à 47,03 euros dans le second calcul.

Nous avons demandé à l'ONP que tous les calculs d'intérêts déjà effectués ou encore à effectuer pendant l'année 2009 le soient conformément au prescrit légal.

Pension afférente au mois du décès – Risque de suspension automatique et prématurée des paiements – Nouvelle procédure informatique plus fiable

Dossier 17169

Les faits

Depuis novembre 2006, Monsieur Jacques bénéficiait d'une pension de retraite de travailleur salarié calculée au taux de ménage. Sa pension lui était payée vers le 25 de chaque mois sur son compte bancaire.

L'intéressé est décédé le 1^{er} août 2009. Dès le 6 août, l'ONP a été averti du décès et a suspendu immédiatement le paiement de sa pension. De ce fait, la mensualité de pension du mois d'août, qui devait en principe être payée en fin de mois, n'a pas été versée.

Conformément à la réglementation, l'ONP a octroyé d'office à la veuve de Monsieur Jacques une pension de survie prenant cours le premier du mois suivant la date du décès, soit le 1^{er} septembre 2009.

Toutefois, lors de l'examen du dossier, le service de pension n'a pas remarqué que la mensualité du mois d'août 2009 était encore due au conjoint survivant. En conséquence, Madame Jacques n'a reçu aucun paiement pour ce mois.

Commentaires

Les prestations des bénéficiaires résidant en Belgique, qui prennent cours à partir du 1^{er} août 2005, sont payables par virement vers le 25 du mois, par assignation postale, vers le 30 du mois. Celles qui ont été accordées avant août 2005 sont payables à des dates plus précoces : vers le 15 du mois pour les pensions versées sur un compte bancaire, à d'autres dates pour les pensions payées par assignations postales⁶².

Les bénéficiaires percevant leur pension vers le 25 du mois sont donc en augmentation constante. D'ici quelques années, ils constitueront la majorité.

En cas de décès d'un bénéficiaire de pension, l'ONP obtient les informations introduites et enregistrées par les administrations communales dans le registre national des personnes physiques par le biais d'un flux électronique (ou « mailbox ») qui transite par la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS).

Ce flux engendre dans la banque de données de l'Office un ordre automatique de suspension de la pension, sans intervention humaine.

Qu'advient-il lorsque le bénéficiaire décédé était marié ?

En principe, le conjoint survivant n'est astreint à aucune démarche particulière à l'égard de l'ONP. Si le veuf ou la veuve se trouve dans les conditions requises pour prétendre à une pension de survie, le dossier est examiné d'office par l'ONP.

⁶² Notamment, le 6 du mois pour les titulaires de pensions de ménage et de la GRAPA payés par virement et assignation postale, le 14 du mois pour les bénéficiaires isolés (virement et assignation postale) et le 20 du mois pour les veufs et les veuves bénéficiant d'une pension de survie payée par assignation postale. Quand le jour de paiement n'est pas un jour ouvrable, le paiement a lieu le jour ouvrable qui précède.

Si tout se passe normalement, le conjoint survivant peut espérer recevoir son nouveau droit (provisoire) dès le mois suivant le décès.

La procédure est donc assez rapide et tend même à s'accélérer ces dernières années grâce à l'informatisation des principales étapes de l'instruction.

Toutefois, dans certains cas, cela peut même aller un peu trop vite, en particulier en ce qui concerne le sort à réserver à la pension afférente au mois du décès.

En effet, le conjoint survivant qui cohabite avec le bénéficiaire au moment du décès a toujours droit à la pension afférente au mois de décès, que celle-ci soit payée en début, au milieu ou en fin de mois.

En cas de paiement sur un compte bancaire, la dernière mensualité de pension du conjoint décédé est versée à la date habituelle et la somme est libérée au profit du conjoint survivant. A cet effet, une lettre est adressée par l'ONP à la banque du bénéficiaire.

En cas de paiement par assignation postale (cas de plus en plus rare), la procédure est un peu plus compliquée. L'ONP doit effectuer un nouveau paiement à titre d'arrérages-décès en faveur du conjoint survivant.

Toutefois, quand la date du décès se situe en début de mois et que le paiement doit être effectué normalement en fin de mois, il peut arriver que la réaction de l'ONP soit trop précipitée.

En effet, lorsque le décès est communiqué à l'ONP par « mailbox », le paiement est stoppé immédiatement et de manière automatique. Si cela se produit avant même que l'ordre de paiement du mois en cours soit parti vers l'organisme financier, il n'y a aucun paiement de pension pour le mois du décès.

Pour y remédier, il faut alors espérer que cette lacune soit repérée lors de l'examen de la pension de survie.

Conclusion 1

Dans le cas de Madame Jacques, le défaut de paiement de la mensualité afférente au mois du décès n'a pas été décelé lors de l'instruction d'office de ses droits à la pension de survie.

Suite à notre interpellation, l'ONP a constaté l'absence de paiement et a mis tout en œuvre pour liquider la pension du mois d'août 2009 au conjoint survivant.

Toutefois, l'ONP a commis une autre erreur lors de cette régularisation, en ne payant pas le montant exact de la pension de ménage du conjoint décédé. En effet, un précompte trop élevé a été déduit du montant imposable de la mensualité.

Suite à une seconde intervention de notre part, le solde complémentaire de 247,48 euros a été versé à Madame Jacques courant octobre 2009.

Dans pareille situation, nous aurions apprécié le fait que l'ONP présentât des excuses pour les désagréments que la veuve avait dû subir. Nous constatons qu'il ne l'a pas fait spontanément.

Conclusion 2

L'ONP a réexaminé à notre requête l'ensemble de la procédure informatique par laquelle ses services étaient avertis du décès d'un pensionné.

Il a admis que les informations obtenues des administrations communales via la BCSS pouvaient engendrer, dans certains cas, une suspension prématurée des paiements.

Pour éviter la répétition de situations similaires à celle décrite dans ce commentaire, le département informatique de l'ONP a mis au point une nouvelle application spécifique.

La mise en place de cette nouvelle procédure devrait permettre à l'ONP d'être paré contre des interruptions de paiement intempestives avant l'envoi de l'ordre de paiement de la pension du mois du décès.

Reprise du paiement des pensions inconditionnelles de travailleur indépendant par l'ONP à partir de janvier 2009 – Nombreuses vérifications à effectuer avant exécution – Paiements régularisés avec retard – Bénéficiaires peu ou mal informés des implications pratiques de ces changements

Dossiers 16344 – 16542

Les faits

Monsieur Toussaint se plaint du fait qu'il ne touche plus sa pension de retraite inconditionnelle depuis janvier 2009. Jusque là, il percevait 355 euros par trimestre à l'intervention de sa caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

De son côté, Monsieur Yerlès se demande pourquoi le montant de sa pension de retraite inconditionnelle a diminué depuis la même date.

Commentaires

Jusqu'en décembre 2008, un certain nombre d'anciens travailleurs indépendants percevaient encore des pensions inconditionnelles via leur caisse d'assurances sociales. Ces prestations sont constituées sur la base de cotisations versées avant 1984.

A partir du 1^{er} janvier 2009, le paiement des pensions inconditionnelles est confié exclusivement à l'ONP⁶³. La mission des caisses d'assurances sociales est désormais limitée à la fixation de ces pensions.

Jusque là, l'ONP payait déjà environ 70.000 pensions inconditionnelles pour le compte de l'INASTI. Huit mille personnes restaient toutefois payées par les caisses d'assurances sociales.

Les intéressés ont été contactés par leur caisse d'assurances sociales, dans le courant du mois de décembre 2008, pour les avertir du changement d'organisme de paiement.

Les bénéficiaires ont également été prévenus que :

- les paiements se feraient désormais selon les modalités de paiement en vigueur à l'ONP et qu'en conséquence, une modification de la date de paiement pourrait avoir lieu ;
- les paiements pourraient se faire soit par virement à un compte bancaire en Belgique, soit par virement à un compte bancaire à l'étranger (dans un nombre limité de pays), soit par assignation postale.

La périodicité des paiements pouvait également être affectée et les paiements trimestriels transformés, selon les cas, en versements mensuels ou annuels.

Préalablement à la reprise du paiement, les intéressés ont été invités à communiquer, le cas échéant, le numéro de compte sur lequel ils souhaitaient être payés.

Pour les personnes résidant à l'étranger, il fallait en outre vérifier si la caisse d'assurances sociales leur avait envoyé ou non un certificat de vie. Dans la négative, l'ONP devait envoyer lui-même le document et attendre son retour avant d'engager le paiement.

Devant le nombre important de vérifications à effectuer, l'ONP a été dans l'obligation de retarder la reprise de certains paiements.

Dans le cas de Monsieur Toussaint, l'ONP a constaté, après contrôle, qu'il touchait déjà une pension de retraite conditionnelle d'indépendant depuis le mois d'avril 1985. Or, le cumul entre une pension de retraite de travailleur indépendant et une pension inconditionnelle du même régime n'est pas autorisé : c'est l'une ou l'autre.

La raison exacte pour laquelle la caisse d'assurances sociales a payé la pension inconditionnelle à tort pendant 23 ans, alors que l'INASTI avait de son côté accordé la pension de retraite conditionnelle, n'a pas pu être clairement définie. Sans doute faut-il pointer une mauvaise communication entre la caisse et l'institut au moment de l'instruction du dossier de pension en 1985.

⁶³ Loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses, article 21 (Moniteur belge du 29 décembre 2008)

Même si la suppression du paiement de la pension inconditionnelle se justifie pleinement, nous relevons que Monsieur Toussaint n'a pas été averti des raisons pour lesquelles cette prestation n'était plus payable, ni depuis quand (au 1^{er} janvier 2009, à la prise de cours de la pension de retraite ?).

Nous avons néanmoins interrogé l'INASTI pour savoir pourquoi Monsieur Toussaint n'avait pas été informé en temps opportun de l'erreur constatée dans son dossier.

Ce service nous a expliqué que devant les nombreux problèmes soulevés par l'opération de reprise du paiement des pensions inconditionnelles par l'ONP, l'INASTI a dû faire des choix. Un traitement prioritaire a été donné aux cas dans lesquels l'inconditionnelle devait être payée ainsi qu'à ceux dans lesquels une erreur dans l'information donnée par des caisses ou par les intéressés a été détectée. En conséquence, il a été décidé que les bénéficiaires pour lesquels l'ONP a dû arrêter le paiement seraient avertis ultérieurement.

Par ailleurs, en reprenant le paiement des pensions inconditionnelles, l'ONP doit les inclure dans l'assiette des revenus de pension sur lesquels il effectue les retenues obligatoires (cotisations AMI et de solidarité, précompte professionnel).

Or, les pensions inconditionnelles payées jusqu'à fin 2008 par les caisses d'assurances sociales ne subissaient aucune retenue. Par conséquent, dans certains cas dont celui de Monsieur Yerlès, le montant net de la pension inconditionnelle subit une diminution significative.

Voyons le cas de l'intéressé plus en détails.

Jusqu'en 2008, la caisse d'assurances sociales lui payait un montant brut de 132,88 euros par trimestre, soit l'équivalent de 44,29 euros bruts par mois.

A partir de 2009, l'ONP en reprend le paiement. Toutefois, rien n'est versé à l'intéressé pendant les mois de janvier, février et mars 2009.

Le service de pension constate que Monsieur Yerlès bénéficie par ailleurs d'une pension de retraite du secteur public de 3.514,08 euros bruts par mois.

Du fait du cumul des deux prestations, l'ONP est légalement tenu d'opérer sur la pension inconditionnelle les retenues suivantes :

- une cotisation AMI de 3,55 % ;
- une cotisation de solidarité de 2 % ;
- un précompte professionnel au taux de 36,98 %.

Après déduction de ces trois retenues, le montant net à payer à Monsieur Yerlès ne s'élève plus qu'à 26,36 euros par mois. L'ONP régularise la situation de l'intéressé dans le courant du mois d'avril 2009. Un solde d'arriérés de 111,09 euros lui est payé pour la période de janvier à mars 2009.

Cette nouvelle situation a également une incidence sur le montant net de son autre pension payée par le SCDF. Toutefois, dans ce dernier cas, seul le précompte professionnel s'en trouve (légèrement) augmenté.

Conclusion

La reprise du paiement des pensions inconditionnelles par l'ONP à partir du 1^{er} janvier 2009 était une opération d'envergure, qui concernait environ 8.000 dossiers et demandait de nombreuses vérifications de la part des services de pensions (ONP et INASTI).

Il fallait non seulement prévoir le paiement correct d'un maximum de dossiers, mais aussi les modalités pratiques visant à informer les bénéficiaires concernés des changements intervenus. Les intervenants étant multiples (ONP, INASTI, Caisses d'assurances sociales), il n'était pas évident de conduire ce basculement sans anicroche et sans retard.

Tout en comprenant les difficultés administratives engendrées par cette opération, nous constatons que la communication à l'égard des personnes concernées s'est révélée défailante à plusieurs niveaux : manque d'informations claires sur certaines conséquences pratiques du changement d'organisme payeur (retenue des cotisations AMI et de solidarité, précompte professionnel), envoi de courriers dans une langue différente

de celle pratiquée par les bénéficiaires (dans ce cas-ci, français au lieu de néerlandais), interruptions de paiement pendant plusieurs mois sans avertissement, etc.

Sans doute qu'une (encore) meilleure préparation et une meilleure collaboration entre organismes concernés aurait pu éviter la plupart de ces écueils.

Attestation destinée à l'obtention du tarif social en matière de gaz-électricité – Envoi uniquement sur demande pour les pensionnés pourvus d'un administrateur provisoire des biens – Transmission automatique du document promise par l'ONP au plus tard au début 2011

Dossier 17079

Les faits

Madame Maria Dos Santos et sa sœur Julia sont toutes deux pensionnées. En 2006, la première a été nommée administrateur provisoire des biens de la seconde. L'ONP est au courant de cette situation et envoie régulièrement à Maria tous les courriers qui concernent le dossier de pension de sa sœur Julia.

Julia est bénéficiaire d'un revenu garanti aux personnes âgées et à ce titre, elle devrait recevoir automatiquement, au début de chaque année civile, une attestation destinée à l'obtention du tarif social en matière de gaz-électricité⁶⁴.

Avant sa mise sous administration provisoire, le document lui était bien adressé d'office. Toutefois, depuis que sa sœur Maria a été officiellement chargée de gérer ses biens, ce n'est plus le cas. Pour obtenir l'attestation, il lui faut chaque année adresser une demande expresse à l'ONP.

En 2009, après avoir été obligée de demander pour la troisième fois le document ad hoc, elle écrit à l'ONP pour demander si une procédure automatique n'est pas envisageable dans son cas, qui n'est pas unique.

L'ONP répond en confirmant que, dans le cas où la pension payée est gérée par un administrateur des biens ou un médiateur de dettes, l'envoi de l'attestation gaz-électricité n'est pas automatique et qu'il faut à chaque fois en faire la demande.

Commentaires

Comme Madame Dos Santos, nous ne comprenons pas bien pourquoi l'envoi automatique de l'attestation n'est pas possible pour ces catégories de bénéficiaires.

Nous interrogeons l'ONP pour connaître les raisons précises de cette différence de traitement. La réponse de l'Office fait état de problèmes de nature technique, liés principalement à l'enregistrement des données personnelles dans l'application informatique.

En effet, lorsqu'un pensionné est sous la tutelle d'un administrateur provisoire des biens ou d'un médiateur de dettes, les données de paiement sont toujours enregistrées sous le nom et le numéro national du pensionné, mais une seule adresse demeure : celle de l'administrateur ou du médiateur.

Les paiements, mais aussi les courriers sont adressés exclusivement à la personne qui a charge de la tutelle. Dans ces conditions, l'attestation, telle qu'elle pourrait être produite automatiquement, serait adressée et libellée au nom de cette dernière personne.

De ce fait, elle serait inutilisable : l'attestation ne peut être prise en compte par le fournisseur d'énergie que si elle est établie au nom du bénéficiaire de la pension.

Actuellement, il n'est pas possible d'envoyer automatiquement à l'administrateur des biens ou au médiateur de dettes une attestation établie au nom d'une autre personne. Ceci ne peut être fait que manuellement et c'est la raison pour laquelle la demande doit en être faite.

Pour résoudre ce problème, il convient, d'après l'ONP, de créer une application informatique « gestion des tiers » et de programmer ensuite, à partir de là, un meilleur traitement informatisé de l'envoi des courriers.

⁶⁴ Les bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées (prestation remplaçant le revenu garanti depuis 2001) obtiennent également cette attestation annuelle.

Conclusion

Suivant en cela notre suggestion, l'ONP s'engage à trouver prochainement une solution à l'envoi automatique de l'attestation gaz-électricité établie au nom de personnes placées sous tutelle d'un administrateur provisoire des biens ou d'un médiateur de dettes.

La création du nouveau programme informatique est déjà bien avancée, mais avant que ce projet soit mis en production, il faudra enregistrer les données de toutes les tierces personnes (administrateurs de biens et médiateurs de dettes), soit environ 13.000 dossiers. L'aboutissement de ce travail important ne pourra être envisagé avant la fin du premier trimestre de 2010.

Dès lors, en 2010, il sera encore peut-être nécessaire d'en faire la demande à l'ONP.

L'envoi d'office de l'attestation gaz-électricité à ces catégories de bénéficiaires sera toutefois une réalité à partir de 2011.

Calcul du précompte professionnel – Réduction forfaitaire spécifique pour les personnes à charge âgées de 65 ans ou plus – Absence d'un code ad hoc dans les applications informatiques de l'ONP et du SCDF – Problème résolu ou solution pratique d'attente

Dossier 15995

Voir la section consacrée au Service Central des Dépenses Fixes

Lors de l'examen des revenus provenant d'une activité professionnelle autorisée, prendre en compte, ou pas, totalement ou partiellement, le pécule de vacances – Concepts imprécis de « revenu professionnel » « par année civile » – Recommandation générale

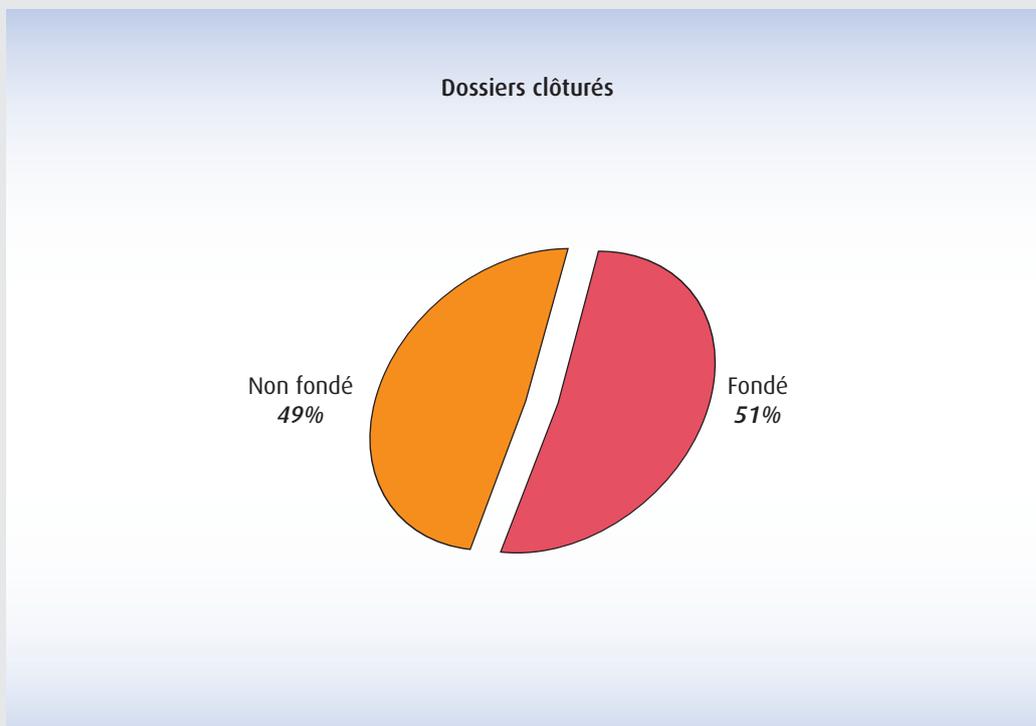
Dossier 15131

Voir la section consacrée au Service d'attribution de l'Office National des Pensions

Le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP)

Ce service de pensions est compétent pour l'attribution des pensions de retraite et de survie des fonctionnaires.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Cumul d'une pension du secteur public avec un revenu d'activité professionnelle – Limites autorisées différentes en fonction de la nature de la pension et selon que le cumul se situe avant et après l'âge de la pension – Mode de comparaison des revenus avec ces limites – Effets sur le paiement de la pension – Résultats divergents possibles au sein du même régime et entre régimes de pensions

Dossier 17081

Les faits

Ayant au moins un enfant à charge, Madame Blondelle bénéficie depuis de nombreuses années d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une pension de survie du secteur public. Elle cumule ces deux pensions avec des revenus d'activité professionnelle dans les limites autorisées par la loi.

