
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, 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.

Animés par un souci de remplir adéquatement notre mission, nous pensons particulièrement utile de communiquer le plus honnêtement possible avec les services de pension à propos de l'évaluation que nous faisons de leurs décisions. Dans cet esprit de transparence, pour la première fois, cette année, nous renseignons par service de pension les critères d'évaluation qui n'ont pas été respectés. Ces informations devraient les inspirer pour procéder plus aisément aux améliorations nécessaires.

Toujours habité par ce même souci de transparence, la multiplicité des données statistiques devraient également rendre possible une évaluation du travail du Service de médiation lui-même durant cet exercice.

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.

Depuis 2009, 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.

Cette année, nous allons encore plus loin dans cette approche transversale. Le fait que nous avons réceptionné de nombreuses plaintes portant sur des sujets fort proches, voire identiques, mais relevant de secteurs de pensions différents, nous a amenés à traiter cette année de 58 thèmes transversaux : le cumul, les intérêts, la simplification administrative, la prescription et la pension de survie.

Dans ce chapitre, sont mentionnées à la suite des cas évoqués, et le cas échéant, les suggestions et recommandations qu'ils ont suscitées.

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 les administrations de pensions.

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.

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

Données statistiques

En lisant les données chiffrées, les statistiques et les graphiques de ce chapitre, le lecteur doit bien faire la différence entre celles portant sur le nombre de requêtes et celles portant sur le nombre de plaintes. Chaque requête conduit à l'ouverture d'un dossier. Une requête peut cependant contenir des plaintes à l'égard de plusieurs administrations.

Comme déjà évoqué dans notre Rapport annuel 2010, lors de la clôture de la requête, nous évaluons les décisions de l'administration. Intimement convaincus de l'importance d'une communication franche et honnête sur ce point notamment, nous donnons, pour la première fois, dans ce rapport annuel, un aperçu, par service de pensions, des normes qui, selon nous, n'ont pas été respectées.

Pour le contenu concret de ces normes, nous renvoyons le lecteur aux annexes en PARTIE IV, où il pourra en trouver la liste explicitée.

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 2011.

Les données statistiques qui suivent ne donnent toutefois pas une image complète de la charge de travail du Service de médiation car il n'y apparaît pas le reflet des communications téléphoniques réceptionnées. Jusqu'à présent, compte tenu du matériel téléphonique et informatique disponible, il ne nous a pas été possible d'en préciser les données.

Les requêtes – Chiffres généraux et tendances

Nombre total de requêtes

Nombre de requêtes sur l'année calendrier : 1.967

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre de dossiers sur les dix dernières années. Le nombre de dossiers fluctue entre 1.578 (pour l'année 2006) et 1.967 (pour cette année). Durant l'exercice 2011, le Service de médiation pour les Pensions a réceptionné 1.967 dossiers. L'augmentation du nombre de requêtes durant l'année 2011 découle principalement du succès dû au changement de ton de notre campagne d'information en octobre 2011.

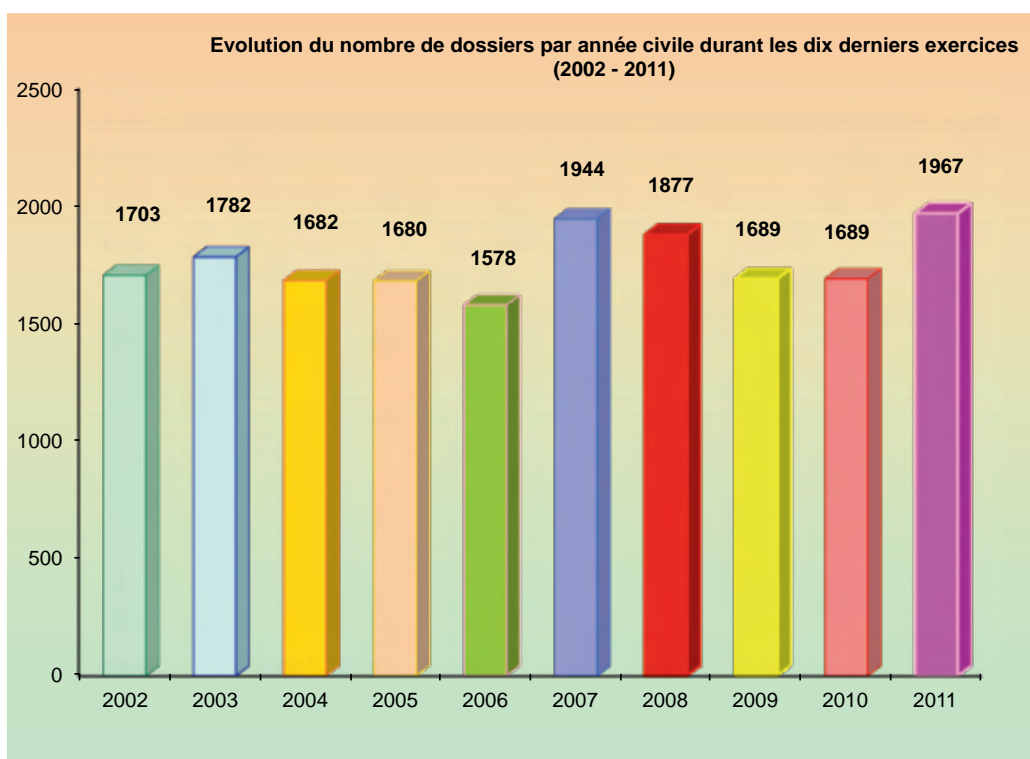
Ce succès est également dû au grand intérêt de la part des médias dont le service a bénéficié. Il résulte également de la notoriété du Service de médiation dans le monde juridique (pour plus de détails sur ce point, nous renvoyons le lecteur à la PARTIE I de Rapport annuel).

Toutefois, l'augmentation du nombre de requêtes résulte aussi des problèmes qui ont découlé de modifications dans la réglementation des pensions de pays étrangers, et de leur impact éventuel sur les pensions belges.

A titre d'exemple, on évoquera notamment le remplacement de l'allocation AOW par la nouvelle « Allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés¹ » en Hollande.

On évoquera encore l'imposition des pensions allemandes payées à des bénéficiaires belges qui ont effectué du travail obligatoire durant la seconde guerre mondiale (voir notre analyse dans le chapitre suivant).

Ces problématiques sont commentées dans le chapitre suivant, Analyse des dossiers.



Moyenne mensuelle du nombre de requêtes

Moyenne mensuelle des requêtes : 164

Ces 10 dernières années, la moyenne mensuelle oscille autour de 150 dossiers. En 2011, étant donné que le nombre de requêtes a augmenté par rapport aux années précédentes, nous arrivons logiquement à une moyenne supérieure de 164 requêtes par mois.

Répartition des requêtes en fonction du rôle linguistique du plaignant

Néerlandophone : 63 % Francophone : 34 % Germanophone : 2 %
Autres : 1 %

¹ Algemeen Ouderdomswet (AOW) - Koopkrachttgemoetkoming voor Oudere Belastingplichtigen (KOB)

Durant cette année 2011, la tendance des dernières années s'est non seulement confirmée mais s'est encore renforcée. Le nombre de dossiers néerlandophones s'est élevé à 63 %. Les requêtes en allemand augmentent lentement mais sûrement jusqu'à 2 %. Il en est de même des autres requêtes qui sont surtout rédigées en anglais. Ces augmentations ont lieu aux dépens des requêtes francophones, qui passent de 40 % en 2010 à 34 % en 2011.

Cette tendance s'est confirmée lors de notre campagne d'information avec le bus, durant laquelle le Service a réceptionné 261 visiteurs néerlandophones et 78 francophones.

Pour le surplus, nous constatons que les plaintes en allemand proviennent non seulement de Belgique, mais également d'Allemagne et d'Autriche principalement. L'augmentation découle du nombre important de plaintes contre l'ONP qui ne parvient pas toujours à notifier des décisions en allemand endéans des délais de traitement raisonnables.

Le solde des plaintes provient du reste du monde (voir plus loin dans ce chapitre pour plus de détails).

Répartition des requêtes en fonction du sexe du plaignant

Hommes : 60 % Femmes : 40 %

La proportion hommes/femmes reste constante chaque année : 60 % de plaignants contre 40 % de plaignantes.

Mode d'introduction des requêtes

Par écrit : 78 % Oralement sur place : 22 %

Cette année encore, l'écrasante majorité des requêtes est introduite par le biais d'un écrit, généralement par lettre.

De plus en plus de requêtes parviennent toutefois également par courrier électronique, soit par courriel personnel adressé directement à l'adresse email au Service de médiation pour les Pensions, soit par un message déposé via le formulaire-type disponible sur le site de notre service. Le nombre de requêtes introduites par fax diminue chaque année au point d'être quasi exceptionnel.

Si le Service a reçu 5 fois plus de plaintes de manière verbale cette année, cela résulte quasi exclusivement de notre campagne d'information en bus. Les visiteurs au bus furent nombreux (339 requêtes) dans les différentes villes et communes de Wallonie, de Flandre et à Bruxelles.

Si l'on ne tient pas compte de ces requêtes, le nombre est le même que les années précédentes.

Le nombre de visiteurs accueillis durant la campagne d'information en bus est interpellant. Un seuil d'accessibilité le plus bas possible est une condition sine qua non de bon fonctionnement pour tout service de médiation.

Domicile ou résidence des plaignants

Durant l'exercice écoulé, 14 % des requêtes (pour lesquelles le lieu de résidence est connu du Service de médiation) émanent de pensionnés qui résident à l'étranger. Depuis 2005, le nombre de demandes provenant de l'étranger se situe entre 12 et 15 %. Durant l'année 2011, le Service a réceptionné des requêtes provenant de 41 pays, outre la Belgique.

Ce nombre important provient sans doute de la mention des coordonnées du Service de médiation Pensions, entre autres sur les sites Internet du Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, et des ambassades et consulats belges, tout comme des dépliants que nous mettons à disposition des ambassades et consulats.

Y contribue également nos bons contacts avec les organisations qui travaillent pour les Belges à l'étranger, l'Union francophone des Belges à l'étranger et la Stichting Vlaanderen in de Wereld. Ainsi, un article sur le Service de médiation Pensions est régulièrement inséré dans le magazine et sur le site de la Stichting Vlaanderen in de Wereld.

	Belgique	Etranger
2006	88 %	12 %
2007	88 %	12 %
2008	85 %	15 %
2009	86 %	14 %
2010	86 %	14 %
2011	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.

Quasi deux tiers des requêtes provenant de l'étranger, soit 62 %, émanent d'un pays de l'Union européenne. Parmi les plaintes provenant de l'EEE, la France occupe la première place avec 17 %, suivie par l'Espagne avec 14 % et l'Allemagne avec 10 %.

Le tiers restant des requêtes provient de tous les points cardinaux : Afrique, Amérique du Nord et du Sud, Asie et Océanie. Le Canada remporte la palme avec 7 % de ces requêtes.

Dans 3 % des cas, le pays de provenance n'a pas pu être déterminé (contact par courriel).

Plus que d'autres Services de médiation, nous traitons des requêtes en provenance de l'étranger. Ceci est évidemment inhérent à la matière pour laquelle nous sommes compétents. Les conventions bilatérales en matière de sécurité sociale et certainement 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. C'est le cas également pour les pensions des fonctionnaires. Il ressort de ces chiffres que les pensionnés hésitent de moins en moins à partir s'installer à l'étranger.

Les plaintes

Pour plus de clarté : au départ des 1.967 requêtes que nous avons enregistrées en 2011, nous avons instruit 2.132 plaintes contre une ou plusieurs administrations.

Répartition (par objet) des plaintes

Les 2.132 plaintes se répartissent comme suit :

Pension de retraite	Pension de survie	Autres pensions et Cumul entre diverses pensions	GRAPA ²	Pas de pension légale
77 %	9 %	6 %	7 %	1 %

Ces proportions restent chaque année quasi semblables. Toutefois, nous voyons pourtant se maintenir une poussée des plaintes relatives à la GRAPA, à l'instar de l'année 2010. 7 % de l'ensemble des plaintes ont porté spécifiquement sur la garantie de revenus. Dans ce pourcentage, nous ne comptons même pas les nombreuses plaintes relatives à la pension de retraite qui concernaient également la GRAPA de manière implicite (p. ex. « Ma petite pension de retraite ne peut-elle pas être augmentée ? »).

Ceci tend à montrer que la GRAPA est encore trop méconnue de la part des pensionnés. Il semble par ailleurs que ne soit pas encore terminée l'opération de rattrapage destinée à traiter les cas des pensionnés partis en pension anticipée (et pour lesquels ce traitement n'avait jamais eu lieu bien que prévu par la loi – voir notre Rapport annuel 2010, pp. 6-7 et pp. 88-91).

Par ailleurs, le nombre de plaintes portant sur la pension de survie connaît une croissance sensible aussi. Cette croissance est fort probablement due aux problèmes apparus durant le second semestre 2011 à propos de la conversion des pensions de retraites en pension de survie. Pour plus de commentaires sur ce point, voir dans le chapitre suivant consacré à l'analyse des plaintes.

Presque 4 plaintes sur 5 portent sur la pension de retraite. La pension de survie est visée dans quasi une plainte sur 10, principalement introduites par des femmes.

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

- une autre pension (pension de conjoint séparé ou divorcé, pension de réparation, pension inconditionnelle pour travailleur indépendant, ...) et d'autres prestations qui sont attribuées et/ou payées par les services de pensions (pécule de vacances, rente de vieillesse, rente de veuve, bonus de pension, etc.) ;
- le cumul de plusieurs pensions de natures différentes, par exemple une pension de retraite avec une pension de survie et une pension de conjoint divorcé ;
- une prestation qui ne relève pas de la compétence du Service de médiation (prépension, pension étrangère, allocation aux handicapés, ...).

² Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

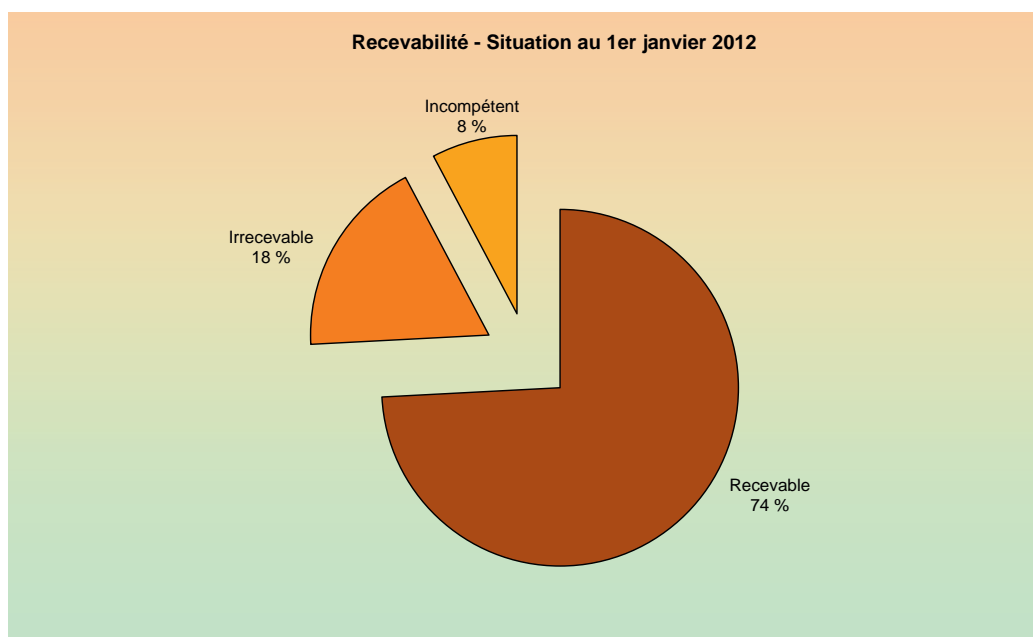
Compétence/Recevabilité des plaintes

Notre premier acte d'enquête consiste à examiner si le Service de médiation pour les Pensions 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 et nous déterminons quel(s) service(s) de pensions est/sont concerné(s).

Les éléments statistiques qui suivent – et c'est une nouveauté – ne reprennent plus le nombre de dossiers, mais le nombre de plaintes recevables par administration de pensions. Certains dossiers comportent plusieurs plaintes. Il s'agit, par exemple, des personnes ayant une carrière mixte qui relève de plus d'un service de pensions.

Situation au 1^{er} janvier 2012



Le résultat au 1^{er} janvier 2012 de l'examen de compétence et de recevabilité est basé sur les plaintes, desquelles les demandes d'informations ont été retirées (voir la section « Dossiers clôturés » du même chapitre).

De ces plaintes, introduites durant cet exercice 2011, 74 % ont été déclarées recevables. Quasi un cinquième des plaintes, soit 18 %, étaient irrecevables. Dans 8 % des dossiers, nous avons décliné notre compétence.

Au moment d'établir ces statistiques, l'enquête de compétence et de recevabilité est bouclée pour toutes les plaintes reçues en 2011. Ceci découle, cette année également, du fait que, dans le cadre du plan stratégique d'exécution de la « Vision 2015 » du Service de médiation Pensions, nous avons accordé une attention spécifique à la constatation plus rapide de la recevabilité ou non des plaintes en vue de porter la qualité du service à un niveau supérieur.

Les plaintes recevables

Objet

Il y a une grande variété dans l'objet des plaintes recevables. S'il est rare que plus de 20 plaintes soient introduites portant sur un même sujet endéans la même année, ceci a eu lieu à plusieurs reprises en 2011.

Le top trois des plaintes en 2011 est le suivant :

- l'interruption des paiements lors du décès d'un des conjoints,
- la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA),
- l'incidence sur la pension belge de modifications apportées à une pension étrangère (Hollande, Allemagne).

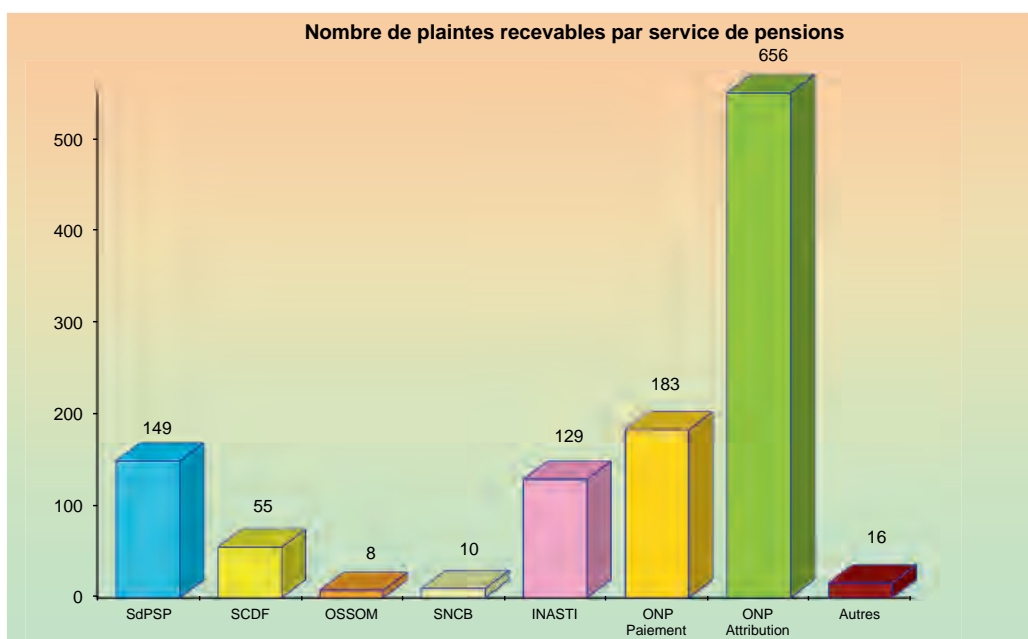
Dans le chapitre suivant, Analyse des dossiers, le lecteur trouvera un aperçu plus détaillé de la grande variété des objets des plaintes recevables.

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 de pensions. A ce titre, ce serait plutôt le bien-fondé des plaintes recevables qui en serait l'indicateur le plus adéquat (voir plus loin dans ce chapitre).

Chiffres



Les chiffres absolus doivent être replacés dans leur juste contexte. 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 2011.

Après de l'ONP, 255.795 demandes de pension ont été introduites ou traitées d'office³ et 82.341 auprès de l'INASTI.

Le SdPSP de son côté a octroyé 26.973 nouvelles pensions et l'OSSOM 2.160.

Là où le SdPSP et l'INASTI se chargent uniquement de l'attribution des pensions, l'ONP et l'OSSOM s'occupent par exemple 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 2011 le paiement de 462.047 pensions publiques. L'ONP a de son côté assuré en 2011 le paiement de 1.911.501⁴ pensions dans les régimes salarié et indépendant⁵.

Le traitement

Plaintes clôturées : 90 %

Afin de donner une vision globale des dossiers traités, sont repris ici les chiffres des plaintes traitées et clôturées.

Au 31 décembre 2011, 90 % des plaintes introduites en 2011 étaient déjà clôturées, soit de nouveau une légère progression par rapport à l'année 2010 (89 %).

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

Au total, en ce qui concerne les plaintes réceptionnées entre le 1^{er} juin 1999 et le 31 décembre 2011, 99 % sont actuellement clôturées. Seules 14 plaintes introduites en 2010 sont encore en instruction.

Nous discutons ci-dessous d'abord exclusivement des plaintes recevables, ensuite des plaintes irrecevables et, pour finir, des plaintes envers lesquelles le Service de médiation Pensions décline sa compétence. Les chiffres et les graphiques qui suivent ne comprennent plus les demandes d'informations. Ces questions ne présentent pas un caractère significatif dans le cadre de la recevabilité.

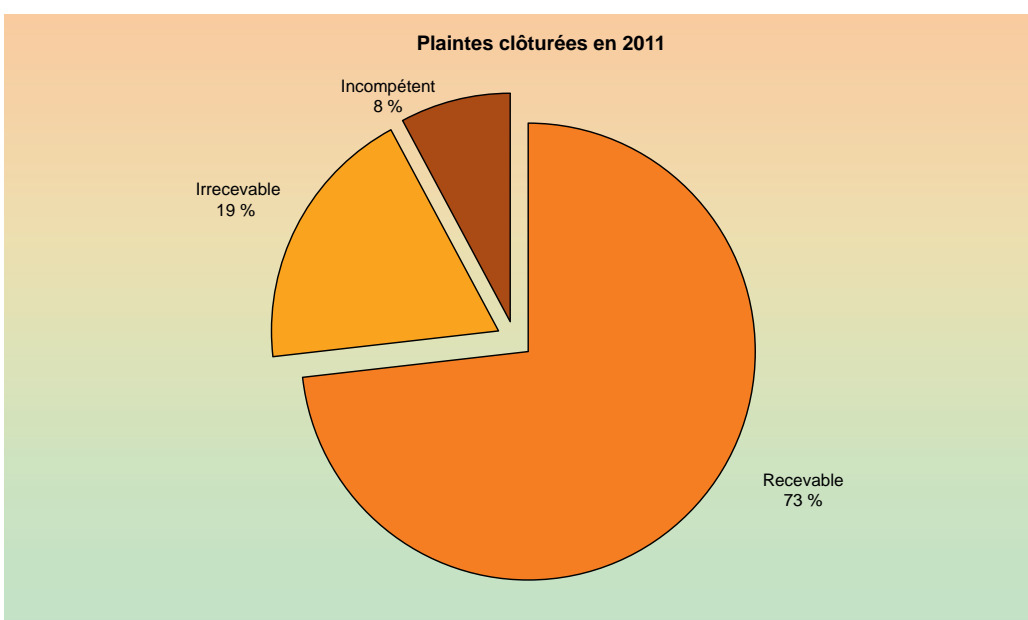
Les plaintes recevables

De toutes les plaintes clôturées au cours de cette année, 73 % ont été déclarées recevables. Nous constatons une augmentation par rapport à l'année passée (69 %).

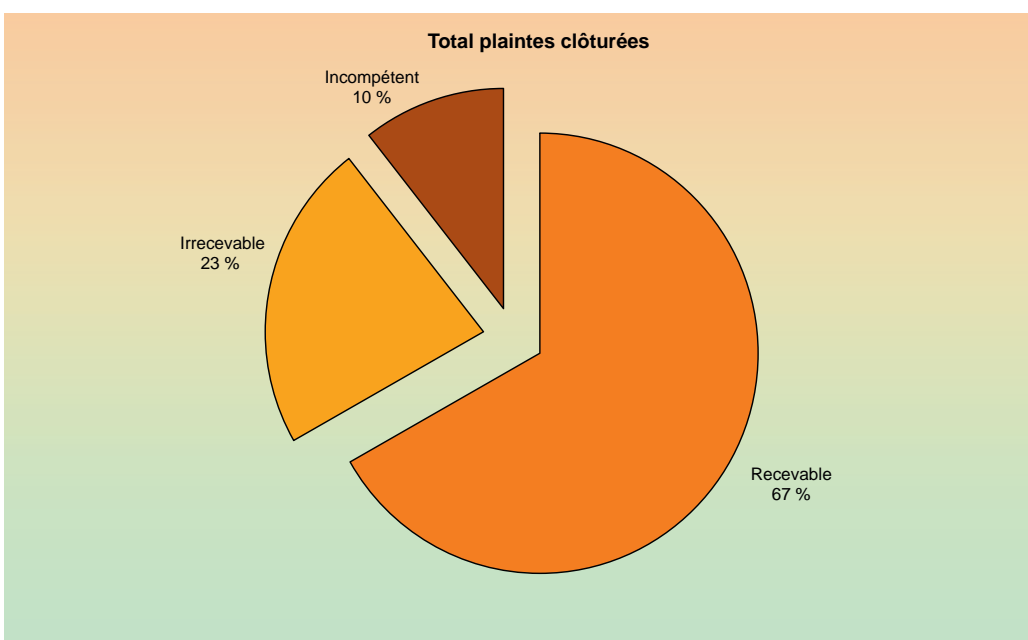
³ L'octroi d'office de la pension à l'âge de la pension est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003 pour les travailleurs salariés et indépendants qui bénéficient de revenus de remplacement, et depuis le 1^{er} janvier 2004 pour tous les autres travailleurs salariés ou indépendants qui possèdent leur résidence principale en Belgique 15 mois avant d'atteindre l'âge de la pension.

⁴ Chiffre au 1^{er} décembre 2011

⁵ Y compris les bénéficiaires d'une Garantie de revenus aux personnes âgées



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



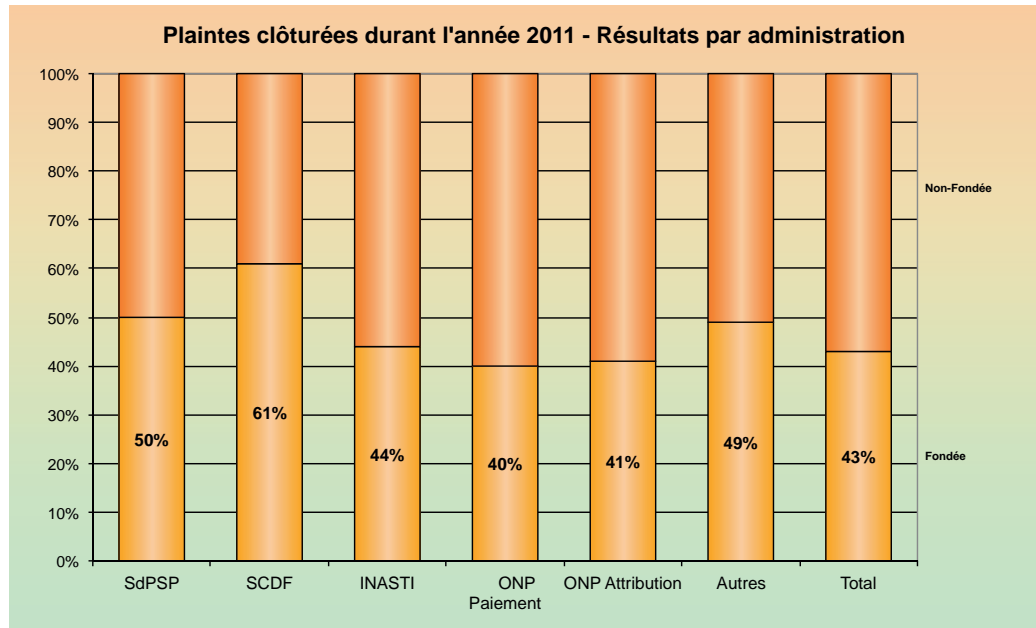
Ce diagramme fait apparaître que 67 %, des plaintes sont recevables, que moins d'un quart (23 %) est irrecevable et que 10 % des plaintes tombent en dehors de notre champ de compétence.

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 2011. Il va de soi que les plaintes

pour lesquelles l'enquête a été suspendue, du fait d'une procédure judiciaire pendante, ne sont pas comptabilisées ici⁶.

De toutes les plaintes recevables et définitivement traitées durant cette année, 43 % en moyenne sont fondées.



Le SCDF a le score le plus élevé avec 61 % de plaintes fondées. Ce pic exceptionnel est surtout lié aux plaintes portant sur le paiement des pensions à l'étranger par le Comptable. Par ailleurs, les dossiers relatifs aux problèmes découlant des modifications du système informatique d'échange de données entre le Comptable et bpost pour le paiement des pensions à l'étranger en octobre et novembre 2010 ont, pour la plupart, été clôturés début 2011. Voir le Rapport annuel 2010 pour plus de commentaires sur ces dossiers (RA 2010, pp. 152-156).

Le SdPSP suit avec 50 % des plaintes fondées. Les services d'attribution et les services de paiement de l'ONP suivent avec respectivement 41 % et 40 %. Pour l'INASTI, il s'agit de 44 % de plaintes fondées.

En ce qui concerne les services d'attribution de l'ONP, il convient de souligner le fait que les plaintes portant sur le remplacement de l'allocation AOW par la nouvelle « Allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés⁷ » en Hollande, ont été qualifiées de non fondées. L'ONP ne souhaitait pas procéder immédiatement à l'adaptation des pensions belges payées.

Pour ce nombre important de dossiers concernés (quelques 56.000 pensionnés), compte tenu, d'une part, du fait d'une possible clarification rapide sur le plan européen mais surtout et, d'autre part, de l'engagement de l'ONP de ne pas attendre que le résultat de la procédure européenne d'infraction soit connu, le Collège s'est montré compréhensif, jusqu'à présent, à l'égard de l'attitude de celui-ci.

⁶ L'article 15 de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation Pensions en application de l'article 15, 5° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (Moniteur belge du 16 mai 1997) prévoit en effet que l'examen d'une réclamation est suspendu lorsqu'un recours concernant les faits est introduit auprès du tribunal.

⁷ Algemeen Ouderdomswet (AOW) - Koopkrachttegemoetkoming voor Oudere Belastingplichtigen (KOB)

A ce jour (fin février), l'ONP n'a cependant pas encore pris de décision. Il convient dès lors de remarquer que si cette situation perdure, le Collège devra reconsidérer son évaluation et déclarer ces plaintes fondées. Compte tenu du nombre de plaintes réceptionnées par le Collège à ce sujet, une requalification aurait comme effet de faire passer le nombre de plaintes fondées 41 % à 54 %. Quant à la moyenne totale, celle-ci grimperait de 43 % à 50 % !

Nous souhaitons une fois encore attirer l'attention du lecteur sur le fait qu'il serait hasardeux de tirer trop rapidement des conclusions de ces chiffres quant à la qualité de travail des services de pensions, sans prendre la peine de les replacer dans un contexte plus global.

Ainsi, la nature de la plainte peut avoir une influence sur le caractère fondé ou non de la plainte. L'expérience montre ainsi que les plaintes portant sur la cotisation de solidarité sont rarement fondées. La complexité du mécanisme de calcul de cette cotisation provoque logiquement des interrogations de la part du pensionné qui en vient à douter de son exactitude.

Dans de tels cas, le Service de médiation mettra tout en œuvre pour apporter tous les apaisements nécessaires au pensionné quant à l'exactitude du calcul effectué par l'administration, et par là contribuera à le réconcilier avec celle-ci. Si de telles plaintes se multiplient, le taux de plaintes fondées diminuera bien évidemment.

Application des normes de bonne conduite administrative (raison du caractère fondé ou pas de la plainte)

Lors de la clôture de l'examen d'une plainte, le Médiateur pour les Pensions évalue le traitement donné au cas par le service de pension ainsi que les décisions des services de pensions, en d'autres mots il évalue le caractère fondé ou non de la plainte. Tant les administrations concernées que les citoyens ont le droit de connaître les critères sur lesquels le Médiateur s'appuie pour rendre son évaluation, et comment il la motive. Il est d'une extrême importance que le Médiateur communique ouvertement et honnêtement sur les critères d'évaluation qu'il applique. Une communication transparente permet aux services de pensions de constater que leurs actes sont examinés de la même manière, sur la base de critères objectifs et définis préalablement. Le citoyen peut également constater que sa plainte est traitée soigneusement et soumise à des règles de droit formelles et, plus encore, à des normes de qualité concernant le service à la clientèle ainsi que les relations humaines qu'elles impliquent, à l'instar de celles qui ont cours dans notre société moderne actuelle.

La liste exhaustive des critères d'évaluation est reprise en ANNEXE 3 (PARTIE IV) de ce Rapport annuel. Pour des explications plus fouillées sur les critères d'évaluation, le lecteur parcourra le Rapport annuel 2010, pp. 9-20.

Il convient toutefois d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que nous avons choisi de renseigner à chaque fois la ou les normes principales qui n'ont pas été respectées, et pas systématiquement l'ensemble de celles-ci. A titre d'exemple, quand nous constatons que les délais légaux prévus par la Charte de l'assuré social n'ont pas été respectés pour répondre à une demande d'information, nous

invoquerons le critère « délai raisonnable » sans y adjoindre celui de « application conforme des règles de droit » qui est également (et implicitement) visé.

Dans les commentaires qui suivent, nous revenons sur certains des critères qui reviennent le plus souvent.

De tous les critères, ceux qui sont les plus fréquemment invoqués à l'encontre des grands services de pensions (ONP attribution, ONP paiements, INASTI, SdPSP et SCDF), sont : le délai raisonnable, la gestion consciencieuse, l'application conforme des règles de droit et la coordination efficace. Seules ceux-ci font l'objet d'un commentaire.

Le délai raisonnable

Toute demande doit être traitée par les services de pensions dans un délai raisonnable.

Tant la législation que les chartes des services de pensions précisent les délais dont ces services disposent pour donner suite à la demande d'information. La loi et la Charte de l'assuré social déterminent de plus les délais dans lesquels une décision de pension doit être prise et mise en paiement.

Ceci n'empêche pas les Ombudsmans d'apprécier le délai raisonnable au regard de chaque situation concrète individuellement envisagée. Le délai sera considéré comme raisonnable en fonction de différents éléments : le caractère urgent de la demande, de sa complexité, du temps nécessaire à se procurer les informations nécessaires ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour les pensionnés d'une réponse tardive.

Ainsi, le délai raisonnable impose dans certaines circonstances aux services de pensions de prendre leur décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la Charte de l'assuré social ou leur propre Charte de l'utilisateur.

La norme du délai raisonnable est la norme qui est le plus souvent enfreinte. Elle l'est deux fois plus, voire presque trois fois plus, que la deuxième norme également invoquée : celle de la gestion consciencieuse. Ceci n'a rien d'étonnant. En effet, le plaignant comprend facilement qu'un délai n'a pas été respecté quand il attend quelque chose de l'administration (information, octroi ou, encore et surtout, paiement). Il le comprend d'autant mieux que le paiement de sa pension est vital car il s'agit bien souvent de son unique source de revenus. Si le paiement de sa pension ne suit pas, il sera rapidement tenté de saisir l'Ombudsman. Comme évoqué dans la PARTIE I, la violation du délai raisonnable permet généralement d'obtenir l'aide nécessaire pour une solution rapide via l'Ombudsman.

La norme « délai raisonnable » a été invoquée dans 61 % des plaintes fondées à l'égard des services d'attribution de l'ONP, dans 42 % à l'égard des services de paiement de l'ONP, dans 17 % des cas à l'égard de l'INASTI, 23 % à l'égard du SdPSP et 13 % à l'égard du SCDF.

Pour les services d'attribution de l'ONP et l'INASTI, cette norme a principalement été invoquée dans le cadre de retard de notification de décision de pension. Pour plus d'information voir dans le chapitre suivant, les commentaires sous le titre

“Une autre version de la théorie des dominos ? Simplification administrative et Coordination entre services de pensions”.

Pour les services de paiement de l’ONP, cette norme a principalement été invoquée dans le cadre de retard de paiement d’avances sur pension de survie lors du décès d’un conjoint pensionné. Pour plus d’information voir dans le chapitre suivant, les commentaires sous le titre “Interruption des paiements de la pension pendant plusieurs mois suite au décès du conjoint d’un pensionné”.

La gestion consciencieuse

Les services de pensions doivent agir et prendre leurs décisions de manière consciencieuse. Cela implique tout d’abord qu’ils doivent s’informer suffisamment pour prendre une décision en connaissance de cause. Les services de pensions doivent disposer de toutes les données juridiques et factuelles nécessaires lors de la prise de décision.

Cette norme est généralement invoquée lorsque la plainte porte sur un problème de « pure exécution ». Cette norme peut également être invoquée lorsqu’aucune autre norme ne se révèle plus pertinente.

La norme « gestion consciencieuse » a été invoquée dans 15 % des plaintes fondées à l’égard des services d’attribution de l’ONP, dans 13 % à l’égard des services de paiement de l’ONP, dans 8 % des cas à l’égard de l’INASTI, 8 % à l’égard du SdPSP et 28 % à l’égard du SCDF.

Pour le SCDF, cette norme a principalement été invoquée dans le cadre d’un problème de pure exécution qui s’est produit lors du paiement des pensions à l’étranger via le Comptable. Pour plus d’information voir dans le Rapport annuel 2010, pp. 152-156.

L’application conforme des règles de droit

Les services de pensions agissent en conformité avec les normes légales et réglementaires de pensions ainsi qu’avec les lois de portée générale, les Directives européennes et les Conventions internationales relatives à la sécurité sociale et dans le respect des droits fondamentaux des personnes.

Les autres lois belges, par exemple les lois linguistiques, les lois relatives à la protection de la vie privée, la Charte de l’assuré social, entre autres, sont également d’application.

La norme « application conforme des règles de droit » a été invoquée dans 15 % des plaintes fondées à l’égard des services d’attribution de l’ONP, dans 6 % à l’égard des services de paiement de l’ONP, dans 7 % des cas à l’égard de l’INASTI, 4 % à l’égard du SdPSP et 7 % à l’égard du SCDF.

Comme expliqué plus haut dans le texte, le Collège sélectionne la norme la plus spécifique dont il est constaté une violation. Dès lors, il s’agit ici essentiellement de cas de nature juridique.

Coordination efficace

Les différents organismes de pensions doivent collaborer entre eux de manière efficace. Lorsque différents organismes doivent collaborer, cette coordination efficace passe par l'harmonisation des procédures et par un échange d'informations correct et rapide.

Par ailleurs, au sein d'un même organisme de pension, la communication entre les différents services de cet organisme doit être fluide afin d'assurer un échange d'informations optimal.

La norme « Coordination efficace » a été invoquée dans 10 % des plaintes fondées à l'égard des services d'attribution de l'ONP, dans 1 % à l'égard des services de paiement de l'ONP, dans 9 % des cas à l'égard de l'INASTI, 8 % à l'égard du SdPSP et 4 % à l'égard du SCDF.

