



*Procédure de contrôle du séjour à l'étranger
des bénéficiaires d'une garantie de revenus pour
les personnes âgées (GRAPA) et des bénéficiaires
d'un revenu garanti (RG)*

Procédure de contrôle du séjour à l'étranger des bénéficiaires d'une garantie de revenus pour les personnes âgées (GRAPA) et des bénéficiaires d'un revenu garanti (RG)

Depuis le 1er juillet 2019, une nouvelle procédure de contrôle portant sur le séjour à l'étranger de (maximum) 29 jours par année civile est entrée en vigueur. Les plaintes reçues par l'Ombudsman pour les Pensions à cet égard étaient non fondées dans la moitié des cas, l'autre moitié étant fondée. Dans ce chapitre, nous abordons les plaintes les plus importantes. L'Ombudsman a constaté que le SFP a adopté une attitude très souple en ce qui concerne le contrôle du séjour. Par exemple, à partir d'avril 2020, le Service fédéral des pensions a suspendu les contrôles en raison de la crise du Corona et, plus précisément, les mesures de quarantaine imposées dans ce contexte. Il a également noté que le Service des pensions traite les plaintes de manière constructive et équitable dans les limites des possibilités offertes par le cadre juridique lorsque l'Ombudsman formule une proposition de médiation. En outre, l'Ombudsman a noté qu'il pouvait lui-même apporter une valeur ajoutée en aidant le retraité à fournir des preuves en cas de suspension injustifiée de la GRAPA. Par exemple, l'Ombudsman pour les Pensions a signalé à un retraité qui avait des difficultés à marcher et craignait de ne pas pouvoir se rendre à la maison communale (mairie) à temps parce qu'il dépendait du transport de tiers (en l'occurrence son fils) la possibilité d'utiliser le transport social organisé par la commune pour s'y rendre dans les délais prescrits. Sur la base des plaintes reçues, l'Ombudsman recommande que la législation concernant la procédure de contrôle soit modifiée, en particulier que la commune notifie elle-même directement au SFP que l'intéressé s'y est présenté. Ceci afin d'éviter des suspensions injustifiées sans perte de temps dans l'envoi et le traitement de la preuve de résidence. Cela permet également d'éviter au retraité une démarche administrative supplémentaire. Enfin, l'Ombudsman pour les Pensions réitère sa recommandation de définir clairement la manière dont la durée du séjour à l'étranger doit être comptée et étend cette recommandation à la législation sur le revenu garanti. Il recommande également d'harmoniser la législation sur ce point et sur la sanction en cas de dépassement du séjour maximum à l'étranger dans les deux règlements.

Introduction

La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), qui existe depuis juin 2001 (et qui a remplacé à cette date le revenu garanti pour les personnes âgées), est une prestation d'assistance sociale destinée à compléter les revenus des personnes âgées de plus de 65 ans dont la pension est inférieure à un certain seuil.

La GRAPA est entièrement financée par l'État. Son octroi et son paiement sont soumis à des conditions. Nous nous limitons ici aux conditions attachées au paiement de la GRAPA.

La GRAPA est versée tant que le bénéficiaire a sa résidence principale en Belgique et y réside habituellement et principalement et ne séjourne pas à l'étranger plus de 29 jours civils par année civile.

Compte tenu de la nature de la prestation (il s'agit d'une prestation d'assistance sociale), les contrôles visant à vérifier le respect de cette condition sont donc justifiés.

La condition de résidence est régulièrement vérifiée par le SFP (en moyenne une fois par an) : à cette occasion, le service des pensions vérifie si le pensionné réside toujours en Belgique et s'il n'a pas séjourné temporairement à l'étranger.

Procédure de contrôle de la GRAPA jusqu'à juin 2019 inclus

Le bénéficiaire d'une GRAPA recevait chaque année à son adresse et par courrier ordinaire, un certificat de résidence à remplir et à renvoyer. Il devait le signer et se présenter à sa commune pour obtenir un

cachet attestant sa présence sur le territoire. Il devait ensuite retourner ce document dans les 30 jours.

Aucun rappel n'était envoyé et en l'absence de réponse dans les 30 jours, sa GRAPA était automatiquement suspendue.

Si le document était renvoyé tardivement, la GRAPA était à nouveau payée à partir du mois suivant la date du certificat de résidence.

Pour les mois précédents (entre la date d'envoi de la preuve et la date de retour), la GRAPA restait suspendue, sauf si le retraité fournissait au SFP une preuve suffisante de sa présence en Belgique (e. a. une preuve de soins médicaux prodigués).

Il convient de noter qu'en cas de suspension de plus de 6 mois, le droit à la GRAPA était retiré. Pour l'obtenir à nouveau, le pensionné devait introduire une nouvelle demande.

L'Ombudsman a régulièrement (plusieurs fois par mois) réceptionné des plaintes concernant des problèmes liés à cette procédure de contrôle et à son application.

Dans plus de la moitié des cas, la plainte concernait le défaut de réception du document (perte par la poste, document laissé dans la mauvaise boîte aux lettres¹, séjour temporaire à l'hôpital, séjour chez des membres de la famille en Belgique, etc.) et ses conséquences : suppression de la GRAPA et nécessité de fournir les pièces justificatives nécessaires (preuve de soins médicaux, certificats de remboursement de la mutuelle, etc.)

Compte tenu du fait qu'il était souvent difficile de savoir si le bénéficiaire de la GRAPA avait reçu ou non le certificat de résidence par la poste, l'Ombudsman pour les Pensions a demandé à plusieurs reprises dans ses propositions de médiation d'adapter la procédure de manière à ce que l'incertitude quant à la réception ou non du certificat de résidence par le bénéficiaire disparaisse : par exemple, en envoyant le certificat de résidence par courrier recommandé. Cependant, le SFP n'a pas voulu y souscrire avant toute modification de la loi (en partie pour des raisons de coût).