Au 1^{er} mai 2008, à l'âge de 64 ans, elle obtient une pension de retraite de travailleur salarié et une pension de retraite du secteur public, tout en poursuivant son activité professionnelle.

En application des règles de cumul en vigueur dans le régime des travailleurs salariés, sa pension de survie à charge de l'ONP n'est plus payée à partir de cette date. Par contre, les paiements de ses trois autres pensions lui parviennent sans aucun problème.

Entre octobre et décembre 2008, elle suspend son activité de manière, pense-t-elle, à ne pas dépasser les montants annuels autorisés. En 2009, elle reprend du service en janvier et cesse définitivement de travailler le 1^{er} septembre 2009.

Courant juin 2009, les services de pensions (ONP et SdPSP) procèdent au contrôle de l'activité professionnelle exercée en 2008.

L'ONP conclut que la limite annuelle applicable à son cas n'est pas dépassée. Le paiement intégral de sa pension de retraite de l'année 2008 est confirmé.

Mais à son grand étonnement, les vérifications opérées par le SdPSP aboutissent à un tout autre résultat. Au début septembre 2009, cette administration lui fait savoir qu'elle a dépassé les montants autorisés de 12 % à partir du 1^{er} mai 2008.

Les montants de sa pension de retraite et sa pension de survie du secteur public doivent donc être diminués pour la période du 1^{er} mai 2008 au 31 décembre 2008.

En ce qui concerne les revenus professionnels de l'année 2009 (janvier à août), le contrôle sera effectué dans le courant de 2010. Toutefois, sur la base d'une estimation communiquée par l'employeur, les limites annuelles ne seraient pas franchies.

Sur la base de ces informations et en attendant le résultat définitif de l'enquête sur les revenus, le SdPSP maintient le paiement intégral de ses pensions du secteur public à partir de janvier 2009.

Madame Blondelle se demande pourquoi une même situation de fait peut entraîner des effets divergents selon les régimes concernés. Elle soumet son cas à l'avis du Collège des médiateurs.

Commentaires

Tout bénéficiaire, d'une pension à charge du Trésor public peut jouir de l'intégralité de sa pension s'il ne dépasse pas une limite fixée annuellement par arrêté royal⁶⁵.

Il existe trois catégories de bénéficiaires, auxquels s'appliquent des limites spécifiques :

- les pensionnés âgés de moins de 65 ans et titulaires d'une pension de survie uniquement ;
- les pensionnés âgés de moins de 65 ans et titulaires d'une pension de retraite ou d'une pension de retraite et de survie ;
- les pensionnés âgés de 65 ans et plus.

Le législateur a voulu plutôt favoriser le travail autorisé des veufs et veuves bénéficiant exclusivement d'une pension de survie et celui des pensionnés âgés de 65 ans et plus : ces deux catégories bénéficient de limites de revenus plus élevées.

Si la limite annuelle correspondant à la situation du pensionné est dépassée de 15 % ou plus, la sanction qui en découle est que le paiement de la pension, pour l'année civile concernée, est suspendu intégralement pour toute l'année. Lorsque les limites annuelles sont dépassées de moins de 15 % le montant de la pension est réduit d'un pourcentage fixé en fonction du pourcentage de dépassement.

Lorsque le 65^{ème} anniversaire du pensionné est atteint dans le courant d'une année civile déterminée, les dispositions légales dans le secteur public prévoient ce qui suit.

Dès ce moment, il convient de scinder ladite année civile en deux périodes, l'une comprise entre le 1^{er} janvier de cette année et le dernier jour du mois au cours duquel le pensionné atteint l'âge de 65 ans, l'autre comprise entre le premier jour du mois qui suit son 65^{ème} anniversaire et le 31 décembre de l'année concernée.

Les montants des limites autorisées sont alors multipliés par une fraction dont le dénominateur est 12 et dont le numérateur est égal au nombre de mois couvrant chacune de ces périodes. Quant aux revenus de l'activité professionnelle à prendre en considération, il s'agit de ceux qui se rapportent à ces mêmes périodes, indépendamment de la date à laquelle ces revenus ont été réellement payés.

Dans le cas particulier de Madame Blondelle, celle-ci a d'abord été soumise à la limite annuelle applicable aux titulaires de pensions de survie uniquement (jusqu'en avril 2008). Ensuite, au moment où elle a obtenu le bénéfice de ses pensions de retraite (mai 2008), elle a été soumise à la limite annuelle applicable aux titulaires d'une pension de retraite et de survie âgés de moins de 65 ans. Enfin, à partir de mai 2009, elle a été soumise à la limite annuelle se rapportant aux pensionnés âgés de plus de 65 ans.

⁶⁵ Article 4 de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement

En chiffres, ces trois limites successives se présentaient comme suit, pour une activité exercée dans le régime des travailleurs salariés :

Pensionné du secteur public avec charge d'enfant	Limites annuelles autorisées en 2008 et 2009
Pensionné âgé de moins de 65 ans et titulaire d'une pension de survie uniquement	21.600,00 euros
Pensionné âgé de moins de 65 ans et titulaire d'une pension de retraite ou d'une pension de retraite et de survie	11.132,37 euros
Pensionné âgé de 65 ans et plus	26.075,00 euros

Lors du contrôle des revenus d'activité de l'intéressée perçus en 2008, le SdPSP a procédé, comme le requiert la réglementation à la scission de l'année civile en deux périodes distinctes : de janvier à avril d'une part, de mai à décembre d'autre part.

Le service de pension a d'abord commencé par calculer les limites respectives de chacune des périodes.

De janvier à avril 2008, les revenus de l'intéressée étaient considérés comme « autorisés » s'ils ne dépassaient pas 4/12^{ème} de 21.600 euros, soit 7.200 euros. De mai à décembre, la limite s'élevait à 8/12^{ème} de 11.132,37 euros, soit 7.421,58 euros.

Selon le premier calcul effectué par le SdPSP (en date du 7 septembre 2009), la ventilation des revenus professionnels donnait les résultats suivants :

Ventilation des revenus professionnels de l'année 2008 Premier calcul du SdPSP (décision du 7 septembre 2009)			
	Année complète	1 à 4/2008 (*)	5 à 12/2008 (**)
Salaires	13.317,34 euros	6.103,63 euros	7.213,71 euros
Pécule de vacances (PV)	913,59 euros	304,53 euros	609,06 euros
Prime de fin d'année (PFA)	782,36 euros	260,79 euros	521,57 euros
Totaux	15.013,29 euros	6.668,95 euros	8.344,34 euros

(*) salaires mensuels de 1 à 4/2008 + 4/12^{ème} du PV + 4/12^{ème} de la PFA

(**) salaires mensuels de 5 à 9/2008 + 8/12^{ème} du PV + 8/12^{ème} de la PFA

De cette comparaison, le SdPSP concluait qu'au cours de la première période, il n'y avait aucun dépassement de la limite (6.668,95 < 7.200), mais que pour la seconde période, par contre, le dépassement se chiffrait à 12 % (8.344,34 > 7.421,58).

Madame Blondelle contestait toutefois le mode de calcul du prorata, c'est-à-dire la façon dont les salaires et les autres primes (pécule de vacances et prime de fin d'année) avaient été répartis sur les deux périodes de 2008 soumises à des limites distinctes.

En ce qui concerne le pécule de vacances et la prime de fin d'année, le principe général – commun aux trois grands régimes de pensions – est qu'il y a lieu de prendre en considération la partie de l'allocation qui a trait aux prestations qui ont été exercées durant la période pour laquelle la pension est payée⁶⁶. La détermination de cette part n'est toutefois pas aisée. Ainsi, le mode de calcul du pécule de vacances est différent selon que les personnes poursuivent le travail en qualité d'ouvrier, d'employé ou d'agent statutaire des services publics.

⁶⁶ Voir la Note de service ONP n° 2009/18 du 21 décembre 2009, pp. 31-32 et l'Instruction ONP N° 378 du 5 novembre 2009, points 5 et 6

En matière de prime de fin d'année, il existe également différentes manières de la calculer et de la payer. Du fait de cette complexité et des divers cas de figure possibles, seul l'employeur peut fournir les précisions nécessaires au service de pensions.

Dans le cas de Madame Blondelle, l'obtention de renseignements complémentaires sur le mode de calcul des allocations et leur ventilation est d'autant plus indispensable que l'activité professionnelle n'a pas couvert toute l'année civile 2008, mais seulement neuf mois calendrier. En effet, afin de ne pas dépasser les limites autorisées ou en tout cas de limiter ce dépassement autant que possible, l'intéressée n'a pas travaillé en octobre, novembre et décembre 2008.

Sur nos conseils, Madame Blondelle a demandé à son employeur d'effectuer lui-même la ventilation des primes en fonction du travail réellement presté en 2008 et de communiquer ces chiffres au SdPSP. En effectuant cette vérification, l'employeur s'est rendu compte que les montants initialement déclarés en matière de pécule de vacances et de prime de fin d'année devaient être rectifiés.

Le SdPSP a accepté la nouvelle déclaration de l'employeur et le calcul définitif, notifié à l'intéressée en décembre 2009, a donné les chiffres suivants :

Ventilation des revenus professionnels de l'année 2008 Second calcul du SdPSP (décision du 10 décembre 2009)			
	Année complète	1 à 4/2008	5 à 12/2008
Salaires	13.317,34 euros	6.103,63 euros	7.213,71 euros
Pécule de vacances	1.050,95 euros	485,99 euros	564,96 euros
Prime de fin d'année	783,19 euros	362,17 euros	421,02 euros
Totaux	15.151,48 euros	6.951,79 euros	8.199,69 euros

De cette nouvelle comparaison, il ressortait qu'au cours de la première période, il n'y avait toujours aucun dépassement de la limite ($6.951,79 < 7.200$), mais que pour la seconde période, par contre, le dépassement ne se chiffrait plus qu'à 10 % ($8.199,69 > 7.421,58$).

Conclusion 1

Notre intervention a finalement permis de limiter quelque peu la réduction du montant des pensions du secteur public de Madame Blondelle. En ce qui concerne la période de mai à décembre 2008, la diminution est passée de 12 % à 10 %.

Dans le cas présent, nous soulignons l'attitude positive du SdPSP, qui a accepté de bonne grâce de revoir sa première décision sur la base de nouveaux éléments communiqués par l'employeur.

Un contrôle sûr et correct des revenus d'activité professionnelle des pensionnés exige des données aussi précises et fiables que possible. Vu la complexité de la réglementation, dont nous venons de donner une bonne illustration, c'est au service de pension qu'il incombe de jouer le rôle actif dans la récolte des informations nécessaires auprès du pensionné ou de son employeur.

Conclusion 2

L'examen de ce dossier nous permet également de revenir sur certaines constatations déjà faites lors de nos Rapports annuels précédents.

Nous avons en effet relevé, dans la matière assez complexe du cumul entre pensions et activité professionnelle, certaines distorsions entre régimes de pensions dans l'application des dispositions légales. Et nous n'avions pas hésité à l'époque à parler d'effets non voulus de la loi⁶⁷.

Les régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants prévoient en effet des règles quasi identiques⁶⁸. Mais l'application pratique de ces règles peut aboutir à des résultats diamétralement opposés, par rapport au régime du secteur public.

⁶⁷ Voir en particulier, les Rapports annuels 2004 (pp. 99-102), 2005 (pp. 93-97) et 2006 (pp. 135-137).

⁶⁸ Article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés – Article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants

Dans ces deux premiers régimes, en effet, les montants de revenus autorisés des deux périodes (avant et après l'anniversaire), établis comme nous le décrivons page 83, sont additionnés et le résultat est considéré comme le montant autorisé pour l'année entière; à ce montant total est comparé le montant de revenus de l'année entière.

Dans le secteur public, au contraire, comme nous l'avons vu plus haut, les deux périodes font l'objet d'un contrôle distinct, les revenus des deux périodes étant séparément comparés à leurs limites autorisées respectives.

Toutefois, cette divergence dans l'application de principes identiques s'aggrave encore du fait d'une particularité propre aux deux régimes du secteur privé et inconnue dans le secteur public.

Nous voulons parler de l'âge légal de pension des bénéficiaires féminins au cours de la période s'étendant entre 1997 et 2008. Pendant ce laps de temps, les femmes ont été soumises à un âge de pension différent de celui appliqué aux hommes⁶⁹.

Pour reprendre l'exemple de Madame Blondelle, celle-ci a atteint l'âge légal de la pension en 2008, à 64 ans, dans le régime des travailleurs salariés. Pour le régime du secteur public, en revanche, elle n'a atteint cet âge qu'en 2009, à 65 ans.

Cela voulait dire, dans la pratique, que la nouvelle limite réservée aux bénéficiaires ayant atteint l'âge de la pension (soit la limite la plus élevée) lui a déjà été appliquée en 2008 par l'ONP, tandis que du côté du SdPSP, elle a dû attendre un an de plus.

Comme on peut le voir à la lecture des deux tableaux ci-dessous, ce traitement inégal selon le régime concerné n'est pas sans conséquence sur le paiement des pensions de Madame Blondelle.

Commençons par sa situation dans le secteur public.

Année 2008 – Revenus professionnels réels : 15.151,48 euros		
Limites annuelles autorisées	Revenus professionnels de travailleur salarié	Conséquences sur les pensions du secteur public
Période 1 (janvier à avril 2008)		
21.600,00 x 4/12 = 7.200,00 euros	6.951,79 euros	Pension de survie payable à 100 %
Période 2 (mai à décembre 2008)		
11.132,37 x 8/12 = 7.421,58 euros	8.199,69 euros	Pension de retraite et pension de survie payables à 90 %
Année 2009 – Revenus professionnels estimés : 10.127,93 euros		
Période 3 (janvier à avril 2009)		
11.132,37 x 4/12 = 3.710,79 euros	3.375,98 euros	Pension de retraite et pension de survie payables à 100%
Période 4 (mai à décembre 2009)		
26.075,00 x 8/12 = 17.383,33 euros	6.751,95 euros	Pension de retraite et pension de survie payables à 100%
Remarques		
Les revenus professionnels réels de 2009 seront contrôlés par le SdPSP en 2010. L'intéressée a cessé son activité au 1 ^{er} septembre 2009.		

⁶⁹ Pour les femmes, l'âge de la pension est passé progressivement de 60 à 65 ans durant une période transitoire. Ainsi, l'âge normal de la retraite était de :

- 61 ans si la pension de retraite prenait cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} juillet 1997 et au plus tard le 1^{er} décembre 1999;
- 62 ans si la pension de retraite prenait cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2000 et au plus tard le 1^{er} décembre 2002;
- 63 ans si la pension de retraite prenait cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2003 et au plus tard le 1^{er} décembre 2005 ;
- 64 ans si la pension de retraite prenait cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard le 1^{er} décembre 2008.

Pour la période n° 2 (mai à décembre 2008), l'intéressée « perd » 10 % du montant de ses pensions du secteur public.

Voyons à présent la même situation dans le régime salarié.

Année 2008		
Limites annuelles autorisées	Revenus professionnels de travailleur salarié	Conséquences sur les pensions du régime salarié
Période 1 / avant l'âge légal de la pension (janvier à avril 2008)	15.151,48 euros	Pension de survie payable à 100 % du 1 ^{er} janvier au 30 avril 2008. Pension de retraite payable à 100 % du 1 ^{er} mai au 31 décembre 2008.
21.600,00 x 4/12 = 7.200,00 euros		
Période 2 / après l'âge légal de la pension (mai à décembre 2008)		
26.075,00 x 8/12 = 17.383,33 euros		
Somme des limites : 24.583,33 euros		
Année 2009		
Limite annuelle autorisée	Revenus professionnels estimés de travailleur salarié	Conséquence sur la pension du régime salarié
26.075,00 euros	10.127,93 euros	Pension de retraite payable à 100 %
Remarques		
<p>La pension de survie de travailleur salarié devient non payable au 1^{er} mai 2008 suite au cumul avec les pensions de retraite de l'ONP et du SdPSP.</p> <p>Les revenus professionnels réels de 2009 seront contrôlés par l'ONP en 2010.</p> <p>L'intéressée a cessé son activité au 1^{er} septembre 2009.</p>		

La différence saute aux yeux : la pension de travailleur salarié de l'intéressé ne doit pas être réduite entre mai et décembre 2008. La cause en est double : d'une part, la limite annuelle de 26.075,00 euros est appliquée par l'ONP au 1^{er} mai 2008 (au SdPSP, elle est seulement applicable à 65 ans, au 1^{er} mai 2009). Par ailleurs, l'ONP totalise les limites (proratisées) applicables en 2008 et les compare au revenu professionnel global de cette même année.

En résumé, si Madame Blondelle avait été uniquement titulaire de pensions du régime salarié, son activité professionnelle de 2008 aurait été considérée comme ne dépassant pas les limites autorisées et elle n'aurait pas subi de diminution de pension.

Certes, les modalités du calcul dans le secteur public peuvent s'avérer plus avantageuses dans d'autres cas; il reste, comme nous le constatons déjà en 2004, que les formulations différentes entraînent souvent une discrimination entre les pensionnés.

Deux recommandations générales (2004/1 et 2004/2) avaient été émises à l'époque dans le cadre de cette problématique⁷⁰. Leur objectif avoué, à savoir une harmonisation du régime de travail autorisé dans les trois régimes de pensions, demeure, à ce jour, un idéal non encore concrétisé.

⁷⁰ Voir Rapport annuel 2004, pp. 154-156

En attendant d'éventuelles modifications légales allant dans ce sens, et que nous appelons toujours de nos vœux, nous avons insisté, ces dernières années, pour qu'un effort spécial soit fait pour encore améliorer la qualité et la précision de l'information aux pensionnés.

A cet effet, nous avons invité les trois grands services de pensions à compléter leur information en matière de limites de travail autorisé, que ce soit dans la documentation générale mise à la disposition du public ou dans les réponses aux demandes ponctuelles.

Les services de pensions n'ont pas été insensibles à notre invite. Les informations actuellement fournies aux pensionnés attirent mieux leur attention sur le fait que les règles qui déterminent les montants relatifs à une activité autorisée peuvent être différentes selon les régimes.

Par ailleurs, quand les demandeurs sont soumis à au moins deux régimes de pensions distincts, les services contactés transmettent de plus en plus systématiquement les questions aux autres administrations concernées, de sorte que l'information finale soit la plus complète possible.

En ce qui concerne les différences de traitement temporaires liées à l'âge de la pension applicable aux femmes, celles-ci ont disparu depuis le 1^{er} janvier 2009, étant donné que depuis cette date, l'âge légal est fixé à 65 ans pour tous les pensionnés, hommes et femmes, salariés, indépendants et fonctionnaires.

Cumul d'une pension de survie avec un revenu d'activité – Fixation de la date de prise de cours de la pension au moment de son octroi ou au moment de son paiement – Interprétations divergentes selon les régimes de pensions – Insécurité juridique – Recommandation générale

Dossier 15089

Les faits

L'épouse de Monsieur Ferrand décède en août 1995. Au moment de son décès, elle travaillait encore dans le secteur public. Le mari introduit une demande de pension de survie au SdPSP. La pension de survie n'est finalement pas mise en paiement, car Monsieur Ferrand décide de poursuivre une activité professionnelle dont les revenus ne sont pas limités.

Fin mars 2008, Monsieur Ferrand décide d'arrêter son activité. Il demande le bénéfice de sa pension de survie du secteur public à partir du 1^{er} avril 2008.

Le SdPSP effectue un contrôle de ses revenus professionnels pour l'année 2008 et constate que les montants perçus entre janvier et mars 2008 dépassent de plus de 15 % les limites autorisées pour cette année 2008. Le SdPSP prend alors une décision de suspension du paiement de la pension de survie jusqu'au 31 décembre 2008.

De ce fait, l'intéressé se trouve sans aucun revenu entre avril et décembre 2008. Et il est trop tard pour faire marche arrière.

Commentaires

L'article 3 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions prévoit que :

« La pension de survie prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le conjoint est décédé. Toutefois, si l'octroi de la pension est, conformément à l'article 21, § 2, subordonné à l'introduction d'une demande et que cette demande n'est pas parvenue au SdPSP dans l'année qui suit le jour du décès (...), la pension de survie prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la demande est parvenue au SdPSP. »

La législation relative aux pensions du secteur public ne permet pas de renoncer à une pension de survie, sauf dans des conditions bien spécifiques prévues par la loi.