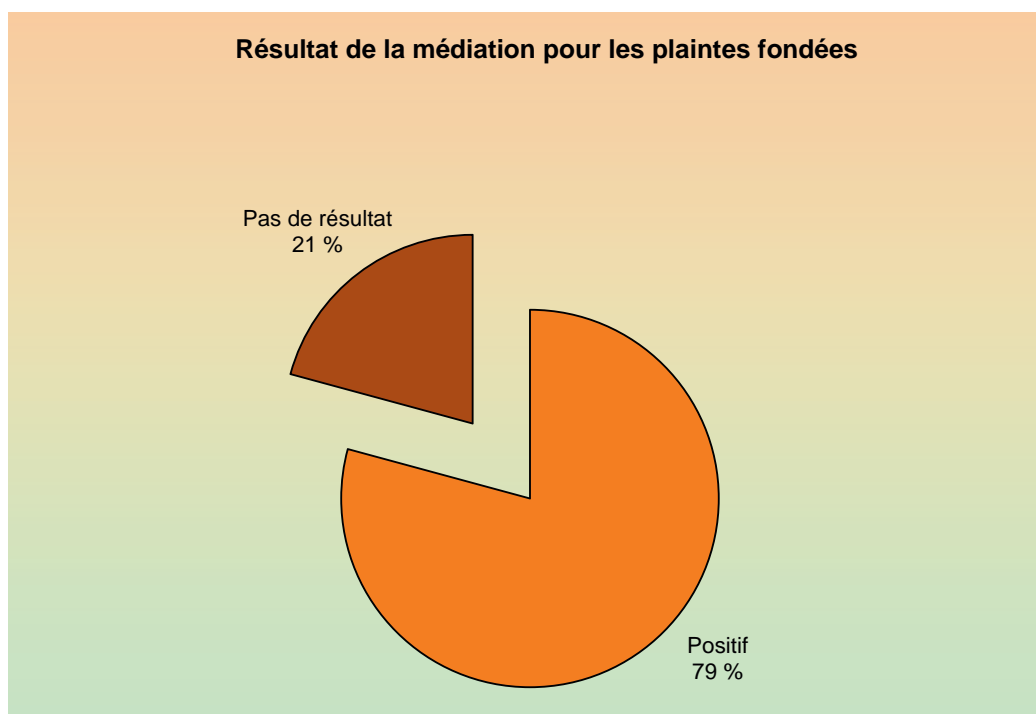
Du fait, ici aussi, du choix de la norme la plus spécifique, les pourcentages ne reflètent que les cas les plus frappants et pas nécessairement le fait qu'à la base d'un retard, il y a régulièrement un constat de mauvaise coordination, soit entre plusieurs services de pensions, soit entre plusieurs services au sein d'un même organisme.

Sans cette priorité, la reproduction complète de la réalité déboucherait sans hésitation sur des pourcentages plus élevés.

Pour plus d'information voir dans le chapitre suivant, les commentaires sous le titre "Une autre version de la théorie des dominos ? Simplification administrative et Coordination entre services de pensions".

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 quasi huit cas sur dix (79 %), la plainte a été clôturée 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.

21 % des plaintes fondées n'ont pas abouti à un résultat positif. Ceci découle généralement, d'une part, 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, d'autre part, du fait que ce manquement ne puisse plus faire l'objet d'une réparation.

Les plaintes irrecevables

Voici les raisons pour lesquelles 294 plaintes ont été déclarées irrecevables :

- Pas de démarche préalable à l'égard du service de pensions 95 %
- Pas de faits nouveaux 2 %
- Pas de procuration présentée 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 2 % des cas, le plaignant est revenu à la charge à propos d'une plainte déjà traitée, sans toutefois apporter de fait nouveau. L'arrêté d'instauration prévoit en effet que dans un tel cas, nous devons refuser de traiter à nouveau la plainte.

Dans 3 % des plaintes, 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.

Les plaintes pour lesquelles nous ne sommes pas compétents

Pour 621 plaintes, le Collège a dû se déclarer incompétent. Ce chiffre doit toutefois être ventilé car il représente en réalité 122 plaintes et 499 demandes d'informations.

Voici les raisons de notre incompétence dans les 122 plaintes:

- | | |
|--|------|
| ➤ Autres matières | 49 % |
| ➤ Plainte générale sur la politique en matière de pensions | 8 % |
| ➤ Services de pensions étrangers | 23 % |

Presque la moitié de ces plaintes ont reçu la qualification « incompétent » parce que la matière concernée n'est pas celle des pensions.

Dans plus d'un quart de ces plaintes, 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 23 % des plaintes, parce que les services de pensions étrangers concernés tombent en dehors de notre champ de compétence. L'énorme augmentation de ce pourcentage est dû aux modifications légales en Hollande et en Allemagne.

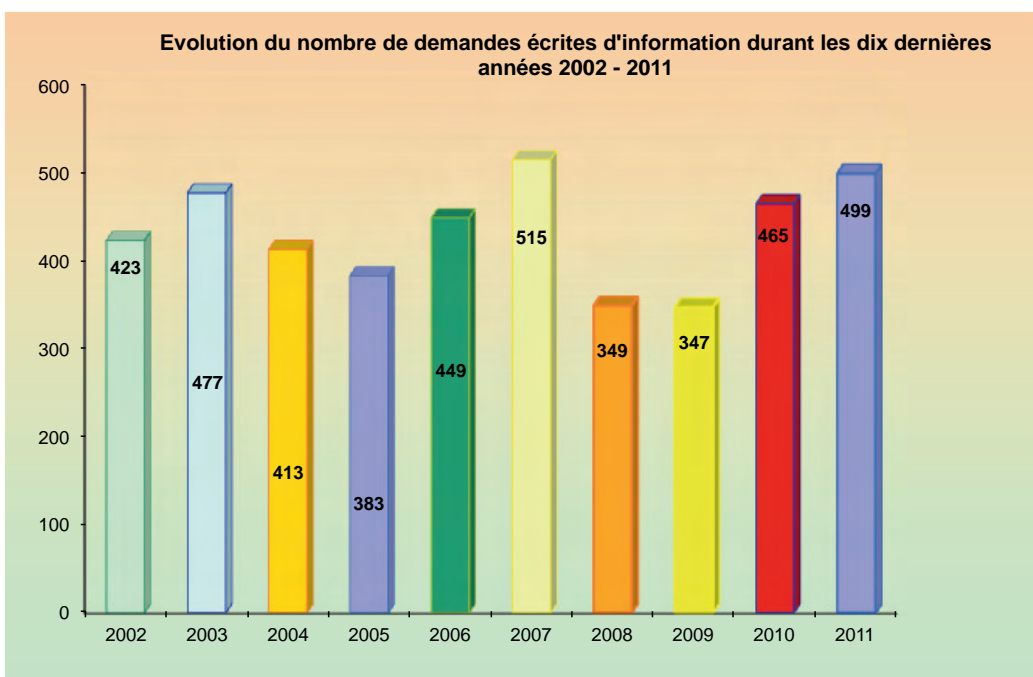
En 2011, nous avons également réceptionné 499 demandes écrites d'informations pour lesquelles nous sommes incompétents, auxquelles il faut ajouter de nombreuses demandes d'informations par téléphone, qui ne sont pas enregistrées.

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 les 10 dernières années du nombre de demandes écrites d'informations.

Nous constatons que pour les 10 dernières années écoulées, le nombre de ces demandes oscille aux alentours de 25 %. Cette année, les questions d'information représentent une proportion comparable des requêtes (25 %).

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



Durée de traitement

Les données chiffrées relatives à la durée de traitement ne font pas de distinction entre dossiers et plaintes. Un dossier est en effet seulement clôturé au moment où toutes les plaintes de ce dossier ont été complètement traitées.

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. Ceci a encore été souligné dans le cadre du plan stratégique d'exécution de la « Vision 2015 » du Service de médiation. Vu la complexité de la matière des pensions et, dans un certain nombre de cas, l'implication de différentes administrations, ce n'est pas toujours évident. 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.

Nous donnons tout d'abord un aperçu détaillé des requêtes qui se trouvent encore en instruction au 1^{er} janvier 2012. Nous souhaitons fournir par là une image fidèle du travail accompli par la Service de médiation durant l'année écoulée.

Nous exposerons ensuite la durée moyenne de traitement des requêtes clôturées pour l'année d'exercice 2011 et comment elle a évolué au cours des 10 dernières années.

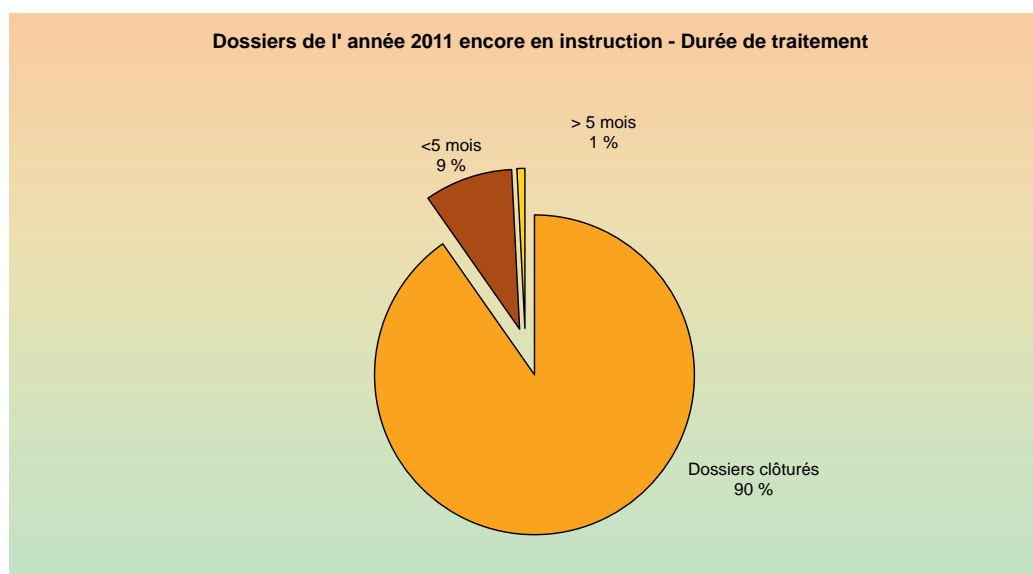
Requêtes en instruction

Au 1^{er} janvier 2012, de toutes les requêtes (1 juin 1999 au 31 décembre 2011), 223 ou 0,88 % sont encore en examen.

Nombre de mois de traitement	Requête introduite en	Nombre
moins d'un mois	décembre	50
entre 1 et 2 mois	novembre	36
entre 2 et 3 mois	octobre	74
entre 3 et 4 mois	septembre	19
entre 4 et 5 mois	août	13
entre 5 et 6 mois	juillet	2
entre 6 et 7 mois	juin	5
entre 7 et 8 mois	mai	3
entre 8 et 9 mois	avril	2
entre 9 et 10 mois	mars	3
entre 10 et 11 mois	février	2
entre 11 et 12 mois	janvier	0
Plus de 12 mois	avant janvier 2011	14
Total		223

Au 1^{er} janvier 2012, quasi trois quarts (72 %) des requêtes ouvertes et non clôturées sont en traitement depuis moins de 3 mois. Ceci est dû au nombre important de plaintes découlant de notre campagne d'information qui a eu lieu durant la première moitié d'octobre 2011.

Seules 14 requêtes sont en examen depuis plus d'un an.



Durée moyenne de traitement des requêtes clôturées en 2011

La durée moyenne de traitement des requêtes recevables en 2011 est de 68 jours.

Cette durée moyenne de traitement comprend la demande du dossier complet auprès d'un ou de plusieurs services de pensions, la discussion avec les services de pensions sur l'interprétation de la législation lorsque nous nous heurtons à des opinions divergentes et discutables et la procédure formelle de médiation, nécessaire pour convaincre le service de pensions de modifier ses décisions ou sa méthode de travail.

Durée moyenne pour les autres requêtes (incompétent et irrecevable) en 2011
9 jours calendrier

Comparativement aux requêtes recevables, les dossiers portant sur des requêtes irrecevables ou des requêtes à l'égard desquelles nous ne sommes pas compétents, requièrent moins de temps. La moyenne de traitement de ces dossiers est de 1,5 semaine.

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 requête 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 sa requête ne sera pas traitée.

La durée de traitement d'une plainte recevable a systématiquement diminué depuis 2001, où elle s'élevait à 121 jours calendrier, pour aboutir à 68 en 2011. Il s'agit d'une diminution de quasi deux mois.

En comparant la durée de traitement des requêtes irrecevables ou pour lesquelles nous ne sommes pas compétents, nous constatons qu'en termes relatifs, la durée de traitement a été réduite d'un mois à un peu plus qu'une semaine.

Nous continuons à mettre tout en œuvre pour maintenir des délais de traitement aussi réduits que possible, sans toutefois mettre à mal la qualité et la profondeur de notre examen. Ceci transparait clairement dans notre plan stratégique en application de notre « Vision 2015 ».

L'attente légitime du citoyen est de voir sa plainte traitée rapidement, clairement et en profondeur.

Du fait de l'informatisation croissante des services de pensions, de nouvelles possibilités s'offrent afin d'encrevoir raccourcir ces délais de traitement. En permettant un accès électronique via la banque-carrefour de la sécurité sociale, il devrait être possible d'économiser sur les délais nécessaires à la transmission des informations entre les services de pensions et le service de médiation pour les pensions.

Dans l'hypothèse où cet échange électronique de données ne s'avérerait pas possible, il y a gros à parier que les délais de traitement s'en ressentiraient et repartiraient à la hausse. Cela obligerait par ailleurs les services de pensions à traduire les informations utiles en format papier, étape devenue quasi obsolète en ce XXI^{ème} siècle.

Analyse des dossiers

Dans ce Rapport annuel, nous nous sommes résolument penchés sur des thèmes « transversaux ».

Ceci explique que le nombre de dossiers discutés par service de pension est d'autant plus limité.

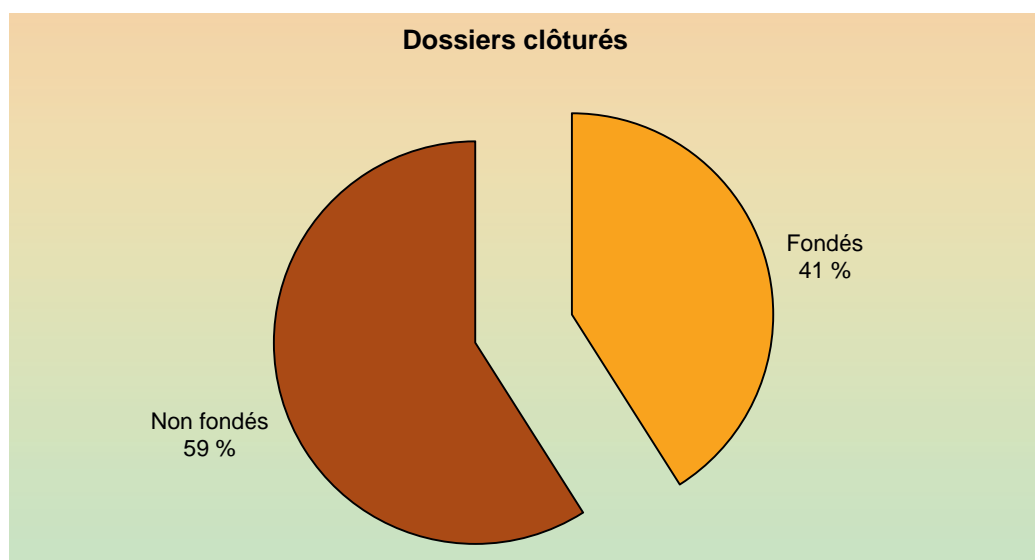
Une section reste toutefois consacrée à chacun des principaux services en charge de pensions : l'Office National des Pensions (ONP), le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP) anciennement Administration des Pensions, l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI) et le Service Central des Dépenses Fixes (SCDF) auprès de l'Administration de la Trésorerie du Service Public Fédéral Finances. 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.

Par la suite, nous abordons différents thèmes transversaux portant sur le cumul, les intérêts, la simplification administrative, la prescription et la pension de survie. En effet, nous sommes de plus en plus confrontés à des plaintes qui ne sont pas spécifiques 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

Droit minimum par année de carrière – Augmentation au 1^{er} septembre 2011 décidée par arrêté royal – Défaut d'intégration du nouveau montant dans le calcul de certaines pensions notifiées avant ou peu après la parution au Moniteur belge – Mise sur pied courant 2012 d'une opération de révision d'office de ces pensions

Dossier 20480

Les faits

Monsieur Kinet atteindra l'âge de la pension (65 ans) en juin 2012. Dans le cadre de l'examen d'office des droits à la pension, l'ONP a notifié à l'intéressé, dès le 5 août 2011, le montant de la prestation à laquelle il pourra prétendre à partir du 1^{er} juillet 2012. Le montant mensuel accordé s'élève à 358,06 euros (index 130,80).

Lors du calcul de cette pension, l'ONP a examiné si les salaires perçus par l'intéressé (adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et à la hausse du bien-être général) n'étaient pas inférieurs au salaire minimum en vigueur à la date de prise de cours de la pension.

L'Office a constaté pendant son instruction que ce salaire minimum était supérieur aux salaires perçus de 1964 à 1979. Pour le calcul de la pension correspondant à ces années, le service de pensions a donc pris en compte le droit minimum par année de carrière.

Monsieur Kinet a lu quelque part que le droit minimum avait été rehaussé de 2 % à la date du 1^{er} septembre 2011. Il suppose donc que son calcul de pension, reçu avant que la hausse du droit minimum ne soit connue, n'est pas correct et qu'il doit être revu. Mais l'ONP le fera-t-il d'office ou doit-il demander lui-même la révision de son dossier ?

Il pose la question à l'ONP. Le service de pensions lui répond oralement que la pension sera bien revue. A la question de savoir si cette révision interviendra avant l'expiration du délai de recours (5 novembre 2011), l'ONP reste évasif.

Cette réponse ne satisfait pas Monsieur Kinet. Il craint de ne plus pouvoir contester si d'aventure l'ONP ne tient pas sa promesse.

Commentaires

Le droit minimum par année de carrière a effectivement été majoré de 2 % à la date du 1^{er} septembre 2011 via un arrêté royal daté du 6 juillet 2011 et publié au Moniteur belge le 22 juillet 2011.

Le court laps de temps situé entre la publication et l'entrée en vigueur de la modification n'a pas permis à l'ONP de prendre les mesures nécessaires pour adapter tous les calculs des pensions prenant cours à partir du 1^{er} septembre 2011.

Lorsqu'il s'agit d'adapter un montant initial déjà calculé mais prenant cours ultérieurement à des hausses de l'index ou à des programmations sociales (majoration des minimas de pensions, primes de bien-être, augmentations en

pourcentage,...) intervenues avant la mise en paiement, les services de paiement de l'ONP gèrent sans problème ces adaptations au fur et à mesure.

Le problème est ici différent. La donnée qui change (hausse du salaire minimum) influe sur le montant allouable de pension. Il n'est donc pas possible d'intégrer cette modification sans revoir le calcul même de la pension. Dans le cas d'espèce s'y ajoute le fait que la date de parution au Moniteur belge et la date d'entrée en vigueur étaient très proches (environ 5 semaines) et que le service de pensions avait peu de temps devant lui pour adapter ses décisions.

Il en est résulté que dans un certain nombre de cas, notifiés avant septembre 2011 mais avec une prise de cours postérieure au 31 août 2011, le calcul de la pension a été fixé en tenant compte du droit minimum avant adaptation.

Comment l'ONP allait-il s'y prendre pour revoir les dossiers concernés ?

L'ONP prévoit une opération à grande échelle de révision des droits de pension dans le courant du premier trimestre de 2012. Les moyens disponibles, le choix des actions prioritaires et le calendrier précis de l'opération de masse seront définis en conséquence.

Conclusion

La révision du dossier de Monsieur Kinet est déjà une réalité. Suite à notre intervention, une nouvelle décision tenant compte du montant majoré du droit minimum lui a été envoyée le 28 octobre 2011.

Le montant mensuel de pension allouable à partir du 1^{er} juillet 2012 passe de 358,06 à 365,18 euros par mois.

L'attitude de l'ONP consistant à refuser un recalcul alors que l'intéressé le demande expressément est peu « commerciale ».

Nous comprenons le fait qu'une révision de l'ensemble des décisions notifiées avant le 1^{er} septembre 2011 avec une date de prise de cours après le 31 août 2011 demande de l'organisation et un peu de temps.

En même temps, que l'ONP fasse dépendre l'opération planifiée dans le premier trimestre 2012 des priorités et des moyens disponibles, sans garantie sur la date effective d'exécution de cette opération, ne démontre pas une gestion consciencieuse.

Les pensionnés qui sur un plan général bénéficient déjà d'un montant de pension moins élevé par le fait que dans le calcul de leur pension le salaire réel est remplacé pour certaines années par le droit minimum, sont privés d'une part de leur droit. De plus, la plupart ignore qu'ils auraient droit à un montant de pension plus élevé.

Les personnes qui pensent que le montant de leur pension devrait être adapté, peuvent demander à l'ONP de revoir individuellement leur cas. Toutefois, une telle demande expresse n'est pas requise. A terme, toutes les pensions seront finalement revues et adaptées au nouveau montant du droit minimum par année de carrière.

Les personnes qui vivent en communauté (religieuse ou philosophique) ne peuvent prétendre qu'à une GRAPA calculée au taux de base. Lorsqu'elles intègrent une maison de repos, elles peuvent obtenir la GRAPA au taux majoré.

Dossiers 20922 – 20923

Les faits

Madame Willems et Madame Vanhalle sont deux religieuses âgées appartenant à la même congrégation. Jusqu'en mars 2011, elles vivaient dans une communauté religieuse et percevaient une GRAPA calculée au taux de base (personnes ne vivant pas seules). A partir d'avril 2011, elles entrent en maison de repos. Elles demandent une révision du taux de la GRAPA, s'appuyant sur le fait que les personnes qui vivent en maison de repos ont en principe droit à la Garantie de revenus au taux majoré (comme si elles vivaient en tant qu'isolées).

Toutefois, l'ONP refuse de revoir leurs dossiers et maintient le taux de base de la GRAPA. Les deux religieuses chargent un mandataire d'introduire une réclamation en leur nom chez le Médiateur.

Commentaires

L'arrêté royal du 11 mai 2005¹ définit la notion de « personnes qui vivent dans une communauté » comme étant les personnes qui, en vue de réaliser un objectif religieux ou philosophique, partagent les mêmes résidence principale et moyens d'existence, à l'exclusion de celles appartenant à des communautés qui poursuivent une activité illégale ou une activité contraire à l'ordre public et/ou contre lesquelles une instruction pénale est en cours.

L'ONP refuse d'octroyer le montant majoré sur cette base parce que les deux intéressés sont des religieuses d'une même congrégation qui partagent la même résidence principale.

Or, l'intitulé de cet arrêté précise bien que la notion est ainsi définie en exécution de l'article 7, § 4 de la loi du 22 mars 2001, où il est question de l'influence des ressources et des pensions. En revanche, l'arrêté ne se réfère pas aux dispositions de l'article 6, qui concerne les notions de « personne isolée » et de « personne qui partage la même résidence principale ».

L'article 6 de la loi du 20 mars 2001 instituant la GRAPA définit de quelle manière il faut établir le montant de base de cette prestation.

Le montant de base légal (forfaitaire) pour les personnes qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes est précisé à l'article 6, § 1^{er} de la loi.

Le § 2 du même article prévoit un montant majoré du taux de base légal pour les personnes qui ne partagent pas leur résidence principale avec d'autres personnes.

Sur la base de ce paragraphe, certaines catégories de personnes sont toutefois censées ne pas partager cette résidence principale avec le demandeur bien qu'elles soient inscrites à la même adresse dans les registres de la population.

¹ Arrêté royal précisant la définition de la notion de « personnes qui vivent dans une communauté » en exécution de l'article 7, § 4, de la loi du 22 mars 2001, instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (Moniteur belge 20 mai 2005)

Il s'agit des enfants mineurs, des enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues et des personnes qui sont accueillies dans la même maison de repos que le demandeur.

A partir du 1^{er} mai 2004, ces catégories ont été complétées par les parents ou alliés en ligne directe descendante qui cohabitent soit avec le demandeur, soit avec le demandeur et les enfants mineurs ainsi que les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues.

Les deux plaignantes appartiennent indubitablement à une des catégories précitées, à savoir celle des personnes accueillies dans la même maison de repos. Elles remplissent donc bien la condition pour pouvoir prétendre au taux majoré de la GRAPA.

Il est évident que la personne qui vit dans une communauté ne peut prétendre qu'au montant de base de la GRAPA. Toutefois, si cette personne quitte sa communauté pour aller habiter en maison de repos, elle peut alors prétendre au taux majoré.

Conclusion

Nous basant sur les textes légaux, au contenu très clair, nous avons demandé à l'ONP de revoir les décisions de GRAPA de Madame Willems et de Madame Vanhalle.

L'Office a reconnu une erreur d'appréciation pour ces deux dossiers et a accordé aux deux plaignantes la GRAPA au taux majoré.

Diminution de la pension de vieillesse hollandaise Algemene Ouderdomswet (AOW) à partir du 1^{er} juillet 2011 suite au remplacement de l'allocation AOW par une allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés (allocation Koopkrachttegemoetkoming voor Oudere Bejaarden – KOB) – Influence sur les pensions belges – Point de vue initial de l'ONP au niveau de la demande de révision du droit à la pension en Belgique par le pensionné – Révision de ce point de vue – Influence sur la retenue pour l'assurance maladie-invalidité

Dossiers 20308 – 20311 – 20374 – 20704 – 20905 – 20907 – 20951 – 20954 – ...

Les faits

Monsieur Klomp bénéficie d'une pension de retraite au taux de ménage. La Sociale Verzekeringsbank hollandaise (SVB) accorde et paye à sa femme une petite pension de vieillesse AOW. A partir du mois de décembre 2007, l'ONP diminue la pension de ménage du montant de la pension versée par l'AOW à son épouse. Monsieur Klomp est correctement informé de cette réduction par l'ONP.

A partir du mois de juin 2011, la pension AOW de Madame Klomp est sensiblement diminuée. Elle perçoit 33 euros en moins par mois. Elle en a été avertie dans le courant du mois de mai 2011 par la SVB. Cela est lié à la suppression de l'allocation AOW à partir du 1^{er} juin 2011 et au fait qu'elle ne peut pas bénéficier de l'allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés (KOB).

A plusieurs reprises (par écrit et par téléphone), Monsieur Klomp contacte l'ONP en demandant une adaptation de sa pension de ménage belge. En effet, la pension

de vieillesse AOW de son épouse est intégralement déduite de sa pension. Il en déduit donc que sa pension de ménage doit être augmentée de 33 euros.

L'ONP refuse de donner suite à sa demande. Monsieur Klomp est indigné de ce refus et s'adresse au Service de médiation Pensions.

La plainte introduite par Monsieur Bos auprès du Médiateur est du même tonneau que celle de Monsieur Klomp. Monsieur Bos attend également de l'ONP qu'il majore sa pension de ménage suite à la suppression de l'allocation AOW de son épouse à partir du 1^{er} juin 2011.

La pension de ménage de Monsieur Berg a pris cours en mai 1996. En septembre 1997, sa femme a atteint l'âge de 65 ans. Elle a obtenu du SVB hollandais une pension de vieillesse AOW. L'ONP a diminué dans la même proportion la pension de ménage de Monsieur Berg au 1^{er} septembre 1997.

L'allocation AOW de Madame Berg disparaît à partir du 1^{er} juin 2011. Le couple s'adresse au Service de médiation Pensions en demandant si Madame Berg ne pourrait pas prétendre à un complément de pension à titre de travailleur frontalier.

Depuis janvier 2009, Madame Broek perçoit une pension de survie à charge de l'ONP. Elle se plaint auprès du Médiateur de la suppression de son allocation AOW.

Monsieur Haan a travaillé durant une longue période comme travailleur frontalier aux Pays-Bas. Il est pensionné depuis mars 2010. En sus de sa pension de travailleur salarié au taux d'isolé, l'ONP lui paye un complément de frontalier. A partir du 1^{er} juin 2011, l'allocation AOW de 33,09 euros n'est plus payée. Il se demande s'il n'a pas droit à une augmentation proportionnelle de sa pension belge.

Depuis juin 2006, Monsieur Recht a droit à une pension de travailleur salarié au taux de ménage. Des Pays-Bas, il perçoit une pension de vieillesse AOW augmentée d'un supplément familial pour son épouse. A partir du 1^{er} février 2011, celle-ci peut obtenir sa propre pension AOW. A partir du 1^{er} juin 2011, les deux conjoints perdent leur allocation AOW. Ils reçoivent donc chaque mois 66,18 euros de moins.

Monsieur Recht constate que le montant de sa pension de ménage est augmenté à partir de septembre 2011. Cette hausse est semble-t-il due à la diminution de la retenue AMI sur sa pension de ménage. Les informations reçues de la part de l'ONP à ce sujet ne sont pas très claires. La réduction de la retenue AMI semble plutôt découler de la suppression de l'allocation AOW. Dès lors, ne faut-il pas que cette réduction s'applique dès le mois de juin 2011 ? Pour éclaircir ce point, il contacte le Service de médiation Pensions.

Au total, le Service de médiation Pensions a réceptionné 79 plaintes à propos de la suppression de l'allocation AOW. Un grand nombre de ces plaintes ont été introduites lors de la visite de « l'Ombudsbus » - Bus de la médiation (la campagne d'information qui a été menée durant le mois d'octobre 2011) - et plus particulièrement dans la région frontalière avec les Pays-Bas (Anvers, Turnhout, Genk et Hasselt).

Les plaintes sont diverses, concernent le régime des travailleurs salariés et sont quasi toutes introduites en néerlandais. La plupart des pensionnés se retrouvent dans l'expectative. Que se passe-t-il exactement ? Le droit à la pension belge ne doit-il pas être revu ? Ne sommes-nous pas discriminés par le gouvernement hollandais ?

Certains pensionnés, spécialement ceux qui bénéficient d'une pension de ménage et d'une pension de survie, sont convaincus que la perte de l'allocation AOW doit se compenser par une hausse de la pension belge.

Les autres se plaignent surtout de la réduction sensible du montant alloué par les Pays-Bas et se demandent si une adaptation de leurs droits à pension belges est possible. Quelques pensionnés réclament à propos de la cotisation AMI.

Commentaires

A partir du 1^{er} juin 2011, les résidents en Belgique, bénéficiaires d'une pension de vieillesse hollandaise AOW, voient disparaître leur complément AOW de 33,09 euros.

Au préalable, la SVB les a informés par lettre datée du 5 mai 2011 que « l'ancienne allocation » sera remplacée à partir du 1^{er} juin 2011 par une nouvelle allocation, à savoir « l'allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés » (KOB). Les résidents en Belgique sont provisoirement exclus de cette allocation, en attendant qu'ils présentent une preuve que 90 % de leurs revenus sont bien imposés aux Pays-Bas.

D'où vient cette allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés et de quoi s'agit-il précisément ?

Pour y répondre, nous nous sommes basés entre autres sur l'exposé des motifs de la loi hollandaise introduisant la possibilité d'accorder une allocation de soutien du pouvoir d'achat aux contribuables âgés.

« Par cette loi est visée la possibilité d'introduire une allocation de soutien du pouvoir d'achat pour des personnes âgées *qui habitent aux Pays-Bas et qui sont soumises pour la totalité ou la quasi-totalité de leurs revenus à la fiscalité hollandaise*. En même temps, « l'ancienne » allocation encore en vigueur sera supprimée. La nouvelle réglementation prévoit la possibilité d'une compensation de pouvoir d'achat au moyen d'une allocation mensuelle pour personnes âgées qui sont contribuables internes ou dont au moins 90 % des revenus mondiaux sont soumis aux Pays-Bas à l'impôt sur le revenu. » (traduction libre du néerlandais)

Auparavant, tous ceux qui bénéficiaient d'une pension AOW avaient donc droit, en plus de cette pension, à une allocation AOW. Cette allocation était payée mensuellement en même temps que la pension AOW. La hauteur de l'allocation était indépendante du nombre d'années d'assurance entrant en ligne de compte pour le droit à l'AOW.

« L'ancienne » allocation avait été créée en 2005 suite à une décision du gouvernement hollandais. Celui-ci, lors d'une enquête sur le pouvoir d'achat aux Pays-Bas, avait estimé qu'il fallait limiter, entre autres pour les seniors avec un faible revenu, les effets négatifs de la perte de pouvoir d'achat. Dans ce

cadre, la réduction d'impôt pour personnes âgées et la réduction complémentaire d'impôt pour personnes âgées prévues dans la loi fiscale hollandaise avaient été majorées au 1^{er} janvier 2005. Pour en faire profiter toutes les catégories intéressées (également ceux ayant un revenu trop faible pour être imposable), il a été décidé d'instaurer au 1^{er} janvier 2005 une allocation complémentaire pour les bénéficiaires de la pension de vieillesse AOW.

A l'époque, on a choisi pour des raisons pratiques de coupler le droit à l'allocation au droit à la pension de vieillesse AOW. « L'ancienne » allocation s'élevait à 100 euros par an en 2005 et a été régulièrement revalorisée. Au mois de mai 2011, cette allocation était de 33,09 euros par mois.

Comme suite, d'une part, à une mesure budgétaire et d'autre part, au constat que l'ancienne allocation AOW manquait partiellement son but réel (réduction d'impôt), le gouvernement hollandais a décidé de prévoir dans une nouvelle réglementation la possibilité d'accorder une allocation en compensation de la perte de pouvoir d'achat à l'intérieur du pays consécutivement à la prise de mesures fiscales. Cette nouvelle allocation de soutien de pouvoir d'achat peut être accordée à des contribuables qui ont atteint l'âge requis auquel ils peuvent prétendre à la réduction d'impôt spécifique à cette catégorie.

En théorie, les bénéficiaires de la pension de vieillesse AOW ne peuvent obtenir l'allocation KOB (du même montant que l'ancienne allocation) que pour autant que 90 % au moins de leur revenu soit imposable aux Pays-Bas.

Dans la pratique, cela veut dire que quasi tous les bénéficiaires de la pension AOW vivant à l'étranger ne peuvent pas prétendre à l'allocation KOB et qu'ils perdent leur allocation AOW de 33,09 euros par mois à partir du 1^{er} juin 2011.

Le législateur hollandais constate qu'il n'existe plus dans le droit international d'obligation d'exportation sur la base du Règlement 883/2004 et des conventions bilatérales.

Les Pays-Bas considèrent donc la KOB comme une pure mesure fiscale. Selon le point de vue du gouvernement hollandais, le droit à la KOB n'est pas lié au droit à la pension de vieillesse AOW.

Au début 2011, la question a été posée² à la Commission européenne.

La réponse de Monsieur Andor au nom de la Commission européenne date du 1^{er} février 2011. Nous citons :

« Selon l'article 7 du règlement (CE) n° 883/2004, les prestations en espèces de sécurité sociale relevant du champ d'application matériel de ce règlement (...) ne sont pas diminuées, modifiées, supprimées, retirées ou confisquées du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice. Cette disposition implique que ni un droit initial ni le maintien du droit aux prestations, rentes ou allocations visées dans la disposition ne peut être refusé au seul motif que l'intéressé ne réside pas sur le territoire de l'État membre dans lequel l'institution responsable pour le paiement est située.

² Questions parlementaires, 13 janvier 2011, P-011086/2010

La Commission se penche actuellement sur le projet de réforme de l'allocation de soutien du pouvoir d'achat pour les personnes âgées aux Pays-Bas et en particulier sur la question de savoir si cette allocation réformée constitue une prestation de vieillesse au sens de l'article 3, 1, d) du règlement (CE) n° 883/2004 et qui, en tant que telle, devrait donc être exportée conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 883/2004.

La Commission prendra contact avec les autorités néerlandaises afin d'obtenir de plus amples informations sur le projet de réforme. S'il ressort de l'enquête qu'il y a matière à infraction au droit communautaire, la Commission prendra les mesures nécessaires prévues par le Traité. » (traduction libre)

La suppression de l'allocation AOW (et le refus de la « nouvelle » allocation KOB) peut cependant avoir une influence sur le montant de la pension belge de travailleur salarié³.

Dans les premières plaintes que nous recevons (juin 2011), il apparaît que l'ONP refuse de revoir les droits de pension belges. Aux pensionnés concernés, on donne le conseil d'introduire un recours auprès de la SVB. Les pensionnés peuvent obtenir à l'ONP un modèle-type de recours à compléter. Il n'est pas prévu d'adapter d'office les pensions belges. L'ONP bloque provisoirement les demandes en révision.

Parmi les plaignants, Monsieur Bos introduit un recours à la SVB. La Fondation pour la Défense des intérêts des Pensionnés hollandais à l'étranger (Stichting Belangenbehartiging Nederlandse Gepensioneerden in het Buitenland) dépose le 4 mai 2011 une plainte auprès de la Commission européenne.

De l'ensemble des plaintes reçues et de notre enquête, il ressort que les avantages de pension sujets à adaptation sont de nature diverses. Nous pensons :

- au supplément de travailleur frontalier, qui est liquidé sous certaines conditions ;
- à la pension de ménage, qui est diminuée de la pension personnelle du conjoint ;
- à la pension de survie, dont le montant payable peut être influencé par celui de l'AOW ;
- à la Garantie de revenus aux personnes âgées.

A première vue, c'est une affaire entendue. On devrait en effet pouvoir supposer que si les droits à pension en vertu de la législation belge sont susceptibles d'être majorés, le service de pensions concerné ne devrait pas tergiverser, compte tenu de la nature du problème (les délais attendus d'une prise de position de la Commission européenne).

La problématique d'une révision éventuelle du droit à la pension belge est pourtant plus compliquée qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, à la lumière

³ Ainsi que sur la pension de travailleur indépendant et sur la pension du secteur public. Toutes les plaintes reçues avaient trait à l'influence sur la pension de travailleur salarié.

des diverses plaintes, nous constatons que dans certaines situations, une demande en révision de la pension belge à partir du 1^{er} juin 2011 (en raison de la suppression de l'allocation AOW) ne conduira pas obligatoirement à une augmentation proportionnelle du droit à la pension belge. Plus encore, dans certaines situations, cela pourrait conduire à une diminution des droits de pension belges payables.

C'est étrange et cela a à voir avec ce qu'on appelle la « stabilisation »⁴ de certains avantages de pension, en application des Règlements européens.⁵

Lorsqu'au moment de l'octroi (et du paiement) d'un droit à pension belge, il doit être tenu compte de la pension étrangère parce que son montant joue un rôle important pour la fixation du montant payable de la pension belge, l'ONP a alors la possibilité (suivant les règlements européens) de « geler » le droit à pension belge à ce moment et donc d'éviter que lors de chaque augmentation de la prestation étrangère (dans ce cas-ci la pension hollandaise) le montant de la pension belge doive à nouveau être recalculé.

Un exemple. La pension de ménage de Monsieur Klomp a été stabilisée à partir du 1^{er} juin 2007 en tenant compte de la pension AOW de son épouse. Dans la pratique, cela a les conséquences suivantes. Au mois de décembre 2007, la pension au taux ménage de Monsieur Klomp s'élevait à 1.540,71 euros. La pension hollandaise allouable de Madame Klomp s'élevait à 66,62 euros. En application de la règle applicable dans le cas présent⁶, la pension personnelle de la femme (in casu la pension AOW et l'allocation AOW) devait être portée en déduction de la pension de ménage du mari.

La pension de ménage payable de Monsieur Klomp est donc « stabilisée » à partir de décembre 2007 à $1.540,71 - 66,62 = 1.474,09$ euros. A partir de ce moment, c'est ce montant stabilisé qui sera pris en compte pour les majorations de la pension belge.

La pension de vieillesse AOW suit d'autres augmentations que celles des pensions belges. Néanmoins, la pension de ménage stabilisée de Monsieur Klomp ne sera plus recalculée à l'occasion d'une hausse de la pension hollandaise de son épouse. Pour éclairer ceci, le tableau ci-dessous renseigne le calcul avec et sans stabilisation, au fil du temps.

4 Nous avons déjà évoqué dans nos Rapports annuels ce principe de la stabilisation (pour le lecteur intéressé, voir : RA 2001, pp. 73-74 ; RA 2003, pp. 86-87).