La nouvelle procédure de contrôle du séjour a été introduite à partir du 1er juillet 2019².

Nous citons d'abord la nouvelle version de l'article 42 de l'arrêté royal du 23 mai 2001, qui est consacré aux conditions de paiement de la GRAPA à partir du 1er juillet 2019 :

« Art. 42. § 1er. La garantie de revenus est uniquement payable pour autant que le bénéficiaire ait sa résidence effective en Belgique. A cet effet, le bénéficiaire doit avoir sa résidence principale en Belgique et y résider de manière permanente et effective.

En vue du paiement de la garantie de revenus, est assimilé à la résidence permanente et effective

- 1° le séjour à l'étranger pendant au maximum vingt-neuf jours calendrier consécutifs ou non par année civile;*
- 2° le séjour à l'étranger pendant trente jours calendrier consécutifs ou non par année civile ou davantage, par suite d'une admission occasionnelle et temporaire dans un hôpital ou un autre établissement de soins;*
- 3° le séjour à l'étranger pendant trente jours calendrier consécutifs ou non par année civile ou davantage, pour autant que des circonstances exceptionnelles justifient ce séjour et à condition que le Comité de gestion du Service fédéral des Pensions ait donné l'autorisation pour celui-ci.*

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 2, 2°, le paiement de la garantie de revenus est suspendu pour chaque mois civil au cours duquel le bénéficiaire ne séjourne pas de manière ininterrompue en Belgique et ceci à partir du mois au cours duquel la période visée à l'alinéa 2, 1° est dépassée.

§ 2. La garantie de revenus aux personnes âgées est supprimée dès que le bénéficiaire séjourne à l'étranger pour une période ininterrompue de plus de six mois ou n'est plus inscrit dans une commune belge.

Le séjour à l'étranger pour une période ininterrompue de plus de six mois est constaté soit sur la base de la radiation d'office en application de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité soit sur la base de faits. En cas de constatation sur la base de faits, le bénéficiaire peut fournir la preuve contraire qu'il a séjourné effectivement en Belgique.

¹ Cela se produit principalement dans les grands immeubles à appartements où le courrier est parfois déposé dans la boîte aux lettres d'un voisin.

² Arrêté royal du 30 mars 2018 portant modification de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées et de l'arrêté royal du 13 août 2011 relatif au paiement des prestations liquidées par l'Office national des Pensions

A son retour, conformément aux dispositions des sections 1re et 2 du chapitre 2, il peut à nouveau introduire une demande.

§ 3. Le bénéficiaire de la garantie de revenus qui quitte le territoire belge est obligé d'en informer préalablement le Service. Il en va de même pour le bénéficiaire qui réside de manière ininterrompue pendant plus de 21 jours calendrier à une autre résidence en Belgique que sa résidence principale.

Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas l'obligation visée à l'alinéa 1er d'informer préalablement le Service en cas de départ à l'étranger, le paiement de la garantie de revenus est suspendue pour un mois civil, sans préjudice de la suspension de la garantie de revenus prévue au paragraphe 1er, alinéa 3. A cet effet, le Service retient 10 % du montant mensuel de la garantie de revenus chaque mois jusqu'à atteindre le montant correspondant à un mois de garantie de revenus.

§ 4. Le contrôle des dispositions des paragraphes 1er, 2 et 3 s'effectue au moins une fois par an pour au moins 80 % des bénéficiaires de la garantie de revenus selon la procédure prévue aux alinéas 2 et 3.

La remise du document de contrôle s'effectue à la résidence principale du bénéficiaire ou à la résidence effective temporaire en Belgique communiquée au Service en vertu du paragraphe 3, entre les mains du bénéficiaire lui-même, après présentation de sa carte d'identité valable. En cas d'absence du bénéficiaire, deux autres tentatives de remise du document de contrôle sont entreprises dans un délai de 21 jours calendrier à partir de la date de la première tentative. Si, lors de la troisième et dernière tentative de remise du document de contrôle, le bénéficiaire est encore absent, un certificat de résidence est déposé dans la boîte aux lettres du bénéficiaire. Dans les cinq jours ouvrables qui suivent la date du dépôt, le bénéficiaire se présente en personne et en possession de sa carte d'identité, à l'administration communale de son lieu de résidence principale, où sa présence sur le territoire est confirmée par le fonctionnaire compétent sur le certificat de résidence et renvoie le certificat de résidence complété au Service endéans ce délai, le cachet de la poste faisant foi.

Si le certificat de résidence n'est pas complété et/ou renvoyé au Service dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à l'alinéa 2, le bénéficiaire est présumé ne plus avoir séjourné en Belgique, selon le cas, depuis la date de la première tentative de remise du document de contrôle ou depuis la date de son départ à l'étranger en cas de séjour à l'étranger, qu'il ait ou non communiqué ses dates de départ et de retour au Service et le paiement de la garantie de revenus est suspendu.

Le bénéficiaire qui a séjourné à l'étranger plus longtemps que la durée visée au paragraphe 1er, alinéa 2, 1°, informe, spontanément et sans délai, le Service de son retour sur le territoire belge. Le Service enclenche immédiatement la procédure de contrôle prévue aux alinéas 2 et 3.

Après confirmation de la présence du bénéficiaire sur le territoire belge, le Service reprend le paiement de la garantie de revenus à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il a obtenu cette confirmation.

La procédure de contrôle prévue aux alinéas 2 et 3 ne s'applique pas aux bénéficiaires qui sont admis dans une maison de repos, une maison de repos et de soins ou dans une institution de soins psychiatriques en Belgique. »

Tout d'abord, il convient de noter que la nouvelle procédure répond à cette préoccupation de l'Ombudsman pour les Pensions de savoir si un certificat de résidence a été délivrée au bénéficiaire de la GRAPA. Dans la nouvelle procédure, le dépôt du certificat de résidence (après que le facteur se soit présenté trois fois) par celui-ci dans la boîte aux lettres du bénéficiaire peut être tracé par Bpost.