En 1995 (au moment de l'examen du dossier de Monsieur Ferrand), la législation prévoyait uniquement la possibilité de renoncer au *paiement* d'une pension en vue de bénéficier d'une autre pension de survie dérivant d'un autre mariage⁷¹.

⁷¹ Article 79 de la loi du 21 mai 1991 portant diverses modifications à la législation concernant les pensions du secteur public. Cet article a été modifié par la loi du 3 février 2003. Le texte actuel dispose qu'il peut être renoncé à tout moment au paiement de la pension en vue de bénéficier d'un revenu de remplacement.

Monsieur Ferrand se trouvait donc à l'époque dans une situation où il lui était impossible de renoncer à la pension ayant pris cours le 1^{er} septembre 1995, même si celle-ci n'avait jamais été effectivement payée⁷².

Le SdPSP estime que dans tous les cas, ces règles doivent s'appliquer au sens strict et ne tolèrent aucune espèce d'interprétation. L'introduction d'une demande de pension entraîne comme conséquence que la pension prend cours.

De par les modifications légales en matière d'examen d'office des droits de pension, la pension de survie est à présent octroyée d'office au conjoint survivant d'un pensionné dont la pension de retraite est gérée par le SdPSP. De là découlent, après décès d'un pensionné, des effets juridiques définitifs.

Ceci n'est pas anodin pour le conjoint survivant qui met ultérieurement un terme à son activité professionnelle. Du fait que la pension de survie est censée avoir déjà pris cours, le SdPSP applique, dans ce cas, les règles en matière de cumul entre un montant de pension et un revenu professionnel. La loi prescrit qu'il doit être tenu compte de limites annuelles, sauf en ce qui concerne l'année au cours de laquelle la pension prend cours. Si les limites annuelles sont dépassées de 15 % ou plus, la pension n'est pas payable. Il s'agit ici d'une forme de sanction pour non respect de la réglementation.

Cela change tout pour un pensionné tel que Monsieur Ferrand. En effet, si on prend comme point de départ une prise de cours de la pension de survie au 1^{er} avril 2008 (1^{er} jour du mois suivant la cessation d'activité), il n'y a pas lieu de prendre en compte les revenus professionnels du premier trimestre de 2008. En revanche, si la pension de survie a pris cours, comme le soutient le SdPSP, au 1^{er} septembre 1995 (1^{er} jour du mois suivant le décès de sa femme), alors les revenus des trois premiers mois de l'année 2008 doivent être comparés aux limites annuelles de 2008. Celles-ci ayant été en réalité largement dépassées, la pension de survie ne peut pas être payée avant le 1^{er} janvier 2009.

Or, si une situation parfaitement similaire avait dû être examinée dans le régime des travailleurs salariés ou dans celui des travailleurs indépendants, le résultat aurait été tout autre.

Dans la réglementation de pension du secteur salarié⁷³, il est prévu de manière explicite que les pensions de retraite et de survie prennent cours effectivement et pour la première fois *lorsque l'avantage est payé*.

Une telle mention explicite n'existe pas dans la législation de pension des travailleurs indépendants, mais comme chez les travailleurs salariés, l'année de prise de cours de la pension est comprise comme étant celle au cours de laquelle la pension a été mise en paiement.

Dans ces deux régimes, l'examen d'office du droit à la pension de survie fait l'objet de dispositions quasi identiques.

Le droit à la pension de survie de travailleur salarié est examiné d'office :

« 1° si le conjoint décédé bénéficiait effectivement à son décès d'une pension de retraite de travailleur salarié, avait antérieurement bénéficié effectivement d'une telle pension, avait renoncé au paiement de celle-ci ou n'avait pas obtenu son paiement afin de permettre à l'autre conjoint d'obtenir la pension de retraite calculée au taux de ménage ;

2° si, au moment du décès du conjoint :

- a) aucune décision définitive n'avait encore été notifiée concernant le droit à la pension de retraite, suite à l'introduction d'une demande ou suite à l'examen d'office ;
- b) une décision concernant le droit à la pension de retraite était notifiée et que le décès est survenu entre la date de notification de la décision et la date de prise de cours de la pension de retraite.

⁷² L'intéressé a été en quelque sorte « piégé » par sa demande de pension de survie de 1995. A cela, le SdPSP rétorque qu'il n'était nullement *obligé* d'introduire une telle demande pour savoir quel montant de pension de survie lui serait attribué : une simple demande d'estimation aurait suffi pour obtenir cette information. Mais à l'époque, cette précision ne lui a pas été fournie (et certainement pas d'initiative !).

⁷³ Article 3bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

La pension de survie qui est accordée d'office prend cours :

- a) le premier jour du mois au cours duquel le conjoint est décédé, dans les cas visés au 2°, a), si le décès est survenu avant la date de prise de cours de sa pension de retraite et dans ceux visés au 2°,
- b) le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il est décédé, dans les autres cas⁷⁴.»

Dans la réglementation de pension du secteur indépendant⁷⁵, le droit à la pension de survie est examiné d'office :

- 1° si le conjoint décédé bénéficiait à son décès d'une pension de retraite;
- 2° si, au moment du décès, aucune décision définitive n'avait été prise concernant la demande de pension de retraite introduite par le conjoint décédé.

Dans ces cas, la pension de survie prend cours le premier du mois qui suit celui au cours duquel le conjoint est décédé⁷⁶.

En ce qui concerne l'INASTI, le texte légal est interprété sans équivoque : l'année de prise de cours effective est celle pendant laquelle la pension est payée pour la première fois.

La loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions est commune aux trois grands services de pensions. Pourtant, la lecture de cette loi par le SdPSP s'écarte de celle de l'ONP ou de l'INASTI.

Conclusion 1

Dans la législation des pensions du secteur public, nous ne trouvons aucune disposition qui pose de manière explicite qu'une pension qui n'a jamais été payée doit être considérée comme n'ayant pas effectivement pris cours. Dans la législation de pension des travailleurs salariés, au contraire, prise de cours de la pension et premier paiement de la pension sont explicitement liés.

Nous nous trouvons ici face à des interprétations différentes de règles formulées de manière quasi identique dans les différents secteurs de pension : le principe de la sécurité juridique est donc mis à mal.

Malgré nos efforts, le SdPSP s'accroche à son point de vue. L'argument selon lequel une autre interprétation est communément admise dans le régime des travailleurs salariés et dans celui des travailleurs indépendants n'a pas réussi à le convaincre.

Le SdPSP estime que pour arriver à l'égalité de traitement par les trois grands services de pensions, il convient au préalable d'harmoniser les textes légaux. Sans une modification de la réglementation du secteur public, le problème ne peut être actuellement résolu.

Dans cette hypothèse, prévient le SdPSP, il faudrait cependant veiller à éviter que l'alignement de la législation du secteur public sur l'interprétation en vigueur à l'ONP et à l'INASTI puisse conduire à saper un des principes fondamentaux de la législation du secteur public, en l'occurrence le principe selon lequel la pension est calculée sur la base de la législation et des échelles barémiques en vigueur au moment de la date de prise de cours de la pension.

En effet, faire coïncider la date de prise de cours de la pension avec la date à laquelle elle est payée pour la première fois, obligerait le SdPSP à fixer le montant de pension sur la base des règles en vigueur à la nouvelle date de prise de cours. Certains pensionnés pourraient être tentés de spéculer sur une évolution favorable de la législation pour obtenir plus tard une pension plus avantageuse.

Le SdPSP est néanmoins conscient du fait que pour un pensionné ayant presté sous plusieurs statuts, il n'est pas facile d'être informé des particularités propres à chaque régime de pension. C'est pourquoi il veillera particulièrement à mieux informer les intéressés sur ces différences, afin de leur éviter toute mauvaise surprise.

⁷⁴ Article 10, § 4 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

⁷⁵ Article 5, § 2 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants

⁷⁶ Si par contre l'époux décédé ne bénéficiait pas encore, à son décès, d'une pension, la pension de survie prend cours le premier jour du mois du décès.

Un dernier point pose encore question : celui de l'examen d'office de la pension de survie. Dans le cas d'un examen d'office, en effet, le veuf ou la veuve n'a pas le choix. Sa pension de survie est octroyée d'office et la possibilité de renoncer à cette pension n'est pas prévue par la législation (sauf pour obtenir un autre avantage social).

Conclusion 2

Dans le secteur public, la date de prise de cours de la pension de survie est donc fixée au premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le conjoint est décédé, et non au premier jour du mois au cours duquel la pension a été effectivement payée pour la première fois.

En conséquence, lorsque le conjoint survivant décide de demander le paiement de la pension de survie dans le courant d'une autre année que celle de la prise de cours, les revenus de son activité professionnelle sont considérés comme venant en cumul avec la pension dès le 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la pension est mise en paiement.

Les revenus professionnels de la période située entre le 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la pension de survie est effectivement payée et le premier jour du mois de mise en paiement éventuelle de la prestation sont donc comparés à la limite annuelle autorisée. Il peut en découler, en cas de dépassement de cette limite, une suspension du paiement de la pension de survie du secteur public pour toute l'année civile.

Comme nous l'avons relevé dans les commentaires, les bénéficiaires d'une pension de survie de travailleur salarié ou de travailleur indépendant ne courent pas un tel risque, car pour eux, les revenus professionnels de la période qui précède le mois au cours duquel la pension est mise en paiement ne sont pas pris en compte.

Recommandation générale

Dans le régime de pension du secteur public, la pension de retraite ou de survie prend cours lorsqu'elle est octroyée, même si cet octroi n'est pas suivi d'une mise en paiement. Dans les régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, au contraire, la pension prend cours effectivement et pour la première fois lorsque l'avantage est payé pour la première fois.

La loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions est commune aux trois grands services de pensions. Toutefois, la lecture de la loi par le SdPSP diffère de celle de l'ONP et de l'INASTI.

Il existe donc deux interprétations divergentes des textes légaux quasi identiques, ce qui met à mal le principe de sécurité juridique et constitue une source potentielle de discrimination.

Le Collège des médiateurs pour les Pensions recommande donc de lever cette équivoque. Il invite pour ce faire les autorités compétentes à prendre les initiatives législatives nécessaires afin de rendre la loi plus claire et de mettre ainsi fin à la différence de traitement entre pensionnés du secteur public et pensionnés du secteur privé (salariés et indépendants).

Interruption de carrière dans le secteur public et allocations familiales – Valorisation gratuite ou payante dans le calcul de la pension de retraite au-delà de la première année de pause-carrière – Différence de traitement selon qu'il s'agit d'un couple marié ou ayant opté pour la cohabitation légale – Evolution sociétale en route ?

Dossier 15851

Les faits

Monsieur Devos et Madame Simon, tous deux fonctionnaires, vivent ensemble sous le régime de la cohabitation légale. Ils élèvent leur enfant naturel, qui est âgé de moins de 6 ans. Les allocations familiales sont apparemment versées au père.

Pour mieux s'occuper de son enfant, Madame Simon bénéficie d'une interruption de sa carrière professionnelle entre le 25 avril 2006 et le 31 décembre 2007.

Elle sait qu'en application de la législation⁷⁷, les douze premiers mois de l'interruption de carrière n'entraînent aucune perte dans les droits à la pension de retraite : celle-ci sera plus tard calculée comme si l'interruption n'avait pas eu lieu.

A partir du treizième mois d'interruption de carrière (jusqu'à un maximum de 48 mois, soit entre la deuxième et la cinquième année d'interruption), les périodes d'inactivité sont prises en compte pour le calcul de la pension de retraite moyennant paiement par le fonctionnaire d'une cotisation personnelle.

Mais pour une période de vingt-quatre mois au plus, sur l'ensemble de la carrière, l'agent qui perçoit les allocations familiales pour un enfant de moins de 6 ans est dispensé du versement de la cotisation. Cette dispense est également accordée si le bénéficiaire des allocations est le conjoint habitant sous le même toit.

Madame Simon est donc très étonnée lorsqu'en février 2008, le SdPSP lui fait savoir que pour obtenir la validation de la période d'interruption s'étendant du 25 avril 2007 au 31 décembre 2007, elle doit s'acquitter d'une cotisation de 2.225 euros, à payer avant fin décembre 2008.

Quand elle apprend de l'administration que la dispense de cotisation lui est refusée parce qu'elle ne perçoit pas elle-même les allocations familiales et qu'en outre, elle n'est pas mariée avec le père de son enfant, elle ressent cela comme une discrimination à l'égard des partenaires ayant choisi la formule de la cohabitation légale. Elle demande alors l'avis du Médiateur pour les Pensions.

Commentaires

La prise de compte des périodes de pause-carrière pour le calcul de la pension de retraite du secteur public est réglée par l'article 2, § 1^{er} de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986.

« Les périodes d'interruption de la carrière professionnelle ou de réduction des prestations sont prises en considération pour le droit à la pension de retraite et le calcul de celle-ci selon les modalités définies ci-après :

- 1° pour les douze premiers mois : la durée qui aurait été prise en considération si l'interruption de la carrière ou la réduction des prestations n'étaient pas intervenues;
- 2° pour les quarante-huit mois suivants : les périodes pour lesquelles l'agent a versé une cotisation personnelle de 7,5 pc établie, selon le cas, sur la base du traitement dont il aurait bénéficié s'il était resté en service ou sur la différence entre ce traitement et celui qu'il perçoit effectivement, ces périodes étant prises en considération de la manière prévue au 1°.

Ainsi, il y a lieu pour l'agent concerné de payer une cotisation personnelle dès que l'interruption de carrière s'étend sur plus de 12 mois.

Mais ce principe connaît une exception, prévue à l'article 2 quinquies de l'arrêté royal précité :

« Le versement de la cotisation (...) n'est pas requis durant vingt-quatre mois au maximum pour l'ensemble de la carrière, pour les périodes pendant lesquelles l'agent ou son conjoint habitant sous le même toit a perçu des allocations familiales pour un enfant de moins de 6 ans. »

La législation prévoit donc cette exception uniquement en faveur du bénéficiaire des allocations familiales, soit l'agent lui-même, soit – dans le cas d'un couple marié – son conjoint.

Notre plaignante se demande s'il est bien légitime d'en écarter le partenaire d'un couple qui vit sous le régime de la cohabitation légale⁷⁸ ceci ne serait-il pas discriminatoire ?

Pour aborder cette question, il convient de se tourner notamment vers la jurisprudence.

⁷⁷ Arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics

⁷⁸ La cohabitation légale est définie aux articles 1475 et suivants du Code civil comme étant la situation de vie commune de deux personnes ayant fait une déclaration à l'administration communale de leur commune de résidence.

Nous n'avons pas trouvé de décisions judiciaires relatives à l'interruption de carrière dans le secteur public, mais il en existe en revanche en ce qui concerne l'interruption de carrière dans le régime des travailleurs salariés. Le recours à une jurisprudence connexe nous paraît néanmoins pertinent, dans la mesure où, sur ce point précis, les deux réglementations prévoient des conditions quasi identiques⁷⁹.

Dans une affaire portée devant la Cour du Travail de Mons en 1995, la question de la différence de traitement entre couples mariés et non mariés a été clairement posée⁸⁰. Voici le résumé des conclusions de cette Cour.

« Lorsque le travailleur qui, pour éduquer ses enfants, a interrompu sa carrière professionnelle et vit sous le même toit avec sa compagne sans être marié avec elle, demande le bénéfice de l'assimilation à une période d'activité comme travailleur salarié de la période d'interruption de sa carrière, il se voit à bon droit refuser ce droit, sauf versement de cotisations, lorsque sa compagne, sans être sa conjointe, perçoit les allocations familiales alors que la réglementation applicable exige que ce soit, soit le travailleur, soit le conjoint qui bénéficie des allocations familiales.

Cette réglementation ne porte pas atteinte à l'égalité des belges devant la loi parce qu'un travailleur marié qui par son engagement civil s'est soumis à l'ensemble des règles qui régissent le lien matrimonial n'est pas dans la même situation qu'un travailleur célibataire qui a préféré fonder une famille dans le cadre de l'union libre.

Il n'est pas arbitraire dans le cadre d'une politique tendant à favoriser la famille constituée au départ de l'institution civile du mariage, caractérisée par sa stabilité, de réserver aux couples mariés certains avantages dont sont exclus les couples non mariés lesquels échappent pour leur part à certaines contraintes liées à l'état conjugal.

En matière de pension de retraite, par ailleurs, l'union libre n'ouvre aucun droit. »

La Cour du Travail parle ici d'union libre et non de cohabitation légale, car en 1995, cette seconde notion n'existait pas encore. Elle a seulement été introduite par la loi du 23 novembre 1998, modifiant le Code civil, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

Cet arrêt de 1995 stipule aussi que cette distinction ne viole pas les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁸¹. Même si l'article 8 de la convention prévoit un droit au respect de la vie privée et familiale, qui vise aussi bien la famille au sens juridique que la famille de fait, aucune disposition de cette convention n'oblige les états signataires à établir pour les couples non mariés un statut similaire aux couples mariés. D'ailleurs, le droit au mariage est reconnu explicitement par l'article 12 de la convention.

Plus récemment, en 2008, la Cour européenne des Droits de l'Homme⁸² a encore confirmé qu'une distinction sur la base de l'état civil n'est pas discriminatoire, pour autant qu'elle comporte une justification objective et raisonnable. La Cour ajoute que le point de vue selon lequel le mariage demeure une institution largement reconnue comme conférant un statut particulier à ceux qui s'y engagent reste valable.

Dans un arrêt datant de mars 2009⁸³, qui portait sur la réglementation en matière d'ouverture des droits à la pension de survie dans le régime des travailleurs salariés, la Cour constitutionnelle a confirmé que la

79 L'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés dispose :

« § 1^{er}. Sont assimilées à des périodes de travail, compte tenu des conditions prévues au § 2 : (...)

« N. les périodes d'interruption de carrière complète.

L'assimilation est limitée à douze mois sauf pour les cas visés à l'alinéa suivant.

Sans pouvoir, toutefois, dépasser un total de soixante mois, la durée de la période assimilée est prolongée :

1° de vingt-quatre mois maximum si le travailleur ou son conjoint vivant sous le même toit, a perçu pour ces mois des allocations familiales pour un enfant âgé de moins de 6 ans;

2° de douze mois si le travailleur salarié qui ne répond pas aux conditions prévues au 1°, a déjà interrompu sa carrière depuis plus de douze mois le 1^{er} septembre 1986;

3° des périodes d'interruption de carrière pour lesquelles les conditions prévues au 1° et au 2° ne sont pas remplies mais pour lesquelles des cotisations équivalentes à la quote-part du travailleur dans la cotisation de sécurité sociale destinée aux pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés ont été versées à l'Office national des pensions. (...) »

80 Cour du Travail de Mons, arrêt du 5 mai 1995, n° de rôle 12580

81 Conseil de l'Europe, signée le 4 novembre 1950

82 Cour européenne des Droits de l'Homme, affaire n° 13378/05 (Burden contre Royaume-Uni), arrêt du 29 avril 2008

83 Cour Constitutionnelle, arrêt n° 60/2009, 25 mars 2009. La Cour avait à se prononcer sur une question préjudicielle posée par le Tribunal du Travail de Liège.

protection patrimoniale limitée accordée par la loi aux cohabitants légaux n'impliquait pas que le législateur soit tenu, dans la matière des pensions de survie, de traiter les cohabitants légaux comme les conjoints mariés. Il appartient au législateur d'apprécier si une situation de cohabitation légale doit être prise en compte pour fixer les conditions auxquelles des personnes ont droit à une pension de survie.

Toutefois, et par là se crée une brèche pour une ébauche de reconnaissance d'effets de droits à la cohabitation légale sur le plan de la pension, dans l'hypothèse où le mariage a été précédé d'une cohabitation légale et où la durée cumulée de la cohabitation légale et du mariage atteint au moins un an, les époux se trouvent dans une situation qui permet de tenir pour inexistant le risque d'abus⁸⁴.

La Cour constitutionnelle conclut en jugeant que l'article 17 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, tel qu'il a été remplacé par l'article 107 de la loi du 15 mai 1984, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive d'une pension de survie, accordée selon les conditions définies par cet article 17, le conjoint survivant qui a été marié moins d'un an avec le travailleur décédé, avec lequel il avait antérieurement fait une déclaration de cohabitation légale lorsque la durée cumulée de la cohabitation légale et du mariage atteint au moins un an.