5 Sur la base de l'article 51 de "l'ancien" règlement 1408/71 et/ou l'article 59, 2 du nouveau règlement 883/2004 (nous citons seulement ce dernier texte) : « Par contre, si en raison de l'augmentation du coût de la vie, de la variation du niveau des revenus ou d'autres causes d'adaptation, les prestations de l'État membre concerné sont modifiées d'un pourcentage ou d'un montant déterminé, ce pourcentage ou ce montant déterminé doit être appliqué directement aux prestations établies conformément à l'article 52, sans qu'il y ait lieu de procéder à un nouveau calcul. »

6 Application de l'article 5, § 8 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 : « Par dérogation au § 1er, alinéa 1er, a), le bénéficiaire, dans le chef d'un des conjoints, d'une ou de plusieurs pensions de retraite ou de survie ou de prestations en tenant lieu, accordées en vertu d'un ou de plusieurs régimes belges, autres que ceux pour les ouvriers, employés, mineurs, marins et travailleurs salariés, en vertu d'un régime d'un pays étranger ou en vertu d'un régime applicable au personnel d'une institution de droit international public ne fait pas obstacle à l'octroi à l'autre conjoint de la pension de retraite calculée en application du § 1er, alinéa 1er, a), du présent article, pour autant que le montant global des pensions susmentionnées et des avantages en tenant lieu du premier conjoint, soit plus petit que la différence entre les montants de la pension de retraite de l'autre conjoint calculés respectivement en application du § 1er, alinéa 1er, b), du présent article.

Dans ce cas cependant, le montant global des pensions susmentionnées et des prestations en tenant lieu du premier conjoint est déduit du montant de la pension de retraite de l'autre conjoint. »

Période	A Pension au taux ménage (mari)	B Montant réel AOW (épouse) ⁷	C Pension au taux ménage	D (A - B) Pension au taux ménage (sans stabilisation)	E Différence (C - D)
Juillet 2007	1.540,71	nihil	1.540,71	1.540,71	Nihil
Décembre 2007	1.540,71	66,62	1.474,09	1.474,09	Nihil
Janvier 2008	1.571,52	66,62	1.503,57	1.504,90	1,33 x 4 = + 5,32
Mai 2008	1.602,95	66,62	1.533,64	1.536,33	2,69 x 2 = + 5,38
Juillet 2008	1.602,95	69,46	1.533,64	1.533,49	- 0,15 x 2 = - 0,30
Septembre 2008	1.667,71	69,64	1.595,60	1.598,07	2,47 x 4 = + 9,88
Janvier 2009	1.667,71	91,39	1.595,60	1.576,32	- 19,28 x 5 = - 96,40
Juin 2009	1.692,73	91,39	1.619,53	1.601,34	- 18,19 x 1 = - 18,19
Juillet 2009	1.692,73	91,99	1.619,53	1.600,74	- 18,79 x 7 = - 131,53
Janvier 2010	1.692,73	90,15	1.619,53	1.602,58	- 16,95 x 6 = - 101,70
Juillet 2010	1.692,73	90,38	1.619,53	1.602,35	- 17,18 x 2 = - 34,36
Septembre 2010	1.726,58	90,38	1.651,92	1.636,20	- 15,72 x 4 = - 62,88
Janvier 2011	1.726,58	89,93	1.651,92	1.636,55	- 15,27 x 4 = - 61,08
Mai 2011	1.761,11	89,93	1.684,96	1.671,18	- 13,78 x 1 = - 13,78
Différence totale					499,64 euros en faveur de l'intéressé
A partir de juin 2011	1.761,11	57,24	1.684,96	1.703,87	18,91 euros trop peu

Dans la colonne A, nous voyons le montant allouable de la pension de ménage du mari, adapté aux différentes majorations d'index et aux autres revalorisations.

Dans la colonne B, nous trouvons l'évolution de la pension AOW de Madame Klomp. A noter que la hausse sensible de la pension AOW (en comparaison avec son montant) est surtout due à la hausse régulière de l'allocation AOW.

⁷ Allocation AOW incluse

La colonne C fournit les augmentations de la pension de ménage. La colonne D renseigne un calcul hypothétique sans stabilisation, donc avec recalcul du montant payable de la pension de ménage à chaque augmentation de la pension AOW (y compris l'allocation AOW) de l'épouse.

Enfin, la colonne E montre l'avantage (ou le désavantage) que l'intéressé obtient via la stabilisation. Nous y apprenons que la stabilisation du 1^{er} décembre 2007 au 31 mai 2011 a procuré à Monsieur Klomp un bonus de 499,64 euros. A partir de juin 2011, suite à la suppression de l'allocation AOW de son épouse d'un montant de 33,09 euros, la pension de ménage devrait, après recalcul⁸ augmenter de 18,91 euros.

Nous constatons que dans certains dossiers (Monsieur Klomp, Monsieur Bos, Madame Broek), les pensionnés trouvent un avantage dans un recalcul au 1^{er} juin 2011.

Dans d'autres dossiers (par exemple celui de Monsieur Berg), nous voyons par contre qu'un recalcul de la pension de ménage peut conduire à une diminution de la pension de ménage payable au 1^{er} juin 2011. Ceci découle du fait que ces cas sont déjà stabilisés depuis un bon bout de temps (à tout le moins avant 2005) et que l'introduction et la hausse graduelle de l'allocation AOW (jusqu'à 33,09 euros par mois) n'a eu, en raison de la stabilisation, *aucune influence* sur la pension belge.

Dans d'autres dossiers encore (Monsieur Recht et Monsieur Haan), la suppression de l'allocation AOW du mari comme celle de son épouse ne donnent même lieu à aucune révision de la pension belge.

Comme déjà dit, les premières plaintes reçues en juin 2011 ont mis en lumière le refus de l'ONP de revoir les droits à pension belges. Nous avons demandé à l'administration des informations complémentaires à ce sujet.

Dans le cas de Monsieur Recht, nous avons constaté que sa pension de ménage ne devait pas être recalculée. En effet, dans le cadre de l'arrêt Engelbrecht⁹ sa pension de ménage ne devait pas être réduite de la pension AOW (y compris l'allocation AOW) de sa femme. De plus, Monsieur Recht n'a pas travaillé comme travailleur frontalier et n'ouvre donc aucun droit à un éventuel complément de pension.

Le problème de Monsieur Recht se situe à un autre niveau, inhérent à la suppression de l'allocation AOW à partir du 1^{er} juin 2011.

Le montant de la pension de ménage de Monsieur Recht est additionné à sa pension AOW (y compris l'allocation AOW) pour vérifier si une cotisation AMI doit être retenue sur sa pension belge. Jusques et y compris mai 2011, une cotisation de 3,55 % (maximum légal) devait être prélevée sur sa pension.

⁸ Dans le cadre de l'article 59, § 1 du Règlement européen 883/2004 : "Si le mode d'établissement ou les règles de calcul des prestations sont modifiés en vertu de la législation d'un État membre ou si la situation personnelle de l'intéressé subit une modification pertinente qui, en vertu de ladite législation, conduirait à l'adaptation du montant de la prestation, un nouveau calcul est effectué conformément à l'article 52. »

⁹ Aux Pays-Bas, le pensionné reçoit un supplément à sa pension jusqu'à ce que le conjoint plus jeune reçoive une pension personnelle. L'arrêt Engelbrecht de la Cour de Justice européenne dit, pour ce qui concerne les pensions de travailleur salarié, que la pension du conjoint plus jeune est cumulable avec la pension de ménage si la pension du conjoint plus jeune est plus petite ou égale au montant du supplément dont bénéficie le conjoint plus âgé.

Le Service de médiation Pensions a constaté qu'à partir de la suppression de l'allocation AOW au 1^{er} juin 2011, il y avait lieu d'opérer une limitation (à concurrence du montant-plancher) de la cotisation AMI à retenir. A la suite de la diminution des prestations hollandaises, la cotisation AMI a été prélevée sur une base trop élevée à partir du 1^{er} juin 2011.

A partir de septembre 2011, la cotisation a été automatiquement corrigée.

Le Service de médiation Pensions demande à l'ONP si Monsieur Recht doit introduire une requête écrite pour obtenir un éventuel remboursement de la cotisation AMI retenue en trop (période de juin 2011 à août 2011). Si cela ne s'impose pas, l'ONP s'occupera-t-il de rembourser d'office les retenues AMI trop élevées pour les dossiers concernés dans le courant de l'année 2012 ?

Conclusion 1

A notre demande relative aux révisions éventuelles des droits à pension belges, l'ONP a répondu dans un premier temps que dans l'attente de connaître le point de vue de la Commission européenne, il ne souhaitait pas procéder à des adaptations des montants de pensions payés par lui. Les pensionnés qui ont pris contact avec l'ONP ont reçu le conseil d'introduire un recours à la SVB. Les pensionnés ont reçu sur demande un modèle de plainte à compléter. Les demandes initiales sont restées bloquées au Bureau des Conventions internationales.

Compte tenu du nombre important de dossiers concernés (+ de 56.000 pensionnés) et de la problématique complémentaire de la « stabilisation », nous montrons d'abord de la compréhension pour cette position.

Mais en creusant la problématique, le Collège est de plus en plus convaincu d'être face à un scénario de longue durée. Sur le plan européen, nous n'avons pas noté d'avancement de l'affaire. Il semble également que les Pays-Bas ne vont pas s'incliner facilement sur simple demande de l'Europe¹⁰ et faire marche arrière en modifiant leur loi afin de permettre le paiement de l'allocation KOB à des bénéficiaires de pensions AOW résidant à l'étranger. En effet, l'allocation AOW est explicitement présentée comme un pur avantage fiscal pour les résidents internes¹¹.

Le Service de médiation a repris contact (par écrit) avec l'ONP.

Compte tenu des longs délais qu'impliquerait une procédure d'infraction à la législation européenne, le Collège privilégie en l'état la recherche d'une position claire de la part de l'ONP. En outre, le Collège lui a demandé de procéder malgré tout à un recalcul des droits à pension (avec comme corollaire une nouvelle stabilisation au 1^{er} juin 2011) lorsque le pensionné le demandait expressément.

¹⁰ La Commission européenne contrôle si la législation européenne est correctement appliquée par les Etats membres. Lors d'entorses à la réglementation européenne, la Commission peut enjoindre un Etat membre de s'y conformer, en ouvrant une procédure auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne.

¹¹ Exposé des motifs, Loi rendant possible une allocation de soutien au pouvoir d'achat des contribuables âgés : « Le fondement de cette mesure est surtout de nature budgétaire. Dans la note de politique générale (...), il est concédé qu'un remaniement au budget est nécessaire, d'une part à cause d'un paquet de mesures complémentaires pour stimuler l'économie et d'autre part par suite de quelques mesures d'exécution n'ayant pas répondu aux attentes. (...) On peut par exemple penser (...) parmi celles-ci aux dépenses plus élevées en matière d'AOW en raison de l'espérance de vie allongée. » (traduction libre du néerlandais)

L'ONP a répondu :

« Compte tenu du long délai déjà écoulé, l'ONP est d'avis de ne plus attendre le résultat de l'examen de la Commission européenne. Cela veut dire que si l'intéressé le souhaite et pour autant que les conditions soient remplies, l'ONP prendra une décision rectificative pour ainsi répondre aux volontés du pensionné concerné.

Les personnes qui à l'occasion de la suppression de l'allocation KOB veulent obtenir une révision de la pension belge peuvent donc introduire une demande de révision de la pension. Pour cela, il est toutefois exigé une décision préalable de l'institution hollandaise compétente. Les attestations et les copies d'extraits de compte ne suffisent pas.

S'il apparaissait que la pension belge doit être revue à l'occasion de la suppression de l'allocation KOB, cela se fera au 1^{er} juin 2011, ou à la date à laquelle le nouveau fait exerce un impact sur la pension belge. » (traduction libre du néerlandais)

Sur la base des informations communiquées, le Service de médiation Pensions peut clôturer les dossiers.

Les plaignants concernés sont informés du fait qu'ils peuvent obtenir une révision de la part de l'Office pour autant qu'ils remplissent certaines conditions.

Il convient cependant de s'assurer d'abord que la révision de la pension aura bien comme résultat une augmentation de la pension. Le Service de médiation Pensions souligne que les pensionnés peuvent s'adresser à l'ONP pour cette information quand même assez capitale. L'ONP changera toutefois son fusil d'épaule sur ce dernier point !

Conclusion 2

Monsieur Bos prend connaissance des constatations du Service de médiation Pensions. La SVB lui envoie, suite à sa demande écrite, un avis relatif aux droits AOW de son épouse à partir du 1^{er} juin 2011. Pour Monsieur Bos, il est clair qu'une révision éventuelle de sa pension de ménage belge apportera un avantage financier d'environ 18 euros par mois à partir du 1^{er} juin 2011.

Au début décembre 2011, Monsieur Bos se rend en personne à l'ONP avec les documents nécessaires, à savoir l'avis de la SVB (montant de la pension AOW à partir du 1^{er} juin 2011) et une demande écrite de révision de sa pension.

Monsieur Bos en informe le Service de médiation Pensions. Il lui est précisé qu'il doit laisser à l'ONP le temps nécessaire pour examiner sa demande.

Au début février 2012, Monsieur Bos n'a encore reçu aucune nouvelle de l'ONP. Il reprend contact avec le Service de médiation et son dossier est rouvert. Il n'est pas clair d'identifier si sa demande se trouve, ou pas, en examen.

Les Médiateurs décident de discuter de l'affaire oralement avec l'ONP. De ce rendez-vous, il ressort que l'ONP campe sur sa position par rapport à la révision des droits à la pension belges. Les demandes restent provisoirement bloquées.

La cause en est double. D'une part, l'ONP constate que tant les premiers jugements aux Pays-Bas que le résultat de la phase administrative de la procédure d'infraction européenne sont attendus endéans les tous prochains mois. L'ONP veut les attendre.

D'autre part, l'ONP se pose une question subsidiaire. Les demandes ne peuvent pas être directement traitées pour des raisons de logistique. Au cours de la dernière année, la charge de travail a crû considérablement. Les premières demandes de pension doivent être absolument traitées en priorité. De plus, l'ONP a migré depuis peu vers un tout nouveau logiciel (Theseos V1) en ce qui concerne les octrois et entretemps également les paiements des pensions.

L'ONP nous a fait savoir verbalement que la communication d'informations vers le pensionné se cantonnera également à un minimum. Il ne sera pas procédé à des simulations aux fins de savoir si l'intéressé a intérêt à demander la révision de ses droits à pension.

D'un côté, l'ONP est tenu de prendre une nouvelle décision. L'adaptation se limite au montant payable de la pension de ménage, à la pension de survie ou au montant du complément de frontalier à payer (voir également conclusion 4, nouvelle méthode de travail de l'ONP depuis le 1^{er} janvier 2012).

D'un autre côté, l'ONP doit agir en bon père de famille et est responsable de la bonne gestion des deniers publics. L'ONP veut être très prudent lorsqu'il s'agit de l'adaptation de droits à pension belges. Si les Pays-Bas modifiaient malgré tout leur position, les montants de pension belges auraient été payés sur une base trop élevée.

Le Service de médiation peut montrer de la compréhension envers le fait que l'ONP veut attendre les premiers jugements aux Pays-Bas et le résultat de la phase administrative de la procédure d'infraction européenne. En effet, ceux-ci constitueront un baromètre du point de vue hollandais sur cette affaire.

Le Service de médiation Pensions attend toutefois de l'ONP qu'il prenne une décision dès après les premiers jugements. Enfin, les *nouvelles* décisions tiennent compte, en ce qui concerne le montant payable, de la pension AOW sans l'allocation KOB et l'ONP prend en compte, pour ce qui concerne les retenues sociales (voir également conclusion 3), des montants de pension AOW effectivement payés à partir de septembre 2011. En outre, il convient également de réfléchir à la question suivante : en cas de condamnation, les Pays-Bas, vont-ils liquider l'allocation KOB avec effet rétroactif aux bénéficiaires de l'AOW résidant à l'étranger et qui n'auraient pas introduit de recours ou de réclamation ?

Nous regrettons toutefois que l'ONP ne fournisse pas aux pensionnés concernés l'information nécessaire en rapport avec l'exercice de leurs droits à pension. Cette position est en contradiction avec les dispositions prévues au Chapitre II de la « Charte » de l'assuré social (articles 3 à 6). De plus, nous pensons que l'ONP doit renseigner les pensionnés concernés sur le fait que leur demande de révision de pension a été réceptionnée mais qu'elle a été provisoirement bloquée.

Conclusion 3

Dans le dossier de Monsieur Recht, l'ONP nous répond qu'il reçoit toujours, en janvier et en juillet, les montants mensuels payés pour ce mois par l'organisme de paiement néerlandais. L'ONP fait à son tour la déclaration de ces montants auprès du Cadastre des pensions. La diminution de la prestation hollandaise a été communiquée en juillet 2011 et enregistrée dans la banque de données de l'ONP le 22 août 2011. Suite à cela, la cotisation AMI a été correctement adaptée à partir de septembre 2011.

A notre demande, l'ONP remboursera toutefois à Monsieur Recht, dans le courant de l'année 2012, les cotisations AMI retenues en trop pour juin, juillet et août 2011.

Les programmes informatiques existants ne prévoient en effet pas, dans ces cas¹², un remboursement automatique des cotisations AMI retenues en trop par l'ONP.

Un tel mécanisme de remboursement automatique ne sera possible qu'à partir de la mise en production de la nouvelle application Theseos V2, c'est-à-dire au plus tôt pour les flux de données à partir de janvier 2013. Dans les cas où l'allocation AOW a été supprimée et où l'ONP a recalculé correctement la cotisation AMI quelques mois plus tard, c'est seulement sur demande du pensionné que le remboursement sera effectué. Le décompte des cotisations retenues en trop sera dès lors établi manuellement.

Conclusion 4

Nous avons constaté qu'en ce qui concerne le calcul des cotisations sociales qui doivent être prélevées sur les pensions payées par l'ONP, il est bien tenu compte, même si c'est quelques mois plus tard, du montant effectif de la pension hollandaise AOW.

Par contre, en ce qui concerne le paiement effectif du droit belge de pension, l'ONP souhaite ne pas tenir compte (provisoirement) de la suppression de l'allocation AOW. Les demandes de révision sont donc bloquées jusqu'à nouvel ordre.

Pour le pensionné, ceci est source d'étonnement.

La cause en est la stabilisation des droits de pension. La stabilisation a été instaurée dans les années 90 comme alternative à la méthode de travail en vigueur à l'époque, qui obligeait à procéder à une adaptation manuelle du droit à pension belge chaque fois qu'était signalée une adaptation de la pension étrangère.

En supposant que la stabilisation n'existât pas, interviendrait alors, lors d'une modification du montant de pension étranger, une diminution ou une augmentation du montant de pension belge suivant la législation de pension belge. Dans la situation décrite ci-dessus, l'allocation AOW serait correctement prise en compte dès le début.

Les problèmes qui se posent maintenant suite à sa suppression seraient moins importants.

Evidemment, les fluctuations des pensions ne seraient pas toujours très claires pour les pensionnés concernés.

¹² Dans d'autres situations, à savoir des montants de pensions payés par l'ONP en combinaison avec d'autres droits à pension belges, il est bien prévu un remboursement automatique de la cotisation AMI. Voir à ce sujet, e.a., le RA 2005, pp. 80-83 et le RA 2008, pp. 110-114

Depuis le 1^{er} janvier 2012 (en même temps que la mise en route du nouveau programme de paiement), l'ONP a adapté l'ancien principe de la stabilisation.

L'instruction n° 389 de l'Office décrit les nouvelles pratiques de l'ONP, entre autres en rapport avec la prise en compte des pensions qui ne sont pas payées par l'ONP lors de la fixation des droits par l'ONP. On s'écarte ici de « l'ancienne stabilisation ».

Au lieu de geler le droit à pension belge à un certain moment, l'ONP va travailler à partir du 1^{er} janvier 2012 avec un « montant de référence ». Lors de la première fixation du montant de pension, la pension étrangère sera mentionnée comme montant de référence. La valeur réelle de la pension étrangère sera prise en compte lors de la date de prise de cours du droit. Lors de l'évolution future du droit payé par l'ONP sur la base de l'ordre de paiement, le « montant de référence » vivra sa propre vie et recevra uniquement les hausses d'index belges¹³. Il se désolidariserait donc de l'évolution réelle de la pension étrangère.

De plus, l'ONP prévoit que les services d'attribution pourront décider à chaque moment de tenir compte d'un nouveau « montant de référence »¹⁴ adapté (= les montants des pensions non liquidées par l'ONP telles qu'ils ont évolué ou ont été revus). Cela pourra se faire via un nouvel ordre de paiement.

Nous pensons comprendre que dans l'avenir, l'ONP aura la possibilité de remplacer le montant de référence par la valeur réelle de la pension étrangère. Cette possibilité sera en tout cas plus réelle lorsque sera disponible le transfert digital de données (des pensions étrangères).

Ne perdons pas de vue qu'il n'est pas question ici de diminuer (notamment) la pension belge d'un jour à l'autre sans mesure transitoire (avantages maintenus,...).

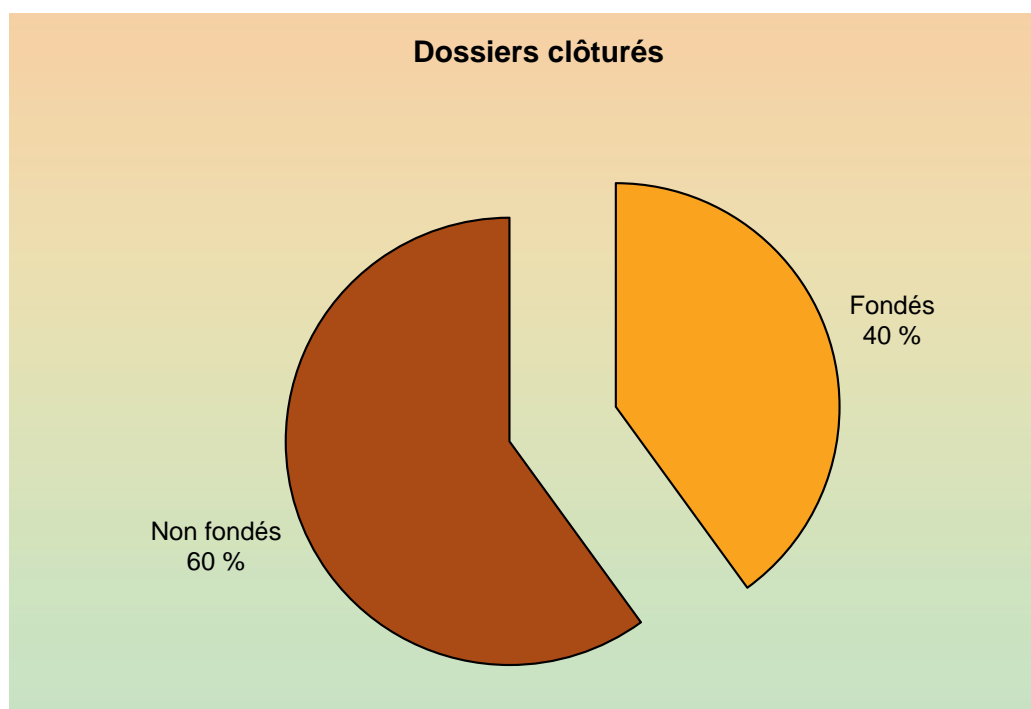
¹³ Cette possibilité est inscrite explicitement dans le nouveau Règlement européen 883/2004, article 95, 2 : « Par contre, si en raison de l'augmentation du coût de la vie, de la variation du niveau des revenus ou d'autres causes d'adaptation, les prestations de l'État membre concerné sont modifiées d'un pourcentage ou d'un montant déterminé, ce pourcentage ou ce montant déterminé doit être appliqué directement aux prestations établies conformément à l'article 52, sans qu'il y ait lieu de procéder à un nouveau calcul. »

¹⁴ Dans le cadre de l'article 59, 1 du Règlement européen 883/2004 : « Si le mode d'établissement ou les règles de calcul des prestations sont modifiés en vertu de la législation d'un État membre ou si la situation personnelle de l'intéressé subit une modification pertinente qui, en vertu de ladite législation, conduirait à l'adaptation du montant de la prestation, un nouveau calcul est effectué conformément à l'article 52. »

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

Interruption des paiements de la pension pendant plusieurs mois suite au décès du conjoint d'un pensionné – Gros retards dans l'établissement des décisions provisionnelles (passage du taux de ménage au taux isolé, fixation du droit à la pension de survie provisoire) – Manque de réactivité – Retour à la normale espéré en 2012

Dossiers 21202 – 21253 – 20307 – 20312 – 20268 – 21004 & nombreux autres

A partir du milieu de l'année 2011, le Service de médiation Pensions a commencé à recevoir de nombreuses plaintes relatives au même problème : une interruption des paiements de la pension durant plusieurs mois suite au décès du conjoint d'un pensionné.

Les exemples étant très nombreux, nous avons choisi d'illustrer ce problème par une plainte dont nous avons été saisis en décembre 2011.

Les faits

Monsieur Fallon a perdu son épouse le 24 septembre 2011. Il percevait de l'ONP une pension de retraite au taux de ménage. Le montant de cette prestation devait donc être ramené au taux d'isolé à partir du 1^{er} octobre 2011.

L'intéressé attend vainement un paiement en octobre, puis en novembre 2011. La situation financière de l'intéressé n'est pas brillante, les factures impayées s'accumulent. Ayant pris contact avec l'ONP, et, ne voyant toujours rien venir, le 13 décembre, il se tourne vers le Médiateur.

L'ONP ne faillit-il pas ici à l'une de ses trois missions de base¹⁵, sans compter les aspects humains liés à la situation de se retrouver sans revenus pendant plus de deux mois, qui ne fait qu'accroître la douleur du deuil ?

Commentaires

Contact est pris d'urgence avec les services de paiement de l'ONP dès réception de la plainte. L'Office répond le 15 décembre 2011 que la décision « provisionnelle » a été prise : à partir du 1^{er} octobre 2011, Monsieur Fallon a droit à un montant mensuel brut de pension de 1.474,24 euros par mois. Les arriérés sont versés au début du mois de janvier 2012 (5.329,20 euros nets).

L'adaptation du montant d'une pension de retraite au taux de ménage suite au décès du conjoint est une tâche généralement peu complexe pour l'ONP. Le dossier de Monsieur Fallon est de cette nature.

Par contre, pour des raisons évidentes, l'octroi de cette pension est une mission urgente. L'objectif est de ne pas laisser le conjoint survivant sans revenu. Idéalement, il doit percevoir son nouveau montant (au taux isolé) dès le mois qui suit celui du décès.

Dans une situation normale, ce genre de dossier est réglé en deux mois au maximum. Il n'en résulte pour ainsi dire pas ou presque pas d'interruption de paiement¹⁶.

A partir du second semestre de 2011, l'ONP a rencontré à ce point de vue une situation très difficile¹⁷. Les retards ont commencé à s'accumuler dès le mois d'août. Des interruptions de paiement de 2 ou 3 mois, voire plus, ont été constatées.

L'ONP a avancé certaines circonstances pour expliquer ces retards regrettables.

Tout d'abord une cause extérieure. Par rapport à l'année précédente, 2011 a enregistré une hausse spectaculaire des décès : entre avril 2011 et la fin de l'année, cette augmentation a été de 21 %, soit presque 11.500 déclarations de décès en plus.

15 Contrat d'administration 2010-2012 entre l'Etat fédéral et l'Office national des Pensions (Moniteur belge 21 mai 2010, p. 29813 et sq) article 4 Missions : « Nous fournissons une information de qualité et accessible et communiquons clairement via divers canaux. Nous calculons les pensions des travailleurs salariés et la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). Nous assurons un paiement en temps utile et correct des pensions des travailleurs salariés et indépendants et de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). »

16 Contrat d'administration 2010-2012 entre l'Etat fédéral et l'ONP, Ibidem, article 15 (extraits).
« Fixation du droit modifié :
Indépendamment des délais légaux dans lesquels les décisions doivent être prises, l'ONP notifie sa décision provisoire dans les 21 jours ouvrables qui suivent la réception de l'information requise, en cas de :
- bénéficiaire d'une prestation de ménage et décès de l'un des conjoints,
- bénéficiaire par chacun des conjoints d'une pension d'isolé et décès de l'un d'entre eux (...).
Paiement d'un droit modifié :
L'exécution d'une décision modifiée se fait dans les 21 jours ouvrables à raison des pourcentages mentionnés ci-après : 60 % en 2010, 70 % en 2011 et 80 % en 2012. (...)
En cas de modification des droits, l'ONP veille à ce que le paiement ne soit pas interrompu. Le cas échéant, une avance est payée. »

17 Entre juillet et décembre 2011, seuls 50 % des dossiers de révisions après décès ont pu être traités endéans les délais fixés par le contrat d'administration.

En même temps, une cause interne a contribué à aggraver le problème. En mai 2011, l'ONP a implémenté une nouvelle procédure informatique (Theseos), qui prenait en charge notamment le calcul des pensions de survie et le recalcul des pensions de retraite après décès du conjoint. L'utilisation de ce programme (formation du personnel, ...) a entraîné de manière imprévue un ralentissement de la chaîne de procédures menant à la notification de la décision.

L'ONP a tenté d'éviter les interruptions de paiement (ou d'en limiter la durée) par des mesures urgentes, notamment le traitement d'une partie des décisions dans les bureaux régionaux et la mise en paiement d'« avances forfaitaires »¹⁸ (correspondant à 60 % du montant de la pension de ménage).

Le stock de dossiers en attente a été ainsi diminué de moitié entre septembre et décembre 2011. Malheureusement, le nombre de cas à traiter est reparti à la hausse en janvier 2012 suite à l'arrêt, dans la seconde quinzaine de décembre, des applications informatiques pour permettre la mise en œuvre d'un nouveau logiciel. Le service des décisions provisionnelles a bénéficié au début 2012 d'un renfort d'agents extérieurs pour résorber le retard¹⁹.

Il y a lieu de remarquer que dans ce type de situation, le Collège des médiateurs applique le critère d'évaluation du « délai raisonnable », c'est-à-dire le délai normalement nécessaire pour traiter un dossier dans son ensemble, compte tenu de ses spécificités.

Le délai raisonnable s'apprécie au regard de la situation concrète envisagée : il sera fonction du caractère urgent de la demande, de sa complexité, du temps nécessaire à se procurer les informations nécessaires ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour les pensionnés d'un traitement ou d'une réponse tardifs.

Dans le cas présent, le délai maximum prévu par les dispositions de la Charte de l'assuré social pour notifier une décision (4 mois) n'était pas adapté, au moins pour deux raisons. D'une part, en cas de décès d'un pensionné, la priorité est et reste d'éviter autant que possible une interruption des paiements et d'autre part, le propre contrat d'administration de l'ONP prévoit explicitement un délai de traitement plus court (21 jours ouvrables soit environ un mois calendrier).

Conclusion

La mission de paiement des pensions qui est confiée à l'ONP exige que cet organisme fasse le maximum pour garantir que les prestations dues à l'assuré social ne subiront pas d'interruption injustifiée ou que celle-ci sera la plus courte possible.

Cette exigence est coulée en objectifs et indicateurs mesurables (Key Performance Indicators – KPI) par le contrat d'administration 2010-2012 conclu entre l'Etat fédéral et l'ONP. Les engagements pris dans ce cadre ont été mis à mal dans le second semestre de 2011 dans le cas du calcul des pensions dites provisionnelles.

¹⁸ L'ONP nous a précisé qu'il ne s'agissait pas là d'une mesure à caractère temporaire. Elle sera utilisée à l'avenir par le service des décisions provisionnelles dès qu'un risque d'interruption de paiement se présentera.

¹⁹ Les chiffres fournis par l'ONP sont les suivants. Dossiers provisionnels à traiter :
- septembre 2011 : 5.000.
- décembre 2011 : 2.500.
- janvier 2012 : 4.000.
L'Office comptait sur un retour à la normale à partir de février 2012.

Les conjoints survivants se sont retrouvés dans de nombreux cas sans paiement pendant 2, 3 ou 4 mois. C'est une situation inacceptable.

Fin 2011, ces mesures ont effectivement commencé à faire sentir leurs effets, mais à l'heure où nous rédigeons ces lignes (février 2012), le problème n'est pas encore tout à fait résolu. La preuve en est apportée par les nouvelles plaintes que nous continuons à recevoir à ce sujet au début de 2012.

Le problème a été récemment évoqué à la Commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants²⁰. Une députée a interpellé le Ministre des Pensions à propos du paiement des pensions de survie et des pensions de retraite.

Le Ministre a confirmé l'existence d'un retard temporaire et a déclaré qu'il voulait éviter qu'il se transforme en problème structurel. En conséquence, il a chargé l'ONP de voir dans quelle mesure des simplifications réglementaires et administratives pourraient aider dans le futur à assurer que les révisions des droits à la pension suite à un décès soient traitées de manière rapide et correcte.

L'ONP, que nous avons interpellé à plusieurs reprises en 2011 à propos de cette problématique, nous a déclaré avoir pris les mesures nécessaires pour éviter les interruptions de paiement (notamment le paiement d'avances forfaitaires) et pour résorber les retards (personnel renforcé).

Par ailleurs, la mise en œuvre des nouvelles applications informatiques (Theseos V1) devrait permettre, à l'avenir, de mieux gérer le calcul des pensions provisionnelles.

Le Collège plaide pour un suivi encore plus strict des indicateurs tant externes (par exemple le nombre de décès) qu'internes (KPI, augmentation des retards, ...) afin de permettre la réaction la plus rapide et la plus adéquate susceptible d'éviter au maximum toute interruption des paiements.

Diminution de la pension de vieillesse hollandaise Algemene Ouderdomswet (AOW) à partir du 1^{er} juillet 2011 suite au remplacement de l'allocation AOW par une allocation de soutien du pouvoir d'achat des contribuables âgés (allocation Koopkrachttegemoetkoming voor Oudere Bejaarden – KOB) – Influence sur les pensions belges – Point de vue initial de l'ONP au niveau de la demande de révision du droit à la pension en Belgique par le pensionné – Révision de ce point de vue – Influence sur la retenue pour l'assurance maladie-invalidité

Dossiers 20308 – 20311 – 20374 – 20704 – 20905 – 20907 – 20951 – 20954 – ...

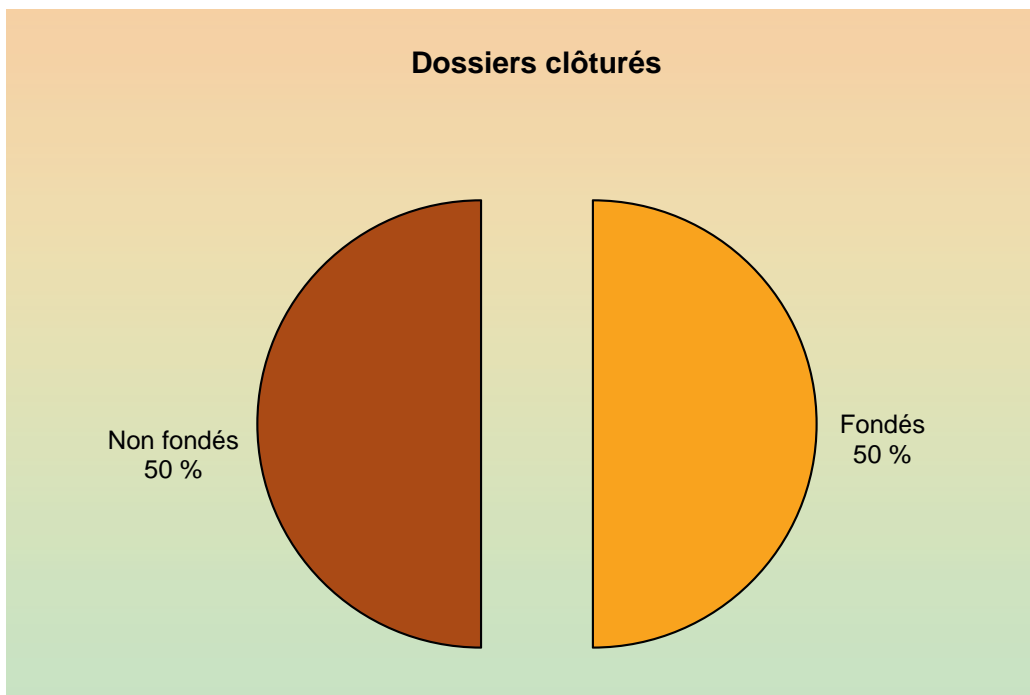
Voir la section consacrée au Service d'attribution de l'Office National des Pensions

²⁰ Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, 3^{ème} session de la 53^{ème} législature, Compte rendu intégral, séance du 31 janvier 2012, CRIV COM 382, pp. 5-7.

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

Complément pour âge à la pension de retraite du secteur public – Le SdPSP l'accorde également pour les périodes pendant lesquelles un fonctionnaire a été placé en congé pour mission d'intérêt général

Dossiers 20432 – 20916

Les faits

Madame Andries, 63 ans, demande à bénéficier de sa pension de retraite du secteur public à partir du 1^{er} janvier 2012. L'intéressée a effectué sa carrière de fonctionnaire auprès du SPF Intérieur. Toutefois, entre le 1^{er} octobre 1999 et le 31 décembre 2011, elle a été placée par son SPF en congé pour mission d'intérêt général pour pouvoir occuper un poste auprès de l'Agence pour la simplification administrative (créée auprès du SPF Chancellerie du Premier Ministre).

Madame Andries est surprise lorsqu'elle reçoit son calcul de pension : bien que le SdPSP ait pris en compte tous les services réellement prestés jusqu'à fin décembre 2011, il ne lui accorde pas le complément de pension prévu pour ceux qui continuent leur carrière dans le secteur public après 60 ans.

Monsieur Cums, 62 ans, travaille encore pour une institution dépendant du Parlement flamand ; il compte prendre sa pension de retraite à 64 ans, au mois d'avril 2013.

Nommé à titre définitif dans un organisme parastatal de la Communauté

flamande, il a été détaché dans cette institution comme expert à partir du 1^{er} août 2002, dans le cadre d'un congé pour mission d'intérêt général.

En 2011, il demande au SdPSP une estimation de sa future pension. Le calcul qu'il reçoit le 30 septembre 2011 ne le satisfait pas, car il ne prend pas en compte les périodes de détachement (à partir de 60 ans) pour lui ouvrir le droit au complément pour âge.

Ces deux situations, qui présentent de grandes similitudes, sont soumises quasi simultanément au Service de médiation Pensions.

Commentaires

Le complément pour âge a été instauré par la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses pour inciter les agents du secteur public à continuer de travailler au-delà de l'âge de 60 ans.

Cette loi s'applique donc aux pensions de retraite à charge du Trésor public. Ses articles 5 et 6 s'appliquent au complément pour âge et sont rédigés comme suit.

« Art. 5. Le taux nominal des pensions de retraite visées à l'article 2, y compris le cas échéant le complément pour fonction contraignante et éventuellement limité au maximum des 3/4 prévu à l'article 39, alinéa 1^{er} de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, (...) est, pour les services réellement prestés après le 31 décembre 2000, majoré d'un complément de pension dont le montant est fixé comme suit :

- 0,125 % de ce taux nominal pour chaque mois compris entre le premier jour du mois qui suit celui du 60^{ème} anniversaire de l'agent et le dernier jour du mois de son 62^{ème} anniversaire, sans que le montant du complément puisse, par mois de service réellement presté, être inférieur à 15 euros par an à l'indice-pivot 138,01;
- 0,167 % de ce taux nominal pour chaque mois compris entre le premier jour du mois qui suit celui du 62^{ème} anniversaire de l'agent et le terme de sa carrière, sans que le montant du complément puisse, par mois de service réellement presté, être inférieur à 20 euros par an à l'indice-pivot 138,01.

Pour l'application du présent article, seuls les congés avec maintien de la rémunération sont assimilés à des services réellement prestés. (...)

Art. 6. § 1^{er} Les compléments de pension de retraite accordés en vertu de la présente section font partie intégrante de la pension.

L'octroi des compléments ne permet pas de porter le montant de la pension au-delà des plafonds prévus par l'article 39 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires. (...).