1. Les plaintes les plus marquantes depuis l'introduction de la nouvelle procédure de contrôle :

1. Un délai trop long avant la remise en paiement de la GRAPA après qu'il a été constaté qu'elle avait été suspendue à tort.

DOSSIER 33860

En octobre 2019, le SFP a effectué un contrôle de la résidence de certains bénéficiaires de la GRAPA, dont Monsieur Saran faisait partie. Ce contrôle s'est fait dans le cadre la nouvelle procédure mise en place depuis juillet 2019.

Après 3 passages infructueux au domicile de l'intéressé, le facteur a déposé dans sa boîte aux lettres, le document « certificat de résidence ». A partir de ce dépôt, le bénéficiaire de la GRAPA avait 5 jours (ouvrables) pour se présenter à la maison communale, y faire valider le formulaire et le renvoyer ensuite au SFP, le cachet de la poste faisant foi.

Dans le cas présent, le certificat était daté du 24/10/2019 mais n'avait été déposé dans sa boîte aux lettres que le 29/10/2019.

Monsieur Saran s'est rendu à sa maison communale pour y faire compléter le certificat. Celui-ci portait un cachet daté du 05/11/2019, soit endéans les 5 jours ouvrables exigés. Le même jour, il l'avait envoyé par recommandé au SFP. Le certificat a été réceptionné au SFP le 08/11/2019.

Si le certificat de contrôle avait été traité immédiatement – lire le jour de sa réception par le SFP –, la GRAPA de novembre n'aurait pas été suspendue.

Toutefois, comme l'enregistrement du certificat au SFP avait pris quelques jours de plus (il a été validé le 12/11/2019), la mesure stoppant le paiement de la GRAPA avait été prise entretemps.

Dès le 13/11/2019, le SFP a validé le certificat en le considérant « dans les délais » ce dont il a averti l'intéressé. Le 14/11/2019, un ordre de paiement de la GRAPA de novembre a été lancé. Le SFP a en effet, reconnu qu'en raison d'une combinaison de problèmes logistiques et opérationnels chez Bpost (la date de dépôt « théorique » peut différer de la date de dépôt « effective » dans la boîte aux lettres de l'intéressé), et du délai d'enregistrement du certificat par le SFP, le paiement de la GRAPA pour le mois de novembre avait été suspendu à tort.

Malheureusement, l'exécution de cet ordre a encore pris du temps, de sorte que le versement de la somme de 303,55 euros n'a eu lieu que le 09/12/2019.

Cet enchaînement de circonstances a fait que le pensionné a eu à subir des désagréments financiers (frais bancaires imputés suite à la mise en négatif de son compte courant). Dans de telles circonstances, il arrive souvent que la remise en paiement demande du temps (jusqu'à deux mois) et puisse dès lors encore aggraver la situation du pensionné par des désagréments financiers liés aux frais bancaires imputés suite à la mise en négatif de son compte courant.

2. Maladie de jeunesse : problème technique pour réceptionner un certificat de résidence par courrier électronique

DOSSIER 33757

Le SFP a vérifié si Mme Olivier, qui bénéficiait d'une GRAPA, résidait effectivement en Belgique.

Après que le facteur se soit présenté chez elle à plusieurs reprises sans succès, un « certificat de résidence » a été laissé dans sa boîte aux lettres le 26 septembre 2019.

Le 27 septembre 2019, l'intéressée a demandé à la commune de compléter le certificat de résidence. Celui-ci a été immédiatement transmis par courrier au SFP.

Néanmoins, le 7 octobre 2019, Mme Olivier est informée du fait que sa GRAPA va être suspendue parce qu'elle n'a pas renvoyé à temps son certificat de résidence.

L'intéressée se plaint pour la première fois au SFP le 11 octobre 2019. Le 15 octobre 2019, elle s'y rend pour déposer également plainte sur place.

L'enquête menée au SFP révèle que la boîte aux lettres à laquelle les certificats de résidence sont envoyés connaît certains problèmes techniques. En conséquence, les courriers reçus ont été traités avec retard. Le message selon lequel sa GRAPA devait être suspendue a été envoyé par erreur et la GRAPA a effectivement été suspendue par erreur.

Le 17 octobre, le SFP reconnaît le problème et prend les mesures nécessaires pour y remédier. Le SFP

a également présenté des excuses. Vers le 25 octobre 2019, la GRAPA de Mme Olivier a été remise en paiement.

3. Carte d'identité périmée

DOSSIER 33899

Madame Cools est titulaire d'une GRAPA depuis le 01/11/2018. Un contrôle de la condition de résidence a été effectué au mois de septembre 2019. Le facteur s'est présenté à son domicile pour y constater sa présence.

Le facteur a bien rencontré la pensionnée, mais il a refusé d'attester de sa présence, suite au constat que la carte d'identité de Madame Cools était périmée. Il ne s'est plus présenté au domicile par après (il n'y a donc eu qu'un seul passage au lieu de trois) et a déposé, le 26/09/2019, dans sa boîte aux lettres, un certificat de résidence à faire valider par l'administration communale et à renvoyer au SFP dans les 5 jours.

Etant donné que Madame Cools avait des problèmes de mobilité, elle a dû attendre le passage d'un agent communal de la Ville de Bruxelles à son domicile le 08/10/2019. Celui-ci a pris note de sa demande de remplacement de la carte d'identité et lui a délivré une attestation de cette demande.

Finalement, le 21/10/2019, son fils a pu l'amener en voiture à la maison communale où une nouvelle carte d'identité lui a été délivrée et le certificat de résidence complété.