Notons cependant qu'il est toujours exigé que la période de cohabitation légale soit suivie d'un « vrai » mariage.

Conclusion

Le SdPSP ne peut faire une exception aux dispositions légales actuellement en vigueur : la loi doit être appliquée.

Toutefois, le SdPSP s'efforce de garder le contact avec les changements sociaux, les nouvelles formes de vie en société et leurs conséquences possibles sur la politique des pensions. Un assouplissement des conditions de valorisation des périodes d'interruption de carrière dans le calcul de la pension de retraite ne peut être envisagé que dans le cadre d'une approche globale des nouvelles formes de vie en société dans le domaine des pensions.

Pour notre part, l'examen de ce problème nous amène, une fois de plus⁸⁵, à constater que la réglementation en matière de pension s'appuie encore toujours, à l'heure actuelle, sur les formes « classiques » de la vie en société, telle qu'on la concevait jusqu'aux dernières décennies du XX^e siècle.

Actuellement, alors que nous assistons à de rapides et irréversibles mutations de notre société, n'est-il pas temps de se pencher sur la question de l'adaptation des textes légaux aux nouveaux modes de vie ?

En Belgique, le bénéfice de prestations sociales est souvent subordonné à la notion de « ménage ». Dans la législation des pensions, cette notion est strictement limitée au bénéficiaire et à son conjoint marié.

Mais dans la réglementation régissant d'autres secteurs de la sécurité sociale (chômage, allocations familiales, ...), la définition d'un « ménage » est élargie au « partenaire » ou au « cohabitant légal ».

Ces définitions différentes, selon la législation concernée, sont des sources potentielles d'inégalité. En effet, certains allocataires auront accès à des prestations auxquelles d'autres ne peuvent prétendre, sans qu'aucune différence dans la situation des intéressés ne justifie une telle distinction.

A travers l'analyse de situations concrètes et à condition de s'en tenir à la législation actuelle dans les différents régimes de pensions, nous ne décelons dans les textes aucune distinction illicite ni discrimination entre pensionnés. L'égalité de traitement est respectée dans tous les régimes.

La distinction de traitement n'apparaît qu'en comparant les droits issus des différentes branches de la sécurité sociale, ce qui se situe stricto sensu hors de notre champ de compétences.

Le lien étroit entre mariage et pension, présent depuis le début des systèmes de retraite en Belgique, devrait être mis en rapport avec le changement considérable des comportements et des mentalités en cours dans la société civile. La cohabitation hors mariage, de fait ou légalement actée, est entrée dans nos mœurs.

⁸⁴ En imposant une condition de durée minimale d'un an de mariage pour l'octroi d'une pension de survie au conjoint survivant d'un travailleur dont l'activité professionnelle ouvrait le droit à une telle pension, le législateur a entendu décourager certains abus, comme le mariage *in extremis*, contracté dans le seul but de permettre au conjoint survivant de bénéficier de la pension de survie.

⁸⁵ Voir notamment le commentaire publié dans notre Rapport annuel 2006, pp. 178-179, sous le titre « Aucun droit à une pension de survie pour les couples non mariés – Adaptation souhaitable des réglementations au nouveau visage de la société ? ».

Tenir compte de cette évolution, en reconnaissant notamment certains droits au cohabitant non marié, tout en veillant à garantir l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale et à éviter toute forme d'abus, nous semble devoir constituer, dans les prochaines années, l'un des débats majeurs pour ceux qui ont pour mission de définir la politique globale du secteur des pensions.

Dans le cas concret de Monsieur Devos, les allocations familiales ont été remboursées à l'employeur et Madame Simon les a perçues en son nom. Cela a rendu possible une demande de révision du dossier auprès du SdPSP.

Complément de traitement accordé par un pouvoir régional ou communautaire – Prise en compte dans le calcul de la pension du secteur public – Liste limitative prévue dans la loi – Modification possible seulement par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres

Dossier 16961

Les faits

Madame Demot a travaillé pour l'Office Belge du Commerce Extérieur jusque fin 2002, et à partir du 1^{er} janvier 2003, pour « Export Vlaanderen ». En effet, cet organisme a succédé, en région flamande, à l'OBCE lorsque celui-ci a été dissous suite au transfert de certaines de ses compétences et d'une partie de son personnel vers les régions.

En plus de son traitement fixe, l'intéressée percevait à la fin de chaque année civile un supplément de salaire variable. Ce supplément annuel, prévu par les dispositions légales⁸⁶, était accordé par le conseil d'administration et était calculé entre autres en fonction de la valeur et de l'importance des services réellement rendus par l'agent durant l'année écoulée.

Par un arrêté du Gouvernement flamand du 22 septembre 2000 portant organisation de « Export Vlaanderen », l'ancienne rémunération variable des agents de l'OBCE est supprimée et remplacée par une « allocation annuelle ».

Madame Demot demande son admission à la retraite au 1^{er} mars 2009.

Lorsque le SdPSP lui communique le calcul de sa pension de retraite, elle constate que l'allocation annuelle n'est pas prise en compte. La pension est fixée uniquement sur la base du traitement attaché à la fonction, sans le supplément.

Madame Demot interroge le SdPSP sur cette pratique qui la pénalise dans le calcul de sa pension, car l'arrêté du gouvernement flamand avait, selon elle, expressément prévu que l'allocation annuelle constituait un supplément de traitement « inhérent à la fonction » et faisait donc partie intégrante de ce traitement.

Commentaires

La matière des suppléments de traitement des fonctionnaires est complexe et le cadre légal et réglementaire a connu des évolutions dont il importe, pour la bonne compréhension du problème, de retracer les grandes lignes.

A la base, nous trouvons la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques qui stipule, en son article 8, § 1^{er}, les modalités du calcul de la pension de retraite dans le secteur public.

Dans sa rédaction, telle qu'introduite par la loi du 21 mai 1991 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public, l'article 8, § 1^{er} disposait :

« La pension de retraite est liquidée à raison, pour chaque année de service, de 1/60^{ème} du traitement moyen des cinq dernières années de la carrière ou de toute la durée de la carrière si celle-ci est inférieure à cinq ans.

Pour la détermination de ce traitement moyen, il est tenu compte du traitement attaché à la fonction à laquelle l'intéressé a été nommé ainsi que, le cas échéant, *de tout supplément de traitement inhérent à cette fonction.* » Cette rédaction a été revue et complétée par l'article 241 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales et prenant effet au 1^{er} janvier 1999.

⁸⁶ Arrêté du Régent du 15 mai 1949 approuvant le cadre, le barème des rétributions et le statut du personnel de l'OBCE

Pour éviter toute contestation, la nouvelle loi précise clairement que le traitement de référence ne peut jamais être supérieur au traitement fixé dans l'échelle attachée à la fonction dans laquelle l'agent a été nommé à titre définitif (article 231).

Par conséquent, en ce qui concerne les compléments de traitement, la notion de « supplément inhérent à la fonction » introduite par la loi du 21 mai 1991 est abandonnée (article 241).

Le nouveau texte de l'article 8, § 1^{er} de la loi du 21 juillet 1844 est rédigé comme suit :

« La pension de retraite est liquidée à raison, pour chaque année de service, de 1/60^{ème} du traitement de référence.

Le traitement de référence est le traitement moyen des cinq dernières années de la carrière ou de toute la durée de la carrière si celle-ci est inférieure à cinq ans. Ce traitement moyen est établi sur la base des traitements tels qu'ils sont fixés dans les échelles de traitement attachées aux fonctions dans lesquelles l'intéressé a été nommé à titre définitif. »

Plus loin dans le même paragraphe, le texte légal aborde le cas des suppléments de traitements :

« Pour la détermination du traitement de référence visé à l'alinéa 2, il est, le cas échéant, également tenu compte des suppléments de traitement définis au § 2 qui sont attachés aux fonctions dans lesquelles l'intéressé a été nommé à titre définitif (...). Ces suppléments sont pris en compte pour les périodes durant lesquelles ils ont été effectivement accordés et à concurrence du ou des montants octroyés au cours de ces mêmes périodes. »

Lors de la discussion du projet de loi, le Gouvernement a expliqué que son intention était de freiner l'octroi de suppléments ou la majoration de suppléments déjà accordés. C'est pourquoi il a décidé d'une part, *d'énumérer de manière exhaustive*, dans une liste limitative, les suppléments de traitement qui peuvent entrer dans le calcul de la pension et d'autre part, de subordonner tout ajout à cette liste à un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

En ce qui concerne les agents nommés transférés de l'OBCE à « Export Vlaanderen », le Gouvernement flamand a adopté, le 22 septembre 2000, un arrêté portant organisation du nouvel organisme public régional et règlement spécifique du statut du personnel.

Dans ce nouveau règlement, la partie variable de la rémunération (le supplément de traitement des agents de l'OBCE) a été supprimée et remplacée par une allocation annuelle.

En principe, pour garantir la prise en compte de cette allocation dans le calcul de la future pension des agents affectés à « Export Vlaanderen », le Gouvernement flamand devait demander au Conseil (fédéral) des ministres d'approuver son ajout à la liste des suppléments contenue à l'article 8, § 2 de la loi du 21 juillet 1844 par le biais d'un arrêté royal.

A notre connaissance, le Gouvernement flamand n'a jamais demandé cette approbation.

Dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 septembre 2000, il est précisé ce qui suit :

Article XV 5, § 4 : « L'allocation annuelle constitue un supplément de traitement inhérent à la fonction, au sens de l'article 8, § 1^{er}, 2^{ème} alinéa, de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, tel qu'il était rédigé avant sa modification par l'article 231 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales ».

Toutefois, la formulation choisie, faisant référence explicite à une disposition modifiée entretemps, n'a pas eu par la suite l'effet escompté.

Le SdPSP, lors du calcul d'une pension du secteur public, doit appliquer la réglementation de pension qui est en vigueur au moment de la mise à la pension et non pas une réglementation ayant cessé depuis longtemps de s'appliquer.

Or, il est indubitable que le supplément de pension accordé par « Export Vlaanderen » ne fait pas partie de la liste des suppléments de traitement que la loi du 21 juillet 1844 permet de prendre en compte dans le calcul de la pension.

Il faut également relever le fait que la réglementation de pension des communautés et régions est (toujours à ce jour) une compétence fédérale. Ceci explique aussi pourquoi le pouvoir d'apporter des modifications à la liste des suppléments de traitement est confié exclusivement au Roi.

Conclusion

C'est à bon droit que le SdPSP refuse de tenir compte du supplément de traitement dont a bénéficié Madame Demot sous la forme d'une allocation spéciale.

La pension de retraite de l'intéressée doit être calculée uniquement sur le traitement moyen des 5 dernières années de sa carrière, tel que fixé dans les échelles de traitement attachées aux fonctions pour lesquelles elle a été nommée à titre définitif.

La seule solution à ce problème consisterait à faire inscrire le supplément de salaire dans la liste figurant à l'article 8, § 2 de la loi du 21 juillet 1844.

Ce dossier illustre l'importance d'une bonne collaboration et coordination entre les différents niveaux de pouvoir. Ce qui est décidé à un niveau peut avoir des implications à un autre niveau.

La réglementation des pensions est de la compétence du pouvoir fédéral : il est donc nécessaire que les entités fédérées veillent à y faire inclure leurs décisions en matière de traitements et allocations des membres de leur personnel. Sans quoi ceux-ci pourraient avoir des mauvaises surprises au moment du calcul de leurs pensions.

Demande d'estimation de pension dans le secteur public par un travailleur âgé encore occupé à temps plein dans le secteur privé – Réticences du SdPSP à la satisfaire vu que le demandeur pourrait déjà solliciter immédiatement l'octroi de sa pension du secteur public

Dossier 15360

Les faits

En juin 2008, Madame Deltour atteint l'âge de 60 ans. Après une carrière d'une durée de 20 ans comme enseignante nommée à titre définitif, elle a arrêté de travailler pendant une dizaine d'années. Depuis 2000, elle a repris un travail à temps plein dans le secteur privé.

Elle souhaiterait prendre sa retraite dès que possible, mais avant de franchir ce pas, elle a besoin de connaître les montants de pension auxquels elle pourrait prétendre. On lui conseille de demander les estimations de ses futures pensions aux organismes compétents (ONP et SdPSP), ce qu'elle fait en juillet 2008.

Du côté du régime des travailleurs salariés, elle obtient rapidement son calcul. Mais vu le peu d'années prestées (9 ans), le montant estimé est assez modeste. Elle attend donc de recevoir le calcul de la pension du secteur public pour avoir une vue complète de sa situation.

Mais du côté du SdPSP, cela coince. En septembre 2008, une lettre lui est adressée par ce service, et en lieu et place du calcul espéré, elle est simplement invitée à introduire sa demande de pension auprès du Ministère de la Communauté française.

Pour expliquer sa réaction, le SdPSP avance le fait que la législation de pension du secteur public prévoit que les agents nommés à titre définitif peuvent prétendre au bénéfice d'une pension de retraite le 1^{er} jour du mois qui suit leur soixantième anniversaire, à condition de justifier de plus de 5 années de services et d'avoir terminé leur carrière après le 31 décembre 1976.

En somme, le service de pension considère qu'il est superflu de fournir à Madame Deltour une estimation de sa pension, dès lors qu'elle se trouve déjà dans les conditions légales requises pour partir en pension. L'ouverture d'un dossier de pension proprement dit lui semble donc la solution adéquate.

Mais l'intéressée ne comprend pas bien ce refus et de plus, ce que propose le SdPSP ne lui convient pas pour plusieurs raisons.

Commentaires

Primo, le SdPSP ne tient pas compte du fait que Madame Deltour est sous contrat d'emploi dans le secteur privé. En fait, le but de sa demande d'estimation de pension était aussi de savoir si elle réunissait les conditions requises pour bénéficier de la pension anticipée dans le secteur privé. Or dans celui-ci, la législation

prévoit que la pension de travailleur salarié peut prendre cours à l'âge de 60 ans au plus tôt, pour autant que la carrière comporte impérativement un minimum de 35 années de travail tous services confondus, chaque année devant correspondre à un tiers de temps plein au moins.

Compte tenu du fait que l'intéressée ne prouve que 9 années de travail comme salariée, elle a impérativement besoin de connaître avec précision la carrière reconnue dans le secteur public, pour vérifier si sa carrière globale atteint déjà ou pas la limite des 35 années de prestations.

Secundo, même si la loi permet, de manière limitée, le cumul entre pension de retraite et revenu d'activité professionnelle, Madame Deltour n'est pas assurée qu'il sera intéressant pour elle de bénéficier de la pension du secteur public tout en continuant à travailler.

En effet, l'intéressée bénéficie de salaires relativement élevés. Même en supposant qu'elle réduise fortement son temps de travail (ce qu'elle n'est pas sûre d'obtenir de son employeur), ses revenus pourraient encore dépasser les montants autorisés en matière de cumul d'une pension avec une activité professionnelle. Et dans l'hypothèse où ces montants seraient effectivement dépassés, elle risquerait de se retrouver avec des revenus très diminués (pas de pension du secteur public et rémunération réduite de travailleur salarié).

Tertio, même si rien n'empêche de demander la pension à charge du Trésor public et d'en refuser momentanément le bénéfice afin de continuer à percevoir l'intégralité de sa rémunération de travailleur salarié, cette solution n'est pas sans risque non plus. En effet, donnant une interprétation stricte du texte légal, le SdPSP considère qu'à partir du moment où la pension du secteur public a été octroyée (avec ou sans paiement), les règles relatives aux limites entre pension et activité sont applicables.

Ainsi, lorsqu'en raison du dépassement de ces limites, la pension octroyée n'est pas payable à la date de la prise de cours, cela ne modifie pas le fait que la pension a déjà pris cours. En conséquence, si un « pensionné », cessant ou limitant une activité non autorisée, décide de demander la mise en paiement de sa pension du secteur public au beau milieu d'une année civile, le SdPSP considérera que pour l'année en cours, les limites du cumul avec une activité professionnelle ont déjà été dépassées, et n'autorisera pas le paiement de la pension avant le début de l'année suivante. Ce point particulier fait l'objet d'un commentaire séparé dans la présente section (pp. 81-87).

Lors de notre intervention auprès du SdPSP, nous avons insisté sur ces trois aspects afin de le convaincre d'établir quand même une estimation de pension en faveur de Madame Deltour.

Le SdPSP ayant admis nos arguments, il a accepté de traiter la demande de l'intéressée. Mais comme la carrière d'enseignante de celle-ci comprenait des temps partiels et des horaires incomplets, il a fallu compléter d'abord les données manquantes.

Ces données ont été fournies partiellement par Madame Deltour, mais elles manquaient encore de précision pour qu'une estimation fiable pût être établie.

Le SdPSP a finalement contacté lui-même le Ministère de la Communauté française afin d'obtenir la copie du dossier de carrière.

Enfin, le 25 mai 2009, une estimation complète et précise de la pension du secteur public a été établie et envoyée à Madame Deltour.

Conclusion

C'est donc dix mois après sa demande d'estimation que l'intéressée obtient enfin le calcul souhaité. De ce calcul, elle peut tirer plusieurs conclusions quant à sa situation.

D'une part, le montant mensuel qu'elle pourrait obtenir comme pensionnée est largement inférieur à sa rémunération de travailleur salarié. D'autre part, elle ne peut pas obtenir sa pension de retraite de travailleur salarié avant l'âge de 65 ans, car le total de ses deux carrières n'atteint pas le minimum requis des 35 années.

Un cumul entre la pension du secteur public et sa rémunération actuelle de travailleur salarié n'est pas possible, car celle-ci dépasse la limite annuelle autorisée par la loi.

En définitive, Madame Deltour décide de continuer à travailler : elle prendra ses deux pensions en même temps, à 65 ans.

Sur la base de notre enquête, nous arrivons aux conclusions suivantes.

Pour nous, l'attitude adoptée par le SdPSP à la réception de la demande d'estimation de l'intéressée n'était pas adéquate.

Nous comprenons que le service de pension ait attiré l'attention de l'intéressée sur le fait qu'elle pouvait déjà, si elle le souhaitait, introduire une demande de pension dans le secteur public. Mais cette information, utile, ne constituait pas une raison suffisante pour refuser l'établissement d'une estimation.

Le SdPSP ne savait pas si Madame Deltour n'avait pas de bonnes raisons de différer sa demande dans le secteur public ; il aurait pu, par exemple, au moment où il lui donnait ces informations, lui demander si elle maintenait ou pas sa demande d'estimation.

Sur un autre plan, beaucoup de temps a été inutilement perdu, en échanges de courriers entre le SdPSP et l'intéressée, pour réunir tous les éléments nécessaires à l'établissement de l'estimation (carrière, échelles barémiques, ...).

Dans ce contexte, nous nous demandons pour quelle raison le SdPSP n'a pas demandé immédiatement le dossier de carrière auprès du Ministère de la Communauté française.

Il faut remarquer, ici, que le SdPSP est le seul service de pension qui continue à exiger que les données servant à établir l'estimation de pension soient apportées par le demandeur lui-même. Cela est dû en partie au fait qu'il n'existe pas encore actuellement dans le secteur public, contrairement aux autres secteurs, une banque spécifique des données de carrière. Le projet CAPELO (Carrière Publique Electronique) est encore en phase de développement et ne passera en phase opérationnelle que vers la fin de 2010.

Néanmoins, en attendant la concrétisation de ce projet, nous pensons que les principes régissant la bonne conduite administrative voudraient que le SdPSP adopte une attitude encore plus serviable et aide davantage les personnes qui demandent une estimation de leurs droits à réunir les renseignements requis, par exemple en récoltant lui-même auprès des administrations-sources les données manquantes.

Certes, le fait de demander le dossier auprès du Ministère de la Communauté française constitue un travail supplémentaire pour le SdPSP, mais cette étape préliminaire ne permet-elle pas, ultérieurement, d'accélérer le traitement du « vrai » dossier au moment de la prise de cours effective de la pension ?