§ 2 Par dérogation au § 1^{er}, alinéa 2, le complément de pension pour âge afférent aux services réellement prestés après le 31 décembre 2005 peut produire ses effets dans la limite extrême des 9/10 prévue à l'article 39, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 5 août 1978, (...). »

Le SdPSP déduit du texte légal que seuls les congés avec maintien du traitement sont assimilés à des services effectivement prestés. Or, dans les deux cas, le traitement des agents concernés a été repris par la nouvelle institution dans laquelle ils ont été détachés.

Selon nous, il s'agit d'une interprétation littérale, qui peut se défendre, mais qui s'écarte de l'esprit de la réglementation. En effet, on ne peut pas raisonnablement supposer que le législateur ait voulu empêcher les agents nommés qui ont été mis en congé pour mission et qui ont été employés dans une autre administration (et pour autant qu'ils ne s'y soient pas créé d'autres droits dans un régime particulier) d'avoir accès au complément pour âge.

Après discussion avec le SdPSP, nous avons réussi à le faire renoncer à cette interprétation (trop) stricte de la loi.

Conclusion

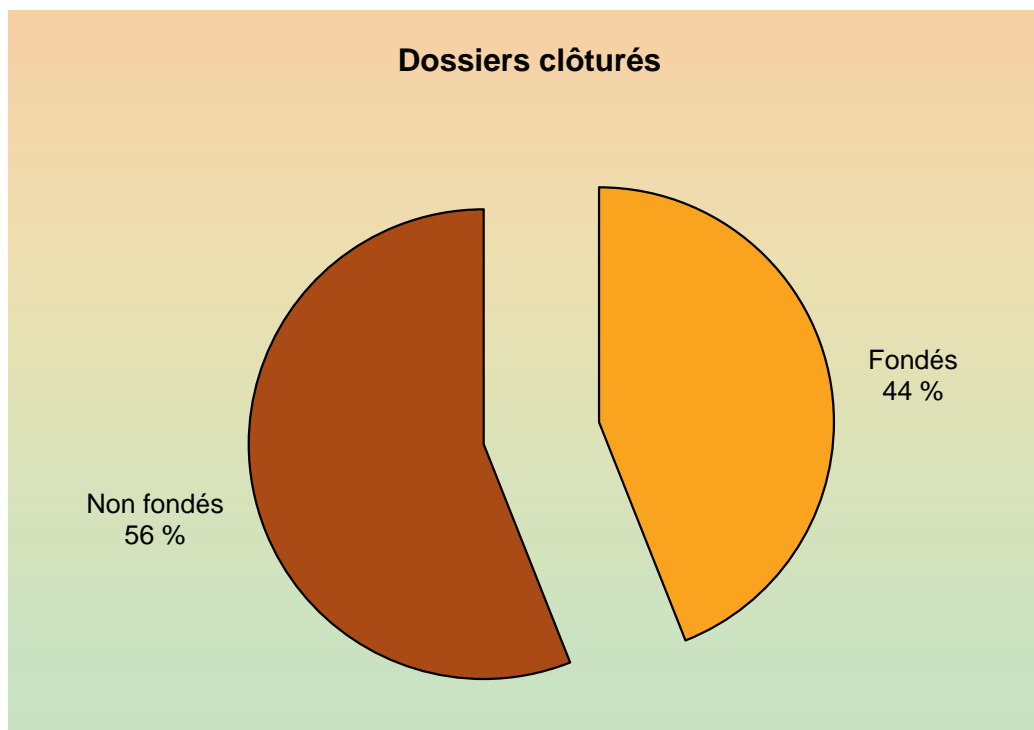
Madame Andries a reçu du SdPSP un nouveau calcul de pension, dans lequel est repris le complément pour âge. Monsieur Cums a, lui, obtenu une nouvelle estimation de sa future pension, dans laquelle est inclus le complément pour âge.

Nous soulignons ici la bonne collaboration avec les services du SdPSP, qui ont accepté de bon gré de prendre en compte nos arguments et ont ainsi adapté leur pratique dans un sens positif et conforme à l'esprit de la loi.

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

Délai légal pour notifier une décision de pension égal à 4 mois selon la Charte de l'assuré social – Délai d'instruction porté temporairement à 8 mois dans les régimes salarié et indépendant lors de la modification législative en 1997 – Disposition ultérieurement abrogée pour l'ONP mais pas pour l'INASTI – Différence de traitement entre régimes de pensions – Recommandation générale

Dossier 16586

Les faits

En mai 2009, Madame Dussart nous fait parvenir la réclamation suivante. Vivant en Suisse, elle a introduit par lettre recommandée une demande de pension le 25 avril 2009 pour obtenir ses pensions en Belgique.

Elle souhaite bénéficier de sa pension de retraite de travailleur salarié et de sa pension de retraite de travailleur indépendant à partir du 1^{er} juin 2010.

Un mois après l'envoi de son courrier, elle a reçu un accusé de réception de l'ONP. Mais l'INASTI ne lui a pas confirmé l'ouverture d'un dossier.

Commentaires

Nous contactons l'INASTI pour savoir s'il a bien réceptionné la demande de pension. Cet Institut nous répond affirmativement et nous fait alors parvenir une copie de l'accusé de réception qu'il a adressé à l'intéressée le 4 mai 2009. Il semble que ce courrier soit parvenu avec quelque retard à Madame Dussart²¹.

L'instruction des droits de Madame Dussart se poursuit et les deux services de pensions clôturent bientôt leur examen. L'ONP notifie sa décision le 20 octobre 2009 (6 mois après la réception de la demande) et l'INASTI notifie la sienne le 17 novembre 2009 (un peu moins de 7 mois après la réception de la demande).

Les Services de paiement de l'ONP nous confirment que les dispositions seront prises pour que la pension globale attribuée soit mise en paiement dès le mois de juin 2010.

La promesse est tenue et Madame Dussart reçoit à l'échéance prévue, sur son compte bancaire belge, un montant mensuel global de 611,87 euros.

Madame Dussart a obtenu satisfaction et son dossier se termine donc au mieux.

Nous nous posons toutefois la question de savoir si les délais d'instruction sont conformes aux dispositions de la Charte de l'assuré social. En effet, le texte de l'accusé de réception de l'INASTI nous interpelle. Cet organisme écrit à l'intéressée : « L'Institut national dispose d'un délai de 8 mois à compter de la réception de votre demande de pension pour prendre une décision. Ce délai est suspendu aussi longtemps que vous, ou le cas échéant, l'institution étrangère concernée n'avez pas fourni tous les renseignements demandés par l'Institut national, nécessaires à la décision ».

Pourquoi l'INASTI se réfère-t-il à un délai de 8 mois au lieu du délai de 4 mois découlant de l'article 10²² de la loi du 11 avril 1995 ?

Selon la réponse reçue de l'Institut en août 2009, il apparaît qu'en application de l'article 10, 4^{ème} alinéa de la loi, le Roi peut porter temporairement le délai à 8 mois au plus, dans les cas qu'il détermine.

Or, un arrêté royal du 15 décembre 1998 a pris certaines mesures dérogatoires en matière de délais d'instruction des demandes de pension²³.

Un paragraphe 4 a ainsi été ajouté à l'article 133 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 (règlement général), à savoir :

« L'Institut national statue dans les 4 mois suivant le réception de la demande ou de la prise de connaissance du fait donnant lieu à examen d'office.

²¹ Aux alentours du 15 mai 2009, soit après la date à laquelle elle a contacté pour la première fois le Médiateur. Ce courrier contenait également deux questionnaires à compléter et à signer. L'intéressée y a répondu le 18 mai 2009.

²² « Art. 10 Sans préjudice d'un délai plus court prévu par des dispositions légales ou réglementaires particulières et sans préjudice de la loi du 25 juillet 1994 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés en vue d'accélérer l'examen des dossiers, l'institution de sécurité sociale statue au plus tard dans les quatre mois de la réception de la demande ou du fait donnant lieu à l'examen d'office visés à l'article 8. (...) »

²³ Article 7, 2° de l'arrêté royal du 15 décembre 1998 portant modification de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants. Cette disposition est entrée en vigueur le 29 décembre 1998 (jour de sa publication au Moniteur belge).

Si la demande est introduite plus de 9 mois avant la date de prise de cours qui y est mentionnée, la décision doit être prise dans les 8 mois après sa réception. (...) ».

C'est bien le cas de Madame Dussart qui a introduit sa demande le 25 avril 2009, plus de 9 mois avant la date de prise de cours y mentionnée : 1^{er} juin 2010.

Conformément à l'article 133, § 4, l'INASTI a donc mentionné le délai d'instruction de 8 mois dans son accusé de réception du 4 mai 2009. Etant donné que la décision d'octroi a été notifiée le 17 novembre 2009, soit après 6 mois et 23 jours à dater de la demande, le délai d'instruction peut être considéré comme respecté²⁴, toujours conformément à ce même article 133, § 4.

Mais le Collège se pose alors une autre question : est-il encore normal que 13 ans après la publication de l'arrêté précité, une mesure présentée comme temporaire soit toujours d'application ?

La Charte de l'assuré social prévoit clairement que les délais ne peuvent allongés que temporairement. Une période de plus de 10 ans ne peut plus être qualifiée de période temporaire. L'article 7, 2° de l'arrêté royal du 15 décembre 1998 n'est dès lors pas (plus) conforme à l'article 10 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social.

On peut, selon nous, en déduire que cet arrêté royal n'est, de fait, plus applicable.

L'article 159 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994 dispose : « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux ou locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

Ceci signifie que les cours et tribunaux pourraient faire usage de la possibilité de ne pas appliquer l'article 133 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 étant donné qu'il n'est pas conforme à la loi (« la Charte »).

L'arrêté royal du 8 août 1997 modifiant article 20, § 1^{er}, alinéa 2 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 :

« L'Office national des Pensions statue sur la demande dans les quatre mois après sa réception ou après qu'il ait eu connaissance d'un fait donnant lieu à un examen d'office.

Si la demande est introduite plus de neuf mois avant la date de prise de cours qui y est mentionnée, la décision doit être prise dans les huit mois après sa réception. »

Cette disposition est similaire à celle qui existe dans le régime des travailleurs indépendants. Toutefois à l'article 5 du même arrêt on lit :

« La mesure qui fait l'objet de l'article 20, § 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, cesse cependant de sortir ses effets au plus tard deux ans après la publication de cet arrêté. »

²⁴ Madame Dussart a répondu quasi immédiatement aux demandes d'informations de l'INASTI. Les délais de traitement n'ont donc été suspendus que durant une quinzaine de jours. Par ailleurs, les autorités suisses n'ont pas été interrogées, l'intéressée n'ayant jamais travaillé dans ce pays.

Le législateur a donc ici confirmé le caractère temporaire de la mesure en lui donnant une date limite : deux ans après la date de publication.

Comme l'arrêté royal du 8 août 1997 a été publié au Moniteur belge le 19 novembre 1997, la mesure a cessé ses effets le 18 novembre 1999. Depuis le 19 novembre 1999, l'ONP doit à nouveau se conformer à la règle générale, c'est-à-dire qu'il est tenu de statuer dans les 4 mois après réception de la demande.

Conclusion

La lecture combinée des articles 10 et 12 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social définit clairement les obligations des services de pensions en matière de délais de traitement des dossiers de pension.

Tant l'ONP que l'INASTI sont tenus de statuer (= notifier une décision) dans les quatre mois suivant la réception de la demande ou après qu'ils ont eu connaissance d'un fait donnant lieu à un examen d'office. C'est la règle de l'article 10.

L'article 12 de la Charte dispose qu'il est procédé au paiement des prestations au plus tard dans les quatre mois de la notification de la décision d'octroi et au plus tôt à partir de la date à laquelle les conditions de paiement sont remplies.

Les services de pensions disposent donc d'abord de quatre mois pour notifier la décision et ensuite de quatre mois pour la mettre en paiement. Le délai de traitement est donc au total de maximum huit mois²⁵.

Nous pensons que la volonté du législateur était bien la même dans les deux régimes de pensions. Il a voulu leur permettre d'appliquer de manière temporaire une mesure plus souple afin de leur laisser le temps d'adapter les pratiques administratives aux nouvelles règles introduites par la Charte de l'assuré social.

Dans le régime salarié, ce délai a été bien précisé : deux ans maximum.

Nous ne voyons pas de raison pour laquelle le régime indépendant aurait bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre. Il s'agit à notre analyse d'un simple oubli. Une disposition similaire à celle existant dans la réglementation des travailleurs salariés aurait dû mettre un terme à la mesure temporaire dans la législation des travailleurs indépendants. Cela n'a jamais été fait.

Réinterrogé sur ce point en août 2011, l'INASTI nous a fait savoir qu'il continuait à appliquer le délai de huit mois dans la situation prévue par la réglementation, celle-ci n'ayant pas prévu à ce jour une date de cessation d'effet à la disposition incriminée.

Recommandation générale

Concernant le délai de quatre ou huit mois dont dispose l'INASTI pour prendre une décision.

²⁵ Il est intéressant de noter à ce propos que la lecture de la loi du 11 avril 1995 permet deux interprétations. Soit les dispositions des articles 10 et 12 doivent être appliquées séparément, ce qui signifie que les délais de 4 mois doivent s'apprécier distinctement pour l'octroi et pour le paiement. Soit l'idée de base de la Charte consiste à limiter à 8 mois au maximum la période entre la réception de la demande (ou la date à laquelle le service de pension a connaissance d'un fait donnant lieu à un examen d'office) et le paiement de la prestation. Dans ce dernier cas, il est possible de compenser un délai d'instruction dépassé par un délai de paiement plus court. Tous les services de pensions soumis à la Charte appliquent en pratique la compensation des délais. Dans le secteur public, une circulaire prévoit cette compensation. (Circulaire ministérielle du 17 septembre 1998 - Moniteur belge 24 octobre 1998)

En application de l'article 133, § 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, l'INASTI doit statuer dans les quatre mois suivant la réception de la demande ou de la prise de connaissance du fait donnant lieu à examen d'office.

L'arrêté royal du 15 décembre 1998 a prévu la possibilité de disposer d'un délai de huit mois, si la demande est introduite plus de neuf mois avant la date de prise de cours qui y est mentionnée. Il s'agissait d'une mesure temporaire, prise dans le cadre de l'article 10, 4ème alinéa de la loi du 11 avril 1995 (Charte de l'assuré social).

Dans le régime salarié, une disposition similaire a été décidée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 août 1997 modifiant l'article 20, § 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 1997 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Mais l'article 5, alinéa 2 de cet arrêté a stipulé que cette mesure cessait de sortir ses effets au plus tard deux ans après la publication de cet arrêté, soit le 19 novembre 1999. Il s'agissait donc seulement d'une mesure temporaire devant permettre à l'ONP d'adapter ses procédures pour pouvoir respecter le délai de quatre mois.

Il ressort de notre analyse que l'intention du législateur n'était pas de laisser ces dispositions en vigueur pendant une durée indéterminée.

En conséquence, le Collège des médiateurs recommande aux autorités compétentes de modifier l'article 133 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, de façon à ne plus autoriser qu'un seul délai pour prendre une décision de pension, à savoir le délai de quatre mois tel que prévu à l'article 10 de la loi du 11 avril 1995 de sorte à lever ainsi la différence de traitement entre régimes de pensions, qui n'est plus raisonnablement justifiée.

Cumul entre une pension de survie de travailleur salarié, une pension de travailleur indépendant et une ou plusieurs pensions de retraite – Situation après cumul moins favorable qu'avant ce cumul – Impossibilité légale de renoncer aux pensions de retraite – Effet non voulu de la réglementation en vigueur

Dossier 19894

Les faits

Depuis le mois de mars 2009, Madame Mouton bénéficie d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une pension de survie de travailleur indépendant.

Deux ans plus tard, en mars 2011, elle atteint l'âge de 65 ans. Elle peut prétendre, sur la base de ses activités professionnelles, à une pension de retraite de travailleur salarié et à une pension de retraite de travailleur indépendant.

Confiante, elle attend les décisions des services de pensions (ONP et INASTI)

relatives au cumul de ses pensions de retraite et de survie.

Son étonnement est très grand lorsqu'elle apprend, à la réception des notifications que le montant qu'elle percevra à partir d'avril 2011 sera inférieur de 50 euros à ce qu'elle touchait jusqu'en mars 2011 !

Elle demande au Médiateur de vérifier si cette situation est correcte. Si c'est le cas, n'aurait-elle pas intérêt à renoncer à ses pensions de retraites ?

Commentaires

Un premier survol du cas de Madame Mouton confirme ce qu'elle a constaté par elle-même. Elle perçoit globalement moins de pension après application des règles de cumul entre pensions de retraite et pensions de survie qu'avant le cumul.

Les montants payables en mars et avril 2011 sont les suivants :

	Situation au 1 ^{er} mars 2011	Situation au 1 ^{er} avril 2011
Pension de retraite de travailleur salarié	-	172,27 €
Pension de retraite de travailleur indépendant	-	594,81 €
Pension de survie de travailleur salarié	387,81 €	147,06 €
Pension de survie de travailleur indépendant	576,72 €	0 €
Total	964,53 €	914,14 €

Comment arrive-t-on à ce résultat paradoxal ?

L'octroi des pensions de retraite à l'âge de 65 ans entraîne un recalcul des pensions de survie. Chaque régime de pension applique ses propres règles de cumul.

Dans le régime des travailleurs salariés²⁶, la législation prévoit que la pension de survie ne peut être cumulée avec une ou plusieurs pensions de retraite qu'à concurrence d'une somme égale à 110 % du montant de la pension de survie pour une carrière complète²⁷.

Dans le cas de l'intéressée, le montant allouable de la pension de survie de travailleur salarié est de 387,81 euros/mois au 1^{er} avril 2011. Le plafond de cumul s'élève à 914,14 euros/mois (387,81 x 45/21 x 110 %). Le total des pensions de retraite s'élève à 767,08 euros. Ainsi, la pension de survie payable est égale à 914,14 – 767,08 = 147,06 euros.

²⁶ Article 52 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

²⁷ La pension de survie pour une carrière complète s'entend de la pension de survie allouable au conjoint survivant avant application du cumul, multipliée par la fraction inverse de celle qui a été utilisée pour le calcul de la pension de retraite servant de base au calcul de la pension de survie.

Dans le régime des travailleurs indépendants²⁸, le cumul entre pension de survie et pension(s) de retraite est réglé de la manière suivante : lorsque le conjoint survivant 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, la pension de survie ne peut être supérieure à la différence entre d'une part 110 % de la pension de survie pour une carrière complète et, d'autre part, la somme des pensions de retraite ou des avantages en tenant lieu, et d'un montant égal à la pension de survie de travailleur indépendant 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.

L'application de la règle précitée donne, dans le cas de Madame Mouton, comme résultat :

- Montant allouable de la pension de survie de travailleur indépendant : 584,09 euros/mois²⁹;
- Plafond de cumul : $584,09 \times 45/27,25 \times 110 \% = 1.060,98$ euros ;
- Montant des retraites à déduire : 767,08 euros ;
- Montant de la pension de survie salarié à déduire : $964,53 \times 17/45 = 364,39$ euros ;
- Montant à payer : $1.060,98 - 767,08 - 364,39 =$ zéro euros.

Première conclusion : les calculs de l'ONP et de l'INASTI sont corrects et conformes aux règles de cumul en vigueur.

Il y a lieu de remarquer que dans le dossier discuté, le plafond de cumul dans le régime des travailleurs salariés (914,14 euros) est moins élevé que le plafond de cumul dans celui des travailleurs indépendants (1.060,98 euros).

Cela arrive dans davantage de dossiers que par le passé. Lors de l'instauration des règles de cumul actuelles (en 1967), l'écart entre les pensions des salariés et les pensions des indépendants était très en faveur des premières, toujours plus avantageuses³⁰. Dès lors, la règle imaginée par le législateur dans le régime des indépendants était plus favorable pour les pensionnés. En effet, on retirait dans la formule un montant censé représenter l'autre pension de survie en prenant comme base le taux en vigueur dans le régime indépendant.

Mais, entre 1967 et 2012, les choses ont sensiblement évolué : depuis 1984, les indépendants touchent une pension calculée sur leurs revenus réels (ce qui peut dans certains cas leur valoir une pension égale ou même supérieure à la pension de salarié) et par ailleurs, les minimas de pension des indépendants se sont fortement rapprochés, ces dernières années, de ceux accordés aux salariés.

²⁸ 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

²⁹ L'intéressée a droit à la pension de survie calculée sur le minimum garanti de pension de travailleur indépendant, étant donné que la carrière de travailleur salarié de son époux décédé (17/45^{èmes}) ajoutée à sa carrière de travailleur indépendant (27,25/45^{èmes}) atteint au moins 2/3 d'une carrière complète.
Le montant allouable est donc de $964,53 \times 27,25/45^{\text{èmes}} = 584,09$ euros/mois.
Jusqu'en mars 2011 (alors que seules les pensions de survie étaient payées), Madame Mouton touchait un montant légèrement inférieur (576,72 euros), compte tenu du fait que le total perçu (pension de survie de travailleur salarié de 387,81 euros comprise) ne pouvait pas dépasser 964,53 euros/mois.

³⁰ A l'époque, les pensions des travailleurs indépendants étaient calculées sur base forfaitaire et la pension minimum n'existait pas encore.

Nous reviendrons plus loin dans ce commentaire sur la question des minimas.

On peut donc aujourd'hui se retrouver avec un plafond de cumul mensuel entre pension de survie et pensions de retraite plus avantageux dans le régime des travailleurs indépendants (1.060,98 euros) que dans celui des travailleurs salariés (914,14 euros). Mais dans les faits, seul le plafond le plus bas s'applique réellement.

Cela vient du fait que dans le régime des indépendants, le plafond est diminué du montant réel des retraites et d'un montant fictif censé représenter la pension de survie de l'autre régime (s'il y en a une).

Or, dans certains cas, ce montant fictif est plus élevé que le montant réel perçu à titre de pension de survie de travailleur salarié. En effet, si la carrière de salarié du conjoint décédé était peu importante (moins de 2/3 d'une carrière complète), elle ne sera pas calculée sur la base du minimum ordinaire, mais au mieux sur la base du « petit minimum » en vigueur pour les carrières mixtes. Mais dans la formule de la règle de cumul, le montant fictif correspondant à la pension de survie de travailleur salarié est établi à partir du taux de la pension minimum de travailleur indépendant, supérieur à celui du minimum pour les carrières mixtes.³¹ Le résultat atteindra donc forcément une valeur supérieure au montant réellement perçu.

Pour revenir au cas de notre plaignante, il faut souligner le paradoxe suivant : si elle ne bénéficiait d'aucune pension de survie comme travailleur salarié, elle pourrait bénéficier du plafond de 1.060,98 euros. Mais du fait de l'existence de cette pension de survie, les droits de l'intéressée sont limités au plafond moins avantageux de 914,14 euros.

Il y aurait bien, théoriquement, un moyen de conserver ses pensions de survie et donc le montant plus avantageux de 964,53 euros au 1^{er} mars 2011. Pour cela, il faudrait que Madame Mouton soit autorisée à renoncer à ses pensions de retraite. Dans cette hypothèse, le montant global de pension serait porté, au 1^{er} septembre 2011, à 1.007,10 euros/mois³² et au 1^{er} janvier 2012, à 1.023,23 euros/mois³³.

Cette solution n'est malheureusement pas praticable, puisque la législation actuelle (prise à la lettre) ne permet pas, sauf dans des cas bien définis³⁴, de renoncer à une pension de retraite (ou de survie) pour en obtenir une autre plus avantageuse.

Nous avons demandé, dans le cas présent, aux deux services de pensions concernés (ONP et INASTI) si une renonciation au droit à la pension de retraite pouvait être envisagée. Les deux réponses reçues étaient identiques et négatives.

31 Nous ne parlons pas ici des cas où la pension de survie de travailleur salarié est fixée, sur la base des revenus réels, à un montant supérieur aux minimas de pension.

32 Hausse du minimum de pension pour les carrières mixtes dans le régime des travailleurs salariés, combiné à une hausse de la pension minimum de travailleur indépendant.

33 Nouvelle hausse du minimum de pension pour les carrières mixtes dans le régime des travailleurs salariés.

34 La renonciation à une pension de retraite n'est possible que dans trois cas :
- pour permettre d'octroyer une pension de ménage au conjoint ;
- pour obtenir, dans le chef du pensionné ou de son conjoint, un avantage plus intéressant dans une autre branche de la sécurité sociale ;
- pour obtenir une pension de retraite de conjoint divorcé plus avantageuse dans un autre régime de pension.
Il existe une quatrième possibilité de renoncer à une pension, relevant de la pratique administrative : c'est la faculté offerte à l'assuré social de refuser une pension, soit avant qu'elle ait été octroyée (renonciation à la demande), soit après la notification du droit à la prestation, mais avant que celle-ci n'ait été mise en paiement.
Depuis quelques années, toutefois, cette possibilité devient de moins en moins praticable pour le citoyen, du fait de l'amélioration des processus de traitement des dossiers de pension et du raccourcissement des délais entre la prise de décision et l'exécution de celle-ci (généralisation de l'ordre de paiement électronique qui aboutit dans un nombre toujours croissant de cas à une mise en paiement quasi immédiate).

Si les services de pensions s'en tiennent, dans un cas comme celui de l'intéressée, à la lettre des dispositions légales, on ne peut leur en faire reproche.

Mais dans un cas comme celui-ci, on pourrait également prendre en compte l'esprit de la législation.

Or, il n'est certainement pas dans la volonté du législateur de diminuer les droits d'une personne bénéficiaire de pensions de survie lorsque celles-ci doivent être cumulées avec des pensions de retraite à l'âge de la pension. Il n'est pas normal qu'un veuf ou qu'une veuve touche une pension globale moindre lorsqu'il (elle) accède à la retraite.

Par ailleurs, les services de pensions doivent toujours s'assurer que leur décision est appropriée, proportionnée et équitable.

Pour respecter le principe de proportionnalité, les services de pensions normalement diligents veillent à prendre la mesure qui paraît la plus respectueuse à la fois des intérêts des pensionnés et des objectifs d'intérêt général poursuivis par le service de pensions.

Lorsque l'application qui est faite par les services de pensions de la règle ou la pratique administrative aboutit à une situation inéquitable pour les pensionnés, les services de pensions doivent s'évertuer à remédier à cette situation, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement et à ne pas commettre d'excès ni d'abus de pouvoir.

Un autre constat que nous pouvons faire sur la base de l'analyse du même dossier est que Madame Mouton peut se sentir également victime d'une autre anomalie, qui a cette fois sa source dans les taux des minimas de pension.

Actuellement³⁵, le minimum de pension de survie pour une carrière complète est de 1.049,57 euros/mois pour un salarié et de 1.007,10 euros/mois pour un indépendant. Seuls quelques 40 euros de différence séparent donc ces deux minimas, et l'écart tend à se réduire presque chaque année. La volonté politique est claire : à moyen terme, il n'y aura plus de différence entre pensions minimales des salariés et pensions minimales des indépendants³⁶.

Cette volonté s'inscrit dans une certaine évolution sociétale, étant donné que l'on rencontre aujourd'hui de plus en plus de travailleurs avec une carrière mixte (salarié/indépendant) et qu'on ne veut pas discriminer ces travailleurs par rapport à ceux ayant presté une carrière homogène.

³⁵ Montants en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2011

³⁶ Pour une étude détaillée et transversale de la problématique des pensions minimales garanties dans les trois grands régimes de pensions (salariés, indépendants, fonctionnaires), voir notre Rapport annuel 2009, pp. 114-120.

C'est entre autres pour cette raison que le gouvernement a instauré, à partir d'avril 2003, la pension minimum garantie dans le régime des travailleurs salariés pour les carrières mixtes, appelé aussi le « petit minimum ».

Ce minimum spécial a été créé pour les pensionnés salariés qui n'atteignaient pas au moins 2/3 d'une carrière complète dans ce régime et qui de ce fait, n'avaient pas accès à la pension minimum garantie « ordinaire » (ou « grand minimum »). S'ils atteignaient cette carrière minimum en y ajoutant les prestations comme travailleur indépendant, ils pouvaient ainsi quand même accéder à la pension minimum pour les carrières mixtes.

Lors de l'instauration du « petit minimum », celui-ci était égal au minimum de pension dans le régime des travailleurs indépendants. Mais dès le 1^{er} septembre 2004, ce minimum pour les carrières mixte a « décroché » du minimum de pension dans le régime indépendant. Il n'a en effet pas été augmenté à cette date, en même temps que la pension minimum d'indépendant³⁷.

Depuis lors, l'écart entre ces deux minimas est resté et s'est même creusé jusqu'en septembre 2011. Ceci peut expliquer le paradoxe de la situation de Madame Mouton.

Au 1^{er} avril 2011, le « petit minimum » pour les carrières mixtes, auquel l'intéressée peut prétendre sur la base de sa carrière personnelle, s'élevait à 775,23 euros/mois (pension de retraite au taux isolé – carrière complète). Compte tenu de la carrière reconnue en régime salarié (10/45èmes), Madame Mouton avait donc droit à 172,27 euros (775,23 x 10/45). En matière de pension de survie, le montant attribué était par contre supérieur à ce qu'elle pouvait avoir sur la base des montants minimas. La situation a changé au 1^{er} septembre 2011, date à laquelle a été appliquée³⁸ une revalorisation du « petit minimum » de l'ordre de 10 % ! Et ce n'était qu'une première phase, puisqu'une augmentation complémentaire de 4 % est intervenue au 1^{er} janvier 2012.

Madame Mouton a bénéficié de ces mesures ainsi que de la majoration de la pension minimum de travailleur indépendant (au 1^{er} septembre 2011). Voici les augmentations qu'elle a reçues :

37 En 2007, une réponse du Ministre des Pensions à une question parlementaire à ce propos a laissé entendre que le « petit minimum » n'avait pas évolué au même rythme que le minimum des indépendants pour des raisons budgétaires. Voir Rapport annuel 2007, pp. 169-170. Il reste que l'absence d'adaptation de la pension minimum pour une carrière mixte dans le régime des travailleurs salariés a eu pour effet de réintroduire partiellement la discrimination (entre carrières homogènes et carrières mixtes) que l'instauration du « petit minimum » voulait lever.

38 Cette mesure a été prise par l'arrêté royal du 6 juillet 2011 portant augmentation de certaines pensions dans le régime des travailleurs salariés.

	Situation au 1 ^{er} août 2011	Situation au 1 ^{er} septembre 2011	Situation au 1 ^{er} janvier 2012
Pension de retraite de travailleur salarié	175,72 €	192,04 €	199,72 €
Pension de retraite de travailleur indépendant	606,71 €	621,05 €	621,05 €
Pension de survie de travailleur salarié	150,00 €	137,51 €	167,84 €
Pension de survie de travailleur indépendant	0 €	0 €	0 €
Total	932,43 €	950,60 €	988,61 €

Remarquons, au vu de ces chiffres, que l'intéressée n'a retrouvé (et dépassé) qu'en janvier 2012 le niveau de pension qui était le sien en mars 2011 (964,53 euros), avant l'adjonction de ses retraites.

Nous pouvons également constater que si Madame Mouton ne bénéficiait d'aucune pension de retraite au 1^{er} janvier 2012, elle percevrait 1.023,23 euros de pension de survie³⁹.

Madame Mouton arrive à ce montant de 988,61 euros suite aux mesures de revalorisation des montants minimaux de pensions.

Avec ce montant mensuel, un rien plus décent, l'intéressée reste malgré tout encore en position d'obtenir un complément de GRAPA⁴⁰. Encore faut-il que d'autres ressources, autres que les pensions, ne viennent pas y faire obstacle.

Conclusion

Pour sortir de cette situation anormale, il faudrait envisager une modification de la législation en matière de cumul.

Le législateur a déjà admis comme principe de base, depuis 2003, le fait de retenir pour le calcul de la pension de retraite (ou de survie) globale de tout travailleur ayant presté dans deux régimes distincts (salarié et indépendant) les années de carrière qui rapportent le plus haut montant de pension, quel que soit le régime concerné⁴¹.

Bien que l'application de ce principe se soit heurtée jusqu'à ce jour à des difficultés techniques, non encore surmontées⁴², il n'est pas remis en cause dans son essence.

Un principe analogue pourrait s'appliquer en matière de cumul : il consisterait à prévoir

³⁹ Dont une pension de survie de travailleur salarié de $898,74 \times 21/45 = 419,41$ et une pension de survie de travailleur indépendant de 603,82 euro (montant plafonné depuis le 1^{er} septembre 2011).

⁴⁰ En effet, 90 % de ses pensions ($988,61 \times 0,9 = 889,75$ €) n'atteignent pas le taux majoré de la GRAPA pour une personne vivant seule (953,30 euros).

⁴¹ Loi du 11 mai 2003 modifiant diverses dispositions relatives à la pension de retraite des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants compte tenu du principe de l'unité de carrière

⁴² Voir à ce sujet notre Rapport annuel 2010 (pp. 66-74) et la Recommandation générale 2010/1 qui y est liée (p. 175 du même Rapport).

que le pensionné bénéficierait du plafond de cumul qui lui serait personnellement le plus favorable et d'appliquer la règle de cumul, actuellement en vigueur uniquement dans le régime indépendant, dans le régime où se situerait la pension la moins élevée.

Notre proposition s'éclaire lorsqu'on reprend l'exemple de Madame Mouton.

A la date du 1^{er} avril 2011, l'application de la règle de cumul (analogue à celle de l'article 109 du règlement général de pension des travailleurs indépendants) à la prestation la moins avantageuse (ici, la pension de survie de travailleur salarié) donnerait comme résultat :

Calcul de la pension de survie de travailleur salarié

Formule : Plafond de cumul salarié – montant des retraites – fraction pension de survie indépendant x montant de la pension de survie salarié pour une carrière complète.

$914,14 - 767,08^{43} - 27,25/45 \times 831,04^{44} = \text{zéro euro.}$

Résultat : pension de survie salarié non payable.

Calcul de la pension de survie de travailleur indépendant

Formule : Plafond de cumul indépendant – montant des retraites.

$1.060,98 - 767,08 = 293,90 \text{ euros.}$

Au total, l'intéressée percevrait ainsi 1.060,98 euros⁴⁵.

Pour conclure, nous souhaitons reprendre l'essentiel des constats que nous dressions déjà dans notre Rapport annuel 2009 (pp. 114-120), à la fin de l'analyse transversale consacrée aux différentes conditions d'accès à la pension minimum selon les régimes de pensions.

Nous attirons alors l'attention 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 avait toujours, par exemple, des personnes qui finalement n'avaient droit à aucune pension minimum (bien que leur carrière globale comptât plus de 30 années), qu'il existait des conditions d'accès à la pension minimum plus sévères dans un régime que dans un autre, et que des plafonnements étaient appliqués d'un côté et pas de l'autre.

Sans faire fi des différences fondamentales qui séparent les régimes du secteur privé (salariés, indépendants) et celui du secteur public, nous posons également la question : la pension minimum 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 ?

Nous terminerons, comme en 2009, par un vœu, peut-être pas si irréaliste si on fait abstraction des modes de financement distincts des différents régimes de la sécurité sociale : celui d'imaginer l'instauration, un jour, d'un minimum unique dans les trois grands secteurs.

⁴³ Montant cumulé des retraites : 172,27 + 594,81 euros

⁴⁴ Montant de la pension de survie de travailleur salarié restitué pour une carrière complète (387,81 euros x 45/21)

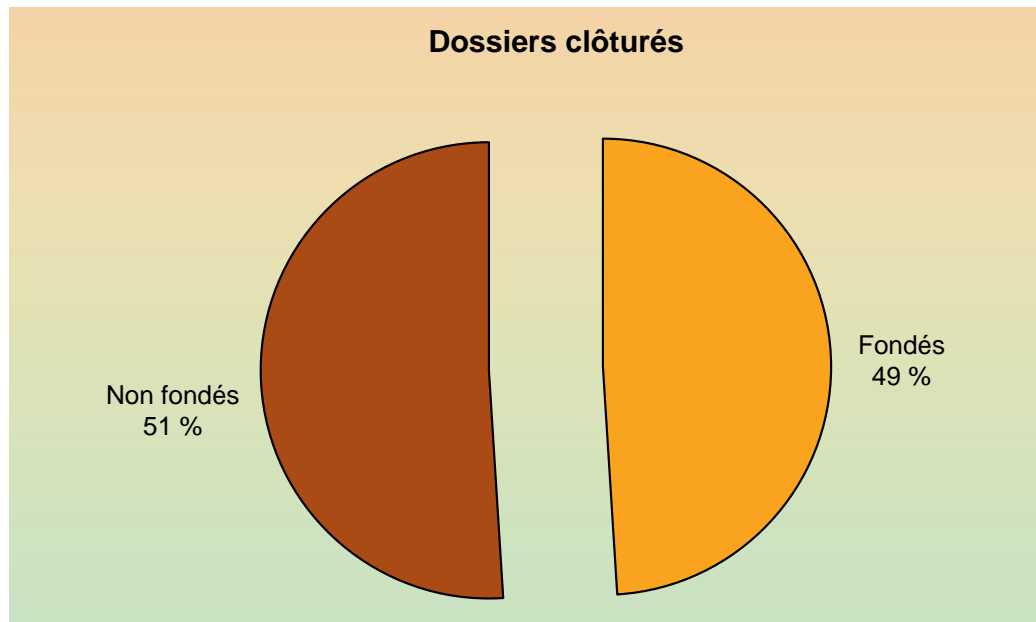
⁴⁵ Total à répartir comme suit:

- pension de retraite de travailleur salarié :	172,27 €
- pension de retraite de travailleur indépendant :	594,81 €
- pension de survie de travailleur indépendant :	293,90 €

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

Période de services comme volontaire de carrière à l'armée – Prise en compte de cette période dans la pension des chemins de fer – Calcul avec le tantième adéquat (1/50^{ème}) impossible compte tenu des programmes informatiques actuels – Réécriture prévue en 2012 – Le pensionné perçoit des avances sur la base du montant le plus proche possible du montant définitif

Dossier 19700

Les faits

Monsieur Vossen est bénéficiaire d'une pension des chemins de fer depuis le 1^{er} janvier 2010. Il perçoit une avance sur le montant définitif depuis cette date.

En avril 2011, il contacte le Médiateur, car son dossier n'est toujours pas clôturé et la SNCB ne peut pas lui dire quand il recevra la décision définitive de pension.

Le service de pensions avance un problème informatique pour expliquer ce retard.

Commentaires

Notre enquête fait apparaître qu'avant d'entrer au service de la SNCB, Monsieur a presté pendant 14 mois (entre 1971 et 1973) comme volontaire de carrière dans les Forces armées. En vertu des dispositions relatives à la pension de retraite unique, ces services doivent être repris dans la pension des chemins de fer⁴⁶.

⁴⁶ Article 3 de la loi du 14 avril 1965 établissant certaines relations entre les divers régimes de pensions du secteur public : « La pension de retraite unique est accordée et payée par le pouvoir ou l'organisme qui gère le régime de pension de retraite auquel l'agent a été soumis en dernier lieu. Les dispositions régissant l'octroi et le calcul des pensions de retraite liquidées par ce pouvoir ou organisme sont applicables à cette pension. Toutefois, les services du chef desquels l'agent a été soumis à un régime géré par d'autres pouvoirs ou organismes sont pris en considération à raison d'un soixantième, par année de service, du montant qui sert de base au calcul de la pension. »

Toutefois, la législation a été modifiée en 2007. L'article 210 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées a complété la disposition de loi relative à la pension de retraite unique.

Un alinéa a été ajouté à l'article 3 de la loi du 14 avril 1965, rédigé comme suit :

« En dérogation à l'alinéa premier, la pension de retraite unique est calculée au prorata de 1/50ème du traitement de référence pour chaque année qui, conformément au tableau I des lois sur les pensions militaires, coordonnées par l'arrêté royal n° 16020 du 11 août 1923, peut être prise à ce tantième pour le calcul de la pension militaire d'ancienneté d'un militaire du cadre actif en service à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente disposition. »

Autrement dit, la période de service comme volontaire de carrière de Monsieur Vossen doit être calculée avec le tantième 1/50 au lieu de 1/60.

Le problème est que les applications informatiques de calcul des pensions de la SNCB ne permettent pas de prendre en compte le tantième de 1/50. Une adaptation des programmes est nécessaire.