Le 15/11/2019, Madame Cools a demandé par écrit au service des plaintes du SFP de revoir la décision de suspension de la GRAPA en expliquant sa situation. Le 29/11/2019, le service de pension a répondu qu'à défaut de documents probants, il maintenait sa position. Il lui était toutefois encore loisible d'apporter la preuve de son séjour, par exemple via des attestations médicales.

Dépitée par cette réponse qui ne tenait aucun compte des circonstances exposées, l'intéressée demande l'aide de l'Ombudsman.

Il a été demandé au SFP de prendre en considération l'attestation de demande de remplacement de la carte d'identité émise par la commune comme une preuve de présence à la date du 08/10/2019.

Le SFP a finalement admis ce document comme valant preuve de présence en Belgique. La GRAPA pour le mois d'octobre 2019 a été régularisée peu après.

Tout d'abord, l'Ombudsman a noté que pour le mois de septembre 2019, la GRAPA a bien été payée. La réponse donnée par le service des plaintes du SFP selon laquelle la suspension du paiement de la GRAPA pour septembre 2019 était maintenue, s'avérait erronée, puisque que ce paiement avait eu lieu. La suspension de paiement concernait le mois d'octobre 2019.

La réponse du service des plaintes du SFP a donc suscité encore plus d'inquiétude chez l'intéressée (crainte que la GRAPA du mois de septembre 2019 ne soit également réclamée).

L'Ombudsman pour les Pensions a demandé au SFP de prendre en compte les faits réels tels qu'ils avaient été relatés. L'Ombudsman y a ajouté copie de la demande d'obtention d'une nouvelle carte d'identité signée par Mme Cools ainsi que par le fonctionnaire de la Ville datée du 8 octobre 2019.

Après la médiation de l'Ombudsman, le SFP a reconnu que l'intéressée séjournait bien en Belgique. La GRAPA pour le mois d'octobre a été payée peu après. Le paiement de la GRAPA du mois de septembre 2019 a également été maintenu !

4. Assistance au pensionné pour apporter la preuve de son séjour en cas de suspension de sa GRAPA

DOSSIER 33757

Comme déjà évoqué sous la rubrique « *Maladie de jeunesse problème technique pour réceptionner un*

certificat de résidence par courrier électronique », en octobre 2019, le SFP a procédé au contrôle de la condition de résidence de Madame Olivier.

Ce contrôle devait s'effectuer courant septembre 2019. Après plusieurs passages infructueux du facteur, un document « certificat de résidence » a été déposé dans la boîte aux lettres le 26/09/2019. Elle devait donc se présenter à la maison communale pour faire compléter le certificat de résidence.

Dans la plainte à l'Ombudsman, Madame Olivier écrit : « *Vous m'avez obligée à faire appel à quelqu'un qui dispose d'une voiture pour m'accompagner à la maison communale. Je suis très malade depuis des années et tout déplacement est pour moi extrêmement pénible et nécessite l'aide d'autres personnes. (...) Je n'ai toujours pas de réponse sur ma situation au cas où le facteur ne sonnerait pas, je ne sais me déplacer que très difficilement aussi bien à la Maison Communale ou au SFP.... Que dois-je faire ? SVP aidez-moi, car je dépend entièrement de la GRAPA.* »

Suite à cette plainte, l'Ombudsman a notamment renseigné à la pensionnée la possibilité de faire appel, pour un coût modique, au service de transport social de sa commune afin de l'aider à se rendre, en cas de nécessité, à sa maison communale dans le délai prévu (5 jours ouvrables) par la législation en matière de contrôle de la résidence en matière de GRAPA.

5. Comment compter les jours de séjour à l'étranger pour la GRAPA ou le RG ?

Dans le Rapport annuel 2018, à la page 59, l'Ombudsman pour les Pensions a émis une recommandation générale au législateur afin de définir clairement ce qu'il convient d'entendre par « un maximum de vingt-neuf jours civils de séjour à l'étranger, consécutifs ou non, par année civile » dans la législation sur la GRAPA. Et plus précisément : le jour du départ et de l'arrivée doivent-ils être comptabilisés ou pas ?

La raison de cette recommandation découlait notamment d'une jurisprudence divisée sur la manière dont les jours de séjour à l'étranger doivent être comptés. L'Ombudsman pour les Pensions a constaté qu'un certain nombre de jugements confirmaient la pratique administrative du Service fédéral des pensions (par exemple Trib. Trav. Anvers du 16 juin 2016, non publié) - sans autre argumentation que de se référer simplement à l'article de loi concerné.

Un jugement plus récent du Tribunal du Travail de Bruxelles du 31 octobre 2017 décide clairement que le jour du départ et le jour de l'arrivée ne doivent pas être comptés pour déterminer la durée du séjour à l'étranger. En outre, le jugement précise que la législation prévoit clairement que seuls les jours complets de résidence à l'étranger peuvent être pris en compte. Une durée qui est exprimée en jours, n'est pas la même chose que si elle était exprimée en heures. Ce jugement poursuit en constatant que la législation ne prévoit pas que chaque jour de séjour commencé à l'étranger compte pour un jour. Enfin, par analogie à l'article 52 du Code judiciaire, la période doit être comptée de minuit à minuit, de sorte qu'il n'est pas requis qu'une partie du jour de départ et une autre partie du jour d'arrivée comptent comme une journée entière.

Le SFP opte pour l'interprétation selon laquelle le jour du départ et le jour de l'arrivée doivent tous deux compter.

Selon l'Ombudsman pour les Pensions, une application stricte de cette interprétation devrait en fait conduire - sans affirmer que le SFP suive aussi strictement cette interprétation - au fait qu'un pensionné doit déjà signaler le « séjour » que constitue une excursion d'un jour au service des pensions.