Lors de l'examen des revenus provenant d'une activité professionnelle autorisée, prendre en compte, ou pas, totalement ou partiellement, le pécule de vacances – Concepts imprécis de « revenu professionnel » « par année civile » – Recommandation générale

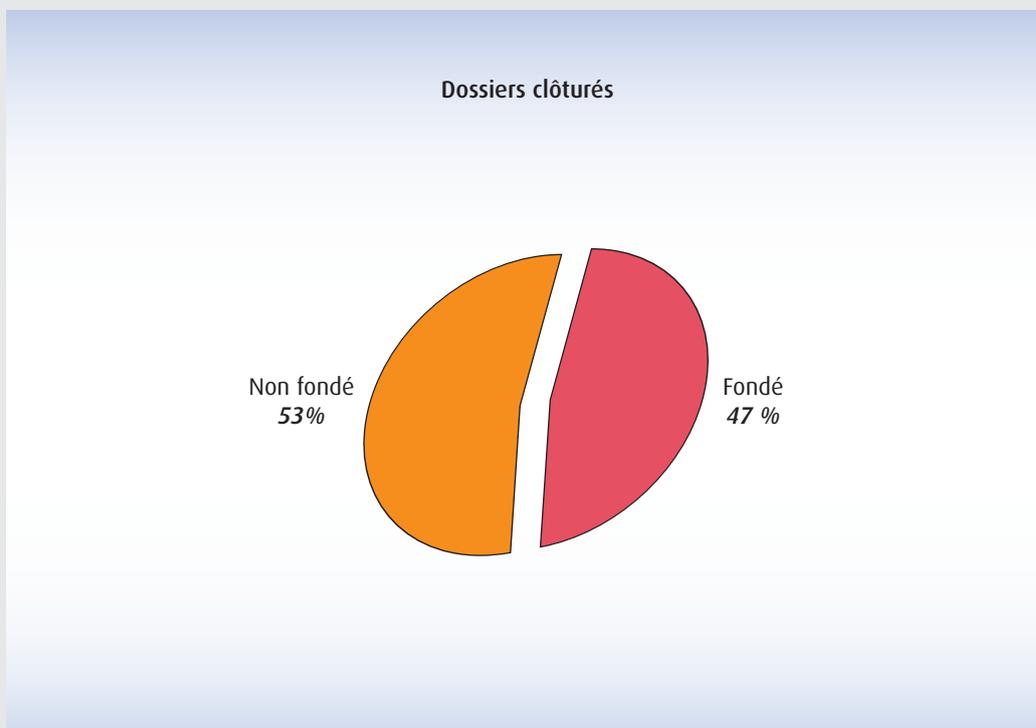
Dossier 15131

Voir la section consacrée au Service d'attribution de l'Office National des Pensions

L'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI)

Ce service de pension examine le droit à la pension des anciens travailleurs indépendants. Comme mentionné plus haut, c'est l'ONP qui assure le paiement des pensions des travailleurs indépendants.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Pension de survie de travailleur indépendant initialement non payable suite à l'application des règles de cumul avec la pension de retraite – Paiement ultérieur rendu possible en raison de l'augmentation des montants de la pension minimum – Suivi d'office du dossier par l'INASTI – Pension de survie remise en paiement avec effet rétroactif à la date à laquelle elle (re)devient payable

Dossier 14529

Les faits

En décembre 1977, Madame Licot avait été admise au bénéfice d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une pension de survie de travailleur indépendant.

Lorsqu'elle a atteint l'âge de 60 ans, en février 1990, elle a obtenu ses pensions de retraite personnelles de travailleur salarié et de travailleur indépendant.

A ce moment, sa situation en matière de pensions de survie a été revue par l'ONP et par l'INASTI. Contrairement au montant de la pension de survie de travailleur salarié, qui pouvait être intégralement maintenu, celui de la pension de survie de travailleur indépendant a été ramené à néant en application de la règle de cumul avec les pensions de retraite et de survie⁸⁷.

Les années passent et en novembre 2007, Madame Licot introduit une demande de révision de ses droits dans le régime des travailleurs indépendants.

⁸⁷ Application de l'article 109 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants

En février 2008, la pensionnée reçoit de l'INASTI une décision par laquelle sa pension de survie de travailleur indépendant est *octroyée* avec effet au 1^{er} décembre 2007, soit le premier jour du mois qui suit celui de la demande.

Elle perçoit alors 81,80 euros en plus par mois. Suite aux différentes augmentations (augmentation de la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants, indexations, ...) ce montant s'élève à ce jour à 117,66 euros par mois.

En y regardant de plus près, on constate toutefois qu'en réalité, c'est déjà depuis le 1^{er} juillet 2000 que le plafond de cumul n'était plus dépassé.

Mais dans ce cas, se demande-t-elle, pourquoi la nouvelle décision de l'INASTI ne prend-elle pas cours à cette date ?

N'obtenant pas de réponse satisfaisante à cette question de la part de l'INASTI, l'intéressée soumet son cas à l'ombudsman.

Commentaires

Dans le régime de pension des travailleurs indépendants, le cumul entre une pension de survie de ce régime et une ou plusieurs autres pensions de retraite et de survie est réglé par les articles 108 et 109 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967.

Le texte légal est rédigé ainsi :

Article 108 : « Lorsque le conjoint survivant peut prétendre, d'une part, à une pension de survie en vertu du régime de pension des travailleurs indépendants et, d'autre part, à une ou plusieurs pensions de retraite ou à des avantages en tenant lieu en vertu du régime de pension des travailleurs indépendants ou d'un ou plusieurs autres régimes de pension, au sens de l'article 19, alinéa 4, de l'arrêté royal n° 72, la pension de survie ne peut être supérieure à la différence entre 110 % de la pension de survie pour une carrière complète fixée par l'article 110 et le montant des pensions de retraite ou des avantages en tenant lieu auxquels le conjoint survivant peut prétendre. »

Article 109 : « Lorsque le conjoint survivant visé à l'article 108 peut également prétendre à une ou plusieurs pensions de survie ou à des avantages en tenant lieu, en vertu d'un ou de plusieurs autres régimes de pension, au sens de l'article 19, alinéa 4, de l'arrêté royal n° 72, la pension de survie *ne peut être supérieure* à⁸⁸ la différence entre d'une part 110 % de la pension de survie pour une carrière complète, fixée par l'article 110, et, d'autre part, la somme des pensions de retraite ou des avantages en tenant lieu, visés à l'article 108, et d'un montant égal à la pension de survie de travailleur indépendant pour une carrière complète, fixée par l'article 110, multiplié par la fraction ou la somme des fractions qui expriment l'importance des pensions de survie dans les autres régimes de pension. »

Dans le cas de Madame Licot, il y a bien eu application de l'article 109, puisque l'intéressée peut prétendre aux autres avantages suivants :

- une pension de retraite de travailleur salarié ;
- une pension de retraite de travailleur indépendant ;
- une pension de survie de travailleur salarié.

Dans le régime des travailleurs salariés, l'article 52, § 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 1967⁸⁹ prévoit la même règle de cumul avec quasi les mêmes mots.

« Lorsque le conjoint survivant peut prétendre, d'une part à une pension de survie en vertu du régime de pension des travailleurs salariés et, d'autre part à une ou plusieurs pensions de retraite ou à tout autre avantage en tenant lieu en vertu du régime de pension des travailleurs salariés ou d'un ou plusieurs autres régimes de pension, la pension de survie ne peut être cumulée avec lesdites pensions de retraite qu'à concurrence d'une somme égale à 110 % du montant de la pension de survie qui aurait été accordée au conjoint survivant pour une carrière complète.

⁸⁸ En néerlandais : « niet meer belopen dan »

⁸⁹ Arrêté royal portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

Lorsque le conjoint visé à l'alinéa 1^{er} peut également prétendre à une ou plusieurs pensions de survie ou à des avantages en tenant lieu au sens de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, la pension de survie *ne peut être supérieure* à la différence entre, d'une part 110 % du montant de la pension de survie pour une carrière complète, et, d'autre part la somme des montants des pensions de retraite ou des avantages en tenant lieu visés à l'alinéa 1^{er}, et d'un montant égal à la pension de survie de travailleur salarié pour une carrière complète, multiplié par la fraction ou la somme des fractions qui expriment l'importance des pensions de survie dans les autres régimes de pension à l'exclusion du régime des travailleurs indépendants. »

Les textes légaux des deux régimes prévoyant une règle de cumul identique, on pourrait donc s'attendre à ce que la pratique administrative des services de pensions le soit également. Or, notre enquête a montré que ce n'était pas le cas.

Quand il s'agit d'un cumul entre une pension de survie de travailleur salarié et une ou plusieurs autres pensions de retraite ou de survie, et que ladite pension de survie est déclarée non payable suite à l'application de la règle prévue à l'article 52, l'ONP assure d'office le suivi du dossier selon les modalités suivantes.

1^{er} cas : la pension de survie a été accordée sans application des conventions européenne ou bilatérales.

Si la pension de survie de travailleur salarié est ramenée à néant en application de la règle de cumul, le plafond de cumul et la pension de survie sont recalculés lors de chaque adaptation des pensions. Le paiement est repris automatiquement à partir du moment où la pension de survie redevient payable. Il n'est pas nécessaire de prendre une nouvelle décision d'octroi.

2^{ème} cas : la pension de survie a été accordée *avec* application des conventions européenne ou bilatérales.

Si la pension de survie de travailleur salarié est ramenée à néant en application du cumul, le plafond de cumul et la pension de survie ne sont pas recalculés lors des adaptations des pensions (belges ou étrangères). Le paiement de la pension de survie n'est pas repris. L'ONP estime en effet que l'article 51 du Règlement européen 1408/71⁹⁰ ne lui permet pas de faire l'adaptation sans nouvelle demande lorsque la pension passe d'un montant nul à un montant allouable.

Dans la plupart des cas, l'ONP assure donc le suivi de l'évolution du montant de la pension de survie, sans qu'une nouvelle demande de la part du pensionné soit requise.

L'INASTI, en revanche, à partir de textes légaux identiques à ceux en vigueur dans le régime des travailleurs salariés, ne revoit le calcul de la pension de survie de travailleur indépendant qu'après une nouvelle demande.

Pour argumenter sa propre interprétation de la loi, l'INASTI avance les éléments suivants.

Lorsque le droit à la pension de survie est une première fois refusé et qu'il devrait être octroyé ultérieurement, suite à une augmentation de la pension minimum, cela impose à l'Institut de prendre une nouvelle décision d'octroi.

Il s'ensuit qu'une décision constatant qu'aucun montant de pension de survie n'est payable est – selon l'INASTI – une décision de rejet et cette décision ne peut être revue que s'il existe une base légale ad hoc dans la réglementation de pension.

De plus, selon l'INASTI, la date de prise de cours d'une nouvelle décision est directement déterminée soit par la date de la demande de pension soit par un fait nouveau qui provoque un examen d'office. Ces cas sont repris dans les textes légaux de façon limitative. L'INASTI est d'avis qu'il ne peut donc pas prendre une nouvelle décision suite au simple fait qu'un certain montant évoluerait dans le futur.

L'INASTI interprète les textes légaux d'une manière telle qu'une nouvelle décision d'octroi paraît nécessaire ; or, ils peuvent tout aussi bien être interprétés dans un autre sens. Et de fait, dans celui qu'a adopté l'ONP, sur la base de textes similaires, une nouvelle décision n'est pas du tout nécessaire.

⁹⁰ Les conventions bilatérales contiennent toutes les mêmes dispositions que celles de l'article 51 du Règlement européen.

L'interprétation de l'ONP, qui rejoint la nôtre, assimile l'expression littérale utilisée par le texte légal « ne peut être supérieure à » comme équivalant à « ne peut être payée », de sorte que la règle de cumul peut être considérée comme relevant d'une décision de paiement, et non pas d'une décision d'octroi.

Dans cette interprétation, le pensionné ne doit pas lui-même suivre sa propre situation de pension, ce qui selon nous est impossible. Telle ne pouvait pas être non plus la volonté du législateur.

Dès lors, ne s'impose-t-il pas d'interpréter la législation dans le sens que la responsabilité du suivi de ces situations spécifiques repose exclusivement dans le chef de l'administration ?

A l'appui de cette vision, on peut renvoyer à l'apparition de plus en plus fréquente dans la doctrine du constat que la sécurité sociale est un service public qui a pour tâche d'exécuter la loi correctement et complètement. Les charges qui s'ensuivent et les efforts qui doivent être déployés pour atteindre ce résultat ne peuvent pas reposer sur les seules épaules des citoyens. Au contraire, ils doivent en principe être supportés par les institutions qui ont la charge d'appliquer la loi.

Dans diverses réformes de la réglementation de pension, intervenues ces dernières années, on retrouve cette tendance : par exemple, l'octroi d'office des droits de pension et la polyvalence des demandes de pensions.

L'article 8 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social, qui stipule que les prestations sociales sont octroyées d'office chaque fois que cela est matériellement possible, pourrait également cadrer avec cette vision.

Conclusion

L'INASTI revoit la pension de survie de Madame Licot avec effet rétroactif. Le montant d'arriérés payés à Madame Licot s'élève à 2.825,30 euros. De plus, elle bénéficie dorénavant de sa pension de survie qui s'élève actuellement à 117,66 euros.

Finalement, convaincu par nos arguments, l'INASTI change sa pratique et décide de revoir d'office le calcul de la pension de survie de travailleur indépendant dans tous les cas où cela est matériellement possible.

De cette manière, les pratiques de l'ONP et de l'INASTI sont harmonisées, et ce dans un sens favorable aux intérêts des pensionnés.

Pour ce faire, l'INASTI va prendre contact avec l'ONP. Au moment de clôturer ce rapport annuel (31 décembre 2009), il n'y a pas encore eu de discussions concrètes avec l'ONP dans le cadre des nouveaux examens et des nouveaux calculs des pensions de survie de travailleur indépendant qui ont été refusées dans le passé en application des règles de cumul en vigueur.

Selon l'INASTI, une réflexion complémentaire est nécessaire pour avoir une vue complète de tous les cas possibles. A partir de là, il faudra déterminer d'une part, quels dossiers pourront être revus automatiquement et d'autre part, quel modus operandi sera choisi pour le futur.

Pour les cas du passé qui ne peuvent pas être retrouvés par l'ONP⁹¹, l'INASTI essaiera de les détecter par ses propres moyens.

L'INASTI nous a fait savoir que les discussions avec le fournisseur des applications informatiques seront reprises dès que possible en vue de mettre à la disposition des gestionnaires de dossiers, à partir de ces applications, les données relatives aux pensions de survie de travailleur indépendant refusées dans le passé.

Entretemps, il reste naturellement la possibilité (pour les anciens cas) que les pensionnés concernés introduisent une demande de révision de leur dossier par lettre, fax ou courriel, et même sur la base d'un simple appel téléphonique.

⁹¹ Par exemple, les pensions de survie spécifiques qui n'ont jamais été octroyées, compte tenu de l'existence d'une pension de retraite ayant pris cours antérieurement et dont le montant excédait le plafond de cumul.

Comparaison des droits de pension calculés sur la base de la carrière personnelle comme travailleur indépendant avec ceux allouables dans le régime salarié à titre de conjoint divorcé – Difficultés techniques entraînant des retards dans le traitement de certains dossiers – Problème examiné par un groupe de travail commun ONP – INASTI

Dossiers 15122 – 15852 – 15810 – 16590 – 16619 – 17279

Les faits

Madame Nowé bénéficie d'une pension de retraite et d'une pension de retraite d'épouse divorcée dans le régime des travailleurs salariés. Elle peut prétendre également à une pension de retraite dans le régime des travailleurs indépendants.

Sa carrière personnelle d'indépendante couvre la même période que celle où des droits lui sont ouverts à titre d'ex-conjointe d'un travailleur salarié.

Comme la législation ne permet pas le cumul, pour une même année, d'une pension personnelle de travailleur indépendant et d'une pension de conjoint divorcé de travailleur salarié, l'INASTI doit effectuer une comparaison entre les années octroyées dans les deux régimes et déterminer les années qui peuvent être prises en compte par le régime des indépendants. Seules les années qui sont plus avantageuses dans ce dernier régime peuvent être octroyées par l'INASTI. Les autres sont maintenues dans le régime des salariés.

En dépit du fait que l'INASTI étudie son dossier depuis août 2008, neuf mois plus tard, l'intéressée ne perçoit toujours qu'une pension de retraite provisoire de travailleur indépendant. Le service de pensions n'est pas encore en mesure de fixer ses droits définitifs.

Dans un autre dossier, la même situation se représente, avec l'inconvénient supplémentaire que l'intéressé est privé pendant plus d'un an du bonus de pension auquel il a droit. Suite à notre intervention, cet avantage est accordé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008 et les arriérés sont payés en mai 2009.

Dans un troisième cas, aucune pension de retraite, ni provisoire ni définitive, n'est payée par l'INASTI. Le demandeur reste sans nouvelles de son dossier durant des mois et estime qu'il devrait obtenir au moins des explications ou des excuses, voire même des intérêts.

Une fois encore, suite à notre intervention, l'intéressé a été informé par l'INASTI du fait que la pension de retraite de conjoint divorcé dans le régime salarié était probablement plus avantageuse que la pension de retraite de travailleur indépendant pour les périodes concomitantes, ce qui ne permettait pas d'octroyer cette dernière.

Commentaires

L'article 3, § 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 prévoit que le bénéficiaire d'une pension de retraite de travailleur indépendant qui, pour une même année, peut prétendre à une pension de retraite plus importante à titre de conjoint divorcé dans le régime des travailleurs salariés, est censé renoncer à la pension de retraite se rapportant à cette année, lorsque le résultat est plus avantageux pour lui.

L'application de cet article n'est pas simple. D'une part, elle nécessite des contacts suivis entre l'ONP et l'INASTI durant l'instruction des demandes. La comparaison s'effectue seulement lorsque l'ONP a procédé au calcul des droits à la pension de conjoint divorcé.

D'autre part, l'application de cet article entraîne dans certains cas une cascade de décisions. Nous pensons au cas où la solution la plus avantageuse est celle qui permet l'octroi de la pension minimum limitée : cet octroi ne peut être empêché ni par le maintien d'un nombre d'années insuffisant dans le régime indépendant ni par le maintien d'un montant trop élevé dans le régime salarié.

De plus, à partir du moment où le nombre total des années de carrière relevant des deux régimes de pensions dépasse la carrière complète et qu'une limitation à l'unité est d'application, l'INASTI doit tenir compte de divers paramètres qui peuvent encore compliquer les résultats de la comparaison.

L'INASTI a admis que des problèmes informatiques ne permettaient pas de traiter certains dossiers au moyen de l'application pension. L'Institut ajoute néanmoins qu'il ne s'agit pas tant d'un problème informatique, mais plutôt du fait que la comparaison des années ouvrant le droit à une pension de retraite de travailleur indépendant avec celles ouvrant concomitamment un droit à la pension de conjoint divorcé de

travailleur salarié ne va pas de soi. Selon l'INASTI, ce n'est naturellement pas le but de rendre nécessaire des interventions manuelles pour prendre une décision ou pour faire un calcul de pension.

L'INASTI a donc reconnu l'existence du problème mais il en minimise l'importance en affirmant qu'il ne concernerait qu'un nombre limité de dossiers (seulement une dizaine pour l'ensemble des bureaux régionaux). Dans la plupart des cas, c'est-à-dire chaque fois que cela est possible, une décision provisoire est prise en matière de pension de retraite personnelle⁹².

L'INASTI nous a assuré, par ailleurs, que les services en charge des dossiers respecteraient les obligations découlant de la Charte de l'assuré social et en particulier, qu'ils veilleraient à avertir les personnes concernées des obstacles qui empêcheraient la clôture définitive de leur dossier de pension. Le cas échéant, des excuses seraient présentées.

Sur le fond, pour trouver une solution pratique et durable aux problèmes posés par la comparaison des droits, l'ONP et l'INASTI ont constitué un groupe de travail.

Conclusion

Des discussions sont en cours à ce propos entre les organismes de pensions afin d'aboutir à une solution au problème évoqué.

A la date de clôture de notre Rapport annuel, le groupe de travail n'a pas encore remis ses conclusions.

En effet, la comparaison a dans certains cas pour conséquence de nécessiter un échange poursuivi de renseignements entre l'ONP et l'INASTI dont il résulte que, à chaque échange, l'autre institution doit calculer un nouvel octroi.

Ce n'est donc pas toujours évident de faire une telle comparaison.

Nous continuons de suivre la question et nous y reviendrons éventuellement dans un prochain Rapport annuel.

Paiement de cotisations volontaires de régularisation en vue de l'assimilation des périodes d'études – Révision d'office des droits à la pension non prévue par la législation – Instruction uniquement possible sur demande expresse – Recommandation générale

Dossier 16872

Les faits

Monsieur Harcourt atteint l'âge de la pension (65 ans) en juillet 2008 et ses droits à la pension de retraite de travailleur indépendant sont examinés d'office par l'INASTI.

Dans le régime des travailleurs indépendants, il a payé les cotisations sociales correspondant à une activité principale pendant 38,25 ans. Sur la base de cette carrière, il peut bénéficier d'une pension de retraite d'un montant annuel de 10.346,95 euros.