En conséquence, et en attendant la réalisation de ces modifications techniques, la SNCB a décidé dans la pratique de ne pas reprendre provisoirement ces services dans le montant de la pension des chemins de fer.

C'est pourquoi les pensionnés concernés ne perçoivent qu'une avance et que la décision de pension ne leur est pas envoyée.

Dans notre intervention auprès de la SNCB, nous demandons qu'à tout le moins, les services prestés comme militaire du cadre actif des Forces armées soient inclus dans la pension avec le tantième de 1/60, en attendant de pouvoir effectuer le calcul correct.

Conclusion

La SNCB accepte notre proposition de procéder au calcul avec le tantième 1/60. Un nouveau montant brut de 2.021,36 euros par mois est payé à Monsieur Vossen à partir d'avril 2011, soit une augmentation de 101,47 euros bruts par rapport à mars 2011.

Il s'agit donc toujours d'avances et le montant définitif ne pourra être calculé qu'après la réécriture des programmes informatiques.

A ce sujet, la SNCB nous confirme que cette adaptation sera l'une de ses priorités pour l'année 2012. Dès que le nécessaire aura été fait, tous les dossiers concernés (environ 300 cas) seront immédiatement régularisés.

Malgré la perspective d'une solution prochaine, nous estimons que le fait qu'une modification légale intervenue en 2007 n'ait pas encore pu être intégrée dans les logiciels de calcul cinq ans plus tard n'est pas conforme aux principes de bonne administration.

Dans le cas présent, il nous semblerait adéquat de présenter des excuses aux 300 pensionnés concernés. Ce geste contribue toujours à rétablir la confiance entre le citoyen et le service de pensions.

Analyse transversale

Cumul d'une pension avec des revenus d'une activité professionnelle

Cumul entre montants de pension et revenus d'activité professionnelle : il n'est pas facile tous les jours d'être en pension et de continuer à travailler !

2012 est l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle⁴⁷.

Nous vivons plus vieux et nous restons plus longtemps en bonne santé.

Dans cette section sont regroupés quelques commentaires de dossiers se rapportant à la problématique du travail des pensionnés.

Une partie des commentaires du premier cas sont repris, mutatis mutandis, dans le deuxième et le sixième cas. Pour des raisons pratiques et une meilleure compréhension de la part du lecteur, et malgré les redites, nous avons opté pour un commentaire singulier dans chacun de ces cas. Les commentaires se suffisent dès lors à eux-mêmes en cas de lecture partielle.

Cas n° 1 : Indemnité de préavis

Une seule et même indemnité de préavis, perçue par un pensionné suite à un licenciement, est prise en compte dans les revenus professionnels au SdPSP mais pas à l'ONP. Cette différence entre le régime du secteur public et celui du secteur privé n'est toujours pas éliminée, malgré la Recommandation générale émise dans notre Rapport annuel 2009.

Dossier 19559

Les faits

Depuis 2009, Madame Verdoodt bénéficie d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une pension de survie du secteur public, tout en continuant à travailler comme employée.

Elle est licenciée par son employeur le 28 mai 2010. Suite à ce licenciement, elle perçoit des indemnités de préavis couvrant une période de 9 mois. Le 8 novembre 2010, elle reprend une nouvelle activité professionnelle.

A ce moment, elle se rend à une permanence de l'ONP pour poser une question simple (du moins en apparence) : ses indemnités de préavis seront-elles comptabilisées dans les revenus professionnels de l'année 2010 à prendre en compte pour les limites autorisées en matière de cumul pension/activité ?

La réponse orale de l'ONP est rassurante : les indemnités de préavis ne seront pas prises en compte, car la pensionnée n'a pas exercé d'activité durant la période couverte par ces indemnités.

Quelque temps plus tard, elle prend contact par téléphone avec le SdPSP. Et là, à sa grande surprise, c'est un autre son de cloche.

⁴⁷ <http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=fr>

Le SdPSP lui affirme, contrairement à l'ONP, que les indemnités de préavis font partie intégrante des revenus professionnels. A ce titre, ils comptent dans les montants à comparer avec la limite annuelle.

Comment se fait-il que l'ONP et le SdPSP apportent à une question identique des réponses contradictoires ? Madame Verdoodt soumet son cas au Médiateur en espérant qu'il pourra accorder les violons de l'administration.

Commentaires

Hélas pour la plaignante, les services de pensions continueront, sauf changement apporté aux réglementations, à jouer en l'occurrence des partitions dissonantes.

En effet, notre analyse des dispositions applicables en cas de cumul entre pension et revenus d'activité montre qu'elles sont différentes dans le régime salarié et dans le régime du secteur public.

L'ONP applique l'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, tandis que le SdPSP suit les règles édictées par l'article 3 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.

L'article 3 de la loi du 5 avril 1994 dispose que sauf dans les situations et sous les conditions définies dans cette loi, une pension de retraite ou de survie ne peut être cumulée *avec des revenus provenant* de l'exercice d'une activité professionnelle.

En d'autres termes, ce règlement stipule que la pension ne peut pas être cumulée avec des revenus qui découlent d'une activité professionnelle.

L'article 2 de la loi définit ce qu'on entend par activité professionnelle. Il s'agit de toute activité susceptible de produire des revenus visés, suivant le cas, à l'article 23, § 1^{er}, 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 (...).

L'article 23, § 1^{er}, 4^o du CIR 92 est rédigé comme suit : Les revenus professionnels sont les revenus qui proviennent, directement ou indirectement, d'activités de toute nature, à savoir (...) les rémunérations.

L'article 31, 2^{ème} alinéa, 3) du CIR 92 précise que les rémunérations des travailleurs sont toutes rétributions qui constituent, pour le travailleur, le produit du travail au service d'un employeur. En font partie les indemnités obtenues en raison ou à l'occasion de la cessation de travail ou de la rupture d'un contrat de travail.

Ainsi donc, suivant la réglementation en vigueur dans le secteur public, le SdPSP doit tenir compte de tous les revenus découlant d'une activité professionnelle, comme définis à l'article 2 de la loi du 5 avril 1994.

Le § 2 de l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 dispose que le bénéficiaire d'une pension est autorisé (...) 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 montant défini par année civile.

Cela veut dire que dans la réglementation des travailleurs salariés, on considère qu'il faut qu'il y ait exercice effectif d'une activité professionnelle⁴⁸.

Le fait que lors du paiement d'une indemnité de rupture, il n'y a pas (plus) d'activité exercée amène l'ONP à ne pas tenir compte, dans la pratique administrative, d'une telle indemnité dans la détermination des revenus d'activité.

En ce qui concerne les pensionnés salariés, la réglementation insiste donc sur *l'exercice* (effectif) de l'activité ; pour les pensionnés du secteur public, la législation met l'accent sur les *revenus professionnels* découlant (directement ou indirectement) de l'activité.

A partir du texte légal dans son secteur, l'ONP considère que Madame Verdoodt n'exerce pas effectivement d'activité pendant la période couverte par les indemnités de préavis. Le SdPSP, au contraire, voit dans les indemnités un revenu professionnel découlant de l'activité, même si celle-ci a été stoppée du fait du licenciement.

Conclusion

Les deux services de pensions ont raison. La lecture des textes légaux dans les deux secteurs conduit à deux pratiques opposées. Cette différence de traitement heurte évidemment la logique et même le principe du raisonnable.

Il est toujours préférable que les législations aient des règles uniformes produisant les mêmes effets, sauf s'il y a une raison valable pour justifier une divergence.

Dans le cas présent, cette justification est, selon nous, absente. Il s'agit manifestement d'un effet non voulu par le législateur. Comment pourrait-on en effet trouver raisonnable qu'un même revenu soit considéré différemment dans deux régimes de pension ?

Ceci nous ramène à nos commentaires du Rapport annuel 2009 (pp. 48-54), dans lequel nous avons recommandé aux autorités de définir précisément, pour tous les régimes de pensions, quels revenus professionnels devaient être pris en compte en matière d'activité professionnelle autorisée.

Notre recommandation générale 2009/3 est donc toujours d'actualité et nous souhaitons la rappeler au monde politique, le seul qui peut mettre fin à cette anomalie.

⁴⁸ K. REYNIERS et A. VAN REGENMORTEL, "Bijklussen in de sociale zekerheid: de juridische omkadering kritisch belicht" in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL et V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, p. 444

Cas n° 2 : Double pécule de vacances

Depuis 2011 (revenus de 2010), les services de pensions (ONP et SdPSP) affectent le pécule de vacances des travailleurs salariés à l'année de sa perception et non plus à l'année au cours de laquelle les prestations qui ont donné lieu à l'octroi dudit pécule ont été effectuées. De plus, l'ONP ne prend plus en compte, à partir du 1^{er} janvier 2011, le double pécule de vacances comme revenu professionnel lors du contrôle des limites annuelles autorisées, alors que le SdPSP attend une modification légale qui viendra confirmer cette pratique.

Dossier 18782

Les faits

Madame Laboureur bénéficie d'une pension de retraite du secteur public. Elle complète celle-ci par des revenus d'activité comme travailleur salarié.

En 2008 et 2009, le SdPSP estime qu'elle a dépassé les plafonds maximums légaux de plus de 15 %. Sa pension de retraite doit dès lors être intégralement remboursée pour ces deux années.

Madame Laboureur conteste cette décision et avance les arguments suivants.

- Le concept « revenus professionnels » d'une activité de travailleur salarié n'est pas défini par l'article 5 de la loi du 5 avril 1994;
- Il n'y a pas lieu d'inclure dans les revenus professionnels bruts à prendre en considération le montant du double pécule de vacances ;
- L'indemnité de fin de carrière (c'est-à-dire la prime allouée à l'agent qui choisit de ne pas diminuer son temps de travail et de ne pas prendre les jours de compensation annuels) ne doit pas être prise en compte dans la rémunération ;

L'intéressée conteste la dette qui lui a été notifiée et demande qu'il ne soit pas procédé à sa récupération tant que le litige n'a pas été tranché.

Madame Laboureur demande le soutien du Médiateur pour faire valoir ses arguments auprès du SdPSP.

Commentaires

La décision du SdPSP se base sur la législation en vigueur à savoir 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.

L'article 2 de cette loi définit l'activité de la manière suivante :

« Pour l'application de la présente loi :

1° il faut entendre par "activité professionnelle" toute activité susceptible de produire des revenus visés, suivant le cas, à l'article 23, § 1^{er}, 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; (...) »

L'article 4 de cette loi précise ce qui suit.

« (...) § 5. Pour les années civiles antérieures à celle au cours de laquelle elle atteint l'âge de 65 ans et sans préjudice à l'application du § 4, alinéa 1^{er}, la personne qui bénéficie soit d'une pension de retraite, soit d'une pension de survie cumulée avec une pension de retraite est, moyennant déclaration préalable, autorisée :

1° à exercer une activité professionnelle visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° (activité comme travailleur salarié), pour autant que les revenus professionnels bruts ne dépassent pas 7.421,57 euros par année civile. (...)

§ 6. Pour l'année civile au cours de laquelle une personne atteint l'âge de 65 ans et sans préjudice à l'application du § 4, alinéa 2, les dispositions du § 5 sont, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le dernier jour du mois au cours duquel elle atteint l'âge de 65 ans, applicables aux personnes visées à ce paragraphe. Toutefois, les montants limites prévus au § 5 et à l'article 9 sont multipliés par une fraction dont le dénominateur est égal à 12 et dont le numérateur est égal au nombre de mois couvrant la période définie ci-avant, tandis que les revenus visés au § 5 sont ceux afférents à cette même période.

§ 7. Lorsque, pour une année civile déterminée, les revenus visés au § 1^{er} ou au § 5 dépassent de 15 % au moins les montants limites fixés par ces dispositions, le paiement de la pension est suspendu pour cette même année. (...)

Lorsque, pour une année civile déterminée, les revenus visés au § 1^{er} ou au § 5 dépassent de moins de 15 % les montants limites fixés par ces dispositions, la pension est, pour cette même année, réduite à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport aux montants limites visés au § 1^{er} ou au § 5 (...).

Voici nos constats, dans le cas de Madame Laboureur.

Le dépassement des limites autorisées en 2008 et 2009 :

L'intéressée a été pensionnée le 1^{er} août 2008. Le cumul de sa pension de retraite avec son activité professionnelle commençait donc à courir à partir du 1^{er} août 2008. Durant les 5 derniers mois de l'année 2008, ses revenus se sont élevés à 3.637,07 euros.

Pour 2008, le montant à ne pas dépasser était de 7.421,57 euros par an, ce qui correspond à 3.092,32 euros pour 5 mois ($7.421,57 \times 5/12$).

Le montant total des rémunérations pour cette période est calculé ainsi.

Mensualités :	3.246,08 euros
Pécule de vacances (payé en 2009) : $602,00 \times 5/12 =$	250,91 euros
Prime de fin d'année : $336,20 \times 5/12 =$	140,08 euros
Total :	3.637,07 euros

Ses revenus ont donc dépassé la limite autorisée, et le pourcentage de dépassement est de 17,61 %.

Le même raisonnement a été appliqué pour les revenus de 2009. Pour cette année, le dépassement de la limite autorisée est de 19,25 %.

Vu que le caractère non autorisé de son activité pendant deux années consécutives est établi, le service de pension n'a pas mis la pension en paiement en 2010, en attendant des informations sur les revenus réels de cette année.

En septembre 2010, Madame Laboureur a signé un engagement à ne pas dépasser les limites pour l'année 2010. La pension a alors été remise en paiement à partir du mois d'octobre 2010.

La notion de « revenus professionnels » et la problématique du « double pécule de vacances »

Le concept de « revenus professionnels » n'est pas clairement défini dans la loi du 5 avril 1994.

Deux lectures sont possibles, selon que l'on prenne en compte la définition du revenu professionnel donnée par le Code des Impôts ou celle dérivant du droit de la sécurité sociale.

Du point de vue fiscal, il s'agit des revenus qui proviennent directement ou indirectement d'activités de toute nature. Cela comprend les bénéfices, les profits, les rémunérations, en ce compris tous les éléments qui composent la rémunération, tels que : le salaire afférent aux journées prestées, les traitements d'attente suite à une mise en disponibilité, le salaire des jours fériés, les avantages en nature, le pécule de vacances, la prime de fin d'année, les allocations de foyer et résidence, etc, ...

Sur le plan fiscal, l'ensemble du pécule de vacances fait clairement partie des revenus professionnels. Les revenus sont pris en compte l'année durant laquelle ils sont payés. Sur le plan du droit de la sécurité sociale, il n'en va pas automatiquement de même, en particulier pour le double pécule de vacances, qui ne peut pas être pris en compte pour déterminer les revenus professionnels.

Jusques et y compris 2010, les services de pensions prenaient en compte le pécule de vacances pour l'année à laquelle il se rapportait. Cela veut dire que le pécule de vacances payé en 2010 était pris en compte au titre de revenus pour l'année 2009.

Le Médiateur a pointé différents inconvénients à cette position, à savoir :

- qu'il est difficile pour le pensionné de calculer son revenu total pour une certaine année civile;
- qu'il est très troublant pour le pensionné que la première année, il n'y ait pas lieu de prendre le pécule de vacances en compte, l'année d'après seulement une partie (à savoir la partie qui se rapporte aux mois de pension) et l'année suivante la totalité du pécule ;
- que le contrôle des revenus par les services de pensions ne peut être entamé qu'à partir du mois de juin de l'année suivant celle à laquelle le pécule se rapporte. De ce fait, le pensionné qui a dépassé la limite autorisée est mis au courant tardivement des conséquences (remboursement des sommes de pension perçues en trop).

Nous avons étudié ce problème dans notre Rapport annuel 2009 (pp. 48-54), auquel nous renvoyons le lecteur pour l'analyse détaillée. Le Médiateur pour les Pensions a fait une recommandation au législateur afin qu'il soit défini clairement,

lors du contrôle du travail exercé à côté de la pension, quels éléments faisaient partie des revenus professionnels (double pécule de vacances ?) et qui devaient être comparés à la limite annuelle à respecter. En même temps, il a recommandé de déterminer clairement dans quelle année le pécule de vacances doit être pris en compte.

A la suite d'une question parlementaire⁴⁹ portant sur la recommandation du Service de médiation Pensions, le Ministre des Pensions a répondu qu'il avait décidé qu'à partir de l'année 2011, le pécule de vacances doit être pris en compte pour l'année au cours de laquelle il est payé.

Ceci a comme conséquences positives :

- davantage de clarté pour le pensionné ;
- un contrôle plus rapide par les services de pensions, qui induit que le pensionné est informé plus précocement du dépassement et qu'il peut lui-même prendre les mesures pour limiter ses revenus professionnels.

Le Médiateur a également souligné les avantages qui résulteraient du fait de ne plus prendre en compte le double pécule de vacances comme revenu professionnel lors du contrôle des limites annuelles autorisées.

Sur ce point, le Ministre a répondu que dans l'attente de la modification légale nécessaire, l'Office national des Pensions ne prendra plus en compte, à partir du 1^{er} janvier 2011 le double pécule de vacances comme revenu professionnel lors du contrôle des limites annuelles autorisées.

Revenus liés à la fin de carrière

Sur ce point, nous avons examiné attentivement les documents figurant dans le dossier de pension de Madame Laboureur.

Dans le document établi par l'employeur et transmis au SdPSP, les rémunérations brutes sont détaillées mois par mois. Il n'y a aucun élément précisant la nature de ces montants.

Puisqu'ils sont indiqués par l'employeur sous la rubrique « rémunérations », il faut considérer qu'ils font bien partie du traitement de la travailleuse. Le SdPSP doit donc prendre en compte ces montants.

Le règlement de travail de l'employeur relatif aux aménagements de fin de carrière, notamment l'article 6, confirme que la prime allouée à l'agent qui choisit de ne pas diminuer son temps de travail et de ne pas prendre les jours de compensation annuels est considérée comme faisant partie de la rémunération du travailleur.

A contrario, considérée comme un complément au traitement, l'indemnité dite de fin de carrière est cumulable avec la pension, ce qui est positif pour le travailleur, quoique dans les limites autorisées.

La procédure de récupération de la dette par le SdPSP :

⁴⁹ Chambre des représentants, 2^{ème} session de la 53^{ème} législature 2010-2011, question n°43 de Madame Leen Dierick du 9 décembre 2010 (N) « Activité autorisée – Notions de « revenus professionnels » et « par année civile », Bull. n° 29 du 16 mai 2011, pp. 21-24

Le service de pension applique une retenue de 624,60 euros sur la pension de Madame Laboureur depuis le paiement mensuel de décembre 2010.

Conclusion

Pour les personnes qui, comme Madame Laboureur, cumulent pension du secteur public et revenus d'activité de travailleur salarié, il y a une bonne et une mauvaise nouvelle.

L'affectation du montant du pécule de vacances (simple et double) aux revenus de l'année où il a été perçu est une simplification bienvenue : elle permet au pensionné de mieux surveiller le respect des limites et en outre, le contrôle peut s'effectuer plus rapidement.

Le constat que les pratiques sont encore, à ce jour, différentes entre l'ONP et le SdPDP en ce qui concerne le double pécule de vacances est par contre regrettable. Nous espérons voir disparaître prochainement cette différence de traitement. Une modification légale est attendue à ce sujet.

Cas n° 3 : Rectification des revenus

Un pensionné du secteur public auquel on a demandé de rembourser des montants indus de pensions peut toujours faire revoir sa situation s'il apporte les preuves que ses revenus sont moins élevés que ceux déclarés au fisc et imposés comme tels. Le SdPSP n'exige pas la rectification préalable de l'imposition par l'administration fiscale.

Dossier 20976

Les faits

Monsieur Willem est pensionné du secteur public depuis août 2008 et cumule cette pension avec des revenus d'indépendant.

Pour la période du 1^{er} août 2008 au 31 décembre 2008, il ne peut pas dépasser le montant (proratisé) de 2.473,85 euros par an.

En mars 2011, le SdPSP contrôle la situation de cumul. Il demande à l'intéressé de fournir une copie de son avertissement-extrait de rôle 2009 (revenus de 2008). Ce document mentionne des revenus annuels imposables de 7.041,14 euros. Le prorata pour la période de 5 mois pendant laquelle il a été pensionné s'élève donc à 2.992,58 euros.

Le SdPSP, constatant que la limite a été dépassée de plus de 15 %, demande au pensionné de rembourser l'intégralité des montants perçus entre août et décembre 2008, soit un total de 6.517,69 euros.

La notification d'indu adressée le 10 juin 2011 à Monsieur Willem mentionne toutefois que si ses revenus réels pour la période litigieuse sont moins élevés, d'en avertir le SdPSP (dans les 30 jours) et de joindre à sa contestation des documents probants.

Monsieur Willem pense que les revenus pris en compte ne sont pas corrects. Après un contact téléphonique avec le service de pension, l'intéressé lui envoie fin septembre 2011 un aperçu détaillé de ses prestations de l'année 2008. Le SdPSP estime toutefois que les documents fournis ne sont pas assez clairs.

Monsieur Willem se demande ce qu'il peut encore faire pour provoquer un réexamen de sa situation.

Il se plaint enfin de l'impossibilité dans laquelle il se trouve de solliciter la renonciation à la récupération de l'indu.

Commentaires

C'est en conformité à la législation que le SdPSP a évalué les revenus professionnels de Monsieur Willem pour l'année 2008.

L'article 4, § 9 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 stipule que par revenus professionnels de travailleur indépendant, il y a lieu d'entendre :

« (...) les revenus professionnels bruts, diminués des dépenses ou charges professionnelles et, le cas échéant, des pertes professionnelles, retenus par l'Administration des Contributions directes pour l'établissement de l'impôt relatif à l'année concernée ».

Le SdPSP s'est donc basé sur les chiffres de l'avertissement-extrait de rôle du SPF Finances. Le prorata pour la période soumise à cumul (5 mois) a été correctement calculé.

En réalité, c'est la déclaration fiscale elle-même pour les revenus de 2008 qui n'est pas correcte. Dans cette déclaration, Monsieur Willem a oublié de déduire le montant des cotisations sociales payées dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants.

En principe, le contribuable est tenu d'introduire une réclamation écrite s'il constate une erreur dans le calcul de l'imposition fiscale. Les réclamations doivent être introduites dans un délai de 6 mois à partir de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle.

Si aucune réclamation n'est introduite ou si elle est introduite tardivement, le montant de l'impôt devient définitif.

Si le service de pensions s'en tenait strictement à la lettre des dispositions, il devrait refuser tout autre document que l'avertissement-extrait de rôle. Mais dans un cas comme celui-ci, l'esprit de la législation doit primer sur sa lettre.

En effet, il n'est certainement pas dans l'intention du législateur d'obliger le service de pensions à tenir compte de revenus professionnels manifestement erronés⁵⁰.

Par ailleurs, les services de pensions doivent toujours s'assurer que leur décision est appropriée, proportionnée et équitable.

Pour respecter le principe de proportionnalité, les services de pensions normalement diligents veillent à prendre la mesure qui paraît la plus respectueuse à la fois des intérêts des pensionnés et des objectifs d'intérêt général poursuivis par le service de pensions.

⁵⁰ De plus, de telles situations, à savoir la constatation d'une imposition fautive après l'expiration du délai de réclamation, ne sont pas rares. Voir notre commentaire relatif à un dossier similaire relevant de l'INASTI dans le Rapport annuel 2010, pp. 119-122.

Lorsque l'application qui est faite par les services de pensions de la règle ou la pratique administrative aboutit à une situation inéquitable pour les pensionnés, les services de pensions doivent s'évertuer à remédier à cette situation, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement et à ne pas commettre d'excès ou d'abus de pouvoir.

Notre intervention auprès du service de pension insiste donc sur la souplesse attendue de l'administration en un tel cas. Le SdPSP reprend l'examen du dossier et contacte la Caisse d'assurances sociales de Monsieur Willem. Il obtient de sa part les documents qui prouvent l'erreur commise dans la déclaration fiscale.

En 2008, Monsieur Willem a payé 1.228,14 euros de cotisations sociales à sa Caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants⁵¹. Pour la période du 1^{er} août 2008 au 31 décembre 2008, le prorata s'élève à un montant de 524,62 euros. La soustraction de cette somme des revenus bruts de l'intéressé ramène le montant à prendre en compte pour le cumul juste au-dessus de la limite autorisée, mais (heureusement) pas assez pour entraîner une réduction de la pension de retraite du secteur public⁵².

Le SdPSP en profite pour contrôler (provisoirement) les revenus de 2009 et 2010. Pour ces deux années, sous réserve d'une vérification ultérieure (lorsque l'imposition aura été établie officiellement par le fisc), le montant maximum cumulable avec la pension n'est pas dépassé.

Comme il n'est plus question d'une dette à rembourser, la plainte subsidiaire de l'intéressé quant à l'(im)possibilité de demander la renonciation à la récupération ne doit plus être examinée.

Sur un plan général, il est toutefois utile de rappeler que cette possibilité n'existe effectivement pas actuellement dans le régime du secteur public, alors qu'elle est expressément prévue dans la réglementation applicable aux pensionnés des régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants via une instance spécialisée (le Conseil pour le paiement des prestations).

Dans notre Rapport annuel 2006, nous avons déjà attiré l'attention des autorités compétentes sur cette différence de traitement entre pensionnés et nous avons recommandé de la lever ou, au moins, de réaliser une étude à ce propos⁵³.

La création d'une instance compétente en matière de renonciation aux indus de pension dans le secteur public pourrait s'appuyer sur une disposition déjà existante, à savoir l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social.

Cet article (§ 2) est rédigé comme suit :

« L'institution de sécurité sociale compétente peut, dans les conditions déterminées par son Comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, renoncer à la récupération de l'indu :

⁵¹ Dans une attestation établie par la caisse ACERTA, il apparaît que l'intéressé a versé en 2008 1.376,74 euros à titre de cotisations sociales, mais qu'il a bénéficié ultérieurement d'un remboursement de 148,60 euros.

⁵² Le dépassement est de 0,37 % alors que le pourcentage minimal donnant lieu à réduction doit être de 0,50 %.

⁵³ Rapport annuel 2006, pp. 131-135 et pp. 184-185

- a) dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi;
- b) lorsque la somme à récupérer est minime;
- c) lorsqu'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer. »

A une question écrite posée à la Chambre des Représentants, le Ministre de l'Environnement et des Pensions en poste en 2007 a répondu qu'il n'était pas possible d'introduire une disposition légale qui autoriserait la renonciation à la récupération des dettes en matière de pensions dans le secteur public.

Selon le Ministre, une compétence discrétionnaire comparable à celle accordée au Conseil pour le paiement des prestations ne serait pas conciliable avec la nature juridique particulière des pensions du secteur public.

« Le montant de ces pensions résulte en effet uniquement de l'application des lois et arrêtés en vigueur sans que l'administration ne dispose d'un quelconque pouvoir d'appréciation en vue d'accorder ou de récupérer un montant déterminé de pension.

Toute initiative législative visant à l'octroi d'une telle compétence discrétionnaire – à quelque organe que ce soit – pourrait à cet égard se heurter à des objections constitutionnelles.

Conformément à l'article 179 de la Constitution coordonnée, aucune pension, aucune gratification à la charge du Trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi. Ce qui tend précisément à exclure pareilles interventions dans le chef de l'autorité lors de l'octroi des pensions du secteur public »⁵⁴.

Pourtant, en 2009, la Cour constitutionnelle, répondant à une question préjudicielle de la Cour du Travail d'Anvers⁵⁵, a émis un avis contraire, ne voyant pas de problème juridique dans le fait d'accorder à l'administration un pouvoir d'appréciation en matière de renonciation à des indus de pension dans le secteur public.

Dans son arrêt⁵⁶, La Cour a dit pour droit :

« Interprété en ce sens qu'il ne s'applique que si des conditions ont été déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, l'article 22, § 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Interprétée en ce sens qu'il s'applique, même en l'absence de conditions déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. »

⁵⁴ Q.R., Chambre des représentants, 2ème session de la 52ème session ordinaire 2007-2008, question n° 2 de Monsieur Jan Mortelmans du 9 octobre 2007 (N) « Régimes des pensions. – Différence de traitement en matière de récupération d'une dette. », Bull. n° 4 du 12 décembre 2007, p. 203

⁵⁵ Par un arrêt du 19 juin 2008 dans une affaire concernant la SNCB, la Cour du Travail d'Anvers a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :
« L'article 22, § 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle cet article s'applique pour autant seulement que des conditions aient été déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, de sorte qu'il peut dès lors seulement être renoncé à la récupération si des conditions ont été fixées par le comité de gestion concerné et qu'il ne peut être renoncé à la récupération si le comité de gestion concerné n'a pas déterminé de conditions ? »

⁵⁶ Cour Constitutionnelle, 28 mai 2009, n° 88/2009

La question reste donc posée et notre recommandation de 2006 n'a pas perdu de son actualité.

Conclusion

Monsieur Willem a donc pu conserver intégralement les montants de pension perçus en 2008.

Pour en arriver là, l'administration a fait preuve d'une souplesse de bon aloi à un triple niveau.

Premièrement, le SdPSP a lui-même invité le pensionné à vérifier sa situation et à lui fournir le cas échéant des informations complémentaires⁵⁷.

En second lieu, dans le cadre de l'examen de la réclamation du pensionné, le SdPSP a pris l'initiative de contacter la Caisse d'assurances sociales de Monsieur Willem pour compléter les données partielles déjà en sa possession.

Enfin, le service de pensions n'a pas exigé, comme préalable, l'introduction d'une réclamation auprès du fisc et la rectification officielle de l'imposition par ce dernier.

Cas n° 4 : Suspension – Charge de la preuve

Le pensionné qui ne répond pas aux demandes de renseignements du SdPSP sur ses revenus d'activité encourt la suspension pure et simple de la pension. Le Médiateur plaide pour que cette mesure grave n'intervienne que si la preuve existe que les limites ont été dépassées. Il demande que le SdPSP travaille à l'avenir en étroite collaboration avec les autres services de pensions : l'ONP pour une activité de salarié et l'INASTI pour une activité d'indépendant.

Dossier 18792

Les faits

Madame Ramaekers bénéficie d'une pension de retraite du secteur public. En mars 2007, elle déclare l'exercice d'une activité professionnelle de travailleur indépendant.

Dans le courant du mois de juin 2009, le SdPSP demande à l'intéressée des informations complémentaires sur les revenus de son activité d'indépendante. Madame Ramaekers ne répond pas à ce courrier. Un rappel lui est envoyé en octobre 2009. Dans la deuxième lettre, il est indiqué qu'elle est tenue de fournir les renseignements demandés et qu'à défaut, le paiement de sa pension de retraite sera suspendu.

⁵⁷ Il est intéressant, à ce propos, de comparer la pratique du SdPSP en matière de contrôle avec celle de l'INASTI.

Vu les nombreux éléments qui peuvent intervenir dans l'évaluation des revenus professionnels des travailleurs indépendants, l'INASTI a fait le choix d'effectuer systématiquement une *enquête sur place*, lorsqu'il ressort des données disponibles auprès des Caisses d'assurances sociales et des données fiscales (demandées par le service de pensions directement auprès des directions régionales des Contributions) que les revenus annuels imposables d'un pensionné dépassent la limite autorisée.

De cette manière, l'intéressé peut déjà apporter, lors du passage de l'inspecteur, des renseignements complémentaires. *La décision éventuelle de récupération n'intervient qu'au terme de la procédure de contrôle, après le résultat de l'enquête sur place.*

Au SdPSP, les données fiscales (avertissement-extrait de rôle) sont demandées au pensionné lui-même et non à l'administration des Contributions. En outre, la décision de récupération est prise uniquement sur la base de l'analyse de la situation fiscale. Ce n'est qu'au moment de l'envoi de la notification d'indu que le pensionné est averti qu'il peut contester éventuellement les données prises en compte.

Voir également, ici même, la discussion du cas n°4.

Le 18 janvier 2010, le SdPSP, constatant qu'il n'a pas encore reçu de réponse, avertit la pensionnée qu'il va suspendre le paiement de sa pension.

Cette mesure est effectivement appliquée à partir du 1^{er} mars 2010.

Au début juillet 2010, Madame Ramaekers écrit au SdPSP qu'elle n'a pas d'autres revenus en dehors de sa pension et demande que les sommes échues depuis mars 2010 lui soient versées. Malheureusement, cette lettre n'est pas signée.

Le 20 août 2010, le SdPSP envoie un courriel à l'intéressée dans lequel il persiste à lui demander des informations sur ses revenus professionnels de travailleur indépendant. Le paiement de la pension n'est entretemps pas rétabli.

Quelques jours plus tard, Madame Ramaekers saisit le Médiateur d'une plainte.

Notre intervention produit rapidement ses effets. Début septembre 2010, le service de pensions envoie à la pensionnée un formulaire de déclaration dans lequel elle est appelée à confirmer qu'elle n'exerce plus d'activité professionnelle depuis 2007. Par ailleurs, le SdPSP demande directement à l'administration fiscale les derniers avertissements extraits de rôle. Les documents fiscaux sont réceptionnés le 10 septembre 2010.

Sur la base de ces documents, le SdPSP reprend les paiements de la pension. Les arriérés lui sont versés à la mi-octobre 2010.

Commentaires

Deux remarques générales pour commencer. En premier lieu, nous constatons que la législation ne contient aucune disposition qui stipule que les paiements de la pension peuvent être interrompus parce que le pensionné concerné ne communique pas d'informations sur l'exercice de son activité professionnelle.

Deuxièmement, comme l'activité en question est effectuée dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants, ne serait-ce pas logiquement à l'INASTI qu'il incombât de la contrôler ?

Le point de vue du SdPSP peut se résumer comme suit.

Les demandes d'information (enquêtes) relatives aux revenus d'activité sont envoyées aux pensionnés chaque année vers les mois de mai ou juin. Le SdPSP laisse le temps aux personnes concernées pour remplir les documents et rassembler les pièces justificatives, puisque le premier rappel éventuel ne part qu'en septembre ou octobre.

Dans ce courrier, le SdPSP indique qu'à défaut de réponse dans les 30 jours, la pension risque d'être suspendue. Vers la fin décembre ou début janvier de l'année suivante, le pensionné qui n'a réagi ni à la première lettre ni au rappel est averti de la prochaine suspension de sa prestation. Le SdPSP laisse encore 2 à 3 semaines s'écouler pour donner à l'intéressé une chance d'encore se manifester, soit par courrier soit par téléphone.

Le délai total entre la première demande au pensionné et l'éventuelle suspension des paiements est donc de 8 à 9 mois.

Nous nous interrogeons également sur le fait de savoir pourquoi le SdPSP ne s'adresse pas plutôt directement au SPF Finances pour connaître les revenus annuels de travailleur indépendant.

Le SdPSP répond à cela que de nombreuses initiatives ont déjà été prises pour mettre en place un système d'échanges de données avec le SPF Finances, mais qu'elles n'ont jamais abouti. L'administration fiscale accepte seulement de communiquer copie de l'avertissement extrait de rôle dans des cas individuels précis.

Le Service des pensions du secteur public n'est pas favorable à l'idée de laisser à l'INASTI le contrôle de l'activité de travailleur indépendant⁵⁸. Il trouve qu'une telle procédure ne serait pas plus rapide, et ce pour deux raisons : d'une part, l'INASTI ne reçoit pas les informations sur les revenus plus vite que le SdPSP et d'autre part, cela entraînerait, selon ce dernier, de grandes complications pratiques et des problèmes juridiques⁵⁹.

Le contrôle de l'activité de travailleur indépendant par l'INASTI se fait essentiellement comme suit :

- par la confrontation aux limites autorisées des revenus mentionnés dans eClipz (qui n'est autre que la base de données reprenant les revenus déclarés servant de base de calcul aux cotisations sociales) ;
- en cas de dépassement, les données fiscales sont demandées directement au SPF Finances ;
- quand ces données ne sont pas suffisamment claires, l'INASTI envoie systématiquement un inspecteur sur place pour obtenir du pensionné des informations complémentaires nécessaires (ex : affectation des arriérés d'honoraires, primes accordées aux agriculteurs, ...).

Aucune suspension de la pension n'est décidée avant le résultat de cette enquête sur place.

Conclusion

Globalement, le SdPSP défend sa pratique, qui lui paraît offrir « la meilleure garantie pour réaliser une gestion correcte et en bon père de famille des pensions ».

Nous estimons de notre côté que le SdPSP ne dispose pas de moyens d'investigation aussi complets que l'INASTI. De plus, la pratique actuelle présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Parmi les inconvénients, nous pointons entre autres les points suivants :

- La suspension du paiement de la pension déplace la charge de la preuve sur les épaules du pensionné. En effet, tant que la pension est payée, c'est au

⁵⁸ Par contre, il a admis l'idée de consulter l'INASTI pour des questions de principe relatives à l'activité exercée en qualité de travailleur indépendant par des fonctionnaires pensionnés. Voir RA 2008, pp. 128-132.

⁵⁹ Le SdPSP ne nous a pas précisé quelles seraient exactement ces "complications" et ces "problèmes". Nous y voyons quant à nous plutôt une opportunité de simplification et d'harmonisation. Notre vision de confier le contrôle administratif de l'activité professionnelle des pensionnés à l'institution compétente en fonction de la nature de l'activité, et non à l'institution compétente en fonction de la nature de la pension, est partagée par la Cour des Comptes (Rapport d'avril 2010 à la Chambre des Représentants sur le cumul des pensions du secteur public avec un revenu d'activité ou un revenu de remplacement) et même par le Ministre des Pensions Michel Daerden (lettre du 23 mars 2010 au Premier Président de la Cour des Comptes). Ce dernier voit toutefois cette réforme se faire en même temps ou juste après la mise en place du « paiement unique ».

- service de pensions qu'il appartient de prouver que les limites de revenus sont dépassées ; dans le cas inverse, on exigera, avant toute remise en paiement, que le pensionné apporte lui-même les éléments qui établissent qu'il n'a pas dépassé ces limites.
- Un dépassement supposé des limites autorisées en matière de revenus d'activité pour une année civile antérieure crée la présomption que les limites seront également dépassées pour l'année courante qui la suit. Déjà que le dépassement initial n'est pas (encore) prouvé par le moindre document, le SdPSP présuppose en outre, toujours sans preuve, que l'année d'après, il y aura également dépassement. Aucune des décisions relatives à l'une ou l'autre de ces années ne s'appuie sur un quelconque document ou des faits établis. Cette manière de faire n'est pas raisonnablement justifiée.
 - Le SdPSP ne décide pas à la légère de procéder à la suspension de la pension. Il a bien conscience du fait qu'il s'agit-là d'une lourde sanction. Il n'en reste pas moins que les délais de traitement engendrés par la pratique actuelle sont très longs (8 à 9 mois). Cela augmente les risques de paiements indus et d'une lourde procédure de recouvrement.
 - Les pensionnés de plus de 65 ans, qui ne sont plus soumis à l'obligation de déclaration d'activité, ne seront pas tous contrôlés. Le SdPSP ne dispose pas de moyens techniques pour repérer parmi les bénéficiaires de plus de 65 ans ceux qui reprennent un travail. Ce problème pourrait être résolu par une plus étroite collaboration avec l'ONP et l'INASTI, qui ont chacun dans leur régime les moyens adéquats (compte individuel de pension des salariés, informations obtenues via eClipz ou détenues par les caisses d'assurances sociales pour les indépendants). Toutefois, le SdPSP est d'avis d'examiner en priorité la possibilité de recourir à d'autres formes de contrôles ciblés par exemple via la DMFA (Déclaration multifonctionnelle à l'ONSS).
 - Un double travail inutile : les pensionnés qui bénéficient d'une pension mixte (régime public et indépendant) et exercent encore une activité professionnelle sont contrôlés simultanément par deux services de pension. C'est selon nous l'illustration d'une utilisation inefficace du personnel des services publics.
- L'attirail administratif mis en branle pour le contrôle de l'activité professionnelle des pensionnés donne au global l'impression d'un gaspillage et d'un manque d'efficacité.

Cas n° 5 : Pécules de vacances en cas de fin de contrat de travail

Le pécule de vacances simple de départ fait-il ou non partie des revenus professionnels, lorsqu'il correspond à des jours de vacances non épuisés suite à une cessation d'activité ?