Sans parler de l'inquiétude des pensionnés quant à savoir s'ils peuvent ou non partir en excursion à l'étranger pour la journée et sans y passer la nuit ou encore s'ils peuvent ou non y faire des achats le temps d'un après-midi, inquiétude légitime qu'un texte de loi clair pourrait aisément lever.

Le 17 décembre 2019, Mme Fonck a soumis une question parlementaire au Ministre des Pensions sur ce point³. En effet, l'article § 3 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 stipule que « *Le bénéficiaire de la garantie de revenus qui quitte le territoire belge est obligé d'en informer préalablement le Service.* » Elle souligne : « *Cette obligation de notification préalable est particulièrement gênante pour les résidents frontaliers et surtout pour les citoyens de la Communauté germanophone. Dans ces régions, de nombreuses personnes traversent la frontière*

³ Q. et Rép., Chambre, session parl. 55, 2010-09, (Question n°17 du 17 décembre 2019 de Mme F. FONCK), p. 226 - 228.

chaque jour pour faire des achats ou rendre visite à leurs proches. Pour chaque mouvement, ces personnes sont tenues d'informer l'Office fédéral des pensions ».

En réponse, le Ministre des Pensions a déclaré : « *L'arrêté royal précité prévoit que chaque bénéficiaire de GRAPA doit avoir sa résidence principale en Belgique, où il doit résider effectivement et de manière permanente. Un séjour à l'étranger d'une durée maximale de 29 jours civils (consécutifs ou non) par année civile est considéré comme équivalent à une résidence effective et continue. L'obligation de notifier à l'avance chaque séjour à l'étranger a pour but de vérifier si le bénéficiaire de la GRAPA respecte cette condition. Ainsi, le bénéficiaire de la GRAPA ne doit pas déclarer chaque fois qu'il se déplace hors du territoire belge, mais seulement lorsqu'il y a un séjour à l'étranger.* »

Entre-temps, deux années ont passé. Quel est l'état actuel des choses ? À ce jour, il n'existe pas de texte juridique clair. Le SFP maintient son interprétation selon laquelle le jour du départ et celui de l'arrivée doivent tous deux compter. Un aspect positif est que la communication du SFP à ce sujet est claire.

Nous pensons pouvoir déduire de la réponse du Ministre des pensions que « un séjour » à l'étranger implique au moins une « nuitée » à l'étranger.

En 2020, l'Ombudsman pour les Pensions n'a plus réceptionné de plaintes sur la manière dont les jours passés à l'étranger doivent être comptés dans le cadre de la GRAPA.

Il faut toutefois noter qu'en raison des mesures de quarantaine prises en réponse à la crise du corona, non seulement les frontières ont été fermées pendant toute une période, mais que le SFP a également suspendu le contrôle des séjours à l'étranger à partir d'avril 2020.

Par conséquent, il n'est pas du tout certain qu'une communication aussi claire soit-elle du SFP sur le jour de départ et le jour d'arrivée, même assortie de la réponse du Ministre sur les déplacements admissibles à l'étranger, aient finalement résolu les problèmes de la législation, qui reste sujette à interprétation !

Pour être complet, le Service de médiation des pensions a bien réceptionné une plainte à ce sujet mais il s'agissait du revenu garanti (RG), le prédécesseur de la GRAPA, qui est également une aide sociale aux personnes de plus de 65 ans qui ont une faible pension et ne disposent pas de ressources financières suffisantes. Nous examinons cette plainte en détail ci-dessous, car la législation relative au séjour à l'étranger d'un bénéficiaire d'un RG n'est pas identique à celle relative au séjour à l'étranger d'un bénéficiaire d'une GRAPA.

DOSSIER 33765

Les faits

Mme Vaneyck a reçu une lettre du service des pensions disant que son droit à un revenu garanti a été indûment payé pendant trois mois parce qu'elle a été trop longtemps à l'étranger.

Mme Vaneyck ne peut l'accepter pour plusieurs raisons.

Elle comprend que la jouissance du RG n'est pas compatible avec un séjour long ou fréquent à l'étranger. Cependant, les voyages qu'elle a effectués étaient d'une autre nature : elle l'a fait pour participer à une réunion internationale en tant que membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif (ASBL) ayant des objectifs religieux.

Le voyage a été entièrement financé par l'ASBL, de sorte qu'elle n'a pas eu à puiser dans ses ressources limitées, c'est-à-dire pour elle le revenu garanti.

La durée du voyage dépend de la durée des réunions prévues. De plus, comme elle a 80 ans, elle a fait ce voyage parce qu'elle a pu faire l'aller-retour avec l'aide d'autres membres du conseil d'administration de l'ASBL. Sans cela, elle n'aurait pas osé entreprendre ce voyage toute seule.

Toutefois, le principal argument avancé est qu'elle n'avait pas elle-même conscience de dépasser la durée de séjour autorisée à l'étranger. Elle n'a pas le sentiment d'avoir fait quelque chose de mal et

estime en outre avoir correctement calculé les jours passés à l'étranger. Selon elle, il n'y avait donc pas de dépassement.

Enfin, Mme Vaneyck s'indigne du fait que si elle avait vraiment dépassé la durée autorisée de son séjour à l'étranger - apparemment d'un jour - un si petit dépassement pût entraîner une suspension du RG pendant 3 mois !

Elle dépose une plainte auprès du SFP. Le service des plaintes du SFP lui répond le 21 octobre 2019 : « (...) puisque vous avez séjourné à l'étranger pendant plus de 26 jours (sic) au total (y compris le jour du départ et de l'arrivée), le droit au revenu garanti s'éteint au cours de chaque mois où vous avez séjourné à l'étranger. Plus précisément, il s'agit des mois de mars, août et septembre 2019. »

Ne pouvant accepter cette réponse, elle dépose une nouvelle plainte auprès de l'Ombudsman pour les pensions.