Le 26 septembre 2008, la pension de retraite est notifiée, mais déclarée non payable étant donné que Monsieur Harcourt poursuit une activité professionnelle dont les revenus dépassent les montants maximums autorisés.

En parallèle, l'INASTI examine la possibilité d'assimiler sa période d'études (janvier 1963 à juin 1969) à une période d'activité en qualité de travailleur indépendant. Le 28 juillet 2008, l'Institut lui fait savoir que cette période peut être assimilée moyennant le paiement d'une cotisation de régularisation d'un montant unique de 2.419,56 euros.

S'il paye ce montant, sa carrière de travailleur indépendant sera portée à 44,75 années et le montant de sa pension en sera augmenté de 846,42 euros par an.

⁹² Nous avons examiné le cas où l'INASTI n'a pas pris une décision provisoire. Après vérification manuelle par l'INASTI, il s'est avéré que dans ce dossier toutes les années d'indépendant à titre personnel sont les mêmes que celles qui peuvent être octroyées à titre de conjoint divorcé dans le régime salarié. Ces dernières sont toutes plus avantageuses pour l'intéressée. Il n'y aurait donc pas d'octroi possible en régime d'indépendant.

Monsieur Harcourt accepte la proposition et paye la somme demandée à sa caisse d'assurances sociales le 12 septembre 2008.

Compte tenu de cette régularisation, il souhaite qu'un nouveau calcul de pension lui soit adressé, reprenant le montant allouable définitif, années d'études comprises.

Ne parvenant pas à obtenir satisfaction, il demande l'intervention du Médiateur.

Commentaires

Tout d'abord, nous devons souligner que l'intéressé a adressé par erreur sa demande de calcul rectificatif à l'ONP. Or, seul l'INASTI est compétent en matière d'octroi des pensions dans le régime des travailleurs indépendants ; c'est donc à lui qu'il convient de demander une nouvelle décision de pension.

Dans ce cas précis, les démarches en vue d'obtenir un nouveau calcul de pension, après la régularisation de la période d'études, ne peuvent être traitées par l'administration comme une simple demande d'estimation des futurs droits à la pension.

En effet, le texte légal régissant la matière des estimations de pension dispose qu'une demande d'estimation des futurs droits à la pension est irrecevable dès lors que, suite à une demande ou un examen d'office, le droit à la pension du demandeur est ou a été examiné sur le fond par une institution⁹³.

Par ailleurs, il n'y a pas, dans la législation des pensions du régime des travailleurs indépendants, de disposition contraignante qui enjoindrait à l'INASTI de prendre d'office une nouvelle décision de pension lorsque l'intéressé a effectué le paiement de cotisations *volontaires*, comme le sont les cotisations de régularisation des périodes d'études.

En effet, selon les dispositions légales⁹⁴, l'Institut national prend d'office une nouvelle décision lorsque « la régularisation de cotisations, conformément à l'article 15, a une incidence sur le droit aux prestations. La nouvelle décision prend cours le premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'apurement de la dette est effectif ».

La référence explicite à l'article 15 de l'arrêté royal n° 72 réduit la portée de ces dispositions, puisque sont visées ici uniquement les cotisations *obligatoires* dues en vertu des dispositions organisant le statut social des travailleurs indépendants.

Pour tout versement de cotisations volontaires (non obligatoires), l'organisme de pension ne peut prendre une nouvelle décision qu'après réception d'une (nouvelle) demande de pension de l'intéressé. La décision, dans ce cas, prend effet au plus tôt au premier jour du mois suivant celui au cours duquel la demande a été introduite.

Dans le dossier de Monsieur Harcourt, il y a bien eu demande de nouveau calcul de pension, mais celle-ci a été faite par lettre et par téléphone. Elle ne constitue pas une demande de pension valide. Pour être recevable, la demande doit obligatoirement être introduite auprès de l'administration communale du lieu du domicile ou en se rendant en personne dans un bureau de l'INASTI.

Ce n'est donc que lorsque la demande de pension aura été introduite dans les formes légales que l'INASTI sera obligé de prendre une nouvelle décision et de procéder à un nouveau calcul en tenant compte de la régularisation des périodes d'études.

Introduite dans les formes prescrites, la nouvelle demande sera examinée sur la base de l'élément nouveau que constitue la régularisation par des cotisations volontaires.

Conclusion 1

Si Monsieur Harcourt suit la procédure décrite ci-dessus, il obtiendra sans difficulté le nouveau calcul de ses droits à la pension après régularisation de ses périodes d'études.

⁹³ Article 2, § 2 de l'arrêté royal du 26 avril 2007 portant exécution de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations

⁹⁴ Article 154, 7° de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants

Il n'a pas pu recevoir ce calcul auparavant, car d'une part, il s'est adressé au mauvais service (il a contacté l'ONP au lieu de l'INASTI) et d'autre part, il n'a pas respecté les formalités prévues par la loi, à savoir une demande via la commune ou une demande sur place à l'INASTI.

Dans son cas personnel, ces erreurs ne prêtent pas à conséquence : en effet, la pension de retraite de Monsieur Harcourt n'a pas encore été mise en paiement, car il exerce encore une activité professionnelle non autorisée. La nouvelle décision, ne produira ses effets qu'au moment où l'intéressé aura cessé toute activité ou aura réduit celle-ci de manière à ce que les revenus ne dépassent plus les limites annuelles autorisées.

Mais il en irait tout autrement dans l'hypothèse où la pension de retraite aurait déjà pris cours. Car alors, la nouvelle demande sortirait ses effets au premier jour du mois suivant celui au cours duquel elle a été introduite.

Prenons le cas fictif d'une pension de retraite de travailleur indépendant prenant effet au 1^{er} août 2009. Si les cotisations de régularisation des périodes d'études sont payées par le travailleur à sa caisse d'assurances sociales courant septembre 2009, le montant de la pension peut en principe être revu à partir du 1^{er} octobre 2009. Mais si l'intéressé ne demande pas immédiatement la révision de ses droits et introduit, par exemple, sa demande en novembre 2009, il n'aura droit à son nouveau montant de pension qu'à partir du 1^{er} décembre 2009. Cette personne aura donc « perdu » son supplément de pension pendant deux mois.

Pour pallier cet inconvénient, et en même temps aligner les dispositions sur celles qui concernent les régularisations de cotisations obligatoires, et qui présentent l'avantage majeur de ne pas exiger une démarche expresse du pensionné pour entraîner la révision du dossier de pension, il serait opportun de modifier sur ce point la réglementation.

Conclusion 2

Ce qui est dit ici des périodes assimilées aux périodes d'activité par le paiement volontaire de cotisations de régularisation vaut aussi pour les périodes dont l'assimilation n'est pas subordonnée au paiement de cotisations : périodes de maladie ou d'invalidité, différentes périodes liées au service militaire ou au service civil de remplacement au service militaire, périodes de détention provisoire non suivie de condamnation.

Nous pensons aux cas, rares il est vrai, où pour l'une de ces périodes, l'assimilation ne serait accordée que postérieurement à la première mise en paiement de la pension. Ceci peut se produire, par exemple, lorsqu'une décision judiciaire vient corriger une première décision de refus de l'assimilation prise par l'administration, sans toutefois qu'il y ait un recours judiciaire contre la décision de pension elle-même.

La révision du dossier ne pourra se faire que sur demande dans certains cas.

Et même si, dans ces cas selon une pratique administrative constante, la nouvelle décision de pension prendra toujours effet à la date de la prise de cours initiale de la pension, nous pensons qu'il serait opportun, pour éviter tout retard, de compléter également la législation pour ce qui concerne les périodes susceptibles d'être assimilées « gratuitement ».

C'est pourquoi nous formulons la recommandation suivante.

Recommandation générale

En vertu du règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, l'INASTI est tenu de prendre une décision d'office lorsque la régularisation de cotisations sociales a une incidence sur le droit aux prestations.

Dans sa formulation actuelle, l'article 154, 7^o de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 ne vise que les cotisations obligatoires prévues au statut social des travailleurs indépendants.

Pour les autres types de cotisations de régularisation, telles que les cotisations volontaires ouvrant le droit à l'assimilation des périodes d'études à des périodes d'activité et dont le paiement est intervenu alors que la décision définitive de pension a déjà été notifiée, il n'y a pas d'examen d'office : une demande expresse est nécessaire.

La demande est par ailleurs également nécessaire lorsqu'une décision octroie, après la prise de cours effective de la pension, une assimilation non subordonnée au paiement de cotisations.

Afin de mettre fin à cette différence de traitement non justifiée, le Collège des médiateurs recommande aux autorités compétentes d'adapter le texte légal précité et d'inclure dans la procédure de décision d'office tous les cas où le paiement de cotisations sociales, ainsi que ceux où une décision tardive d'assimilation non subordonnée à un paiement de cotisation, a une incidence sur le droit aux prestations.

En attendant cette adaptation légale, les institutions compétentes (caisses d'assurances sociales, l'INASTI) sont invitées à dispenser aux personnes concernées toutes les informations utiles quant aux démarches qu'elles doivent encore accomplir après le paiement des cotisations de régularisation volontaires ou l'octroi tardif d'une assimilation « gratuite ».

Résidents à l'étranger – Authentification des données du formulaire de demande de pension – Validation par l'autorité municipale du lieu de résidence – Extension à tous les pays de l'EEE et aux pays ayant conclu une convention bilatérale avec la Belgique

Dossier 16586

Les faits

Madame Pozatto réside en Suisse, d'où elle introduit, en avril 2009, une demande de pension de retraite de travailleur salarié et de travailleur indépendant.

La lettre d'accompagnement du formulaire de demande de pension qui est envoyé à l'intéressée par l'INASTI au début mai 2009 mentionne ce qui suit :

« Ce document, dûment complété, daté et signé, doit être présenté à l'autorité diplomatique ou consulaire compétente la plus proche de votre domicile en vue de la légalisation de votre signature et de la certification des données d'état civil que vous avez fournies. Il vous appartient de présenter à cette autorité tous les documents nécessaires à cet effet. »

Madame Pozatto trouve qu'il s'agit là d'une contrainte excessive. Dans son cas, en effet, le consulat belge le plus proche est à 200 kilomètres de son lieu de résidence.

Elle se demande si une authentification par l'autorité municipale ne serait pas suffisante.

Commentaires

La loi sur les pensions ne prévoit pas explicitement de quelle manière et par quelle instance les documents de demande de pension doivent être certifiés par les personnes résidant à l'étranger.

Dès lors, l'INASTI dispose, à cet égard, d'une certaine latitude au niveau de sa pratique administrative.

Pour les résidents en France, il accepte déjà depuis longtemps que les documents puissent être authentifiés par l'autorité municipale.

La Suisse, pays où réside l'intéressée, est liée à la Belgique par une convention sur la sécurité sociale.

Nous proposons donc à l'INASTI que le formulaire de demande de pension puisse être validé, au choix de l'intéressé, soit par l'autorité diplomatique ou consulaire, soit par l'autorité municipale du lieu de résidence. Cette facilité devrait être offerte aussi bien aux résidents d'un pays appliquant les règlements européens qu'à ceux d'un pays appliquant les règles d'une convention bilatérale signée avec la Belgique.

Conclusion

L'INASTI agréé notre proposition. La pratique administrative consistant à accepter la certification des données du formulaire de demande de pension par l'autorité municipale du lieu de résidence est étendue à tous les pays tombant dans le champ d'application du règlement CEE n° 1408/71 ainsi qu'aux pays liés à la Belgique par une convention de sécurité sociale.

Les personnes concernées seront informées des formalités à accomplir dans la lettre d'accompagnement, qui vaudra également accusé de réception de la demande.

Pensions inconditionnelles – Examen d’office à l’âge de la pension – Pratique améliorée à partir de 2009 via un nouveau système d’échange d’informations entre l’INASTI et les caisses d’assurances sociales

Dossier 15724

Les faits

En novembre 2008, Madame Debilde nous contacte avec une série de questions concernant sa situation en matière de pension. L’une de ses requêtes porte sur ses droits en tant que veuve de travailleur indépendant.

Entre 2000 et 2003, elle avait perçu une pension de survie de travailleur indépendant, mais le paiement de celle-ci avait été suspendu suite à l’octroi d’une pension de retraite anticipée de travailleur salarié.

En septembre 2007, alors qu’elle venait de fêter ses 64 ans (l’âge de pension pour une femme entre 2006 et 2008), l’intéressée avait contacté l’INASTI pour savoir si elle n’avait pas droit à une quelconque prestation à sa charge, mais elle avait reçu une réponse négative.

Commentaires

Après une analyse fouillée du dossier de pension, nous constatons que l’INASTI n’a pas examiné d’office les droits de Madame Debilde à la pension de survie inconditionnelle de travailleur indépendant à l’âge de 64 ans, soit au 1^{er} octobre 2007.

C’est à partir du 1^{er} octobre 2000, suite au décès de son mari, que l’intéressée avait été admise au bénéfice d’une pension de survie de travailleur indépendant. Toutefois, à partir 1^{er} octobre 2003, à l’âge de 60 ans, l’intéressée ayant obtenu une pension de retraite anticipée de travailleur salarié, la pension de survie de travailleur indépendant était devenue non payable en application des règles de cumul en vigueur⁹⁵.

Mais dès le 1^{er} octobre 2007, à l’âge de 64 ans, Madame Debilde avait droit à une pension de survie inconditionnelle du régime des travailleurs indépendants, compte tenu du fait que son époux décédé avait payé avant 1984 des cotisations sociales constitutives d’une rente.

Or, des éléments présents au dossier, il ressort que le montant de la pension inconditionnelle figurait déjà sur un document (précisément sur le « stencil 2B », c’est-à-dire le relevé des cotisations versées à une caisse d’assurances sociales pour travailleurs indépendants) envoyé à l’INASTI en octobre 2003 dans le cadre du réexamen des droits de Madame Debilde à la pension de survie.

À l’époque, lorsque l’INASTI examinait un dossier de pension (sur demande ou d’office), il recevait des caisses d’assurances sociales un « stencil 2B » sur lequel devait figurer le montant allouable de la pension inconditionnelle de retraite ou de survie.

Toutefois, dans certains cas, notamment celui de l’octroi d’une pension de survie à une personne n’ayant pas encore elle-même atteint l’âge de la pension, les caisses d’assurances sociales étaient tenues d’envoyer à l’INASTI un nouveau document, appelé « stencil 2BA », quatre mois avant la date à laquelle la pension inconditionnelle devait prendre cours. De cette manière, l’Institut pouvait avertir à temps la caisse concernée de ce qu’il y avait lieu de faire : autoriser le paiement de la pension inconditionnelle ou au contraire, libérer la caisse de cette obligation.

En pratique, depuis l’instauration en 2004 de l’examen d’office généralisé à l’âge de la pension, c’est quasiment toujours l’INASTI qui assure le paiement (via l’ONP) de la pension inconditionnelle.

Dans le cas de l’intéressée, l’INASTI aurait dû recevoir courant 2007 un « stencil 2BA » relatif à la pension de survie inconditionnelle de Madame Debilde, mais ce ne fut pas le cas. Cette erreur de la caisse d’assurances sociales explique l’absence d’examen d’office des droits de l’intéressée au 1^{er} octobre 2007.

⁹⁵ Article 109 de l’arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants

Conclusion

Dans le cas particulier de Madame Debilde, nous demandons à l'INASTI d'examiner ses droits à la pension de survie inconditionnelle.

Après instruction de son dossier, elle obtient une prestation avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2007. Le montant mensuel accordé s'élève à 36,90 euros par mois. Fin juin 2009, elle perçoit un solde d'arriérés de 774,90 euros.

Sur un plan général, la procédure d'envoi des formulaires stencil 2B et 2BA par les caisses d'assurances sociales a subsisté jusqu'à la fin de l'année 2008.

Depuis le début de l'année 2009, suite à la reprise par l'ONP du paiement de toutes les pensions inconditionnelles⁹⁶, cette procédure a été abandonnée et un nouveau système a été mis au point.

Tous les mois, les caisses d'assurances sociales envoient à l'INASTI un listing reprenant tous les travailleurs indépendants ou ayants droit (veufs, veuves) de travailleurs indépendants qui atteignent l'âge de 65 ans et pour qui des cotisations versées avant 1984 sont constitutives d'une rente inconditionnelle⁹⁷.

Cette liste distingue les montants de pension inconditionnelle de retraite et ceux de pension inconditionnelle de survie.

De cette façon, lorsque les personnes concernées atteignent l'âge de la pension, l'INASTI est en mesure de procéder à la comparaison entre les droits à la pension inconditionnelle et les droits à la pension (éventuellement déjà attribuée).

Reprise du paiement des pensions inconditionnelles de travailleur indépendant par l'ONP à partir de janvier 2009 – Nombreuses vérifications à effectuer avant exécution – Paiements régularisés avec retard – Bénéficiaires peu ou mal informés des implications pratiques de ces changements

Dossiers 16344 – 16542

Voir la section consacrée au Service de paiement de l'Office National des Pensions

Lors de l'examen des revenus provenant d'une activité professionnelle autorisée, prendre en compte, ou pas, totalement ou partiellement, le pécule de vacances – Concepts imprécis de « revenu professionnel » « pour l'année civile » – Recommandation générale

Dossier 15131

Voir la section consacrée au Service d'attribution de l'Office National des Pensions

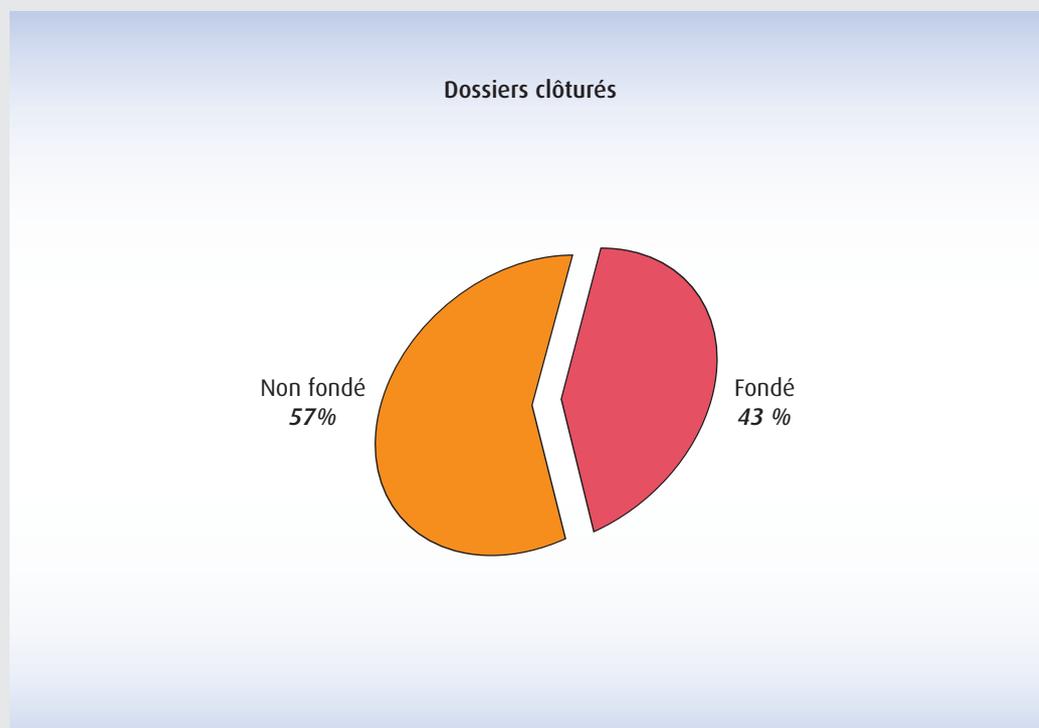
⁹⁶ Pour davantage de détails sur cette opération commune de l'INASTI et de l'ONP, voir le présent Rapport annuel, pp. 77-79

⁹⁷ Cette liste reprend, sans distinction, les personnes non encore bénéficiaires d'une pension et celles bénéficiant d'une pension de retraite anticipée ou d'une pension de survie. Elle ne distingue pas non plus les personnes résidant en Belgique de celles résidant à l'étranger.

Le Service Central des Dépenses Fixes (SCDF)

Ce service de pensions assure le paiement des pensions attribuées par le Service des pensions du Secteur Public.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Calcul du précompte professionnel – Réduction forfaitaire spécifique pour les personnes à charge âgées de 65 ans ou plus – Absence d’un code ad hoc dans les applications informatiques de l’ONP et du SCDF – Problème résolu ou solution pratique d’attente

Dossier 15995

Les faits

Depuis juillet 2008, Madame Piquart, pensionnée du secteur public, a pris en charge sa maman, laquelle est âgée de plus de 65 ans. En août 2008, elle contacte le SCDF pour obtenir la réduction de précompte prévue dans ce cas particulier par le Code des impôts sur les revenus (CIR 92)⁹⁸.