Dossier 18787

Les faits

Monsieur Larcher, un ancien enseignant, est pensionné dans le secteur public pour inaptitude physique depuis l'âge de 57 ans (1^{er} mai 2001). Jusqu'à ses 65 ans (janvier 2009), il a poursuivi, dans les limites autorisées par la loi, une activité de bibliothécaire adjoint dans une petite commune.

A partir du 1^{er} février 2009, il a obtenu pour cette activité une pension de retraite de travailleur salarié.

En juillet 2009, il remplit un formulaire de déclaration pour les revenus professionnels perçus au mois de janvier 2009.

Le 8 janvier 2010, il est très surpris de recevoir du SdPSP un courrier recommandé dans lequel il apprend que sa pension de retraite d'enseignant doit être suspendue pour le mois de janvier 2009, par suite d'un dépassement des limites autorisées !

Il doit donc rembourser un montant de 2.347,69 euros via des retenues de 300 euros par mois.

Le SdPSP justifie le dépassement par le raisonnement suivant.

A son salaire de janvier 2009, soit 532,12 euros, il y a lieu d'ajouter les montants suivants :

- la prime de fin d'année (anticipée) : 37,19 euros ;
- le pécule de vacances simple de l'année 2009 (revenus 2008) : 503,55 euros ;
- les pécules simple et double de l'année 2010 (encore appelés pécules anticipés) (revenus 2009) : 81,62 euros.

Le total des revenus s'élève à 1.154,48 euros et doit être comparé à 1/12^e de la limite annuelle autorisée pour 2009 : $7.421,57 \times 1/12 = 618,46$ euros.

Il s'ensuit, selon le SdPSP, que la limite est dépassée de plus de 15 %, ce qui rend la pension du mois de janvier 2009 non payable.

Monsieur Larcher n'est pas d'accord avec ce calcul et demande l'avis du Médiateur. Il conteste la façon dont on a pris en compte le pécule de vacances pour les jours de congé non épuisés. Monsieur Larcher fait remarquer qu'il a perçu le 11 mars 2009 un montant de 950,13 euros avec la mention « traitement février 2009 ».

Commentaires

Monsieur Larcher a cessé son activité au 31 janvier 2009. Le SdPSP a ajouté un solde de pécule simple (pour les jours de vacances non encore pris) aux revenus de ce même mois de janvier 2009.

La loi du 5 avril 1994 dispose que la pension de retraite peut être cumulée avec une activité professionnelle à la condition que les revenus de cette activité ne franchissent pas une certaine limite annuelle.

Pour le SdPSP, le pécule de vacances afférant à des jours de congé non pris découle d'une « activité professionnelle ».

Une autre interprétation est cependant possible, selon nous, qui ne contrevient pas aux textes légaux en vigueur. Un arrêt de la Cour de Cassation du 20 septembre 2010⁶⁰, prononcé dans le cadre de la réglementation du chômage, dit pour droit :

« Ainsi, l'employé licencié auquel l'employeur paye une indemnité de congé et un pécule de vacances de départ ne peut bénéficier des allocations de chômage qu'après l'expiration de la période couverte par l'indemnité de congé, prolongée à concurrence des jours de congé couverts par le pécule de vacances de départ qui n'ont pas été épuisés ».

⁶⁰ Cass., 20 septembre 2010, N° S 10.0020 N, P.W. contre ONEM

Par analogie à cet arrêt, ne faudrait-il pas commencer à comptabiliser le pécule de vacances se rapportant aux jours de congé non épuisés à partir de la date de fin d'activité (in casu, à partir du 1^{er} février 2009) ?

On peut sans ambiguïté comparer cette situation avec celle de l'indemnité de rupture de contrat, où la partie correspondant aux périodes non prestées est, elle aussi, comptabilisée après la période prestée, c'est-à-dire sur la période couverte par l'indemnité de rupture.

Nous avons soumis ces remarques au SdPSP.

Dans sa réponse, le service de pensions se réfère à la note du Ministre des Pensions du 17 février 2011 par laquelle tous les pécules de vacances payés au cours de la même année calendrier ou de la même période doivent être portés en compte sur l'année civile ou sur la période couverte par la liquidation.

Le SdPSP ajoute ici que la précédente méthode d'imputation aboutit au même résultat. Le Collège note bien que la nouvelle note du Ministre ne s'applique qu'à partir du contrôle des revenus 2010 et donc pas au dossier concerné. Cette note abandonne le principe du couplage du pécule de vacances à l'année à laquelle il se rapporte et qu'il relie désormais le pécule de vacances à l'année de son paiement.

Le SdPSP ne peut donc pas avaliser notre proposition visant à placer le pécule de vacances de sortie de service après l'arrêt de l'activité. Selon le SdPSP, cela voudrait dire que, par analogie avec le cas des allocations de chômage dans l'arrêt précité, la date de sortie de service devrait être automatiquement déplacée dans le temps.

Pour le SdPSP, le fait de placer le pécule de vacances de sortie de service après la date de celle-ci aurait non seulement pour effet de déplacer la date de sortie de service mais aussi la date de prise de cours de la pension de retraite.

Le Collège souhaite toutefois faire remarquer qu'un déplacement de la date de sortie de service ne doit pas être lié à la date de prise de cours de la pension : la législation n'interdit en effet pas à un pensionné l'exercice d'une activité de travailleur salarié tant que les revenus professionnels ne dépassent pas la limite légale autorisée.

Enfin, le SdPSP estime que cette méthode de travail n'est pas adaptée à la réalité. Le Collège est et reste convaincu que la législation ne définit pas de quelle manière le pécule de vacances doit être pris en compte. C'est pourquoi le Collège estime, vu l'interprétation, majoritairement admise de nos jours, que le pécule de vacances doit être lié à la période à laquelle il se rapporte, qu'il est dès lors défendable de placer le pécule de vacances après la date de sortie de service, comme cela se passe dans la réglementation du chômage suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 2010.

Si le SdPSP ne prenait pas en compte le pécule de vacances simple de départ dans les revenus du mois de janvier 2009, cela aurait pour Monsieur Larcher un effet positif. Certes, la limite de revenus serait encore dépassée, mais dans une moindre mesure. La suspension totale de la pension serait remplacée par une réduction en pourcentage.

La réglementation concernant le cumul d'une pension et d'une activité professionnelle dispose que l'année civile au cours de laquelle une personne atteint l'âge de 65 ans doit être répartie, c'est-à-dire d'une part, la partie d'année qui court jusqu'à la fin du mois de son 65ème anniversaire, et d'autre part, la période qui suit. Il doit y en aller de même pour les limites autorisées.

Ceci signifie donc qu'il faut comparer les revenus pour le mois de janvier 2009 à la limite d'1/12^{ème} de 7.421,57 euro (plafond jusqu'à 65 ans).

Conclusion

Selon nous, le recours à l'équité pourrait apporter une possible solution à ce problème. Toutefois, cela pourrait également entraîner des conséquences indésirables vidant pour partie les dispositions légales de leur substance. Ceci porterait atteinte à la primauté de la loi.

Ceci n'empêche pas que, dans des cas particuliers, l'administration puisse s'orienter vers une solution en équité, plus juste, sans porter atteinte aux principes généraux du droit. Une telle solution qui s'appuie sur la réglementation est quant à elle éminemment sociale et empreinte de bon sens⁶¹.

Nous regrettons que dans le cas présent, le SdPSP n'ait pas donné priorité à l'équité.

Nous terminerons cette analyse en rappelant qu'il existe toujours actuellement une différence de traitement entre pensionnés qui arrivent, comme Monsieur Larcher, à l'âge légal de la pension tout en poursuivant une activité professionnelle.

Le bénéficiaire d'une pension est tenu de respecter pour l'année au cours de laquelle il atteint 65 ans des limites différentes selon qu'il perçoit une prestation de travailleur salarié ou de travailleur indépendant ou une prestation de pension du secteur public.

Dans le premier cas, ses revenus annuels sont comparés à une seule limite globalisée ; dans le second cas, ses revenus sont scindés (avant et après 65 ans) et comparés à deux limites distinctes.

C'est pourquoi dans son Rapport annuel 2004 (pp. 99 et ss.), le Collège des médiateurs a recommandé de mettre fin aux effets non voulus de la législation ainsi qu'à la discrimination entre pensionnés relevant du secteur public et ceux relevant du régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, en apportant les modifications qui s'imposent à l'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 et en harmonisant le régime du travail autorisé dans les trois régimes de pensions.

A ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie.

⁶¹ "Aequitas intra vel contra legem" Le juriste voudra sans doute ranger cette situation dans une catégorie, soit celle de l'« aequitas intra legem » ou encore celle de l'« aequitas contra legem ». Si cette réflexion ne manque pas d'intérêt, il nous paraît plus utile d'encourager l'administration à aller à la découverte de cette « terra incognita » pour peu que sa préoccupation reste éminemment sociale et soit ancrée dans le bon sens et l'ouverture.

Cas n° 6 : Calcul des limites, proratisé, ou pas

Commencer une activité en cours d'année et dépasser les limites de revenus autorisés peut réserver de mauvaises surprises, en particulier pour les pensionnés salariés. L'ONP promet d'attirer davantage l'attention des retraités sur le fait que dans son régime, les limites sont toujours contrôlées par année civile complète.

Dossier 19881

Les faits

En septembre 2009, Monsieur De Corte prend sa pension de retraite anticipée à l'âge de 60 ans : elle se compose en majeure partie d'une prestation dans le régime salarié et est complétée par une petite pension de travailleur indépendant.

En février 2010, il décide de reprendre une activité professionnelle de travailleur salarié. S'agissant d'une activité à temps partiel, l'intéressé pense qu'il respectera les limites de revenus autorisés.

Fin du mois d'août 2010, Monsieur De Corte prévient l'ONP qu'à partir du mois de septembre, il exercera son activité à temps plein. Conscient que de ce fait, il dépassera les limites autorisées, il demande la suspension de sa pension avec effet immédiat.

L'ONP stoppe les paiements et demande à l'intéressé de lui préciser si les limites annuelles (7.421,57 euros bruts par an pour les pensionnés de moins de 65 ans) seront ou pas dépassées pour l'année 2010.

Au début novembre 2010, l'INASTI lui confirme que sa pension de travailleur indépendant est suspendue à partir du 1^{er} septembre 2010.

Suite aux renseignements fournis par Monsieur De Corte, l'ONP constate que les revenus d'activité pour 2010 s'élèvent à plus de 17.000 euros. Il y a donc dépassement des limites annuelles de plus de 15 %.

Dans le régime des travailleurs salariés, la pension doit être déclarée non payable pour toute l'année 2010.

Le 4 mars 2011, l'intéressé reçoit de l'ONP une décision qui lui réclame le remboursement total de la pension de travailleur salarié versée depuis le 1^{er} janvier 2010. L'indu s'élève à 11.570,96 euros.

Monsieur De Corte trouve la sanction exagérée, alors qu'il a de suite prévenu le service de pension lorsqu'il a décidé de retravailler à temps plein. Il se demande pourquoi il doit restituer les pensions perçues entre janvier et août 2010, alors que pendant cette période, il ne dépassait pas les limites. D'ailleurs, l'INASTI, de son côté, ne lui réclame pas les pensions payées avant le 1^{er} septembre 2010.

Commentaires

Dans la législation de pension des travailleurs salariés, un bénéficiaire de pension peut cumuler la pension avec un revenu d'activité pour autant que celui-ci ne dépasse pas certaines limites. Lorsque ces limites sont dépassées de 15 % ou plus, le paiement de la pension doit être suspendu pour l'année civile concernée.

Bien évidemment, tout pensionné est censé connaître ses droits comme ses obligations. Toutefois, la loi prévoit également que le service de pensions est tenu de fournir à toute personne qui en fait la demande écrite les informations utiles sur ces droits et ces obligations. Par informations utiles, on entend toutes les informations qui permettent à l'assuré social de se faire une idée claire de sa situation personnelle en matière de pension. En outre, l'administration doit conseiller l'assuré social sur l'accomplissement de ses droits⁶².

Dans le cas présent, nous constatons que l'échange de courriers entre Monsieur De Corte et l'ONP en septembre-octobre 2010 n'a pas précisé suffisamment l'incidence de l'activité professionnelle du pensionné sur sa pension dans le régime des travailleurs salariés.

A ce moment, le pensionné s'attendait à ce que sa pension de retraite soit suspendue à partir de la reprise de son activité à temps plein, soit au 1^{er} septembre 2010. L'ONP a indiqué dans sa réponse du 28 octobre 2010 que pour l'activité professionnelle autorisée, il était tenu compte de montants annuels. Il a dès lors demandé à l'intéressé de faire savoir si ses revenus dépasseraient la limite de 7.421,57 euros pour 2010. Mais il n'a pas ajouté, et c'est dommage, que le dépassement de la limite aurait des conséquences (diminution ou suspension) sur la pension à partir du 1^{er} janvier (et non du 1^{er} septembre) 2010.

Si Monsieur De Corte avait été prévenu de cet effet possible, peut-être qu'il aurait encore pu prendre à temps des mesures pour éviter le dépassement ou le limiter.

Par ailleurs, l'intéressé a relevé, à juste titre, que les décisions de l'ONP et de l'INASTI ne concordaient pas en ce qui concerne la date de suspension de la pension : 1^{er} janvier 2010 pour le régime salarié, 1^{er} septembre 2010 pour le régime indépendant.

Aussi bizarre que cela puisse paraître, cette différence est parfaitement conforme à la législation. En effet, les règles dans les deux régimes ne sont pas identiques.

Nous ne reviendrons pas ici en détail sur les raisons de cette inégalité de traitement, étant donné que nous l'avons déjà commentée largement dans notre Rapport annuel 2004 (pp. 109-112).

A l'époque, nous avons estimé qu'il s'agissait d'une distinction illicite entre pensionnés du régime des travailleurs indépendants et pensionnés relevant des autres régimes (travailleurs salariés et secteur public). Nous avons alors émis une Recommandation générale⁶³ visant à appliquer les mêmes limites de revenus d'activité, que ce soit par année civile complète ou par partie d'année. Cette Recommandation n'a pas été suivie, ce qui fait que la différence de traitement a perduré jusqu'à ce jour.

⁶² Articles 3 et 4 de la Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social

⁶³ Rapport annuel 2004, pp. 154-155

Dans son Rapport annuel 2008 (p.149), le Collège a déjà plaidé pour que, par analogie aux notifications communes de droits à la pension constitués dans différents régimes, les décisions de suspension de la pension de travailleur salarié et de travailleur indépendant soient notifiées conjointement. De la sorte, le pensionné disposerait immédiatement d'une vue globale de sa situation.

Conclusion

A la suite des remarques que nous lui avons soumises à propos du dossier de Monsieur De Corte⁶⁴ l'ONP a estimé qu'il avait correctement rempli son devoir d'information et de conseil dans le cas d'espèce. Il a donc maintenu sa décision de récupération et le délai de prescription de trois ans.

En revanche, et compte tenu notamment de l'existence de législations différentes qui rendent les choses moins claires pour les pensionnés, l'ONP a accepté pour le futur d'insister plus encore, dans ses courriers, sur le fait qu'il faut prendre en considération les revenus annuels, même si l'activité ne s'étend pas sur une année entière.

Cette information plus précise et plus individualisée est un pas (de plus) dans la bonne direction. Déjà dans notre Rapport annuel 2010 (pp. 62-66), nous avons souligné les louables efforts réalisés par l'ONP en vue d'une meilleure communication au public concerné (les pensionnés qui travaillent) des règles complexes qui régissent le cumul entre pension et revenus d'activité⁶⁵.

Encouragé par le Médiateur, l'ONP a décidé de réagir de manière proactive. Celui-ci envoie à chaque pensionné à qui il paie une pension et dans le compte individuel duquel des salaires apparaissent, un courrier ponctuel pour lui rappeler les limites en matière de travail autorisé. Ce contrôle a lieu trimestriellement. Si la limite proratisée est dépassée (par exemple à concurrence de 6/12^{èmes} si les six premiers mois de l'année sont déjà écoulés), le dossier fait l'objet d'un suivi particulier et l'intéressé en est averti.

Conclusion générale

La législation actuelle en matière de cumul des pensions avec des revenus d'activité est complexe et donc difficile à appliquer pour les services de pensions.

Mais d'un autre côté, cette législation est aussi à 90 % identique dans les trois grands régimes de pensions (salariés, indépendants et secteur public). Il peut en découler l'impression trompeuse que les règles sont exactement pareilles, ce qui n'est pas le cas. Nous avons d'ailleurs déjà relevé plusieurs fois dans nos Rapports annuels précédents les divergences existant entre les régimes, amenant parfois des effets non voulus dans des situations concrètes.

⁶⁴ Un autre dossier similaire (20109) avait débouché sur les mêmes constats.

⁶⁵ Dans un autre dossier traité en 2011 (19830), un pensionné se plaignait de ne pas avoir été averti par l'ONP de la limite annuelle qui lui était personnellement applicable. De ce fait, il s'était cru soumis à une limite plus favorable et avait dépassé sans s'en rendre compte les limites autorisées, avec à la clé un important indu.

Peut-être en effet serait-il plus judicieux, dans l'absolu, que le service de pensions informât explicitement le pensionné de la limite qui lui est applicable compte tenu de sa situation personnelle, plutôt que de le laisser « choisir » lui-même la limite qui semble coller à son cas, au risque de se tromper avec les conséquences que l'on sait.

Mais nous soulignons aussi que vu les multiples paramètres qui influent sur le choix de la limite applicable (âge, type de pension, type d'activité, charges de famille...), la communication de la « bonne » limite par le service de pension n'est pas évidente et peut se heurter à des problèmes pratiques.

A cet égard, une simplification des règles légales serait bienvenue et contribuerait grandement, selon nous, à éclaircir les choses, tant du côté du pensionné que de celui de l'administration.

Quoi qu'il en soit, une information jugée incomplète ou tardive de la part d'un service de pension ne change rien au fait que la loi doit être appliquée de la même manière à tous les pensionnés se trouvant dans la même situation. Même s'il est vrai qu'un service de pensions est tenu à une obligation d'information et de conseil vis-à-vis des assurés sociaux, ces derniers doivent également faire ce qu'il faut pour se renseigner au mieux sur les règlements qui s'appliquent à leur cas.

Or, de règles identiques ne peuvent pas découler des interprétations divergentes. L'interprétation de la législation doit être la même pour tous, salariés, indépendants et fonctionnaires. Cela suppose que les services de pensions se mettent d'accord ensemble sur cette interprétation uniforme. S'ils n'y arrivent pas, l'égalité de traitement doit être préservée par une instruction du Ministre compétent.

Pour finir, nous plaidons pour une meilleure collaboration entre services de pensions. Les informations disponibles auprès de ceux-ci doivent pouvoir circuler, s'échanger et se partager plus aisément. Il faut éviter autant que possible les pertes de temps et d'énergie consistant à pratiquer le même travail chacun dans son pré carré.

Cette dernière thématique, que nous regroupons sous l'appellation « Coordination et simplification administrative », prend de plus en plus de place dans nos plaintes et nous tient à cœur. C'est pourquoi nous y consacrons dans le présent rapport une section particulière.

Intérêts

Droit aux intérêts de plein droit en application de la Charte de l'assuré social – Montants payés parfois conséquents – Octroi sur demande expresse sauf exceptions – Déficit d'information sur ce point dans le grand public – Point de départ du calcul après 4 mois en cas de dépassement des délais de traitement – Pas de montant minimum payable

Dans cette section, nous avons regroupé quelques commentaires de dossiers se rapportant à la problématique des intérêts de plein droit et aux pratiques administratives liées à leur octroi.

Cas n° 1 : Plus que des peanuts !

Les intérêts, ce ne sont pas toujours des « peanuts » ! Ils peuvent parfois s'élever à des sommes conséquentes.

Dossier 20285

Les faits

Madame Van Zuun bénéficie d'une petite pension de travailleur salarié et de travailleur indépendant, ainsi que d'une pension de survie de travailleur indépendant. Elle bénéficie de cette dernière depuis le 1^{er} novembre 1995.

Lors de l'examen de ses droits à une GRAPA en avril 2011, l'ONP constate que la pension de survie n'a plus été adaptée au montant de pension minimum garanti depuis avril 2003.

L'ONP paie les arriérés de pension sans intérêts.

Madame Van Zuun recourt aux services de l'Ombudsman pour obtenir ces intérêts.

Commentaires

Notre enquête révèle qu'effectivement la pension de survie de l'intéressée n'a plus été adaptée au montant de pension minimum garanti depuis avril 2003.

En juillet 2011, l'ONP a payé 12.230,29 euros d'arriérés.

Les intérêts sur ces arriérés sont dus de plein droit conformément à l'article 20 de « la Charte » de l'assuré social.

Conclusion

Le Service de médiation pour les Pensions a contacté l'ONP à plusieurs reprises. En décembre 2011, l'ONP procède finalement au paiement des intérêts pour une période de 9 années (2003 à 2011) pour un montant de 2.428,53 euros.

Dans d'autres dossiers également, le Collège a pu constater que le montant des intérêts octroyés de plein droit s'avérait considérable. Ainsi, par exemple, dans le cas de Madame Lenssens (Dossier 20292), pour la période d'avril à août inclus, ce sont 204,17 euros d'intérêts qui ont été octroyés. Pour la période courant d'avril 2010 à janvier 2011, Madame Callens (Dossier 19333) a obtenu 415,19 euros d'intérêts.

Cas n° 2 : Point de départ du calcul des intérêts

Point de départ du calcul des intérêts. Le SdPSP les accorde après 4 mois et non plus après 8 mois à partir de la date de la demande.

Dossier 18387

Les faits

Au mois de juin 2008, le SdPSP informe Monsieur Fisettes qu'une révision du calcul de sa pension de retraite du secteur public a eu lieu. Ses prestations d'enseignant pendant la période du 1^{er} septembre 1984 au 30 juin 1989 ont été ajoutées aux autres services prestés.

De ce fait, la pension est portée à un montant de 6.583,80 euros par an (index 138,01) avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003. Le montant de pension avant révision s'élevait à 4.732,04 euros par an au même index.

En exécution de cette révision, le SCDF liquide à Monsieur Fisettes, le 29 juillet 2008, une somme d'arriérés de 13.849,07 euros, soit 1.522,89 euros pour l'année courante (2008) et 12.326,18 euros pour les années antérieures (2003 à 2007).

Fin août 2008, Monsieur Fisettes demande au SdPSP, lors d'un contact téléphonique, s'il n'y aurait pas lieu d'ajouter à ces montants des intérêts de retard. Le correspondant de l'administration répond par la négative, sans donner de raison précise.

En avril 2010, Monsieur Fisettes dresse l'oreille lors d'une interview du Médiateur dans une émission de radio, où il est question du droit aux intérêts prévu par les dispositions de la Charte de l'assuré social.

L'intéressé décide de présenter son cas au Service de médiation Pensions, car il se met à douter de l'exactitude de la réponse orale reçue du SdPSP quelques mois plus tôt.

Commentaires

La loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social prévoit que les institutions de sécurité sociale disposent de 4 mois pour prendre une décision à partir de la réception de la demande (article 10).

La Charte prévoit également que les institutions doivent payer les prestations dues dans les 4 mois suivant la notification de la décision (article 12).

En application de l'article 20 de la loi, les prestations de pension portent intérêt de plein droit à partir de la date de leur exigibilité et au plus tôt à partir de la date découlant de l'application de l'article 12.

Les termes « de plein droit » ne veulent pas dire que l'administration est tenue d'accorder ces intérêts d'office (c'est-à-dire spontanément). Dans la grande majorité des cas, une demande expresse de la part de l'assuré social reste nécessaire.

Il y a toutefois des exceptions. Par exemple, l'ONP paie d'office les intérêts en cas de remboursement tardif de la cotisation de solidarité perçue en trop lors de la liquidation d'un capital d'assurance-groupe⁶⁶.

Autre exemple : en 2008, l'OSSOM a accordé spontanément les intérêts dans les dossiers de demande d'allocation pour période de service militaire à partir du 4^{ème} mois suivant la date de la demande⁶⁷.

Dans l'un de nos Rapports annuels⁶⁸, nous avons plaidé il y a quelques années déjà pour une généralisation du paiement spontané des intérêts légaux par les services de pensions. Car c'est alors, selon nous, que la disposition prévue par la Charte offrirait réellement une plus-value pour les assurés sociaux.

En effet, trop de pensionnés ignorent encore aujourd'hui (les administrations n'en font pas la publicité...) qu'ils pourraient obtenir des intérêts. Dans le même Rapport, nous avons suggéré aux services de pensions de faire du moins le nécessaire pour informer le pensionné sur son droit aux intérêts. Six ans plus tard, nous n'avons pas aperçu d'avancée notable sur ce point.

En règle générale, des intérêts sont dus à partir de l'expiration du délai de 4 mois après la prise de la décision mais au plus tôt à partir de la date d'exigibilité de la prestation.

Toutefois, si le retard est dû à l'intéressé lui-même ou à une institution étrangère, aucun intérêt n'est dû étant donné que le délai pour prendre une décision est suspendu. Si le retard trouve son origine dans un service de pensions ou une autre institution belge de sécurité sociale, des intérêts sont dus à partir de l'expiration du délai de 4 mois dans lequel une décision devait être prise, mais au plus tôt à partir de la date de prise de cours de la prestation.

Cependant, en 1998, le Ministre des Pensions a entre autres précisé ce qui suit dans une circulaire ministérielle⁶⁹:

« Si le délai de quatre mois dans lequel l'organisme doit prendre une décision est dépassé, l'organisme peut éviter des sanctions en diminuant volontairement le délai pour procéder au paiement. Une compensation interne des délais est possible. Dans cette hypothèse, le délai maximum de huit mois (quatre mois pour décider et quatre mois pour payer) n'est en tout cas pas dépassé. »

Il s'agit donc d'une règle spécifique, prévue dans une situation particulière, qui permet de déroger à la règle générale.

Dans le cas particulier de Monsieur Fisette, le SdPSP n'a pas respecté les délais légaux, sans pouvoir invoquer un élément du dossier pouvant justifier une suspension légitime de ceux-ci.

Nous avons donc demandé à ce service d'examiner le droit aux intérêts de la Charte.

⁶⁶ Voir Rapport annuel 2003, pp. 94-97 et Rapport annuel 2005, p. 130

⁶⁷ Voir Rapport annuel 2008, pp. 170-174

⁶⁸ Voir Rapport annuel 2005, pp. 65-66

⁶⁹ Circulaire ministérielle du 17 septembre 1998 relative à l'application de la Charte de l'assuré social

Le 30 juillet 2010, le SdPSP informe l'intéressé qu'il va lui verser un montant de 2.563,05 euros à titre d'intérêts légaux.

En contrôlant le calcul de ces intérêts, nous constatons toutefois que le service de pensions a appliqué un délai de 8 mois, commençant à la date de la demande (14 février 2003) et se terminant au moment où les intérêts sont censés commencer à courir (14 octobre 2003).

Cette façon de faire ne convient pas dans ce dossier. Ici, en effet, le paiement des prestations n'a pas été effectué dans les 8 mois suivant la date de la demande. Il en découle que le SdPSP ne peut pas « compenser » les délais. Le calcul des intérêts doit donc débuter après 4 mois (règle générale) et non pas après 8 mois (règle dérogatoire). La période couverte par les intérêts s'étend donc en réalité du 13 juin 2003 au 29 juillet 2008.

Le 21 septembre 2010, nous demandons au SdPSP de recalculer les intérêts à liquider au pensionné.

Conclusion

Le dossier a encore pris plusieurs mois avant d'être régularisé. Finalement, le SdPSP a payé deux montants courant avril 2011 : la somme de 2.563,78 euros déjà précédemment annoncée, plus un montant complémentaire de 35,82 euros.

Au total, Monsieur Fisette a perçu 2.598,87 euros d'intérêts.

Cas n° 3 : Plus de montant minimum

L'INASTI renonce à limiter le paiement des intérêts aux montants supérieurs à 5 euros – Absence de base juridique à cette pratique administrative

Dossiers 16883 – 19972

Les faits

Le 2 juin 2011, Monsieur Menu adresse une plainte au Médiateur pour les Pensions, car cela fait déjà deux mois qu'il attend après ses pensions de retraite de travailleur salarié et de travailleur indépendant. Celles-ci auraient dû en principe lui être payées dès le mois d'avril 2011.

Il ne comprend pas la raison du retard de traitement de son dossier. En effet, la demande de pension dans les trois secteurs a été introduite bien à temps, en octobre 2010. Par ailleurs, la partie de pension relevant du régime du secteur public (1.320,42 euros par mois) lui a bien été versée par le SdPSP à l'échéance prévue.

Monsieur Menu demande notre aide pour obtenir les décisions de pension de l'ONP et de l'INASTI, ainsi qu'une mise en paiement rapide des prestations auxquelles il a droit.

Commentaires

Pour appliquer correctement les règles relatives à la limitation de la carrière professionnelle à l'unité et établir les calculs des pensions de retraite dans les deux autres secteurs (salariés et indépendants), l'ONP et l'INASTI avaient besoin des informations relatives à la pension de retraite accordée dans le secteur public.

Or, ces informations ont été communiquées par le SdPSP le 23 mai 2011 à l'ONP et le 27 mai 2011 à l'INASTI. Elles avaient été demandées pour la première fois en décembre 2010.

La décision en matière de pension de retraite de travailleur salarié a été notifiée par l'ONP le 10 juin 2011 (montant allouable au 1^{er} avril 2011 : 530,01 euros par mois). Les arriérés de pension (1.911,92 euros) ont été payés dans le courant du mois de juillet 2011.

La décision en matière de pension de retraite de travailleur indépendant a été notifiée par l'INASTI le 19 juillet 2011 (montant allouable au 1^{er} avril 2011 : 50,80 euros par mois). Les arriérés de pension (189,50 euros) ont été également payés en juillet 2011.

Le retard dans le traitement des dossiers ouvre le droit aux intérêts de plein droit prévus à l'article 20 de la Charte de l'assuré social⁷⁰.

L'ONP calcule les intérêts dus à Monsieur Menu selon les dispositions de la Charte. Ceux-ci couvrent la période du 1^{er} avril 2011 au 30 juin 2011 et s'élèvent à 18,74 euros. L'INASTI procède au même calcul et arrive à un montant payable de 2,78 euros.

Mais l'INASTI nous informe que ce montant ne sera pas versé à l'ayant droit, car il est inférieur à 5 euros. Le service de pensions se retranche, en l'absence de dispositions légales, derrière une pratique administrative. Il estime que compte tenu du faible montant à payer, le travail administratif et les coûts engendrés sont disproportionnés⁷¹.

Dans un autre dossier traité par notre service en 2010 (n° 16883), nous nous sommes également heurtés à un refus de l'INASTI de verser les intérêts à un ayant droit étant donné qu'ils ne s'élevaient qu'à la somme de 3,03 euros.

Nous ne suivons pas l'INASTI dans ce raisonnement.

En effet, la base du paiement des intérêts est une loi, la Charte de l'assuré social, qui dispose que les prestations portent intérêt de plein droit. Il n'y est pas prévu de paiement minimal⁷².

Par ailleurs, la plus grande part du travail administratif est le calcul du montant des intérêts, et certes, ce calcul doit toujours être fait pour qu'il soit constaté, le cas échéant, que ce montant est inférieur à 5 euros. Si l'intéressé demande lui-même les intérêts, le service de pensions devra lui en expliquer le calcul et les raisons pour lesquelles ils ne seront pas payés : ce qui constitue un travail supplémentaire.

⁷⁰ Bien que l'ONP et l'INASTI n'aient pas commis de négligence dans le traitement administratif du dossier de Monsieur Menu, ils doivent calculer et verser des intérêts. En effet, le retard est imputable à une autre institution de sécurité sociale (le SdPSP) et par conséquent, les délais d'instruction ne sont pas suspendus pendant la durée rendue nécessaire pour l'obtention des informations relatives à la pension du secteur public. On peut dire en caricaturant un peu que l'ONP et l'INASTI paient à la place du SdPSP.

⁷¹ L'INASTI précise que le paiement d'intérêts nécessite un certain nombre d'opérations comptables qui engendrent un coût et que celui-ci est difficilement justifiable pour un montant de moins de 5 euros. Il se réfère par analogie à des mesures similaires existant dans d'autres matières. L'INASTI cite l'exemple du remboursement des cotisations sociales, qui n'est pas effectué si le montant est inférieur à 5 euros.

⁷² L'idée d'un montant minimal non payable ne fait plus partie des notions actuellement admises. On peut à cet égard évoquer, par analogie, la disparition de la législation des pensions, il y a quelques années, de l'octroi minimum de pension (article 248, 2° de la Loi-Programme du 27 décembre 2006).

De plus, les intérêts constituent en quelque sorte une compensation pour un dommage moral subi par le pensionné. Ne pas payer les intérêts alors qu'ils sont dus revient alors à méconnaître ce dommage.

Conclusion

Après un réexamen de la problématique, l'INASTI accepte en janvier 2012 de renoncer à limiter le paiement des intérêts aux sommes supérieures à 5 euros.

A partir de cette date, les intérêts dus seront versés quel qu'en soit le montant.

Conclusion générale

L'article 20 de « la Charte » de l'assuré social prévoit le paiement d'intérêts en cas de retard de paiement des prestations sociales. Ces intérêts sont dus de plein droit.

Ceci signifie que ces intérêts doivent être demandés. Ceux qui ignorent cette règle sont privés d'intérêts et donc d'un certain dédommagement moral et financier. Le retard de paiement (complet) de la pension représente pour beaucoup de pensionnés, non seulement, une grosse source d'inquiétude mais souvent également une perte financière.

L'octroi des intérêts constitue une sorte de compensation pour les dommages subis. Ne faut-il pas envisager d'adapter la réglementation de sorte que les intérêts soient octroyés d'office ? Une telle adaptation impliquerait soit une adaptation de la réglementation des pensions-même ou de la Charte elle-même. Dans ce dernier cas, cela nécessiterait une très large concertation, étant donné que la Charte s'applique à toutes les institutions de la sécurité sociale.

Simplification administrative et coordination entre services de pensions

Une autre version de la théorie des dominos ? Simplification administrative et Coordination entre services de pensions

Dans cette section sont regroupés quelques commentaires de dossiers se rapportant à la problématique de la simplification administrative.

Cas n° 1 : Un questionnaire commun !

En cas de carrière mixte, chaque service de pensions instruit son propre dossier avec ses propres formulaires sans utiliser systématiquement les informations disponibles chez les autres. Les mêmes renseignements sont demandés plusieurs fois aux demandeurs. Solution via un questionnaire commun aux trois grands services ?

Dossiers 19256 – 19915

Les faits

Monsieur De Zwaan interpelle le Médiateur des Pensions en décembre 2010 à propos de la plainte suivante. Au mois de janvier 2010, il a introduit une demande de pension de retraite anticipée de travailleur salarié et de travailleur indépendant. Cette démarche a été faite via un « point-pension » de l'INASTI à Anvers.

L'intéressé a demandé une prise de cours au 1^{er} juillet 2010, à l'âge de 60 ans. L'ONP a accordé la pension par décision datée du 1^{er} octobre 2010. Il perçoit un montant mensuel de 826,73 euros (au taux de ménage) pour 24 années de travail.

Toutefois, onze mois après l'introduction de sa demande, il n'a pas encore reçu la décision de l'INASTI. Dans ce régime, il a cotisé pendant 18 ans et 3 mois, soit 18,25 années.

Il attribue ce retard dans le traitement de son dossier à un manque de coordination entre les deux services de pensions concernés. Il s'étonne également du fait que pendant l'instruction, il a dû répondre plusieurs fois aux mêmes questions. L'ONP et l'INASTI ne devraient-ils pas échanger leurs informations ?

Monsieur Callens vient chez le Médiateur avec une plainte du même ordre. Arrivant à l'âge de 65 ans en avril 2011, il doit toucher sa pension de retraite de travailleur salarié et de travailleur indépendant à partir du 1^{er} mai 2011.

S'agissant d'un départ à l'âge de la pension, l'ONP et l'INASTI ont entamé leurs instructions d'office en février 2010. Ils ont chacun demandé à Monsieur Callens des informations détaillées sur la carrière en Belgique et aux Pays-Bas. L'intéressé a répondu de manière précise et complète en mai 2010. Les services de pensions ne lui ont plus rien demandé par la suite.

Monsieur Callens a laissé passer quelques mois puis, ne voyant rien bouger, a recontacté les deux services à partir du mois d'octobre 2010. Malgré des dizaines d'appels téléphoniques, c'est seulement le 5 avril 2011 que la décision de l'ONP lui parvient. Encore n'est-ce qu'un octroi provisoire, dans l'attente des informations sur la pension de retraite hollandaise. De son côté, l'INASTI notifie un droit, lui aussi provisoire, en date du 4 mai 2011.

Le plaignant a encore dû attendre le 31 mai 2011 pour recevoir le décompte de sa situation. Quant aux arriérés, ils lui ont été effectivement versés le 20 juin 2011.

Monsieur Callens a finalement reçu son paiement de pension avec un bon mois de retard. Il se plaint d'un manque flagrant de transparence (pas moyen de savoir, même en insistant, l'état d'avancement de l'examen de son dossier) et se demande lui aussi si une meilleure coordination entre services de pensions belges n'aurait pas permis d'éviter un paiement tardif de ses droits.

Commentaires

Monsieur De Zwaan et Monsieur Callens ont raison de se poser certaines questions sur la manière dont leurs dossiers ont été instruits. Nous nous les posons également.

Lors de sa première demande, en janvier 2010, le fonctionnaire de l'INASTI a demandé à Monsieur De Zwaan de remplir un premier questionnaire. En avril 2010, le même organisme lui a envoyé un autre document à compléter (déclaration relative à la pension, à l'activité professionnelle et aux allocations sociales). Enfin, en août 2010, l'ONP lui a adressé un document qui, s'il est différent du précédent dans la forme (il s'intitule « premiers renseignements sur la pension »), reprend à peu de choses près les mêmes questions : informations sur la carrière, sur l'activité professionnelle et sur le conjoint.

L'intéressé a répondu à toutes ces demandes, mais ses réponses ont varié avec le temps. En avril 2010, il n'était pas encore sûr de vouloir prendre la pension anticipée au 1^{er} juillet. Il a donc déclaré qu'il continuerait son activité d'indépendant à partir de cette date sans limiter ses revenus. En août 2010, il s'est décidé à demander le paiement de sa pension et il a donc modifié en conséquence sa déclaration : il limitera ses revenus aux montants annuels autorisés à partir du 1^{er} juillet 2010.

Au mois de septembre 2010, seul l'ONP est donc au courant de ses dernières intentions. Il notifie la décision d'octroi de la pension de retraite de travailleur salarié le 1^{er} octobre 2010 et la met immédiatement en paiement. L'INASTI, de son côté, se base encore sur sa précédente déclaration et ne sait pas qu'elle n'est plus d'actualité. L'instruction du dossier se poursuit donc avec des informations dépassées. La décision relative à la pension de retraite de travailleur indépendant est notifiée le 1^{er} décembre 2010, mais la prestation n'est pas mise en paiement. Il faut un contact téléphonique courant décembre entre le pensionné et l'INASTI pour dissiper le malentendu. Une nouvelle décision⁷³ est notifiée le 19 décembre 2010 et la pension est mise en paiement.

⁷³ L'envoi d'une nouvelle notification s'avérait indispensable, car la décision précédente était de surcroît entachée d'une erreur de calcul (revenus de l'année 1996 sous-évalués).

Dans le dossier de Monsieur Callens, il y a eu indubitablement des lenteurs évitables : les formulaires de liaison européens ont été envoyés par l'ONP à l'organisme hollandais (SVB) seulement le 29 mars 2011, principalement en raison du fait que l'INASTI a mis plusieurs mois⁷⁴ pour lui envoyer les informations de carrière dans le secteur indépendant (demande adressée en juin 2010, réponse reçue en janvier 2011).

Dans le dossier de Monsieur De Zwaan, nous avons constaté que l'échange des données entre l'ONP et l'INASTI a également mal fonctionné. Le premier service disposait d'informations plus récentes mais ne les a pas transmises au second. Or, du point de vue du pensionné, il semblait logique de partir de l'idée que les informations communiquées dans sa dernière déclaration étaient répercutées auprès des deux services concernés.