Commentaires

Nous énumérons ci-dessous les faits les plus importants :

- Mme Vaneyck a 80 ans ;
- Le 11 février 2019, elle a informé le SFP d'un séjour à l'étranger du 2 au 9 mars ;
- Le 27 juin 2019, elle a notifié au SFP un nouveau séjour à l'étranger du 10 août au 31 août 2019 ;
- Les voyages annoncés s'inscrivent dans le cadre d'une mission pour une ASBL, c'est-à-dire un travail bénévole, les voyages seront payés par l'ASBL ;
- Contrôle des billets 1er voyage à Saragosse : voyage aller le 2 mars 2019 départ à 17 hr et arrivée à 19 hr ; retour le 9 mars 2019, départ à 19 hr 25 et arrivée à 21 hr 30 ;
- Contrôle des billets 2ème voyage à Kigali : aller le 10 août avec départ à 10 hr 25 et arrivée à 18 hr 50 ; retour le 31 août, avec départ à 20 hr 05 et arrivée à Bruxelles le 1er septembre à 6 hr 35.

Le SFP compte 8 jours de séjour à l'étranger pour le premier voyage, 22 jours pour le second. Au total, 30 jours et donc un dépassement d'un jour.

Ce dépassement a des conséquences importantes sur le paiement du RG. Le SFP suspend le RG pour les mois de mars, août et septembre 2019, c'est-à-dire pour chaque mois civil pendant lequel la bénéficiaire n'a pas résidé en Belgique sans interruption.

Pour cela, le SFP se base sur « l'ancienne » législation relative au paiement du Revenu garanti, notamment l'article 63 de l'arrêté royal du 29 avril 1969 portant règlement général en matière de revenu garanti aux personnes âgées. (adapté par l'arrêté royal du 22 janvier 2002), qui dispose :

« Art. 63. Est considéré comme ayant en Belgique sa résidence réelle visée à l'article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, le bénéficiaire qui y a sa résidence principale et qui y séjourne en permanence et effectivement.

En vue du paiement du revenu garanti 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 du revenu garanti est suspendu pour chaque mois calendrier au cours duquel le bénéficiaire ne séjourne pas de façon ininterrompue en Belgique.

Le bénéficiaire du revenu garanti qui quitte le Royaume est obligé d'en aviser au préalable l'Office national des pensions en indiquant la durée de son séjour à l'étranger. (...) »

Le paiement du RG est suspendu pour les mois de septembre et octobre 2019, le paiement du RG pour le mois de mars 2019 est récupéré via notification envoyée par recommandé le 29 octobre 2019.

La comparaison s'impose avec la réglementation GRAPA⁴ qui dispose :

4 Arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées

« Art. 42. § 1er. La garantie de revenus est uniquement payable pour autant que le bénéficiaire ait sa résidence effective en Belgique. A cet effet, le bénéficiaire doit avoir sa résidence principale en Belgique et y résider de manière permanente et effective.

En vue du paiement de la garantie de revenus, est assimilé à la résidence permanente et effective

- 1° le séjour à l'étranger pendant au maximum vingt-neuf **jours calendrier** consécutifs ou non par année civile;
- 2° le séjour à l'étranger pendant trente **jours calendrier** consécutifs ou non par année civile ou davantage, par suite d'une admission occasionnelle et temporaire dans un hôpital ou un autre établissement de soins;
- 3° le séjour à l'étranger pendant trente **jours calendrier** consécutifs ou non par année civile ou davantage, pour autant que des circonstances exceptionnelles justifient ce séjour et à condition que le Comité de gestion du Service fédéral des Pensions ait donné l'autorisation pour celui-ci.

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 2, 2°, le paiement de la garantie de revenus est suspendu pour chaque mois civil au cours duquel le bénéficiaire ne séjourne pas de manière ininterrompue en Belgique et ceci à partir du mois au cours duquel la période visée à l'alinéa 2, 1° est dépassée. (...) »

Il convient de noter ici que la garantie de revenus pour les personnes âgées a été introduite par la loi du 22 mars 2001. Pour ceux qui, à l'époque, avaient droit à un revenu garanti, cet avantage a été, à quelques exceptions près⁵, automatiquement converti en garantie de revenus pour les personnes âgées à partir du 1er juin 2001⁶. Le revenu garanti est une prestation qui va lentement s'éteindre.

Le revenu garanti de Mme Vaneyck n'a pas été remplacé par une GRAPA à l'époque.

Au départ, la législation de la GRAPA était, certainement en ce qui concerne la condition de résidence, similaire à celle du RG. Cependant, la réglementation de la GRAPA a connu une évolution normale, tandis que les « anciennes » règles concernant le revenu garanti n'ont fait que suivre les ajustements nécessaires (montants, etc.).

Nous constatons ce qui suit dans notre comparaison :

- La législation sur le RG ne donne pas de réponse définitive sur les jours de départ et de retour.
- La législation sur le RG fait référence à des jours alors que la législation sur la GRAPA fait référence à des jours calendrier.
- En outre, la législation sur la GRAPA est moins stricte en ce qui concerne le calcul des mois à suspendre.
- Il y a une différence d'un mois de suspension supplémentaire dans la législation sur le RG (3 mois) par rapport à la législation sur la GRAPA (dans ce dossier, 2 mois de suspension).

Examinons d'abord la législation sur la GRAPA. Lorsqu'on parle de jours de calendrier, il est logique de les compter comme les jours qui figurent sur le calendrier. Une période de 29 jours calendrier court du 1er au 29 septembre, l'heure en soi ne joue aucun rôle ici. Après tout, une journée « calendrier » commence à 0 heure et se termine à 24 heures.

De son côté, la réglementation sur le RG parle de jours, et non de jours calendrier.