Quelques semaines plus tard, elle reçoit du SCDF un courrier qui l’informe du fait que ce service n’a pas actuellement la possibilité technique d’appliquer à sa pension la diminution de la retenue de précompte professionnel prévue pour la prise en charge d’une personne âgée. Le SCDF ajoute que son service informatique a été averti du problème et qu’il étudiera les possibilités d’adaptation de ses applications.

Madame Piquart déplore cette réponse, qui la prive d’une réduction de 63 euros par mois, et demande l’intervention du médiateur.

Commentaires

Examinons tout d’abord la réglementation relative à cette question.

Le pourcentage de précompte professionnel à prélever sur la pension est établi sur la base des échelles barémiques de précompte professionnel fixées en application des règles prévues par le Code des impôts sur les revenus (CIR 92). Le précompte professionnel est calculé à partir du montant imposable du revenu de pension, c’est-à-dire du montant brut diminué des cotisations sociales.

⁹⁸ Article 136, 2° et 3° du CIR 92

Le barème de précompte professionnel est divisé en deux échelles. L'échelle I est applicable aux personnes isolées (célibataires, veufs, divorcés, séparés de fait, séparés de corps et de biens) ainsi qu'aux retraités mariés ou cohabitants légaux dont le partenaire bénéficie de revenus professionnels propres (sauf si le partenaire ne bénéficie que de revenus limités). L'échelle II est applicable aux pensionnés mariés ou cohabitants légaux dont le partenaire n'a pas de revenu professionnel ou perçoit uniquement des pensions ou rentes inférieures à un montant fixé.

Pour chaque échelle, il existe encore des réductions spécifiques à appliquer, en cas d'enfant(s) à charge par exemple.

Le barème de précompte professionnel prévoit encore des réductions forfaitaires d'impôts pour d'autres personnes à charge et pour invalidité.

Ainsi, le pensionné qui a un parent (voire un grand-parent) de plus de 65 ans à sa charge a droit à une réduction de précompte de 63 euros par mois.

Nos contacts avec le SCDF font apparaître que son système informatique utilise un code fiscal particulier pour chaque situation familiale décrite ci-dessus.

Toutefois, au stade actuel, il n'y a malheureusement plus aucun code disponible pour appliquer la réduction forfaitaire d'impôts pour « senior » à charge. La résolution de ce problème ne sera obtenue que par une adaptation des applications informatiques.

En attendant cette adaptation des programmes, qui peut prendre un certain temps, une solution pratique est proposée, qui consiste à utiliser un code déjà existant (celui d'un pensionné avec deux enfants à charge).

A partir du mois de mai 2009, une réduction forfaitaire de précompte de 84 euros est appliquée sur la pension de Madame Piquart. Le précompte mensuel passe ainsi de 228,90 euros à 144,90 euros par mois.

L'inconvénient de ce système est que la réduction appliquée est supérieure de 21 euros par mois à la réduction normalement due (63 euros). Dès lors, au moment du contrôle par le fisc de la déclaration fiscale de l'intéressée, l'année suivante, le trop perçu de pension risque de lui être réclamé.

Conclusion

Le nombre de dossiers de pension pour lesquels une réduction de précompte professionnel pour personne à charge de plus de 65 ans devrait être appliqué est faible : une dizaine au SCDF et sans doute autant à l'ONP.

Il n'empêche que le Code des impôts prévoyant cette réduction, les services de paiement des pensions sont tenus de l'appliquer, idéalement en adaptant de manière adéquate leurs applications informatiques.

Si cette adaptation se heurte à des obstacles ou ne peut être envisagée à court terme, il est attendu des services de pensions qu'ils trouvent une alternative pratique, fût-ce temporaire, pour répondre aux demandes des pensionnés concernés.

Une solution pratique et temporaire a été trouvée au SCDF.

En novembre 2009, l'ONP a été le premier à trouver une solution définitive en élargissant son code « personnes à charge » à quatre positions (au lieu de trois auparavant). La quatrième position est désormais réservée aux « seniors à charge »⁹⁹.

Effets de la péréquation des pensions du secteur public en janvier 2009 – Montant net de certaines pensions diminué – Adaptation par le SCDF des mentions figurant sur la fiche de paiement

Dossiers 16132 – 16165 – 16587 – 16591

Les faits

Suite à la péréquation des pensions du secteur public intervenue au 1^{er} janvier 2009, la première dans le nouveau système des « corbeilles »¹⁰⁰, nous avons été contactés par plusieurs pensionnés.

⁹⁹ Voir la Note de service de l'ONP n° 2009/14 du 19 novembre 2009

Ils se plaignaient tous du fait que malgré l'application de cette péréquation, le montant net de leur pension avait diminué.

Par exemple, Monsieur Dalemans touchait 1.731,03 euros nets en décembre 2008. En janvier 2009, après la péréquation de sa pension, il ne percevait plus que 1.724,86 euros. Pourtant, la fiche de paiement qui lui avait été envoyée mentionnait que le montant de la pension avait été augmenté de 0,0876 %.

Même constat pour Madame Collin, qui d'un mois à l'autre perdait en net environ 4 euros.

Commentaires

Nous avons vérifié les calculs pour tous les cas qui nous ont été soumis : ils se sont révélés corrects et conformes à la réglementation.

En effet, tous les pensionnés concernés ont bénéficié d'une augmentation du montant brut de leur pension. Les hausses mensuelles sont de quelques euros seulement, vu les faibles pourcentages de péréquation.

Dans les dossiers en question nous avons constaté une augmentation de 1,75 euro à 6,47 euros brut par mois.

Suite à cette péréquation, le SCDF est tenu de recalculer les retenues sur la pension (cotisation AMI, cotisation de solidarité, précompte professionnel).

Dans le cas où le montant imposable passe à une échelle de précompte supérieure (ces échelles augmentent par tranches de 15 euros) le résultat est négatif, c'est-à-dire que le nouveau montant net est inférieur au montant net précédent.

Dans un des cas que nous avons examiné, le montant brut avait augmenté de 1,75 euros et le montant net avait diminué de 4,43 euros.

Conclusion

Le service de médiation ne peut que constater une application correcte de la législation, même si ses effets sont paradoxaux dans certaines situations.

Nous comprenons parfaitement la frustration des pensionnés à qui est annoncée une augmentation de leur pension et qui voient au contraire son montant net diminuer.

A défaut de pouvoir corriger les effets secondaires eux-mêmes, ce qui est impossible sans une modification de la réglementation, nous avons demandé au SCDF d'adapter les textes figurants sur la fiche de paiement pour les rendre plus clairs pour les pensionnés.

Le SCDF, en collaboration avec le SdPSP, a modifié sa communication.

Dorénavant il sera mentionné « Le montant de base de votre pension est majoré du pourcentage mentionné ci-dessus avec effet au ... ».

Nous avons également noté une autre anomalie. D'autres pensionnés se plaignaient du fait que sur la fiche de paiement de la pension du mois de décembre 2008 était annoncée une augmentation suite à la péréquation. Or, le montant de leur pension restait finalement inchangé.

Ceci s'explique par le fait que les pensions payées à terme échu du mois de décembre sont versées au début janvier. Comme la péréquation doit se faire en janvier, le programme informatique a mentionné l'augmentation de la péréquation sur toutes les fiches de paiement.

Mais en réalité, seules les pensions payées anticipativement avaient droit à la péréquation au début janvier, les autres (qui constituent la majorité) n'ont droit à l'augmentation qu'avec le paiement effectué en fin de mois.

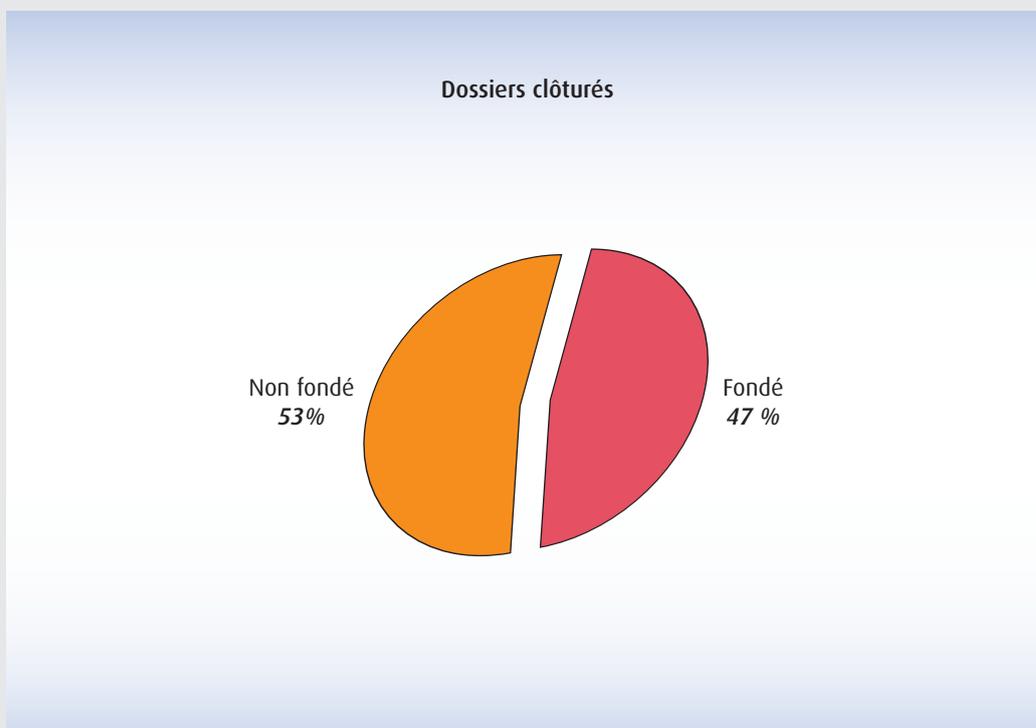
Dans ces cas, le SCDF a également adapté le texte mentionné sur la fiche de paiement : « Etant donné que votre pension est payée à terme échu la majoration ci-dessus sera appliquée sur le montant de base de votre pension lors du prochain paiement, c'est-à-dire fin janvier. »

¹⁰⁰ Réforme introduite par la loi du 25 avril 2007. Chaque pension de retraite ou de survie du secteur public doit désormais être rattachée à une « corbeille » de péréquation, qui correspond à un secteur bien délimité (autorité fédérale, ministères flamands, Région wallonne, Région de Bruxelles-capitale, Communauté française, etc.). Toutes les pensions du même secteur sont péréquées au même moment et en fonction du même pourcentage.

L'Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer, la Société Nationale des Chemins de Fer belges, Ethias, les Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et autres

Ces services de pensions, de moindre taille, peuvent fonctionner à la fois comme services d'attribution et services de paiement.

Résultat final des dossiers clôturés



Dossiers marquants

Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants

Reprise du paiement des pensions inconditionnelles de travailleur indépendant par l'ONP à partir de janvier 2009 – Nombreuses vérifications à effectuer avant exécution – Paiements régularisés avec retard – Bénéficiaires peu ou mal informés des implications pratiques de ces changements

Dossiers 16344 – 16542

Voir la section consacrée au Service de paiement de l'Office National des Pensions

Analyse transversale

Conditions d'accès à la pension minimum différentes selon les régimes de pensions – Application des législations respectives à l'origine de situations paradoxales dans le cas de carrières mixtes – Prévoir une harmonisation des textes propres aux trois régimes pour permettre l'octroi d'un minimum garanti dans le plus grand nombre possible de situations ?

Dossiers 16453 – 16955 – 17017 – 17101 – 17145 – 17215

Cette année 2009, nous avons eu à traiter diverses plaintes qui avaient toutes en commun d'être liées à l'application des minimums garantis de pensions.

Bien que plusieurs régimes différents de pensions soient concernés, nous avons choisi de regrouper l'analyse de ces plaintes sous un même commentaire, ce qui nous permet de développer un thème particulier dans une approche transversale.

Les faits

Première situation

Madame Pochet est pensionnée depuis 2006, année de ses 60 ans. Elle a travaillé dans trois secteurs différents : dans l'ordre chronologique, d'abord dans celui des travailleurs indépendants, ensuite dans celui des travailleurs salariés et enfin dans celui des fonctionnaires.

Elle nous contacte parce que, dans aucun des trois régimes, le minimum garanti de pension ne lui a été octroyé, bien qu'elle ait travaillé pendant plus de 30 ans, quasiment sans interruption de 1962 à 2006.

Dans le régime salarié : L'analyse du dossier montre qu'elle a exercé une activité de travailleur salarié pendant dix mois seulement (de janvier 1985 à octobre 1985). Pour cette très courte carrière, l'ONP lui octroie une pension pour 1/44^{ème}. Le montant accordé est d'à peine 8 euros par mois.

Elle ne répond pas aux conditions requises pour obtenir le minimum garanti mixte de pension dans le régime des travailleurs salariés parce que sa carrière d'indépendante n'apporte pas le complément d'années qui permettrait l'octroi de ce minimum mixte.

Dans le régime indépendant, il n'est pas tenu compte de la carrière du secteur public, elle ne peut pas non plus prétendre à l'octroi de la pension minimum. Et voici pourquoi.

La carrière de travailleur indépendant de Madame Pochet a connu deux périodes distinctes : elle a d'abord été aidante de son mari de 1962 à 1971 et ensuite, à partir d'avril 1971, elle a travaillé comme indépendante à titre personnel. Elle a payé les cotisations pleines jusqu'en décembre 1984. Seule la période courant d'avril 1971 à décembre 1984 peut être reprise dans le calcul de sa pension de retraite, car il n'y a pas eu de paiement de cotisations pour les périodes antérieures (à l'époque, les conjoints aidants n'étaient pas assujettis au statut social).

Finalement, l'INASTI lui octroie une pension calculée sur la base d'une fraction de carrière de 13,75/44^{ème}. Le montant accordé, réduit pour anticipation, avoisine les 125 euros par mois.

Comme elle ne justifie pas une carrière au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète dans l'ensemble des deux régimes, indépendant et salarié, elle n'a pas droit au minimum garanti de pension dans le régime des travailleurs indépendants. Ici, non plus, il n'est pas tenu compte de la carrière du secteur public

Enfin, dans le secteur public : Elle n'a pas droit non plus au minimum garanti de pension. Dans ce secteur, l'accès au minimum garanti de pension n'est possible qu'à partir de 20 années de services dans le seul secteur public, admissibles pour l'ouverture du droit à la pension. Or, Madame Pochet justifie une carrière de 15,82 années seulement dans le secteur public. La pension de retraite, dans ce secteur, dépasse à peine 500 euros.

Au total, malgré une carrière globale de plus de 30 ans, le revenu mensuel de pension de Madame Pochet n'est que de 670 euros environ, tous régimes confondus.

Ceci résulte du fait que dans le secteur public, il n'est pas tenu compte des autres régimes. La carrière dans le secteur public n'est pas additionnée à une carrière dans le secteur privé pour l'octroi du minimum de pension. D'un autre côté, il est bien tenu compte de la pension du secteur privé (entre autres) pour réduire le cas échéant le minimum.

Deuxième situation

Monsieur Ysebaert est mécontent car, bien qu'il ait travaillé en tant que travailleur indépendant pendant 45 ans, la somme de ses pensions reste inférieure au montant de la pension minimum pour une carrière complète de travailleur indépendant.

Au moment de sa mise à la pension, en 1994, les montants de pension, calculés sur la base des rémunérations et des revenus professionnels, respectivement dans le régime salarié et dans le régime indépendant, étaient plus élevés que les montants calculés sur la base des minimums garantis en vigueur dans les régimes respectifs.

Toutefois, suite aux augmentations hors index successives des pensions minimums, le montant minimum dans le secteur indépendant est devenu plus avantageux pour l'intéressé depuis le 1^{er} avril 2003.

A cette date, Monsieur Ysebaert n'a pas droit à la pension minimum en tant que telle (proportionnellement à sa fraction de carrière), mais à un montant minimum limité. En effet, selon la réglementation, la somme du montant alloué de la pension d'indépendant calculé sur la base du minimum garanti et de la pension du secteur salarié ne peut pas dépasser le plafond, égal au montant de la pension minimum allouable pour une carrière complète de travailleur indépendant.

A la suite des hausses hors index répétées de la pension minimum, la somme de ses pensions tombe en dessous du montant minimum indépendant pour une carrière complète à partir du 1^{er} juillet 2008. Dès ce moment, le montant de pension minimum allouable dans le régime indépendant n'est plus plafonné.

Pourtant, le total des montants de pension alloués dans les deux régimes reste inférieur à la pension minimum complète du régime indépendant. Ceci est dû au fait que, lorsque le critère des 2/3 de carrière n'est vérifié, dans le régime salarié, que par la totalisation des carrières dans les deux régimes, le minimum garanti dans le régime salarié (appelé aussi "petit minimum") est moins élevé que la pension minimum du régime indépendant.

Le revenu de pension dont dispose Monsieur Ysebaert pour sa carrière mixte est donc inférieur à celui dont il disposerait s'il avait travaillé dans le seul régime indépendant. Il ressent sa situation comme une discrimination.

Troisième situation

Madame Di Luca est pensionnée pour inaptitude physique dans le secteur public après une carrière de 30 ans à temps partiel (horaire de 3 heures par semaine). Elle n'a pas droit au minimum garanti parce qu'elle n'a pas exercé une fonction à temps plein ou, au minimum, à mi-temps.

Quatrième situation

Monsieur Arnault bénéficie d'une pension de travailleur salarié et de travailleur indépendant. Les deux régimes confondus, sa carrière est complète. Dans le régime salarié, il ne bénéficie cependant que du « petit minimum ». La somme de ses deux pensions est inférieure au minimum indépendant pour une carrière complète. Il ressent, lui aussi, sa situation comme une discrimination.

Cinquième situation

Monsieur Claes a exercé, de 1969 à 1992, des activités de travailleur indépendant. Par la suite, il a simultanément exercé des activités en qualité de travailleur salarié (en moyenne 3 jours par mois). A partir de juillet 1992 et jusqu'en décembre 2003, il n'a plus travaillé que dans le régime des indépendants.

Il bénéficie donc de deux pensions. Sa carrière comme travailleur salarié compte 25 années et est donc insuffisante pour ouvrir le droit au minimum garanti de pension (la carrière doit compter au moins 30 années). De plus, chacune de ces années ne compte qu'une trentaine de journées de travail en moyenne. Sa pension de retraite de travailleur salarié, calculée sur la base de ses revenus professionnels, s'élève à 74,97 euros par mois.

Mais Monsieur Claes a cotisé pendant 34,5 années dans le régime indépendant et la totalisation des années validées dans les deux régimes aboutit à une carrière complète ; le « minimum garanti mixte » peut donc être octroyé dans le régime salarié. Monsieur Claes reçoit finalement 466,42 euro par mois dans le régime salarié. L'augmentation due à l'application de la pension minimum mixte est conséquente.

Pendant l'exercice de ses activités de travailleur indépendant, Monsieur Claes a toujours versé, depuis 1984¹⁰¹, les cotisations maximales.

¹⁰¹ Jusqu'en 1983, la pension est calculée sur la base d'un montant forfaitaire et non sur la base des revenus professionnels retenus pour le calcul des cotisations.

Dans ce régime, il reçoit au départ une pension, calculée sur la base de ses revenus professionnels, de 892,46 euro par mois. Suite à la régularisation de ses années d'études, il obtient une pension d'indépendant de 1.020,85 euro par mois. Ce montant est plus élevé que le montant de la pension minimum.

Toutefois, s'il n'avait pas bénéficié d'une pension de travailleur salarié, les augmentations hors index successives de la pension minimum dans le régime indépendant auraient rendu l'octroi de celle-ci plus avantageux que celui de la pension calculée sur la base des revenus, et ceci, malgré le fait que pendant ses activités, il ait toujours payé des cotisations maximales ; le renversement se serait produit au 1^{er} octobre 2008.

Mais finalement, le montant de la pension minimum, limité par le plafonnement, est moins avantageux que celui de la pension calculée sur la base des revenus professionnels.

Selon la règle du plafonnement, en effet, la totalisation du montant alloué de pension minimum indépendante et du montant de la pension octroyée dans le régime salarié ne peut aboutir à un montant supérieur à celui du forfait de pension minimum du régime indépendant pour une carrière complète.

Commentaires

Dans les différents régimes de sécurité sociale, les droits et obligations des assurés sociaux sont distincts. Il en découle que les régimes de pension connaissent chacun leurs propres règles d'octroi des pensions.