Ce qui s'est passé dans les dossiers de Monsieur De Zwaan et de Monsieur Callens n'est pas qu'un malheureux concours de circonstances.

D'une manière générale, le pensionné qui a eu une carrière mixte (travailleur salarié, travailleur indépendant, fonctionnaire) est tenu, durant l'instruction de son dossier, de remplir 2 ou 3 questionnaires quasiment identiques.

On lui demande également de compléter 2 ou 3 fois la déclaration relative à l'activité professionnelle à la date de prise de cours envisagée de la pension (poursuite ou cessation)⁷⁵.

Nous trouvons qu'une telle pratique va à l'encontre des principes de bonne administration. En outre, elle est perturbante et peu efficace.

En effet, les demandeurs qui reçoivent plusieurs formulaires quasi identiques peuvent être amenés à croire qu'il s'agit d'une erreur, étant donné que des premiers questionnaires ont déjà été complétés et retournés. S'ils tirent cette (fausse) conclusion et ne renvoient pas tous les formulaires reçus sans exception aux différents services, le traitement de leur dossier risque fort d'être retardé.

Pour faire le point de la situation à cet égard, nous avons interrogé les 3 principaux services de pensions (ONP, INASTI et SdPSP).

Nous leur avons demandé s'il n'était pas possible de faciliter les flux de données entre les différents services de pensions, en établissant par exemple un seul questionnaire commun de carrière et une seule déclaration commune relative à l'activité professionnelle. Cette simplification pourrait selon nous s'insérer dans le projet HERMES, dont le but est précisément de laisser les services de pensions échanger entre eux les données utiles afin de pouvoir prendre les décisions en matière d'établissement des droits à la pension.

La récolte unique des données concorde également avec le point 12 de la Charte pour une administration à l'écoute des citoyens, approuvée par le Conseil des Ministres du 23 juin 2006. Celui-ci stipule que chaque service public doit faire un usage maximal des données qui sont déjà disponibles auprès des autres services.

⁷⁴ Ce délai s'explique en partie par le fait que pendant cette période, les données relatives à la carrière de travailleur indépendant ont été plusieurs fois modifiées par la Caisse d'assurances sociales.

⁷⁵ Voir à ce sujet, dans la même section, la discussion du dossier 19288.

L'INASTI répond que la mise à l'instruction d'un dossier de pension a lieu dans le régime dans lequel la demande a été introduite. Si les droits ont été demandés dans deux ou plusieurs régimes, chaque institution demande de son côté les données dont elle a besoin pour prendre une décision de pension correcte.

Lors de la mise en route du projet HERMES, on a opté pour un échange électronique des seules données de carrière entre l'ONP, l'INASTI et le SdPSP. Au stade actuel, le programme ne permet pas d'échanger entre ces trois institutions les données individuelles en rapport avec le questionnaire « premiers renseignements ».

Une extension du projet HERMES dans ce sens n'est pas à l'ordre du jour. Selon l'INASTI, une telle éventualité aurait nécessairement un impact technique et financier au niveau du projet lui-même. Et elle supposerait une modification des procédures de traitement des dossiers dans les différents services de pensions⁷⁶.

Le SdPSP estime de son côté que le développement d'un tel projet a forcément un coût et qu'il ne fait pas partie de ses choix stratégiques actuels. Ce service préfère pour le moment concentrer ses efforts vers d'autres priorités : le contrôle interne, l'implémentation du dossier électronique (en lieu et place du dossier « papier »)⁷⁷, le démarrage des estimations de pension automatiques, la mise en application de la nouvelle loi relative à l'ONSSAPL.

Le SdPSP reste toutefois partisan d'une réforme administrative. Il fera des propositions à ce propos au moment opportun. Lors de l'implémentation du e-dossier, le SdPSP examinera la possibilité d'adhérer à la demande de pension en ligne (www.demandepension.be). Toujours selon le SdPSP, la réforme des pensions va également déboucher sur de nouveaux canaux d'informations communs aux trois grands régimes.

Au moment où nous rédigeons ces lignes (fin janvier 2012), l'ONP ne nous a pas encore fait part de sa position.

Le Collège se demande si une liste unique de questions déjà précomplétée ne pourrait pas constituer une première étape vers une uniformisation susceptible de déboucher sur une liste commune de questions aux trois services, et dont l'envoi serait assuré par le régime de pension auprès duquel le pensionné a introduit sa demande initiale.

Grâce à leur accès à différentes banques de données (CAPELO, eClipz, Comptes individuels, ...), les services de pensions disposent d'une série importante d'informations qui doivent encore être reproduites et complétées sur plusieurs formulaires. Si la liste qui est envoyée est déjà précomplétée de ces données disponibles, l'intéressé n'aura plus qu'à la vérifier et à remplir ce qui manquerait.

Le tableau n'est pas tout noir pour autant, puisque comme nous le verrons plus loin dans les commentaires de cette section, une avancée récente a été notée en ce qui concerne l'échange des données relatives aux conditions de paiement des prestations.

⁷⁶ En revanche, depuis octobre 2011, le programme HERMES a étendu ses flux électroniques aux données relatives aux conditions de paiement des pensions (voir infra).

⁷⁷ A noter que l'ONP est passé le premier, dans le courant de l'année 2011, au dossier de pension intégralement "virtuel" (gestion via workflows).

Conclusion

Monsieur De Zwaan a reçu de l'INASTI les intérêts prévus à l'article 20 de la Charte de l'assuré social, soit un montant de 32,45 euros.

Monsieur Callens a reçu entretemps les décisions définitives de l'ONP (28 juin 2011) et de l'INASTI (13 juillet 2011). Nous avons demandé aux deux services de calculer les intérêts de retard qui lui étaient dus. L'ONP a versé 12,53 euros d'intérêts. L'INASTI les a payés également, mais ne nous en a pas communiqué le montant.

Cas n° 2 : La théorie des dominos

La théorie des dominos dans le traitement des dossiers pension. L'ONP et/ou l'INASTI ne peuvent pas clôturer leur instruction, car le SdPSP attend des informations nécessaires pour calculer la pension dans le secteur public. Il retarde l'envoi de la décision, sans tenir compte de l'objectif commun. Les trois services de pensions face à un défi : comment se préparer à l'action pour faire primer l'intérêt commun (in casu le paiement à temps de toutes les pensions – Commitment) ?

Dossiers 19839 – 20143

Les faits

En mai 2010, Monsieur Sanson introduit une demande de pension de retraite anticipée à 60 ans (mai 2011). Il exerce encore une activité de travailleur indépendant, mais a travaillé antérieurement comme fonctionnaire et comme travailleur salarié.

Il voudrait savoir le plus vite possible quel sera le montant de sa pension du secteur public, qui constitue la majeure partie de sa carrière. En avril 2011, il n'a encore reçu aucune information à ce sujet. Ce manque d'information l'ennuie à au moins deux niveaux. Primo, cela l'empêche de prendre une décision en connaissance de cause en ce qui concerne la poursuite éventuelle de son activité d'indépendant après la prise de cours de sa pension. Secundo, il désire aussi savoir s'il se trouve dans les conditions de carrière requises pour obtenir la pension de retraite de travailleur indépendant à 60 ans sans subir une réduction pour anticipation⁷⁸.

En avril 2011, le SdPSP explique à l'intéressé qu'il n'est pas encore possible de lui communiquer le montant de pension auquel il aura droit au 1^{er} mai 2011, car le dossier n'est pas complet (des renseignements complémentaires ont été demandés à son employeur public en mars 2011 et la réponse n'est pas encore rentrée).

Monsieur Sanson trouve cette explication un peu courte. En effet, pourquoi le service de pensions a-t-il attendu mars 2011 pour demander ces informations ? Ne pouvait-il pas s'en enquérir avant ? Sa pension de fonctionnaire ne peut-elle pas être mise en paiement sur la base d'un montant provisoire ? Et ses autres dossiers ouverts à l'ONP et à l'INASTI : vont-ils rester encore bloqués longtemps ?

⁷⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2009, le travailleur indépendant peut obtenir une pension de retraite anticipée sans réduction s'il justifie au minimum de 42 années de carrière, tous régimes confondus.

Madame Pousseur est à la retraite depuis le 1^{er} juin 2011 (60 ans). Elle a travaillé d'abord comme salariée (1970-2002) et ensuite comme fonctionnaire (2003-2011). Le SdPSP lui a adressé sa décision d'octroi de pension dans le secteur public le 13 mai 2011. Elle a perçu fin juin sa première mensualité de pension (296,29 euros).

Mais la mise en paiement de la pension de retraite de travailleur salarié se fait attendre : au début du mois de juillet, l'ONP n'a pas encore notifié sa décision.

Comment se fait-il que son dossier ne soit pas prêt, alors que la demande est en examen depuis août 2010 ?

Commentaires

Dans le cas de Monsieur Sanson, les informations que nous obtenons au SdPSP confirment que le dossier est encore incomplet. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de notifier le montant définitif de pension dans le secteur public, ni de transmettre à l'ONP et à l'INASTI les détails de la carrière de fonctionnaire.

Le SdPSP prend toutefois la décision de mettre en paiement, à partir de mai 2011, un montant provisoire de 1.593,43 euros par mois.

Les informations complémentaires concernant la carrière de fonctionnaire arrivent au SdPSP en juillet 2011. En conséquence, le montant définitif de pension dans le secteur public (1.722,38 euros/mois) est notifié le 4 août 2011. Le SdPSP informe en même temps l'ONP et l'INASTI de la décision finale.

Dans le régime salarié, la pension de retraite est mise en paiement en août 2011. Dans le régime indépendant, c'est chose faite en novembre 2011. Au total des deux régimes, Monsieur Sanson touche un peu plus de 200 euros par mois.

Dans le traitement du dossier de l'intéressé, nous voyons que le service ayant en charge l'établissement du montant de la pension principale (le SdPSP) agit comme s'il était seul à mener son instruction.

Il ne tient compte pendant celle-ci que de ses propres objectifs : payer à l'échéance prévue (mai 2011) le montant le plus proche possible du montant définitif. L'ordre de paiement est ainsi retardé autant que possible, dans l'espoir d'obtenir encore à temps les informations manquantes. Ceci dans le but de ne pas faire les choses en deux fois : d'abord payer un montant provisoire suivi plus tard par le montant définitif.

Cette manière de faire ne convient pas, car d'une part elle ne tient pas compte du souhait du futur pensionné de connaître le montant alloué le plus tôt possible (vu qu'il exerce une autre activité) et d'autre part, elle provoque une mise à l'arrêt des instructions en cours à l'ONP et à l'INASTI.

Dans le cas de Madame Pousseur, le SdPSP a pris sa décision juste à temps, le 13 mai 2011, compte tenu de la date de prise de cours souhaitée (1^{er} juin 2011), et la pension a été versée à la fin juin (paiement à terme échu).

Du côté de l'ONP, les délais de traitement n'ont pas pu être respectés. Ce service a reçu les informations de la part du SdPSP à la mi-mai 2011, soit 15 jours seulement avant la date de prise de cours. Un délai supplémentaire de deux mois a été nécessaire pour clôturer l'instruction dans le régime salarié, ce qui n'est pas beaucoup. La décision prise le 12 juillet 2011 a été exécutée quasi immédiatement. Les sommes dues pour juin et juillet 2011 (1.824,76 euros) ont été payées à la fin juillet.

L'ONP a accepté de payer les intérêts découlant de l'application de la Charte de l'assuré social. Madame Pousseur a perçu à ce titre 15,96 euros.

Nous renvoyons également le lecteur aux données statistiques de ce Rapport annuel. Le délai raisonnable est en effet, et de loin, la norme d'évaluation qui est la plus enfreinte par les services de pensions. Il convient également de constater que lorsque le SdPSP tarde à prendre sa décision, l'ONP et l'INASTI, s'agissant par exemple d'une carrière mixte, prendront également leur décision avec retard. Le délai raisonnable sera considéré comme enfreint dans les trois services, même si ces derniers traitent le dossier très rapidement, dès la réception des éléments utiles.

Conclusion

Dans l'esprit de la Charte de l'assuré social, on attend de chaque service de pension que, dans le cadre du traitement des dossiers, il subordonne son intérêt particulier aux intérêts communs. Il y a clairement un objectif qui est commun à tous les services de pensions qui traitent simultanément le dossier de pension d'un même travailleur. Il s'agit de lui communiquer toutes les décisions d'octroi de ses pensions le plus rapidement possible. Non seulement cela doit se faire dans le respect des normes légales (4 mois pour instruire et 4 mois pour payer), mais également en tenant compte des intérêts communs aux différents services de pensions.

Prenons un exemple fictif : un travailleur avec une carrière mixte attend les décisions de pension dans trois régimes, salarié, indépendant et secteur public.

Le SdPSP prend 4 mois pour instruire les droits et le SCDF paie endéans un délai d'un mois. Le délai total de traitement du dossier est de 5 mois. Les règles de la Charte sont respectées.

Le SdPSP transmet les informations sur la carrière prise en compte dans le secteur public aux deux autres organismes (ONP et INASTI) après 4 mois. Si les deux services ont besoin d'un délai supplémentaire de 4 mois pour terminer leur instruction et encore 2 mois de plus pour mettre en paiement les prestations, les dispositions de la loi du 11 avril 1995 ne sont plus respectées.

Des intérêts de plein droit sont en principe dus à l'assuré social (le délai total maximum de 8 mois à partir de la demande de pension est en effet dépassé à l'ONP comme à l'INASTI) et ce bien que les deux services n'aient commis en réalité aucune faute (ils ne pouvaient pas avancer dans leur instruction tant que les informations en provenance du SdPSP n'étaient pas arrivées).

Pour pallier les inconvénients inhérents à une double (ou triple) instruction simultanée des droits à la pension, il n'y a évidemment pas de recette miracle.

Selon nous, cela passe par une prise de conscience auprès du personnel des différents services de pensions, notamment par l'application de la notion de « commitment ». Ce terme anglais pourrait être traduit en français par se sentir engagé, se sentir concerné de manière solidaire, être préparé à l'action.

Cela veut dire de manière plus concrète que chaque service doit avoir en vue les objectifs communs à tous, et pas seulement l'intérêt particulier de chaque service. L'agent du SdPSP doit se sentir solidaire de ce qui doit être réalisé à l'ONP et à l'INASTI, et vice-versa. Il est le premier dans une rangée de dominos, mais après lui il y a d'autres dominos, et il ne peut pas l'oublier. Si une décision peut être prise plus rapidement, l'opportunité doit être saisie, dans l'intérêt du pensionné et des dominos suivants. Pour utiliser une autre image, le « premier de cordée » assume toujours une plus grande responsabilité que ses acolytes. Ceux-ci dépendent en grande partie de la qualité du travail (exactitude, célérité) qui est effectué en tête de cordée.

Pour arriver à une plus grande solidarité au profit de tous, il ne faut pas attendre que des problèmes sérieux ou aigus se posent. Le mieux est de se mettre à table ensemble pour évaluer, de manière structurelle et régulière, la qualité de la coordination entre services de pensions. De cette manière, on arrivera peu à peu à sensibiliser les acteurs de chaque administration aux objectifs et intérêts communs.

Cas n° 3 : « Modèle 74 » Echange automatique des informations ? Informations relatives aux conditions de paiement de la pension (formulaire modèle 74). Le pensionné avait tout intérêt à renvoyer le formulaire à chaque service susceptible de payer une prestation. Depuis octobre 2011, une nouvelle fonctionnalité du programme HERMES permet d'améliorer l'échange automatique des informations à ce sujet entre services de pensions.

Dossier 19288

Les faits

Monsieur Bosteels atteint l'âge de 65 ans en octobre 2010 et s'attend à recevoir ses pensions de retraite de travailleur salarié et de travailleur indépendant à partir de novembre 2010. Il perçoit jusque fin octobre des allocations de chômage.

La première décision qui lui parvient est celle de l'INASTI. Datée du 15 octobre 2010, elle déclare « non payable » la pension de retraite de travailleur indépendant de 26,27 euros par mois. Le pensionné s'en étonne, mais après un entretien téléphonique avec l'Institut, il pense que l'ONP règlera sa situation financière.

La seconde décision est celle de l'ONP. Datée du 13 décembre 2010, elle octroie un montant mensuel de pension de 573,22 euros au 1^{er} novembre 2010. Cette pension est mise en paiement dans la deuxième quinzaine de décembre 2010.

Monsieur Bosteels ne reçoit toutefois pas la petite pension d'indépendant (26,27 euros par mois) ni le bonus de pension du même régime (112,57 euros par mois).

Il se demande ce qu'il se passe dans son dossier et requiert l'aide du Médiateur.

Commentaires

Nous ne tardons pas à nous apercevoir que le problème est lié à la déclaration concernant l'activité professionnelle et le bénéfice de prestations sociales (modèle 74). Monsieur Bosteels l'a bien envoyée à l'ONP mais, pensant que ce document valait pour les deux services de pensions, n'a pas retourné un autre exemplaire à l'INASTI. N'ayant pas été informé de la déclaration faite auprès de l'ONP, l'INASTI a donc déclaré la pension « non payable ».

Sur notre conseil, le pensionné a renvoyé un formulaire modèle 74 à l'INASTI. Sa situation a été régularisée dans le régime indépendant au début mars 2011. A partir de cette échéance, Monsieur Bosteels perçoit 712,16 euros par mois⁷⁹.

Ce problème est récurrent : certains pensionnés sont convaincus qu'il ne faut renvoyer la déclaration qu'au seul ONP, notamment en raison du fait qu'il s'agit de l'organisme « payeur ».

Normalement, cela ne devrait pas entraîner de complication. Le renvoi du modèle 74⁸⁰ aux deux services n'est en effet pas une obligation. Il est en principe suffisant de renvoyer le formulaire à un des deux services, de préférence celui compétent pour le régime dans lequel l'intéressé termine sa carrière. Il revient alors à ce service d'informer l'autre du contenu de la déclaration.

Mais comment le pensionné peut-il être sûr que le nécessaire a été fait auprès de l'autre service par celui qui a reçu le formulaire. Des oublis ou des négligences ne sont pas à exclure.

Nous demandons à l'ONP et à l'INASTI de réfléchir à des solutions pratiques.

Les administrations ont conscience de ce qu'un échange électronique des informations concernées constitue une plus-value incontestable. Il existe déjà un échange automatique d'informations entre les deux organismes via le programme HERMES. De nouvelles fonctionnalités de ce programme sont mises régulièrement en développement.

Les deux services assurent que leur objectif commun est, dans l'esprit de la Charte de l'assuré social, de solliciter le moins possible l'assuré et d'échanger les données disponibles de la manière la plus automatisée possible. Ce faisant, ils souscrivent à la Charte pour une administration à l'écoute de ses usagers.

C'est ainsi que depuis octobre 2011, une question supplémentaire a été générée, relative aux conditions de paiement de la pension.

⁷⁹ L'intéressé ne peut pas prétendre à un complément de GRAPA, car il bénéficie également d'une pension de l'OSSOM (environ 140 euros par mois). Par ailleurs, il est marié et son épouse a des revenus professionnels.

⁸⁰ 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 et article 64 bis, § 6 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés

Comment cela fonctionne-t-il ?

Si l'INASTI sait que la pension d'indépendant est payable parce qu'il a reçu un engagement du pensionné, il envoie directement son ordre de paiement à l'ONP. A ce moment, l'Office sait que la pension de salarié peut être également payée.

Si c'est l'ONP qui a reçu l'engagement, il reçoit la question relative à l'autorisation de paiement de manière automatique via HERMES. Il peut alors apporter une réponse positive ou négative à l'INASTI.

Conclusion

Les différents services de pensions continuent leurs efforts pour collaborer entre eux de manière de plus en plus efficace. Des lacunes persistent mais les failles se résorbent petit à petit.

On doit éviter de demander au pensionné des renseignements dont les services de pensions disposent ou qu'ils peuvent eux-mêmes récolter.

Un accès mutuel aux banques de données disponibles et une harmonisation des procédures doivent permettre dans le futur un échange plus aisé des informations importantes.

Cas n° 4 : Polyvalence

Application restreinte des règles de la polyvalence des demandes par le SdPSP

Dossier 19724

Les faits

En novembre 2010, Monsieur Kahn, déjà titulaire d'une pension de ministre du culte catholique, mais qui a exercé une fonction de maître spécial de religion dans une école primaire communale, introduit une demande de pension de retraite auprès du SdPSP.

Après réception des relevés de services de l'intéressé, le SdPSP constate qu'il ne réunit pas les conditions légales requises pour prétendre à une pension de retraite du secteur public.

En mars 2011, le service de pensions l'informe qu'il lui appartient d'introduire au plus vite une demande de pension à l'ONP. En effet, ses prestations peuvent éventuellement, après transfert de cotisations, lui ouvrir le droit à une pension de retraite de travailleur salarié.

Monsieur Kahn se demande pourquoi il doit s'astreindre à une nouvelle démarche. Le SdPSP ne doit-il pas transmettre sa demande directement à l'ONP ?

Commentaires

La demande de pension d'un assuré social qui fait valoir des droits dans un des trois grands régimes de pensions (travailleurs salariés, indépendants ou encore secteur public) vaut à titre de demande pour les deux autres grands régimes de pensions. On parle de polyvalence de la demande de pension.

En outre, la Charte de l'assuré social oblige tout autre organisme de sécurité sociale à transmettre une demande de pension à l'organisme de pension compétent⁸¹.

La polyvalence est un thème qui a déjà été maintes fois évoqué dans nos rapports annuels⁸², car son application par les services de pensions ne va pas de soi.

Nous y avons toujours plaidé pour une extension maximale du principe de la polyvalence de la demande de pension, en y incluant également la validation de la demande⁸³ et les examens d'office⁸⁴. Dans ces trois cas, le but visé est clairement d'éviter toute perte de droits pour l'assuré social.

L'approfondissement de la notion de polyvalence induit également un effet en matière de simplification administrative. Pour procéder à l'examen de droits distincts dans différents régimes, le demandeur ne doit plus être astreint qu'à une seule démarche. Cette demande « unique », diffusée auprès des services de pensions compétents en fonction de la carrière professionnelle exercée, permet aux administrations de démarrer les instructions à peu près au même moment et avec les mêmes informations.

L'arrêté royal promulgué le 20 janvier 2010 était une bonne nouvelle à cet égard, puisqu'il a étendu les règles de polyvalence au secteur public. Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} avril 2010⁸⁵.

En particulier, des modifications ont été apportées à l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. Il y a notamment été ajouté un article 11 quater qui est formulé comme suit :

« Article 11 quater. La demande valablement introduite en vue de l'obtention d'une pension de retraite ou d'une pension de survie dans un régime de pension visé à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 (...) qui fait état de périodes d'activité professionnelle en tant que travailleur salarié dans le chef du demandeur, vaut demande de pension de retraite dans le régime de pension des travailleurs salariés (...). »

Nous demandons donc au SdPSP pourquoi il n'a pas transféré tout simplement la demande de pension de Monsieur Kahn à l'ONP.

Le SdPSP répond que la polyvalence ne trouvait pas à s'appliquer, étant donné que la demande de pension ne mentionnait pas explicitement des services dans le secteur privé. Toutefois, il admet que sa demande aurait dû être transmise à l'ONP dans le cadre de la Charte compte tenu du fait qu'il (le SdPSP) n'était pas compétent pour traiter le dossier.

81 Article 9 de la Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social

82 Voir notamment les commentaires suivants : RA 1999, pp. 118-119 et 125-126, RA 2000, pp. 139-142, RA 2002, pp. 61-62, RA 2003, pp. 45-47, RA 2005, pp. 99-102, RA 2006, pp. 69-71 et 147-148 et RA 2007, pp. 91-97.

83 C'est-à-dire le cas dans lequel on donne un effet dans le régime de pension qui est compétent à une demande qui a été introduite dans un régime qui n'était pas compétent pour accorder la pension demandée.

84 On vise ici les situations dans lesquelles les droits d'un assuré social sont examinés de façon automatique sans qu'il doive introduire une demande à cet effet. Si l'examen d'office effectué par un régime de pension entraîne un examen d'office dans un autre régime, ce deuxième examen est sensé produire ses effets à la même date que le premier.

85 Avant cette modification, la situation était la suivante : lorsqu'une demande introduite dans le régime salarié ou dans le régime indépendant ouvrait des droits à une pension du secteur public, l'assuré social était tenu d'introduire une autre demande dans le secteur public sur la base de la décision définitive de l'ONP ou de l'INASTI. Cette seconde demande devait être introduite dans les six mois de la notification de la décision de l'ONP ou de l'INASTI. Dans ce cas seulement, la date d'enregistrement de la demande à l'ONP ou à l'INASTI valait comme date d'ouverture du droit dans le régime de pension du secteur public. Cet arrêté royal du 20 janvier 2010 a été publié au Moniteur belge du 5 février 2010.

Conclusion

Conformément à l'esprit de l'article 9 de la Charte de l'assuré social, le SdPSP aurait dû transmettre la demande de l'intéressé à l'ONP. En effet, le SdPSP a constaté qu'il n'y avait pas de droit à pension dans le secteur public, il n'est dès lors plus compétent.

La réponse du SdPSP nous laisse sur notre faim. Nous ne pouvons en tirer la certitude que dans tous les cas, ce service fait application des règles légales relatives à la polyvalence des demandes de pensions.

En revanche, il savait que les cotisations sociales relatives à cette période d'activité devraient faire l'objet d'un transfert vers le régime privé et ouvrir le droit à une pension de travailleur salarié.

Dans ce genre de situation, le pensionné ne sait pas nécessairement qu'il peut bénéficier, pour ces périodes, d'une pension à charge de l'ONP ; s'il n'a pas été salarié par ailleurs, il risque de ne pas introduire de demande auprès de cet organisme ou, s'il a été salarié et qu'il introduit une demande dans le régime privé, il omettra peut-être de mentionner dans sa demande les services prestés dans le régime public.

Dans ce cas, le SdPSP ayant seulement refusé la pension du secteur public, l'intéressé pourrait se voir privé de la part de pension due pour ces services.

C'est pourquoi, nous pensons que, lorsque le SdPSP constate que des services rendus dans le secteur public ne peuvent ouvrir le droit à la pension dans ce régime, il ne devrait pas manquer de communiquer à l'ONP les périodes prestées dans le secteur public, en invitant cet organisme à examiner les droits à pension pour cette période (transfert des cotisations).

Dans un cahier récent⁸⁶, la Cour des comptes a évoqué cette problématique et a constaté ce qui suit :

« Le SdPSP ne dispose d'ailleurs d'aucun service qui traite spécifiquement de la polyvalence des demandes de pension. Le courrier entrant, y compris les demandes de pension destinées à d'autres organismes de pension, n'est centralisé nulle part. Ces demandes risquent dès lors de ne pas être transférées alors qu'il s'agit d'une obligation légale. Il a été constaté que la responsabilité en est imputable aux différents services d'octroi. En la matière, ils fonctionnent en effet en toute autonomie et n'ont pas mis au point d'autre forme de suivi. Les dossiers de pension sont certes établis au SdPSP par un « service d'identification » central. Aucune obligation n'impose toutefois à ce service de transmettre les demandes de pension qui ont (partiellement) trait à d'autres organismes. »

Nous insistons auprès du SdPSP pour que des instructions claires soient données aux services chargés de l'octroi des pensions du secteur public, afin que les règles relatives à la polyvalence soient correctement appliquées.

⁸⁶ Chambre des représentants, Session 2011-2012, 168^{ème} Cahier de la Cour des Comptes, volume I, pp. 384-385.

Conclusion générale

Les circonstances historiques qui ont présidé à l'édification de la législation de pension ont conduit à la création de différents services de pensions. Cette configuration a comme avantage une connaissance plus approfondie de la législation applicable (surtout une connaissance détaillée des exceptions de la part du fonctionnaire qui traite cette pension) qui permet d'instruire plus rapidement les dossiers.

Toutefois, cette dispersion a également des inconvénients et elle doit être sur certains points corrigée.

En matière d'information sur les pensions, le citoyen doit pouvoir obtenir des informations à un point central. Cette exigence a été rencontrée par la création des « points-pension » communs à l'ONP, à l'INASTI et au SdPSP.

En matière de plaintes, il doit y avoir un service de réclamations qui aide les citoyens lorsque plusieurs services sont concernés. Le Service de médiation Pensions, qui est compétent pour tous les services de pensions, remplit ce rôle. Ce n'est pas au citoyen de se plonger dans le fonctionnement des services de pensions pour savoir où son problème peut être traité. Beaucoup de problèmes ne peuvent pas être solutionnés isolément.

Les procédures administratives doivent être simplifiées au maximum là où c'est possible et souhaitable. Pour y arriver, les services de pensions doivent collaborer entre eux de manière efficace. L'automatisation (programme HERMES) aide à atteindre une plus grande efficacité via un échange électronique des données disponibles auprès de chaque service.

Encore faut-il que le personnel de toutes les institutions soit impliqué dans cette mise en commun des ressources et prenne conscience de travailler ensemble à des objectifs identiques⁸⁷. Cela passera selon nous par la diffusion dans les différents services des idées contenues dans la notion de « commitment ».

Le législateur peut également contribuer à cette simplification administrative en s'efforçant d'harmoniser au maximum les différentes législations, sans gommer les spécificités propres à chaque régime de pension.

⁸⁷ Nous pensons ici, par exemple, à la notification commune de pension (projet Daedalus). Bien que déjà théoriquement en vigueur depuis le 2008, elle est encore appliquée dans la pratique de façon très limitée (Voir le Rapport annuel 2010, p. 134 où un nouvel appel a été lancé à le réaliser effectivement).

Prescription

Arriérés de pension ou paiements indus de pension – Application des règles en matière de prescription – Analyse de certaines pratiques administratives

Dans cette section, se trouvent regroupés quelques commentaires de dossiers se rapportant à l'application des délais de prescription.

Cas n° 1 : Déclaration du bénéficiaire d'une pension d'un autre régime

Un couple de pensionnés bénéficie d'une pension de ménage dans le régime des travailleurs salariés. L'un des conjoints obtient une pension dans un autre régime, qui ne permet plus le paiement du taux de ménage. L'octroi de cette prestation n'est pas déclaré à l'ONP. Ce couple doit-il rembourser trois ans ou six mois de paiements indus ?

Dossier 19534

Les faits

Monsieur et Madame Bastyn bénéficient à charge de l'ONP d'une pension de retraite de travailleur salarié au taux de ménage depuis le 1^{er} avril 2003.

En octobre 2010, l'ONP les informe du fait que cette pension doit être réduite au taux d'isolé avec effet au 1^{er} novembre 2010. En effet, le taux de ménage ne peut plus être payé, étant donné que l'épouse perçoit depuis quatre ans (1^{er} septembre 2006) une pension de retraite du secteur public.

Par décision du 21 février 2011, l'ONP réclame le remboursement d'un indu de plus de 11.000 euros. Un délai de prescription de 3 ans est appliqué : du 1^{er} mars 2008 au 31 octobre 2010.

L'application du délai de prescription triennal se justifie, selon l'ONP, par le fait que l'épouse n'a pas respecté son obligation de déclaration de la pension qui lui a été attribuée dans le régime du secteur public.

Le couple de pensionné objecte de son côté que l'ONP était bien au courant depuis 2006 du fait qu'une pension de retraite du secteur public avait été accordée à l'épouse. Il n'a pourtant pas fait le nécessaire pour revoir la situation de pension du mari.

Commentaires

En vertu de l'article 21 quater du règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (arrêté royal du 21 décembre 1967), l'Office doit mentionner sur la notification ou son annexe que le demandeur est obligé de communiquer, entre autres, la jouissance de chaque pension ou avantage en tenant lieu octroyé en vertu d'un régime de pension belge, étranger ou international, autre que celui des travailleurs salariés, par lui-même et/ou par le conjoint.

L'Office national informe également le pensionné que l'absence d'une déclaration obligatoire est assimilée au dol ou à la fraude qui influence le délai de prescription dans le cas où un paiement indu résulte de cette négligence.

Le couple a signé une déclaration en décembre 2002 par laquelle ils se sont engagés à signaler un éventuel changement de situation.

Mais si cet engagement vise explicitement les revenus de remplacement (indemnités de maladie ou d'invalidité, allocations de chômage...), il n'est pas clair d'identifier si l'obligation s'étend également aux prestations de pension.

La notification de l'ONP a bien mentionné, dans une annexe, l'obligation de déclaration prévue à l'article 21 quater précité. Mais le texte précisait également ceci : « si votre épouse a demandé ou demandera dans le futur sa pension personnelle, il sera examiné si votre pension doit être réduite au taux d'isolé (60 % des salaires revalorisés). La situation la plus favorable pour votre ménage sera recherchée »⁸⁸.

Il n'est pas spécifié ici de quelle pension il s'agit (du régime des salariés, d'un autre régime belge ou d'un régime étranger ?) et le pensionné en est conduit à supposer que lors de la demande ou de l'octroi de sa pension, l'ONP fera d'office le nécessaire.

Or, dans la pratique, l'ONP a accès, via la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS), au Cadastre des Pensions qui contient les données de paiement de tous les avantages légaux de pension. Le principe de la collecte unique des données, qui découle de celui de la simplification administrative, trouve ici à s'appliquer.

Il existe une base légale⁸⁹ qui prévoit que lorsque les données sociales sont disponibles dans le réseau, les institutions de sécurité sociale (parmi lesquelles l'ONP) sont tenues de les demander exclusivement via la Banque-Carrefour. Ces institutions sont également tenues de s'adresser à la Banque-Carrefour lorsqu'elles vérifient l'exactitude des données sociales disponibles dans le réseau.

Ce principe est confirmé par le point n° 12 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers⁹⁰ qui stipule que tout service public utilisera de façon optimale les données déjà disponibles auprès d'autres organismes publics.

Dans le cas d'espèce, il apparaît que dès le 22 novembre 2006, l'ONP était au courant via la BCSS du fait que Madame Bastyn était bénéficiaire d'une pension de retraite du secteur public.

A ce moment, l'ONP n'a pas revu d'office sa décision, comme il y était pourtant tenu par la réglementation.

⁸⁸ Traduction libre du texte original en néerlandais

⁸⁹ Article 11 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale

⁹⁰ Cette Charte elle-même complète la Charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992.

Conclusion

Le règlement général du régime de pension des travailleurs salariés prévoit bien une obligation de déclarer toutes les pensions perçues par le pensionné ou son conjoint, autres que celles relevant du même régime. La constatation d'un « défaut de déclaration » autorise dans la plupart des cas le service de pensions à appliquer le délai de prescription le plus étendu, à savoir 3 ans, à la récupération de paiements indus.

D'un autre côté, l'ONP a accès, via la BCSS, au Cadastre des Pensions, qui contient des données complètes concernant toutes les pensions relevant d'un régime légal belge.

Dans le contexte de la récolte unique des données (organisée par la loi du 15 janvier 1990), se justifie-t-il encore de recourir à un prétendu « défaut de déclaration » du pensionné ou de son conjoint, alors que l'ONP est tenu par la loi de demander via la BCSS les données sociales disponibles dans le réseau de la sécurité sociale ?

Il existe, il est vrai, une jurisprudence⁹¹ qui pose que le délai de prescription de 3 ans doit être appliqué quand un pensionné a bénéficié indûment d'une pension suite à la jouissance d'une autre pension qu'il avait l'obligation de déclarer.

Selon cette jurisprudence, il est clair que l'ONP a prévenu le pensionné qu'il devait signaler toute modification ou changement, y compris l'attribution d'une pension dans un autre régime. La responsabilité en incombe au pensionné, puisqu'on ne peut pas établir avec certitude que l'ONP est automatiquement avisé de tous les changements possibles.

Néanmoins, un examen au cas par cas est toujours indispensable pour vérifier si l'ONP possédait, ou pas, via le Cadastre des Pensions, l'information que l'on reproche au pensionné de ne pas avoir déclarée. Ceci trouve certainement à s'appliquer dans les cas où la décision mentionne que, si le conjoint obtient une pension, les droits seront revus d'office.

Dans le cas de Monsieur et Madame Bastyn, le Médiateur a obtenu de ramener le délai de prescription des paiements indus à six mois, après avoir argumenté que l'ONP avait déjà reçu communication en 2006, via la BCSS, de l'information relative à la pension perçue par l'épouse et ne l'avait pas utilisée à bon escient.

En pratique, le recouvrement de l'indu est limité aux six derniers mois précédant la notification du 21 février 2011. Ceci a pour effet que toutes les sommes payés en trop avant le 1^{er} septembre 2010 ne sont plus récupérables. L'indu est ramené à seulement deux mois (septembre et octobre 2010), soit un montant net à rembourser de 591,54 euros, au lieu des 11.000 euros initialement exigés.

⁹¹ Trib. Trav. Hasselt, 21 juin 2008, N.R. 2071547, non publié (concernant l'obligation d'informer l'ONP de l'octroi d'une pension d'invalidité)

Cas n° 2 : Déclaration liée à la vente d'un bien immobilier

Un pensionné déclare à l'ONP la vente d'un bien immobilier deux mois après la passation de l'acte : s'agit-il d'une déclaration tardive ou non ? Quel délai appliquer à la récupération des montants indus de GRAPA ?

Dossier 19483

Les faits

Un couple de pensionnés, Monsieur et Madame Dauchy, obtient le bénéfice de la GRAPA (chacun 65,95 euros par mois) à partir du 1^{er} septembre 2007.

Le 1^{er} décembre 2008, il vend son appartement. L'ONP est averti de cette vente par écrit le 10 février 2009.

Les mensualités de GRAPA continuent à être versées aux deux époux pendant encore quelques mois (jusqu'en juillet 2009 pour le mari, août 2009 pour l'épouse).

La réglementation GRAPA dispose à l'article 14 de l'arrêté royal du 23 mai 2003 que l'ONP peut, moyennant conditions, revoir d'office les droits à GRAPA. Par décision notifiée le 25 août 2009, l'ONP supprime la GRAPA⁹² en raison d'un excédent de ressources avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009 (mois suivant celui au cours duquel la vente a eu lieu).

Pour récupérer les montants indus, qui s'élèvent à 940,43 euros, l'Office applique la prescription de 3 ans. Le choix du délai le plus long se justifie, selon le service de pensions, par la tardiveté de la déclaration de la vente du bien immobilier (lettre du 10 février 2009 informant de l'acte de cession intervenu le 1^{er} décembre 2008).

Le couple conteste cette vision des choses, estimant avoir rempli correctement son obligation de déclaration.

Commentaires

Divers éléments interviennent directement dans le calcul de la GRAPA : la situation familiale (nombre de cohabitants à la même adresse), le montant des pensions et autres revenus, les biens mobiliers et immobiliers, les cessions, les héritages, etc.

Toute modification de l'un ou l'autre de ces éléments doit être signalée à l'ONP par le bénéficiaire de la GRAPA.

Dans les notifications adressées aux pensionnés, l'Office indique clairement les obligations pesant sur leurs épaules : « Vous devez communiquer à l'ONP tout élément qui peut conduire à une diminution de la GRAPA. C'est le cas, entre autres, lors de la cession de bien immeubles (vente, donation) ou lors de l'acquisition de biens (achat, héritage). »

⁹² Conformément à la réglementation, l'ONP est tenu de refuser la GRAPA. Dans la décision, il est toutefois fait mention du fait que l'ONP suspend la GRAPA. Dans l'explication accompagnant la décision, l'ONP déclare à nouveau que la GRAPA ne peut être octroyée. Enfin, sur la feuille de travail, c'est une suspension qui est mentionnée. Cette différence n'est pas sans importance. Dans le cas où l'octroi en est refusé au pensionné, il devra introduire une nouvelle demande si ses revenus permettent à nouveau le bénéfice de la GRAPA. Ce nouvel octroi ne pourra prendre cours qu'au premier jour du mois suivant celui de la demande.

Toutefois, le texte ne précise pas dans quel délai doit intervenir cette communication. On peut seulement supposer que celle-ci doit se faire immédiatement ou en tout cas le plus vite possible.