La question se pose donc de savoir comment ces journées doivent être comptabilisées. D'autant plus que l'intéressée a indiqué dans sa plainte que la communication du SFP au bénéficiaire du RG n'était pas du tout claire.

On peut affirmer que puisque l'on mentionne des jours, il s'agit de périodes de 24 heures. Dans le cas de Mme Vaneyck, cela signifierait qu'elle :

- Elle est partie le 2 mars à 17h00 et est revenue un peu plus de 7 jours plus tard (le 9 mars) à 21h30.
- Départ le 10 août à 10h25; 22 fois 24 heures plus tard pour son retour, nous comptons le 1er septembre à 10h25. Comme elle était de retour le 1er septembre à 6h35, ce n'est donc pas 22 jours plus tard !

De même, la communication sur le certificat de résidence ne nous a pas semblé claire. La déclaration

5 Dans l'hypothèse où le calcul de la GRAPA était plus favorable que le RG (compte tenu des ressources déjà connues).

6 Art. 16. § 1er. « A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le revenu garanti attribué au bénéficiaire est comparé d'office à la garantie de revenus qui lui serait attribuée en application de la présente loi. (...) »

(certificat de résidence) est sujette à interprétation. Nous clarifions à l'aide d'un exemple concret tiré de son dossier, en particulier la manière dont elle est interrogée sur sa période de séjour à l'étranger et la manière dont elle y répond pour la première fois⁷ :

- 1 J'ai déjà séjourné à l'étranger cette année : NON OUI (remplissez alors le tableau)
 Je vais encore séjourné à l'étranger cette année : NON OUI (remplissez alors le tableau)

Date de départ	Adresse à l'étranger	Date de retour
2/03/2019	Monasterio de la Resurreccion Calle Don Teobaldo 3 Zaragoza, Espagne	9/03/2019
19/08/2019	Mnasaka, Rwanda	31/08/2019

- 2 J'ai déjà été admis dans un établissement hospitalier ou une maison de repos cette année : NON OUI (remplissez alors le tableau)

Concernant les dates de départ, il n'y a pas d'interprétation possible, mais concernant la date de retour, on ne peut en dire autant.

Voyage à Saragosse : départ le 2 mars à 17h00 et retour le 9 mars 2019 (à 19h25 ou 21h30 voir ci-dessus).

Voyage à Kigali : départ le 19 août et « retour » ou plutôt « départ du vol » le 31 août, avec une arrivée en Belgique seulement le 1er septembre.

À notre avis, le fait qu'il y ait une référence au retour pourrait tout aussi bien signifier le début du voyage de retour. Nous citons à l'appui la définition du mot retour telle qu'elle figure dans le dictionnaire Larousse : « Fait pour quelqu'un, quelque chose de repartir, de revenir vers l'endroit d'où il est venu (...) » Le terme « retour » est certainement « déroutant ». En fait, il faudrait lire « date d'arrivée en Belgique », car c'est bien la date d'arrivée dans le pays d'origine qui est prise en compte - et qui nous semble être une date logique dans une législation où l'on recourt à des jours (et où, comme déjà mentionné ci-dessus, on peut soutenir qu'un jour équivaut à un délai de 24 heures) - et non la date de retour en Belgique.

Nous concluons qu'il est plausible et même probable que Mme Vaneyck (tout comme d'autres retraités également) ait pu être induite en erreur par cette situation à la manière dont la demande de renseignements est formulée.

En effet, dans la déclaration originale de son voyage, elle a clairement indiqué la date de son « retour », à savoir le 31 août. Cela signifie également qu'elle aurait aussi fort logiquement pu faire le calcul en allant jusqu'au 31 août, date du retour.

Le Service de l'Ombudsman pour les Pensions a donc demandé au SFP, dans le cadre d'une médiation, de ne pas tenir compte du jour unique où elle avait dépassé la durée de séjour autorisé à l'étranger - du moins selon l'interprétation du SFP - en raison de la manière dont la demande de renseignements avait été formulée.

De plus, il s'agissait de voyages qu'elle effectuait depuis des années et avait toujours rempli les certificats de séjours avec précision et grande intégrité. Durant ces années, elle décrivait toujours minutieusement son séjour à l'étranger à l'avance, y compris les changements éventuels. Ceci plaide en faveur de sa crédibilité, notamment le fait qu'elle pensait effectivement ne pas dépasser les jours de séjour autorisés à l'étranger et ce en ayant recours à une méthode différente de comptage des jours de séjour à l'étranger.

En outre, le SFP ne mentionne pas expressément sur son site web le nombre de jours de séjour à l'étranger autorisés pour les bénéficiaires du RG, ni la manière dont ces jours de séjour à l'étranger doivent être comptés pour ces bénéficiaires. Ceci est en grande partie justifiable compte tenu du nombre limité et également en voie d'extinction de bénéficiaires du RG. En février 2020, il n'y avait en effet plus que 2.451 bénéficiaires du RG. De plus, la plupart d'entre eux sont très âgés, ce qui réduit

⁷ La date de départ (10 août) a par la suite encore été modifiée. Elle en a correctement informé le SFP plus tard, mais toujours avant son départ. Nous citons son courriel du 27 juin 2019 : « Déclaration de voyage à l'étranger : je me rends en RD Congo et au Rwanda du 10/08/2019 au 31/08/2019, pour y visiter nos communautés sœurs, en tant qu'administratrice de l'ASBL. »

fortement la probabilité d'encore faire des voyages à l'étranger. Toutefois cela implique que c'est à juste titre que Mme Vaneyck soutient qu'il lui a été difficile de prendre conscience du fait que sa façon de compter les jours de séjour à l'étranger n'était pas correcte.