Les conditions pour obtenir une pension minimum sont différentes dans les trois secteurs.

Cette problématique est donc difficile à appréhender dans son ensemble.

Pour la rendre plus claire, nous donnons ci-dessous un tableau schématisant les règles d'attribution des droits minimaux de pensions.

PENSION MINIMALES		
REGIME SALARIE	REGIME INDEPENDANT	SECTEUR PUBLIC
BASES LEGALES		
AR 28/09/2006	Loi 15/05/1984 – Art. 131 bis & 56 bis de l'arrêté royal du 22/12/1967	Loi 26/06/1992
MONTANTS MENSUELS AU 01/01/2010		
Pension minimum garantie pour une carrière complète (ou "grand" minimum) :	Pension minimum garantie pour une carrière complète	Minimum garanti de pension (sauf maladie)
Ménage : 1.255,69 euros	Ménage : 1.213,44 euros	Marié : 1.486,02 euros
Isolé : 1.004,86 euros	Isolé : 920,62 euros	Isolé : 1.188,84 euros
Pension minimum pour les carrières mixtes (ou « petit » minimum)		Minimum garanti de pension (sauf maladie)
Ménage : 1.013,23 euros		Marié : 1.486,02 à 2.089,39 euros
Isolé : 760,02 euros		Isolé : 1.188,84 à 1.671,51 euros

PENSIONS MINIMALES : CONDITIONS D'OCTROI

REGIME SALARIE

Il existe une pension minimum pour le pensionné qui bénéficie d'une pension comme isolé et pour le pensionné qui bénéficie d'une pension de ménage.

A. CARRIERE HOMOGENE.

La carrière de travailleur salarié doit être au moins égale à 2/3 d'une carrière complète (30/45^{èmes}).

1) critère "strict" :

La carrière de salarié est au moins égale à 2/3 d'une carrière complète, et au minimum 2/3 de la carrière complète est constituée d'années de 208 ETP (équivalentes temps plein) chacune.

S'il est satisfait à ce critère, la pension minimum est calculée en multipliant le montant minimum garanti pour une carrière complète par la fraction de carrière de la pension de salarié.

2) critère "souple" :

La carrière de salarié est au moins égale à 2/3 d'une carrière complète, et au minimum 2/3 de la carrière complète est constituée d'années comprenant chacune 156 jours ETP au moins.

S'il est satisfait à ce critère, la pension minimum est calculée en multipliant le montant minimum garanti salarié pour une carrière complète par la fraction de carrière *comprimée* de la pension de salarié. Le numérateur de cette fraction est obtenu en divisant par 312 le nombre total de jours de toutes les années de la carrière salariée ; le dénominateur est égal au nombre d'années d'une carrière complète.

B. CARRIERE MIXTE :

La carrière ne répond pas aux critères mentionnés plus haut, mais elle comprend des années comme indépendant.

Dans ce cas, les périodes d'activités reconnues dans le régime de pension des travailleurs indépendants peuvent être additionnées à celles qui entrent en ligne de compte dans le régime des salariés pour remplir la condition de 2/3 d'une carrière complète.

1) critère "strict" :

La preuve de 2/3 d'une carrière complète est fournie en totalisant les années et trimestres du régime indépendant et les années du régime salarié comprenant au moins 208 jours ETP chacune. Lorsqu'il est satisfait à ce critère, le montant complet du minimum garanti mixte est multiplié par la fraction de carrière de la pension de salarié.

2) critère "souple" :

La preuve de 2/3 d'une carrière complète est fournie en totalisant les années et trimestres du régime indépendant et les années du régime salarié qui comprennent au moins 156 jours ETP chacune.

S'il est satisfait à ce critère, la pension minimum est calculée en multipliant le montant minimum garanti mixte pour une carrière complète par la fraction de carrière *comprimée* de la pension de salarié.

REMARQUES :

Les périodes à prendre en considération pour le calcul du minimum garanti de pension se limitent strictement aux prestations personnelles du travailleur concerné. La prise en compte des années de conjoint divorcé interviendra donc "en complément" après le calcul du minimum garanti de pension.

Les périodes assimilées sont prises en considération, à l'exception des périodes d'études régularisées.

Si le montant allouable de pension minimum est inférieur au montant calculé sur la base des revenus professionnels, c'est ce dernier qui est, seul, octroyé.

REGIME INDEPENDANT

Il existe une pension minimum pour le pensionné qui bénéficie d'une pension comme isolé et pour le pensionné qui bénéficie d'une pension de ménage.

Pour avoir droit à la pension minimum, le travailleur indépendant doit prouver une carrière personnelle au moins égale à 2/3 d'une carrière complète (30/45^{èmes}).

Pour décider s'il est satisfait à la condition des 2/3 d'une carrière complète, on tient compte du nombre d'années et de trimestres de la carrière de travailleur indépendant (ou d'aidant) et du nombre d'années du régime salarié pendant lesquelles l'activité a été exercée de façon habituelle et en ordre principal (actuellement, ces années doivent compter au moins 104 jours ETP, validés pour la pension).

Le montant de la pension minimum pour une carrière complète est multiplié par la fraction de carrière du régime indépendant.

Si le montant allouable de pension minimum est inférieur au montant calculé sur la base des revenus professionnels, c'est ce dernier qui est, seul, octroyé.

LIMITATION :

La somme du montant de la pension de travailleur indépendant calculée en fonction de la pension minimum et du montant de la pension de travailleur salarié, ne peut dépasser un plafond égal au montant de la pension minimum pour une carrière complète de travailleur indépendant.

Si le plafond est dépassé, la pension minimum est réduite à due concurrence.

SECTEUR PUBLIC

La législation de pension du secteur public prévoit l'octroi d'un minimum garanti de pension à partir de 20 ans de carrière dans ce secteur. Cette condition ne s'applique pas dans le cas d'une pension pour cause d'invalidité physique.

Le montant minimum garanti de pension varie selon :

- La cause de la mise à la retraite
 - en raison de l'âge ou de l'ancienneté
 - pour cause d'invalidité physique
- L'état civil
 - marié
 - isolé (= célibataire, veuf(ve), divorcé(e) ou séparé(e) de corps et de biens)

Si le montant de pension accordé dans le secteur public est inférieur au minimum garanti de pension, un supplément est ajouté au montant de la pension.

Dans certains cas, il n'y a aucun droit à un supplément minimum garanti :

- si le pensionné bénéficie d'une pension en raison de l'âge ou de l'ancienneté sans compter au moins 20 années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension ;
- s'il perçoit une pension différée (c'est-à-dire, s'il a terminé sa carrière dans le secteur public avant l'âge normal de la pension. Pour la plupart, cet âge est de 60 ans - Certains militaires et certains membres de la police intégrée peuvent déjà prétendre à une pension de retraite avant l'âge de 60 ans) ;
- s'il bénéficie d'une pension résultant de l'exercice d'une fonction accessoire (c'est-à-dire, une fonction inférieure à 50 % d'une fonction principale à temps plein).

LIMITATIONS :

Lorsque la carrière, dans le secteur public, d'un fonctionnaire pensionné pour cause d'invalidité physique ne compte pas au moins 20 années de service, le minimum garanti de pension est limité à 1.188,84 euros (pour un isolé) ou 1.486,02 euros (pour un fonctionnaire marié).

Les autres pensions ou rentes sont déduites (en totalité) du supplément.

Les rentes d'accident de travail et les autres avantages analogues qui sont octroyés en réparation d'un dommage sont déduits à concurrence de la moitié de leur montant. Les revenus de remplacement étrangers sont déduits à concurrence de 80 % de leur montant. Les revenus du conjoint sont (partiellement) déduits du supplément. Il est néanmoins garanti à chaque pensionné marié un montant "minimum de base".

Ce minimum de base correspond à 40 % de la rétribution garantie, qui s'élève actuellement à 668,61 euros par mois pour une pension basée sur des prestations à temps plein.¹⁰²

En cas d'exercice d'une activité professionnelle, le paiement du supplément minimum garanti est suspendu pour toute l'année civile si le revenu annuel brut de cette activité est égal ou supérieur à 902,82 euros.

La question peut se poser de savoir si l'existence de conditions d'accès à la pension minimum différentes selon les régimes concernés ne constitue pas une source d'inégalité de traitement ou de discrimination.

a) Différences entre le régime des salariés et celui des indépendants

Nous avons mentionné, dans le résumé ci-dessus, les différences dans les conditions d'octroi et le calcul des minimums garantis dans ces deux régimes.

Dans un arrêt de 1992, la Cour d'Arbitrage (actuellement, Cour constitutionnelle) a estimé qu'on ne pouvait parler de discrimination.

A l'époque, la Cour avait à répondre à la question préjudicielle suivante :

« L'article 33 de la loi du 10 février 1981 dite de redressement relative aux pensions du secteur social contrevient-il ou non à l'article 6 de la Constitution, qui interdit toute distinction d'ordres dans l'Etat et établit le principe de l'égalité des Belges devant la loi, en ce qu'il ne prévoit l'octroi d'une pension minimum de travailleur salarié que pour les travailleurs justifiant d'une carrière professionnelle en qualité de travailleur salarié au moins égale aux deux tiers d'une carrière professionnelle complète, alors que l'article 131bis de la loi du 15 mai 1984, y inséré par l'article 266 de la loi du 22 décembre 1989, prévoit que la pension minimum de travailleur indépendant est allouable lorsque le bénéficiaire de la pension justifie d'une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés ? »

Dans sa conclusion, la Cour a souligné que « les différences constatées dans les conditions d'octroi relatives à ces deux régimes de pension s'expliquent notamment par les différences que le législateur, tenant compte de la diversité des situations professionnelles, a établies entre les montants alloués, le mode de financement de ceux-ci et leur charge. (...) Il ne s'impose pas que la pension minimum de salarié et la pension minimum d'indépendant s'obtiennent aux mêmes conditions alors que les systèmes procèdent d'une conception et d'une organisation législatives toutes différentes, que des données de fait sont susceptibles de justifier. »¹⁰³

b) Différences entre les deux régimes privés et le régime public

L'exposé que nous présentons plus haut des conditions d'octroi du minimum garanti dans le secteur public montre assez que ces conditions sont fort différentes de celles qui régissent l'octroi du minimum garanti dans les régimes privés.

¹⁰² Concernant le cas particulier des personnes qui, dans le secteur public, ont exercé une fonction accessoire, et les effets de cette dernière sur le droit à la pension minimum garantie dans ce secteur, voir nos conclusions émises dans un commentaire de notre Rapport annuel 2006 (pp. 116-119), qui sont encore pleinement valables. Il s'agit toutefois d'une problématique propre au secteur public seul.

¹⁰³ Cour Constitutionnelle, Arrêt n° 54/92, 9 juillet 1992

Il n'existe pas d'harmonisation entre le régime du secteur public et ceux du secteur privé. Lorsque dans le secteur public, il y a prise en compte des autres régimes, c'est pour réduire le minimum de pension et non pour l'augmenter.

Conclusion

a) Compte tenu des deux régimes privés : ONP – INASTI

Dans notre Rapport annuel 2004 (pp. 86-88)¹⁰⁴, nous avons plaidé pour que le montant du « petit minimum » introduit depuis avril 2003¹⁰⁵ pour les anciens travailleurs salariés avec carrière mixte, soit lié réglementairement aux évolutions du montant de la pension minimum de travailleur indépendant.

Dans notre Rapport annuel 2005 (pp. 151-152), nous avons repris la réponse du Ministre des Pensions de l'époque à une question écrite posée dans la Chambre.

Pour l'essentiel, le Ministre confirmait que l'intention du législateur était que le minimum de pension des salariés ayant presté une carrière mixte soit équivalent au montant de la pension minimum des indépendants.

En 2005, puis encore en 2007¹⁰⁶, le Ministre avait répondu à la Chambre que le montant de la « pension minimum pour les carrières mixtes » n'avait pas pu évoluer en même temps que la pension minimum des indépendants « pour des raisons budgétaires ».

Sans évoquer une possible discrimination, le Collège a émis sa recommandation 2004/3. Il recommandait d'étudier la faisabilité ou la nécessité d'augmenter à nouveau le montant du « petit minimum » pour une carrière mixte pour le remettre au niveau de la pension minimum du régime indépendant et le lier à l'évolution du montant de cette pension minimum.

En rêvant même un peu, serait-il absolument irréaliste d'imaginer la possibilité d'instaurer une pension minimum unique dans les trois grands secteurs ? Cela supposerait naturellement, dans ce cas, d'accepter l'idée de faire abstraction des modes de financement distincts des différents régimes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les conditions pour pouvoir prétendre au minimum de pension sont différentes et parfois plus sévères pour un travailleur salarié. Mais dans le régime indépendant, le montant allouable de pension minimum en cas de carrière mixte est plafonné au montant forfaitaire de la pension minimum pour une carrière complète, sous déduction du montant octroyé dans le régime salarié. Pour les travailleurs salariés bénéficiant de la pension minimale garantie (« grand » ou « petit » minimum), cette limitation n'existe pas.

b) Compte tenu des trois régimes : ONP – INASTI – SDPSP

Pour terminer, le Collège veut également attirer l'attention des instances compétentes sur le fait que malgré l'existence de plusieurs minimas de pensions, censés garantir un revenu minimal à chaque pensionné, à quelque régime qu'il appartienne, il y a toujours des personnes qui finalement n'ont droit à aucune pension minimum bien que leur carrière globale compte plus de 30 années.

Sans faire fi des différences fondamentales qui séparent les régimes du secteur privé (salariés, indépendants) et celui du secteur public, la notion d'un minimum garanti de pension n'est-elle pas un dénominateur commun à tous les régimes de retraites ? Ne devrait-elle pas, dès lors, garantir *réellement* (et non en théorie seulement), dans chaque régime, un minimum de pension, proportionné à la carrière dans le régime concerné et ceci, dans le plus grand nombre possible de situations, par la prise en compte, dans chacun des trois régimes, des périodes d'activités reconnues dans les deux autres ?

Enfin, ceci pourrait également contribuer à une mobilité accrue entre les différents régimes de la sécurité sociale, à l'heure où les carrières mixtes se multiplient.

¹⁰⁴ Recommandation générale 2004/3

¹⁰⁵ Arrêté Royal du 14 février 2003 et Loi-Programme du 27 décembre 2004

¹⁰⁶ Voir Rapport annuel 2007, pp. 169-170

Plaintes à caractère général et demandes d'informations

Parmi les plaintes qui nous parviennent, il y en a encore toujours certaines que le Collège ne peut instruire. En vertu de son obligation de renvoi, le Collège les transmet systématiquement à l'organisme ou au service le plus approprié.

Nous en analysons plus en détail deux catégories dans ce Rapport :

- les plaintes à caractère général qui portent sur la politique, au sens large, menée en matière de pensions ;
- les pures demandes d'informations.

Plaintes à caractère général

Ces plaintes ne portent pas sur le fonctionnement d'un service ou sur la décision prise par un service de pensions dans un dossier précis.

Les plaignants contestent certains aspects de la législation en matière de pension et espèrent que le Collège pourra intervenir pour faire modifier la législation.

Le plus souvent, leur motivation trouve son ressort dans l'insatisfaction relative au montant de leur pension. La législation elle-même est alors ressentie comme injuste, voire discriminatoire.

Traitement par le Collège

La seule manière de rencontrer ces plaintes consiste à modifier la réglementation ou la législation. Ceci implique des choix et une volonté politiques à l'instigation du législateur, ou, le cas échéant, du gouvernement.

Dans la mesure où de telles plaintes portent purement sur la ratio legis de la loi et de la réglementation existantes, les Ombudsmans ne les traitent pas. La moindre immixtion de leur part dans la gestion des affaires publiques, menacerait inmanquablement leur indépendance et leur impartialité.

Ils en informent les plaignants et, dans le cadre de leur mission de médiation et de conciliation entre les citoyens et l'autorité, ils les renvoient vers le Ministre des Pensions, et le cas échéant vers la Chambre des représentants. Lorsqu'ils renvoient le plaignant vers la Chambre, ils l'informent de la procédure requise pour introduire une pétition.

Il peut arriver qu'à l'occasion de telles plaintes, les Ombudsmans détectent une anomalie ou une discrimination dans la législation en matière de pensions. Ils estiment que, dans ce cas, ils doivent en informer le Ministre des Pensions et également mentionner ces plaintes dans leur Rapport.

En évoquant ces plaintes dans leur Rapport annuel, les Ombudsmans veillent également à donner un reflet aussi fidèle que possible de la nature de la problématique à laquelle ils sont confrontés. De la sorte, ils assument complètement leur mission de révéléateur ou de signal.

Les besoins d'informations

En moyenne, neuf appels téléphoniques sur dix concernent des demandes d'information, qui portent tant sur les pensions légales que sur d'autres matières.

Il en va de même pour un quart des dossiers ouverts.

La plupart des demandes d'informations portent sur la législation en matière de pension et sur son application, sur les conditions d'octroi et le calcul du montant de la pension, sur le paiement de la pension et la ventilation du montant de pension, sur les retenues appliquées sur ce montant, sur les estimations de pensions ainsi que sur le caractère contradictoire des informations obtenues auprès de sources différentes.

Traitement par le Collège

Il ne relève pas de nos compétences de dispenser de l'information ou de donner des conseils juridiques. Dans le cadre de notre mission générale de médiation, nous renvoyons ces questions aux services les plus appropriés.

Aux personnes qui sollicitent des informations par téléphone, nous renseignons les numéros de téléphone, les adresses, et de plus en plus souvent, les adresses e-mail et les sites Internet des services les plus compétents pour leur fournir une réponse adéquate. En cas de besoin, le Service de médiation aide l'intéressé à reformuler sa question pour augmenter ses chances d'obtenir une réponse aussi complète et précise que possible.

Parfois, il arrive que le pensionné, le plus souvent lorsqu'il est âgé ou malade, ne comprenne pas ou mal pourquoi il est invité à contacter un autre service. Parfois, l'intéressé n'est pas en mesure de donner lui-même suite au renvoi. Dans ce cas, nous lui suggérons de se faire représenter par une personne de confiance qui pourra intervenir pour obtenir l'information ad hoc et la lui transmettre.

Sur ce plan, nous agissons immédiatement en vue de procurer le meilleur accompagnement possible à l'intéressé dans sa recherche de l'information souhaitée.

Les demandes écrites d'informations relatives aux pensions sont transmises au service compétent. Les questions portant sur d'autres matières sont transférées aux administrations compétentes.

Dès lors qu'apparaît le moindre risque d'atteinte à la sphère de la vie privée de l'intéressé, sa « privacy », son accord est sollicité avant de procéder au transfert de sa lettre.

Les services de pensions avec lesquels le Service de médiation a conclu un Protocole de collaboration se sont engagés à veiller au traitement des demandes d'information transmises par les médiateurs. Ils y sont en outre tenus en vertu des dispositions de la Charte de l'assuré social qui dispose que tout assuré social, qui en fait la demande par écrit, doit être informé précisément et complètement, dans un délai de 45 jours, sur ses devoirs et obligations afin de pouvoir exercer ses droits.

Dans les matières qui relèvent de leur compétence, les institutions de sécurité sociale doivent informer et conseiller tout assuré social qui le demande sur l'exercice de ses droits ou l'accomplissement de ses devoirs et obligations.

Aujourd'hui, les services de pensions s'engagent également publiquement à développer cet aspect de leurs services. Dans la charte de l'utilisateur que certains entre eux ont déjà publié sur leur site (et que d'autres publieront bientôt), ils reconnaissent que le droit à l'information est un droit fondamental. Tous les services de pensions s'engagent à répondre le plus rapidement possible aux demandes d'information des pensionnés (voir Annexe 4 ci-après). A titre d'exemple, l'ONP prévoit notamment des délais précis pour satisfaire ces demandes.

Il est utile de souligner que par ces engagements, les services de pension vont au-delà de ce que la loi a prescrit dans la Charte de l'assuré social.

Nous avons délibérément fait le choix de transmettre les demandes d'informations plutôt que de les renvoyer à l'intéressé en l'informant simplement des coordonnées des services compétents, et cela afin d'assumer au mieux notre mission. En effet, nous sommes d'avis que l'intéressé qui cherche à faire valoir ses droits doit être aidé de la manière la plus efficace, même lorsque le Service de médiation n'est pas compétent.

Sur la base de notre expérience acquise au fil des années d'exercice, nous constatons que cette méthode est très efficace. Il n'y a en effet qu'un nombre négligeable de (futurs) pensionnés qui reprennent contact avec nos services après que nous les avons invités à contacter directement les services de pensions par téléphone ou que nous avons transmis leurs demandes écrites d'informations