Dans le cas d'un acte de vente d'un immeuble passé devant notaire, il est fréquent que les parties prenantes (acheteur et vendeur) ne reçoivent copie de cet acte qu'un ou deux mois après la signature, le temps de réaliser les formalités légales (enregistrement).

Dans le cas présent, l'information concernant la vente de l'appartement a été communiquée au service de pension environ 70 jours après la signature de l'acte, ce qui n'est pas excessif selon nous.

En outre, au moment où cela s'est fait (10 février 2009), l'ONP disposait encore de 4 mois pour pouvoir prendre une décision et récupérer les montants indus dans le délai de 6 mois.

Si ce délai a été dépassé dans les faits (la décision n'a été prise qu'en août 2009), ce n'est pas la faute du pensionné. L'ONP n'aurait-il invoqué une « déclaration tardive » que dans le but de compenser sa lenteur de réaction et lui permettre de réclamer aux pensionnés la totalité de la dette⁹³?

Conclusion

Après réexamen du dossier, l'ONP a admis que la déclaration de la vente avait été faite « à temps » et ne justifiait donc plus l'application de la prescription triennale.

La situation de Monsieur et Madame Dauchy a été régularisée. Les sommes déjà récupérées leur ont été remboursées. Comme par ailleurs, ils avaient encore droit à des arrérages de GRAPA pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 août 2007, une compensation entre arriérés et indu (limité à 6 mois) a eu lieu.

Cas n° 3 : Notification valable de l'interruption

Des montants indus de pension sont réclamés au pensionné en l'absence d'une décision rectificative, valablement notifiée, qui interrompt la prescription.

Dossier 19138

Les faits

Madame Porte vit séparée de fait de son époux. Depuis avril 2004, elle perçoit une quote-part de la pension de retraite au taux de ménage de son mari à titre de conjoint séparé. Elle divorce le 11 février 2010. A partir de mars 2010, elle ne peut plus prétendre à sa part de pension. Celle-ci doit être remplacée par une pension de retraite de conjoint divorcé.

La pension de l'ex-mari relevant à la fois du régime des travailleurs salariés et de celui des travailleurs indépendants, la décision de suppression du droit à la quote-part de conjoint séparé doit être prise par l'ONP et par l'INASTI.

⁹³ En effet, la décision du 25 août 2009, en cas d'application d'une prescription semestrielle, ne permettait pas de récupérer les sommes perçues en trop avant le 25 février 2009. Ainsi, les montants de GRAPA versés en janvier et février 2009 étaient prescrits.

En attendant que l'instruction des deux dossiers soit menée à leur terme, les services de paiement de l'Office décident de suspendre, à titre conservatoire, le paiement de la part de pension de conjoint séparé de Madame Porte à partir du mois de juillet 2010. Cet acte, visant à éviter un gonflement des paiements indus, n'a aucun effet interruptif sur les délais de prescription.

Le 18 août 2010, l'INASTI notifie à l'ex-mari le nouveau montant de sa pension de retraite de travailleur indépendant au taux d'isolé. En même temps, il donne ordre à l'ONP de récupérer auprès de l'ex-femme les montants indûment versés depuis le 1^{er} mars 2010. Toutefois, Madame Porte ne reçoit aucune décision ni aucun autre courrier de l'Institut national l'avisant que sa quote-part dans la pension de son ex-conjoint est supprimée.

Le 1^{er} octobre 2010, l'ONP revoit une première fois la situation de Madame Porte. La décision notifiée à cette date confirme la suppression de la quote-part de pension de retraite de conjoint séparé dans le régime des travailleurs salariés avec effet au 1^{er} mars 2010. La prescription semestrielle est appliquée aux paiements indus. Les sommes perçues en trop pour les mois d'avril, mai et juin 2010 s'élèvent à 1.374,84 euros. Le montant perçu à tort en mars 2010 est prescrit.

La lettre de l'ONP précise qu'une notification d'indu complémentaire sera prochainement adressée à Madame Porte dans le régime indépendant. C'est effectivement le cas le 3 novembre 2011, date à laquelle l'intéressée est avisée de ce que les sommes à récupérer dans ce régime s'élèvent à 841,64 euros. L'indu couvre la période du 1^{er} mars 2010 au 30 juin 2010 (4 mois).

Madame Porte rembourse immédiatement ce qui lui est réclamé, mais elle s'étonne quand même de constater que dans le régime salarié, trois mois de pension de conjoint séparé lui sont réclamés, alors que dans le régime indépendant, elle doit rembourser un mois de plus. Pourtant, la décision de récupération dans ce dernier régime lui est parvenue un mois après celle portant sur le régime salarié !

Elle demande au Médiateur de se pencher sur cette situation qui lui semble anormale.

Commentaires

Le divorce de Madame Porte est intervenu en février 2010. Il en découle que la quote-part de pension à titre de conjoint séparé n'est plus payable à partir du 1^{er} mars 2010. En application des dispositions légales en matière de recouvrement de paiements indus, les décisions rectificatives doivent intervenir dans les 6 mois, soit avant fin août 2010. En cas de notification plus tardive de la révision des droits, le délai de prescription sera dépassé et certains paiements indus ne pourront donc plus être réclamés.

La décision de l'ONP relative à la quote-part de pension dans le régime salarié est adressée à l'intéressée le 1^{er} octobre 2010, donc au-delà des 6 mois. Dès lors, les paiements indus intervenus avant le 1^{er} avril 2010 (soit le mois de mars 2010) sont prescrits.

La décision de récupération de la quote-part de pension dans le régime indépendant est notifiée par l'ONP à Madame Porte le 3 novembre 2010. On ne peut pas considérer la décision de l'INASTI du 18 août 2010 comme interrompant valablement la prescription, car les documents ont été adressés exclusivement à l'ex-mari et pas à l'épouse divorcée.

En effet, que prévoit la législation de pension des travailleurs indépendants en un tel cas ? L'article 36, § 2, alinéa 3 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 stipule que « la prescription est interrompue par la réclamation des paiements indus notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste ou par la décision rectificative dûment notifiée à l'intéressé par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ».

A défaut d'une décision de l'INASTI, c'est donc bien la lettre recommandée de l'ONP du 3 novembre 2010 qui a interrompu la prescription. La lettre de l'INASTI du 18 août 2010, envoyée à l'ex-époux, n'était pas notifiée à la personne concernée et ne provoquait donc pas la suspension.

Ceci implique que la récupération de l'indu dans le régime indépendant ne pouvait plus porter que sur la période de mai à octobre 2010. Comme la quote-part avait déjà été supprimée en fait dès juillet 2010, seuls les mois de mai et juin 2010 pouvaient faire l'objet d'un remboursement. Les paiements indus des mois de mars et avril 2010 étaient quant à eux définitivement prescrits.

Conclusion

L'INASTI a reconnu l'absence d'une notification en bonne et due forme portant sur la suppression de la quote-part de pension de Madame Porte.

Le service de pensions explique cette lacune par le fait que l'application informatique actuelle ne génère pas automatiquement une décision adéquate dans ce type de situations. Pour y pallier, il est donc nécessaire d'établir une notification manuelle.

Dans le cas présent, le bureau d'attribution compétent a omis de le faire. L'INASTI a décidé de rappeler à ses services le nécessité de notifier au conjoint divorcé la suppression de son droit à la quote-part de conjoint séparé, afin que les services de paiement de l'ONP puissent disposer d'une base légale correcte pour la récupération des sommes payés indûment, en particulier lorsque la notification de l'indu par lesdits services risque d'intervenir au-delà des 6 mois à compter de la date à partir de laquelle un indu a été créé.

Les paiements indus de mars et avril 2010, tombant hors du délai de prescription, ont été restitués à Madame Porte, soit une somme de 420,82 euros.

Cas n° 4 : La date de la demande vaut date d'interruption

Un pensionné résidant à l'étranger introduit une demande de pension plus de 10 ans après son 65ème anniversaire. L'interruption de la prescription intervient en principe à la date de cette demande, à condition que l'ordre de paiement renseigne la bonne date.

Dossier 19262

Les faits

Monsieur Borel, ancien travailleur indépendant, réside au Costa Rica depuis de nombreuses années. Lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans, en octobre 1999, il ne demande pas sa pension de retraite. En lieu et place de cette prestation, l'INASTI lui accorde d'office une pension inconditionnelle de travailleur indépendant prenant cours au 1^{er} novembre 1999.

L'intéressé introduit une demande de pension le 29 septembre 2010. Cette pension de retraite lui est accordée avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 1999 par décision datée du 21 décembre 2010.

Toutefois, étant donné que Monsieur Borel a arrêté son activité professionnelle à l'étranger seulement en octobre 2000, il ne peut prétendre au paiement de la pension qu'à partir du 1^{er} novembre 2000.

L'ordre de paiement de la pension est adressé à l'ONP le 1^{er} mars 2011 et exécuté le 16 mars 2011.

Commentaires

En application de la législation en vigueur (article 188 de la loi du 24 décembre 2002), le paiement des prestations se prescrit par 10 ans à compter du jour de leur exigibilité. Il en découle que les arriérés à payer doivent être limités aux 10 dernières années. L'ONP paie un solde de régularisation d'environ 12.000 euros, couvrant la période du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2011.

Pour le calcul des 10 ans, l'Office s'est basé sur la date de l'ordre de paiement de l'INASTI (1^{er} mars 2011).

Ce choix de l'acte interruptif de la prescription n'est pas conforme à la réglementation. En effet, selon l'article 188, alinéa 2 de la loi du 24 décembre 2002, la prescription est interrompue par une demande introduite par lettre recommandée auprès de l'ONP ou de l'INASTI pour les avantages dont l'Office assure le paiement.

Pour appliquer correctement le délai de prescription, les services de paiement de l'ONP ont donc absolument besoin de connaître la date de la demande qui a été à l'origine de la décision d'octroi.

Sur les ordres de paiement électroniques adressés à l'ONP, les indications relatives à la date d'interruption de la prescription décennale ne sont pas acceptées par le système ; pour de tels cas, il faut donc passer obligatoirement par le biais d'un ordre de paiement « papier ».

Conclusion

Nous avons demandé à l'ONP et à l'INASTI de résoudre dans un délai proche le problème de la mention de la date interruptive de la prescription décennale sur les ordres de paiement électroniques.

En attendant, nous avons pressé l'INASTI de veiller à ce que cette date soit systématiquement mentionnée sur des ordres de paiement « papier » spécifiques, afin que les services de paiement de l'ONP possèdent toutes les informations indispensables à l'exécution correcte de la décision.

Suite à notre médiation, l'INASTI a finalement accepté de prendre la date de la demande de l'intéressé du 29 septembre 2009 comme date de point de départ pour la prescription. L'INASTI établira un mandat de paiement rectificatif en vue de lui liquider les arriérés auxquels il a encore droit pour la période du 1^{er} novembre 2000 au 31 mars 2001.

Pension de survie et cohabitation légale

Limitation à une période de 12 mois du droit à la pension de survie pour le conjoint survivant marié depuis moins d'un an – Jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle – Prise en compte d'une période éventuelle de cohabitation légale préalable au mariage pour vérifier la condition de durée minimum de celui-ci – Pratiques administratives modifiées à l'ONP, à l'INASTI et au SdPSP.

Dans cette section, nous avons regroupé quelques commentaires de dossiers se rapportant à cette problématique.

Cas n° 1 : L'ONP tient compte dans ses décisions de pension de survie de la nouvelle jurisprudence depuis le 25 mars 2009. A notre demande, l'ONP a ajouté depuis 2011 un alinéa à ses formulaires pour permettre au conjoint survivant de signaler, le cas échéant, une période de cohabitation légale précédant le mariage.

Dossier 19709

Les faits

Madame Vanoost perd inopinément son mari le 5 mars 2010, le jour même de leur mariage. Ils vivaient déjà ensemble depuis plusieurs années.

La veuve introduit une demande de pension de survie de travailleur salarié le 8 mars 2010. La décision de l'ONP lui est notifiée le 22 septembre 2010. L'Office constate qu'il n'y a pas un an de mariage au moins. Il accorde donc une pension de survie temporaire de 1.350,25 euros par mois, payable pendant un an, soit du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011.

Etant donné que Madame Vanoost bénéficie d'allocations de chômage, auxquelles elle ne renonce pas, l'ONP ramène le montant de la pension de survie payable à 598,90 euros par mois, c'est-à-dire le montant de la GRAPA.

A partir du 1^{er} avril 2011, l'intéressée ne perçoit plus la pension de survie. Elle doit désormais se débrouiller avec les seules allocations de chômage et se demande si cette situation est conforme à la législation.

Commentaires

La législation de pension des travailleurs salariés⁹⁴ prévoit que la pension de survie n'est accordée que, si à la date du décès, le conjoint survivant était marié depuis un an au moins avec le travailleur décédé.

Ceci n'est pas le cas de Madame Vanoost : son époux est malheureusement mort subitement le jour de leur mariage.

Toutefois, la loi prévoit un certain nombre d'exceptions à la règle générale.

La durée d'un an de mariage n'est toutefois pas requise si une des conditions suivantes est remplie :

⁹⁴ Article 17 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967

- un enfant est né du mariage ou un enfant posthume est né dans les trois cents jours suivant le décès ;

- au moment du décès un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales ;

- le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage ou a été causé par une maladie professionnelle contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession, d'une mission confiée par le Gouvernement belge ou de prestations dans le cadre de l'assistance technique belge et pour autant que l'origine ou l'aggravation de cette maladie soit postérieure à la date du mariage.

Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, le conjoint survivant a droit à une pension de survie limitée à une période de 12 mois.

A l'occasion de l'examen de son dossier, Madame Vanoost a répondu à un questionnaire de l'ONP visant à identifier si elle répondait aux critères prévus dans la loi. Sur ce document, on lui demandait, conformément à la législation, de préciser si le décès était dû à un accident, s'il avait été causé par un accident de travail, si un enfant était né du mariage et si au moment du mariage un enfant était à charge pour lequel des allocations familiales étaient perçues. L'intéressée a répondu « non » à toutes ces questions.

L'ONP a donc pris la seule décision possible qui soit conforme à la réglementation : il a attribué à la veuve une pension de survie temporaire pour une durée d'un an.

Il y a toutefois une question que l'ONP n'a pas posée à Madame Vanoost : son mariage avait-il été précédé d'une période de cohabitation légale et la durée totale (cohabitation + mariage) était-elle supérieure à un an ? Cela aurait pu en effet modifier la décision. Pourquoi ?

Dans la législation de pension actuellement en vigueur dans les principaux régimes, il y a un lien entre mariage et droit du conjoint survivant à la pension de survie. Un concubinage ou une cohabitation légale n'ouvre aucun droit à ce type de prestation.

Toutefois, dans un arrêt datant du 25 mars 2009⁹⁵, 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 ouvert une brèche pour une ébauche de reconnaissance d'effets de droits à la cohabitation légale⁹⁶ sur le plan de la pension.

La Cour a certes confirmé que la 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.

⁹⁵ 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 :

« 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou conjointement, en ce que cet article n'accorde l'avantage de la pension de survie qu'au seul conjoint survivant marié depuis plus d'un an avec le travailleur décédé, sans accorder ce même droit au conjoint survivant marié depuis moins d'un an avec le travailleur décédé, bien qu'antérieurement au mariage et plus d'un an avant le décès, ces 2 personnes aient fait une déclaration de cohabitation légale ? »

⁹⁶ On entend par « cohabitation légale » la situation de vie commune de deux personnes ayant fait une déclaration écrite de cohabitation légale auprès de l'officier de l'état-civil, comme fixé à l'article 1476 du Code civil.

Il appartient en effet au législateur d'apprécier si une situation de cohabitation légale doit être prise en compte, ou pas, pour fixer les conditions auxquelles des personnes ont droit à une pension de survie.

Néanmoins, 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'abus⁹⁷.

La Cour Constitutionnelle conclut son arrêt 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.

Bien que juridiquement il n'y soit pas tenu⁹⁸, dans la pratique, l'ONP tient compte dorénavant du contenu de cet arrêt, ce qui est tout à son honneur⁹⁹.

Les demandes de pension de survie qui ont été introduites après le 25 mars 2009 et qui ont fait l'objet d'une décision négative pourront être revues, sur demande de la personne intéressée, avec effet rétroactif.

En attendant que la situation de cohabitation légale puisse être consultée dans le Registre national, il y a lieu de vérifier la situation familiale auprès de l'Officier de l'état-civil¹⁰⁰.

Dans le régime des travailleurs indépendants, il existe une disposition analogue à l'article 17 précité sous la forme de l'article 4 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967¹⁰¹. L'INASTI applique donc également dans ses décisions de pensions de survie le contenu de l'arrêt du 25 mars 2009.

97 Le mariage "in extremis" avec comme seule intention de faire bénéficier le conjoint survivant de la pension de survie.

98 En effet, la réponse de la Cour ne vaut pas « erga omnes », mais uniquement à l'égard des parties concernées par le litige qui a provoqué la question préjudicielle.

99 L'instruction n° 387 de l'ONP du 24 octobre 2011 officialise la nouvelle pratique, qui est d'application à partir du 25 mars 2009. Le service de pensions juge cette adaptation nécessaire, étant donné que de plus en plus de tribunaux du travail et de cours renvoient à cet arrêt.

100 Actuellement, la consultation directe de la situation de cohabitation légale dans le Registre national n'est pas encore possible.

101 « § 1er. Pour pouvoir prétendre à la pension de survie, sans préjudice des dispositions de l'article 8, le conjoint survivant doit remplir les conditions suivantes :

1° compter un an de mariage au moins avec le travailleur indépendant, sauf si un enfant est né de ce mariage, si au décès un enfant était à charge pour lequel un des conjoints percevait des allocations familiales ou si le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage ou a été causé par une maladie professionnelle contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession, d'une mission confiée par le Gouvernement belge ou de prestations dans le cadre de l'assistance technique belge et pour autant que l'origine ou l'aggravation de cette maladie soit postérieure à la date du mariage); (...)

Aux personnes qui pourraient se voir refuser la pension de survie parce qu'elles étaient mariées depuis moins d'un an avec leur partenaire, l'INASTI pose la question¹⁰² de savoir si préalablement à ce mariage, il y avait eu une déclaration de cohabitation légale.

S'il est constaté que cette condition est remplie, la pension de survie pourra être attribuée avec effet rétroactif au plus tôt au 1^{er} janvier 2000¹⁰³, pour autant bien entendu qu'il soit satisfait aux conditions de paiement et compte tenu du délai de prescription de 10 ans.

Conclusion

Afin de disposer de toutes les données nécessaires pour prendre une décision conforme à la législation et à la jurisprudence, l'ONP a accepté, à notre demande, de modifier le contenu du questionnaire adressé au conjoint survivant qui demande le bénéfice de la pension de survie.

Un alinéa y a été ajouté, de manière à ce que le veuf ou la veuve ait l'opportunité de signaler, le cas échéant, la période de cohabitation légale ayant précédé le mariage proprement dit, dans le cas où la durée de ce mariage est inférieure à 1 an.

Dans sa plainte, Madame Vanoost n'avait pas donné d'indications sur l'existence d'une éventuelle situation de cohabitation légale précédant son mariage. Nous l'avons dès lors invitée, si tel était le cas, de demander à l'ONP la révision de son dossier de pension de survie, en lui apportant les preuves adéquates.

A l'INASTI, cette question n'est pas reprise dans le « questionnaire ». L'INASTI interroge toutefois chaque ayant-droit dont le mariage n'a pas duré au moins un an au moment du décès.

Cas n° 2 : Le SdPSP tient compte de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle dans les décisions d'octroi de pension de survie à partir du 1^{er} avril 2011.

Dossier 19306

Les faits

En décembre 2010, Monsieur Decorte contacte le Médiateur car il s'estime victime d'une injustice qui dure depuis plusieurs années. En juin 2004, il a perdu son conjoint par suicide. Au moment de l'événement, ils étaient mariés depuis 8 mois. Le défunt était agent nommé dans un Service public fédéral.

Malgré les demandes légalement introduites, il n'a jamais pu obtenir le bénéfice de la pension de survie dans le régime du secteur public. La raison avancée par le SdPSP pour refuser la prestation était le fait que le mariage n'avait pas duré au minimum un an.

Monsieur Decorte trouvait cette décision d'autant plus dure à accepter que le suicide de son conjoint avait été directement causé par un harcèlement au travail.

¹⁰² La question n'est pas reprise dans le formulaire « questionnaire » parce que de telles situations ne se produisent que rarement.

¹⁰³ Arrêté royal du 14 décembre 1999 fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 1998 instaurant la cohabitation légale. La date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2000.

A partir du début 2011, il allait se retrouver avec des revenus limités (allocations de chômage) et se demandait s'il n'existait vraiment aucun moyen pour entrer en jouissance de la pension de veuf.

Commentaires

Monsieur Decorte a contracté mariage avec son conjoint le 31 octobre 2003. Ce dernier est décédé le 25 juin 2004. Le mariage a donc duré moins d'un an.

Après instruction du dossier, le SdPSP a décidé d'accorder une pension de survie temporaire pour une durée d'un an (du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005).

Mais dans les faits, cette pension n'a jamais été mise en paiement, car les revenus professionnels de Monsieur Decorte dépassaient, en 2004 et 2005, les limites autorisées.

La durée minimum d'un an de mariage a été définie par le législateur comme une condition sine qua non à l'octroi de la pension de survie au conjoint survivant d'un fonctionnaire dont la carrière a ouvert un droit à une pension du secteur public¹⁰⁴.

Les exceptions prévues à cette règle générale sont les suivantes¹⁰⁵ :

« La durée d'un an de mariage n'est toutefois pas requise si une des conditions suivantes est remplie :

- un enfant est né du mariage;
- au moment du décès, un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales;
- un enfant posthume est né dans les trois cents jours du décès;
- le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage ou a été causé par une maladie professionnelle contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, d'une mission confiée par le Gouvernement belge ou de prestations dans le cadre de l'assistance technique belge et pour autant que l'origine ou l'aggravation de cette maladie soit postérieure à la date du mariage. »

Monsieur Decorte considère que le suicide de son conjoint a été un « accident ». Il avance en effet le fait que sa mort a été directement liée à un harcèlement durable sur son lieu de travail.

La législation de pension ne précise nulle part ce qu'il faut entendre par « accident ».

Que dit alors la jurisprudence ? Un arrêt de la Cour du Travail de Bruxelles du 17 février 2010 renvoie à un autre arrêt de la même Cour du 26 octobre 1971 selon lequel un accident est un événement anormal et malheureux qui survient par force majeure ou par imprévoyance, ce qui suppose l'action soudaine d'une force externe dont la cause doit nécessairement être externe à l'organisme de la victime.

¹⁰⁴ Article 2, premier alinéa de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions

¹⁰⁵ Article 2, 2^{ème} alinéa, Ibidem

Selon la Cour du Travail, on renvoie ici à la notion d'accident telle que définie en son temps en matière d'accidents du travail. La Cour n'applique donc pas la législation des accidents du travail en tant que telle (la réglementation de pensions n'y renvoyant pas). Elle applique toutefois la jurisprudence de la Cour de Cassation, laquelle n'exige plus la présence d'une cause extérieure¹⁰⁶.

Compte tenu de cette jurisprudence, la question se pose de savoir si un suicide peut être assimilé à un accident.

Dans un arrêt du 2 novembre 1998 en matière d'accidents du travail¹⁰⁷, la Cour de Cassation a jugé qu'il peut y avoir suicide « non intentionnel » dans des situations dans lesquelles la victime se trouve dans un état psychique tel que l'on peut parler de « force irrésistible ». Dans des circonstances de stress extrême ou de harcèlement, le suicide peut être vu comme un accès de folie ou de dépression, ne constituant donc pas un acte réfléchi ou intentionnel.

Une discussion¹⁰⁸ a été entamée sur ce thème avec le SdPSP, mais a finalement été abandonnée, car au cours de l'enquête effectuée à l'occasion de cette plainte, deux éléments nouveaux sont apparus.

Le 15 mars 2011, suite à une question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance de Liège¹⁰⁹, un arrêt de la Cour Constitutionnelle¹¹⁰ a jugé discriminatoire le refus de tenir compte de la durée de la cohabitation légale ayant précédé le mariage aux fins de vérifier la condition de la durée minimum du mariage, et par suite de l'existence du droit à la pension de survie illimitée.

Suite à cet arrêt, les instructions ont été données aux bureaux d'attribution du SdPSP pour adapter leurs décisions à la nouvelle jurisprudence¹¹¹. A partir du 1^{er} avril 2011 (premier jour du mois suivant celui de l'arrêt), la pension de survie du secteur public devra être accordée sans limitation de temps si la durée minimum d'un an de mariage est atteinte par addition de la durée effective du mariage et des périodes de cohabitation légale l'ayant précédé.

Cette nouvelle pratique administrative vaut aussi bien pour les dossiers actuellement traités que pour les dossiers déjà clôturés.

¹⁰⁶ Cour de Cassation, 28 mai 1979, Pas., 1979, I, p. I.111 avec les conclusions du Ministère public et Cour de Cassation, 24 octobre 1988, Pas., 1989, I, n° 107

¹⁰⁷ Cour de Cassation, 2 novembre 1998, RG S 980041 N, non publié

¹⁰⁸ De ce début de discussion, nous avons pu néanmoins dégager quelques éléments qui, bien que devant être encore approfondis, sont intéressants à relever

Le SdPSP ne rejette pas a priori la possibilité qu'il puisse exister une forme de suicide « involontaire » pouvant être assimilé à un accident. La jurisprudence en la matière n'est pas encore très développée. Quand elle existe, elle s'appuie toujours, dans chaque cas pris séparément, sur l'avis d'experts.

Selon cette jurisprudence, un suicide est « involontaire » lorsqu'il peut être établi que l'état psychique de la personne juste avant le suicide est tel qu'elle a perdu tout libre arbitre et qu'elle n'a plus d'autre choix que de se suicider.

Dans le cas d'espèce, le SdPSP nous a précisé que le dossier de pension en sa possession ne contenait aucun élément probant permettant de considérer le suicide du conjoint de Monsieur Decorte comme un accident.

¹⁰⁹ La question préjudicielle était posée en ces termes :

« L'article 2, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou conjointement, en ce qu'il limite le bénéfice de la pension de survie permanente au seul conjoint survivant marié depuis plus d'un an et qu'elle exclut de son bénéfice le conjoint survivant marié depuis moins d'un an bien que les conjoints aient été préalablement liés par un contrat de cohabitation légale ? »

¹¹⁰ Cour Constitutionnelle, arrêt n° 39/2011, 15 mars 2011

¹¹¹ SdPSP, Etudes Juridiques, Note du 14 avril 2011

Pour les « anciens » cas, l'examen sera rouvert et une décision rectificative éventuellement notifiée sur demande expresse des personnes intéressées. Quelle que soit la date de la demande, la prise de cours de la pension de survie sera fixée au 1^{er} avril 2011.

En ce qui concerne le dossier de Monsieur Decorte, ce dernier nous a fait savoir qu'une cohabitation légale (depuis le 6 octobre 2000) avait bien précédé son mariage (contracté le 31 octobre 2003).

Le total de ces périodes étant supérieure à un an, nous l'avons invité à demander la révision de son dossier au SdPSP.

Conclusion

L'intéressé a introduit une nouvelle demande de pension de survie le 18 juillet 2011. Le SdPSP a réexaminé sa situation et le 29 septembre 2011 lui a accordé la pension avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2011. Le montant allouable à cette date s'élève à 1.302,13 euros par mois.

Cette pension n'est toutefois pas payable intégralement, car Monsieur Decorte bénéficie simultanément d'allocations de chômage. Le montant de pension doit donc être limité à celui du taux de base de la GRAPA, soit 635,53 euros par mois. Le premier paiement mensuel a été effectué en octobre 2011. Les arriérés ont été versés quelques semaines plus tard.

Il est à noter que Monsieur Decorte bénéficiera de ce régime spécial (cumul entre pension de survie limitée et allocation de chômage) pendant un an maximum, soit jusque fin mars 2012. A partir d'avril 2012, il devra faire un choix entre sa pension de survie complète et son allocation de chômage.

Conclusion générale

La législation de pension des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et du secteur public prévoit que la pension de survie est octroyée au conjoint survivant¹¹². Les personnes qui sont liées par une déclaration de cohabitation légale sont exclues du bénéfice de cet avantage par le législateur.

Pour avoir droit à la pension de survie, le mariage doit avoir duré un an au minimum.

La Cour Constitutionnelle a décidé en réponse à deux questions préjudicielles distinctes (une dans le régime des salariés, une dans le régime du secteur public) que le fait de ne pas prendre en compte la durée de la cohabitation légale lors du contrôle de la durée du mariage était une discrimination.

La réponse de la Cour ne vaut pas « erga omnes ».

Néanmoins, la juridiction qui a posé la question préjudicielle, comme toute autre juridiction qui rend une décision dans la même affaire (par exemple en degré d'appel) doit, pour la solution du litige à l'occasion duquel la question préjudicielle a été posée, se conformer à la réponse que la Cour a donnée à cette question¹¹³.

¹¹² Dans le secteur public est également prévue une pension de survie pour le conjoint divorcé.

¹¹³ http://www.const-court.be/fr/presentation/presentation_competences.html

Les juges d'autres affaires ne peuvent pas non plus faire fi de l'arrêt. S'ils sont d'accord avec la position de la Cour Constitutionnelle, ils appliquent alors la jurisprudence. S'ils ne sont pas d'accord avec le point de vue adopté par la Cour, ils doivent alors lui adresser une (nouvelle) question préjudicielle. Il est très peu probable que dans un tel cas la Cour revienne sur son arrêt précédent. Les conséquences d'un arrêt pris à la suite d'une question préjudicielle sont donc plus importantes qu'à première vue.

Les trois grands régimes de pensions appliquent la réponse de la Cour Constitutionnelle. Lors de la vérification de la durée du mariage, ils tiennent compte de la durée de la période de cohabitation légale qui a immédiatement précédé le mariage.

Si les services de pensions traitaient les dossiers d'une autre manière¹¹⁴, les tribunaux du travail appliqueraient à nouveau, dans chaque cas individuel qui leur serait soumis, l'arrêt de la Cour Constitutionnelle.

La date à laquelle cette nouvelle pratique administrative est appliquée par les trois grands services de pensions n'est toutefois pas la même. Cela pourrait conduire à une situation où une même personne s'ouvrirait le droit à la pension de survie dans un régime et pas dans un autre.

Une initiative législative pourrait ici y remédier. L'arrêt de la Cour Constitutionnelle peut, pour le futur et dans le cadre de la réforme des pensions de survie, être intégré dans les nouveaux textes légaux.

¹¹⁴ Aussi longtemps que la législation n'a pas été mise en conformité avec l'arrêt de la Cour Constitutionnelle

Plaintes à caractère général et demandes d'informations

Parmi les requêtes qui nous parviennent, il y en a encore toujours certaines que nous ne pouvons instruire. Celles-ci sont renvoyées ou transmises à l'organisme ou au service le plus approprié. Parfois, il arrive que nous ne soyons pas compétents mais qu'en outre il ne soit pas possible de les renvoyer ou de les transmettre.

Nous examinons plus loin un exemple de cette dernière catégorie : un impôt allemand sur un avantage provenant de l'Allemagne.

Dans ce chapitre, ces plaintes sont réparties en 3 catégories :

- les plaintes à caractère général qui portent sur la politique, au sens large, menée en matière de pensions ;
- les demandes d'informations ;
- les plaintes que nous ne pouvons renvoyer ni transmettre.

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 cette 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 l'objet de 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.

Les besoins d'informations

Une majorité d'appels téléphoniques concerne 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. La transmission ne s'effectue pas sans l'accord de l'intéressé s'il existe le moindre risque d'atteinte à la sphère de la vie privée. Les questions portant sur d'autres matières sont transférées aux administrations compétentes.

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 leur charte de l'utilisateur, 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 5 ci-après). A titre d'exemple, l'ONP prévoit notamment des délais plus courts que ceux prévus par la Charte de l'assuré social.

Par ces engagements, les services de pension vont donc 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 ayons invités à contacter directement les services de pensions par téléphone ou que nous ayons transmis leurs demandes écrites d'informations.

Autres requêtes

Ces plaintes ne relèvent pas des deux catégories précédentes. Le pensionné est toutefois confronté à un problème réel, et ne sait généralement pas où s'adresser.

Traitement par le Collège

Le Médiateur recherchera un maximum d'information sur le problème posé. A cette fin, il actionne tous ses contacts, belges et étrangers. Sur la base de l'information obtenue, il peut malgré tout informer l'intéressé du contexte général dans lequel il se trouve, voire lui renseigner l'une ou l'autre adresse utile.

Un exemple

Prélèvement d'un impôt par le fisc allemand sur des pensions allemandes payées à des pensionnés anciens travailleurs obligatoires (durant la seconde Guerre mondiale) résidant en Belgique

Selon la loi allemande d'impôt sur le revenu, revue en 2009, les titulaires d'une prestation de l'assurance pension allemande sont redevables d'un impôt sur ce revenu avec effet rétroactif jusqu'en 2005. Ceci s'applique également aux personnes qui résident à l'étranger, pour autant que le droit au recouvrement d'impôt soit reconnu à l'Allemagne par la Convention visant à prévenir la double imposition.

Il en résulte que les intéressés doivent introduire une déclaration fiscale et doivent, en vertu de l'obligation fiscale limitée¹¹⁵, subir un prélèvement de 17 %. Si 90 % au moins du revenu total (mondial) est soumis à l'impôt sur le revenu allemand, les personnes concernées peuvent demander à être soumises à l'obligation fiscale illimitée. Dans ce cas, il est possible de bénéficier de réductions d'impôt et d'avoir droit à des avantages fiscaux liés à la situation personnelle ou familiale.

A l'origine, lors de la révision en 2009 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu, il n'a pas été tenu compte des cas des pensions accordées aux victimes du nazisme.

Le 27 octobre 2011, le Parlement fédéral allemand (Bundestag) a décidé d'apporter des adaptations à la loi relative à l'impôt sur le revenu et d'exonérer de cet impôt les victimes du régime nazi. Le 25 novembre 2011, le Conseil fédéral (Bundesrat) a avalisé la modification déjà adoptée par le Bundestag.

Beaucoup de Belges qui ont été employés en Allemagne dans le cadre du travail obligatoire pendant les années de guerre ont été contraints de travailler pour une entreprise allemande ou dans l'agriculture allemande, obtiennent pour cette période une pension allemande. Pour le travail presté, ils recevaient parfois un peu d'argent, souvent il s'agissait seulement d'avantages en nature. Toutefois, des cotisations sociales allemandes ont été versées pour ces travailleurs.

Les Belges qui avaient effectué un travail obligatoire en Allemagne ont subitement reçu de ce pays des déclarations fiscales et des calculs d'imposition en 2011.

Nombre d'entre eux n'ont pas admis que, sans crier gare, ils soient soumis au paiement d'un impôt, en plus avec effet rétroactif jusqu'en 2005, et ne savaient pas immédiatement vers qui se tourner pour poser leurs questions.

Le Médiateur pour les Pensions a reçu diverses plaintes portant sur cette problématique de la part de Belges qui ont effectué un travail obligatoire en Allemagne. Ils se plaignaient non seulement du fait de devoir payer des impôts, mais en outre du fait que les documents originaux étaient rédigés en Allemand, langue que certains d'entre eux ne maîtrisaient pas.

Enfin, les commentaires dans les médias faisant suite à la modification légale votée le 25 novembre 2011 par le Bundesrat, n'ont pas fait preuves d'une grande exactitude et n'ont pas aidé à clarifier cette affaire.

Le Médiateur pour les Pensions n'est pas compétent pour traiter des plaintes portant sur des pensions allemandes et encore moins sur la fiscalité allemande. Il a toutefois pris contact avec l'Ambassade d'Allemagne en Belgique et avec

¹¹⁵ Selon le § 1^{er}, 4^{ème} alinéa de la loi d'impôt sur le revenu (Einkommensteuergesetz – EstG), les personnes qui n'ont pas de domicile en Allemagne et qui n'y séjournent pas habituellement mais qui perçoivent certains revenus allemands conformément aux dispositions de l'article 49 EstG, sont soumis à l'obligation fiscale limitée.

le Service des Finances allemand. Grâce aux informations récoltées, il a pu apporter aux pensionnés qui l'avaient contacté, outre une écoute attentive, des informations de base. Il leur a expliqué auprès de qui (à savoir le Finanzamt Neubrandenburg) ils pouvaient obtenir de plus amples informations (fonction d'orientation).

Cette affaire a fait pas mal de bruit en Belgique ainsi que dans les pays voisins. Il y a eu une concertation diplomatique avec plusieurs ministres des Finances dont le Ministre belge des Finances. Plusieurs questions parlementaires ont également été posées au Ministre des Pensions concernant cette problématique.

Le Médiateur pour les Pensions continue également à recevoir des plaintes à ce propos. Suite aux contacts diplomatiques qui avaient eu lieu, il a transmis les informations qu'il possédait aux Ministres belges des Pensions et des Finances.

Quelle est la situation actuelle (fin février 2012) ?

Pour le moment sont exonérées d'impôt les pensions des victimes de persécutions national-socialistes au sens du § 1^{er} de la loi fédérale allemande relative à l'indemnisation des victimes des persécutions national-socialistes (Bundesentschädigungsgesetz – BEG). Par le § 3 n° 8a de la loi d'impôt sur le revenu, les pensions de la sécurité sociale des intéressés sont exonérées d'impôt avec effet rétroactif. Les anciens travailleurs forcés entrent également en ligne de compte pour cette exonération s'ils sont reconnus comme victimes du nazisme au sens du § 1^{er} du BEG.

Selon le site web de l'Ambassade d'Allemagne¹¹⁶, les bénéficiaires de pensions exonérées d'impôt ne sont en principe plus obligés par le bureau des contributions Finanzamt Neubrandenburg de remplir une déclaration fiscale. Dans de tels cas, le fisc allemand cherche par lui-même si les intéressés sont listés dans leur système informatique ou sont connus auprès la Deutsche Rentenversicherung Rheinland à Dusseldorf.

Mais, ainsi qu'il apparaît de la réponse du Ministre des Pensions à des questions parlementaires à la Commission des Affaires sociales du 31 janvier 2012¹¹⁷, il y aurait environ 2.500 cas dans le monde (plus ou moins 10 %) qui ne seraient pas listés suite à un défaut technique.

Celui qui ne figure pas sur les listes allemandes est vu comme un simple contribuable et n'obtient pas d'exonération, et ce, même s'il a effectué réellement un travail forcé.

En conséquence, certains parmi les 11.070 Belges qui touchaient une petite pension allemande comme ancien travailleur forcé ou comme veuve, ont encore reçu, en janvier 2012, des lettres du fisc allemand les invitant à régler l'impôt.

¹¹⁶ http://www.brussel.diplo.de/Vertretung/brussel/fr/06_20B_C3_BCrgerservice_20_28Konsulat_29/Rente/Seite__Rentenleistungen__Zwangsarbeiter.html

¹¹⁷ Commission des Affaires Sociales, 31 janvier 2012, réponse du Ministre des Pensions aux questions combinées de Madame Sonja Becq sur « les pensions étrangères » (n° 8178) et de Monsieur Wouter De Vriendt sur « les pensions de guerre allemandes » (n° 9046), Compte rendu intégral, CRIV 53 COM 382, p. 1-3

Ils peuvent introduire une réclamation. Entretemps, le site portail du SPF Finances, a mis à leur disposition des formulaires permettant de solliciter une exonération d'impôt sur les pensions allemandes des anciens travailleurs forcés.

Le Ministre des Pensions a précisé en réponse aux questions parlementaires précitées que dans une première phase, on tentait de dresser une liste des victimes de la guerre, pouvant servir de référence pour l'Allemagne. La concertation diplomatique a pour objectif de convaincre les autorités allemandes que la liste des victimes de la guerre, utilisée par la Belgique, pourrait aussi être utilisée par l'Allemagne. De cette manière, propose le Ministre des Pensions, toutes les personnes qui sont victimes de la guerre, au sens de la loi de 1953, pourraient être aidées. Cela concernerait donc également ceux qui risquent de passer à travers les mailles du filet.