Enfin, nous avons attiré l'attention du SFP sur le fait que Mme Vaneyck effectue ces voyages dans le cadre de missions lui confiées par une ASBL et donc uniquement en qualité de bénévole pour une bonne cause. Les voyages ont entièrement été pris en charge par l'ASBL, de sorte qu'elle n'a pas eu à compter sur ses revenus limités, c'est-à-dire le bénéfice sur son revenu garanti.

Ces éléments confirment également que si elle avait su qu'elle dépassait d'un jour le délai légal de séjour à l'étranger, elle aurait fait usage de la possibilité de demander au Comité de gestion du SFP d'accorder une dérogation⁸ compte tenu de ce qu'elle considérait comme une circonstance exceptionnelle. Le Comité de gestion aurait alors dû décider si une exception était justifiée ou non en raison d'une circonstance exceptionnelle.

Ainsi, si elle avait été convaincue que la date d'arrivée était déterminante au lieu de la date de retour, elle aurait pu demander (et probablement obtenir) une exception.

Nous avons également demandé au SFP s'il était possible d'adapter les certificats de résidence en général et la déclaration du séjour à l'étranger en particulier, de telle sorte qu'aucune interprétation ne soit possible (par exemple, la date d'arrivée en Belgique au lieu de la date de retour).

Nous avons également fait remarquer au SFP que les conséquences d'une mauvaise interprétation sont importantes compte tenu de la sanction imposée par l'infraction.

Le SFP n'a pas souscrit à notre raisonnement. Nous citons en partie sa réponse : « *Étant donné que Mme a séjourné à l'étranger pendant plus de 29 jours au total (y compris le jour du départ et de l'arrivée), le droit au revenu garanti s'éteint au cours de chaque mois où elle a séjourné à l'étranger. Plus précisément, il s'agit des mois de mars, août et septembre 2019 (sur la base de l'article 63 de l'arrêté royal du 29 avril 1969 relatif au règlement général en matière de revenu garanti aux personnes âgées).*

Dans un souci de clarté, les «jours» de la législation sur le RG sont toujours considérés comme des jours civils. Dans la législation la plus récente sur la GRAPA, cela a été rendu plus précis, probablement pour éviter la confusion avec la notion de «jours ouvrables» dans d'autres législations.

La date de retour se réfère évidemment au retour en Belgique. Le courrier ci-joint le précise également : Veuillez trouver ci-joint la preuve que Mme Vaneyck est de retour dans le pays depuis le 1/9/2019. Elle a passé 3 semaines en Afrique pour rencontrer ses homologues qui font partie de sa «congrégation». Il semble ici qu'elle interprète également le retour du 1/9/2019 comme tel. Le départ à l'étranger est différent du retour en Belgique. Le formulaire n'est pas modifié.

Mme Vaneyck n'a pas demandé au préalable au comité de gestion l'autorisation d'effectuer un séjour à l'étranger de 30 jours au cours d'une année civile ou plus, consécutifs ou non, dans la mesure où des circonstances exceptionnelles justifient ce séjour et pour autant que le comité de gestion du Service fédéral des pensions ait accordé son autorisation. (L'autorisation de se rendre à l'étranger pour une période plus longue n'a pas été accordée).

En effet, la situation relative à une petit dépassement est toujours sensible et ouvre la porte à des interprétations de la législation pour tenter de rencontrer la perte subie par l'intéressé(e). Le rapport entre le dépassement de séjour et la faute est important dans ce cas, mais ici, malheureusement, la législation s'applique ici comme à tout le monde. »

Cependant, le SFP nous a informés qu'il examinait l'opportunité de modifier la formulation sur le certificat de résidence (la date de retour deviendrait la date d'arrivée).

Le fait que le SFP envisage d'adapter le certificat de résidence en adaptant la « date de retour » par la « date d'arrivée » montre, à notre avis, qu'il perçoit également qu'il y a plus d'une interprétation possible du terme « retour ».

⁸ Article 63, 3°, AR 23 avril 1969: « 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. »

Cependant, il ne veut pas étendre cette possible interprétation à la suspension du revenu garanti dans le cas de Mme Vaneyck.

On notera également que Mme Vaneyck a reçu une réponse erronée à sa plainte de la part du service des plaintes du SFP. Le service des plaintes a mentionné un séjour maximum de 26 jours à l'étranger. Or, la législation ne mentionne nulle part un tel délai.

En outre, il est clair que la législation sur le RG n'est pas identique à celle sur la GRAPA.

Il existe une différence en ce qui concerne la sanction (suspension) en cas de dépassement du séjour maximal à l'étranger (en cas de dépassement du séjour maximal, suspension pour chaque mois civil au cours duquel l'intéressé n'a pas séjourné de manière continue en Belgique en cas de RG, et suspension pour chaque mois pendant lequel la personne n'a pas séjourné de manière continue en Belgique à partir du mois où le séjour maximal a été dépassé en cas de GRAPA).

Enfin, la législation sur le RG parle de jours et la législation sur la GRAPA de jours calendrier. Toutefois, les législations sur le RG et sur la GRAPA poursuivent le même objectif, à savoir fournir une assistance sociale aux personnes de plus de 65 ans dont la pension ne dépasse pas un certain plafond et qui ont des ressources financières limitées.

Une clarification de l'interprétation de la législation ainsi qu'une adaptation et une harmonisation de l'article 63 de l'arrêté royal du 23 avril 1969 et de l'article 42 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 (GRAPA) seraient appropriées.

Aussi, l'Ombudsman pour les Pensions rappelle sa recommandation de définir clairement la manière dont les jours passés à l'étranger doivent être comptés dans la législation sur la GRAPA et étend cette recommandation à la législation sur le revenu garanti. Il recommande également d'harmoniser la législation sur ce point et sur la sanction en cas de dépassement du nombre maximum de jours passés à l'étranger dans les deux réglementations.