

Recommandation générale : définir clairement la distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement d'une pension

Dans ce chapitre, l'Ombudsman aborde les plaintes de plusieurs travailleurs salariés pour lesquels une mention se trouvant dans la notification de la décision de pension n'a pas été honorée. En effet, plusieurs salariés ont constaté, lors de la réception de la notification de leur pension de salarié, que celle-ci n'était pas mise en paiement parce qu'ils n'avaient pas encore renvoyé leur déclaration relative à la reprise ou au maintien de l'exercice d'une activité professionnelle et/ou à la perception de revenus de remplacement pendant leur retraite (modèle 74), mais que leur pension serait payée lorsqu'ils auraient complété et renvoyé ce document et rempli les conditions de paiement. Le non-respect de ce qui était mentionné sur la décision de pension était le résultat du changement de la législation intervenu à la fin de 1995 (le législateur a introduit un article 3bis dans l'AR n° 50 à la fin de 1995, qui stipule que la pension d'un salarié ne devient exigible que lorsqu'une pension est effectivement payée pour la première fois), ce qui peut être interprété comme signifiant que, dorénavant, non seulement un modèle 74 doit être rempli, mais aussi qu'une nouvelle demande de pension devait être introduite. Etant donné qu'après une nouvelle demande de pension, le paiement ne peut intervenir qu'à partir du mois suivant celui de la demande, la pension ne peut plus être payée rétroactivement selon cette interprétation.

Comme, encore durant une longue période après ce changement de réglementation, le SFP n'a pas appliqué cette nouvelle interprétation, il n'a pas non plus modifié la motivation de ses notifications de pension conformément à cette nouvelle interprétation, le Médiateur pour les Pensions plaide pour que :

- *en ce qui concerne les retraités qui ont été informés à l'époque qu'il suffisait de renvoyer le modèle 74 pour que leur pension soit payée, il honore son engagement. En d'autres termes, pour ces pensionnés, le retour du modèle 74 indiquant que toute activité professionnelle non autorisée a cessé, doit être considéré comme suffisant et la pension doit donc être payée à partir de la date de cette cessation d'activité, et ceci par analogie au résultat d'une médiation dans un dossier francophone ;*
- *pour les retraités qui renvoient le modèle 74 après la date prévue dans le courrier (le texte actuel de la notification exige que le modèle 74 soit renvoyé dans les 3 mois), cette date de renvoi soit considérée comme la date à laquelle une demande légalement valable a été introduite ;*
- *dans le futur (après que le texte sur la notification ait été adapté et tant que le législateur n'a pas uniformisé la terminologie), le SFP maintienne sa pratique actuelle (c'est-à-dire de rendre la pension payable à partir du mois suivant la nouvelle demande). Dans ce cas, l'information dispensée au pensionné aura ainsi été correcte.*

Plus généralement, l'Ombudsman recommande au législateur de définir clairement la distinction entre les conditions d'octroi et conditions de paiement des pensions ainsi que les conséquences qui y sont liées en uniformisant la terminologie utilisée à cette fin. En effet, l'article 3bis de l'AR n° 50 utilise la formulation « prennent cours effectivement », alors qu'à d'autres endroits de la réglementation sur les pensions des salariés, les termes « octroyer » et « mettre en paiement » sont utilisés.

Les faits

Dans le courant du mois de novembre 2020, M. Janssens s'est adressé au Service de Médiation Pensions car il n'était pas d'accord avec la décision qu'il avait reçue du Service fédéral des Pensions. Il précise l'objet et la raison de son désaccord : « *En 2007, après avoir atteint l'âge de la retraite, j'ai demandé au Service fédéral des pensions une pension de retraite belge, car j'avais vécu et travaillé en Belgique pendant plusieurs années. Comme je travaillais encore, au moment où j'ai introduit ma demande aux Pays-Bas, où je vivais à nouveau, on m'a dit que je ne recevrais pas encore de pension de retraite belge, mais que je l'obtiendrais seulement après avoir cessé de travailler. Apparemment, lorsque j'ai cessé de travailler en janvier 2013, j'aurais dû en refaire la demande, mais je ne l'ai pas fait. En faisant le ménage, je suis retombé sur des documents belges et j'ai refait une demande en février 2020. Cependant, je n'ai jamais reçu la réponse du service belge datée du 4 mars 2020. En mai 2020, je me suis à nouveau renseigné et après avoir reçu une copie de la lettre du 4 mars, il est apparu que la nouvelle demande ne devait pas être faite par moi directement, mais désormais par l'intermédiaire de la Sociale Verzekeringsbank aux Pays-Bas. Cette démarche a été immédiatement faite et approuvée par le Service fédéral des pensions en juin. Il m'a été signalé que je recevrais une pension de retraite belge à partir de juillet 2020* ».

M. Peeters, lui aussi, a contacté le Médiateur pour les Pensions avec une plainte similaire et lui a confié ce qui suit : « *En 2005, j'ai atteint l'âge de 65 ans. Après ma demande, ma pension de retraite en tant que salarié a été examinée et une décision m'a été envoyée. Comme je travaillais encore en Italie, j'ai été informé que cette pension ne serait pas payée. Ayant cessé toute activité professionnelle fin décembre 2019, j'ai introduit une nouvelle demande le 17 février 2020. Cependant, j'ai été informé de ce que, comme je restais en Italie, je devais introduire ma demande auprès de l'INPS¹, ce que j'ai fait le 15 juin 2020. Cependant, l'INPS a refusé d'accepter ma demande de pension. Par conséquent, je ne peux pas recevoir de pension pour les années durant lesquelles j'ai travaillé en Belgique, et encore moins rétroactivement* ».

Commentaires

La législation sur les pensions des travailleurs salariés stipule à l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés: « *Sauf dans les cas et sous les conditions déterminées par le Roi, la pension de retraite et la pension de survie ne sont payables que si le bénéficiaire n'exerce pas d'activité professionnelle et s'il ne jouit pas d'une indemnité pour cause de maladie, d'invalidité ou de chômage involontaire, par application d'une législation de sécurité sociale belge ou étrangère, ni d'une allocation pour cause d'interruption de carrière, de crédit-temps ou de réduction des prestations, ni d'une indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle.*».

En outre, 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 stipule au Chapitre X - Conditions de paiement : « *Pour l'application des articles 10 et 25 de l'arrêté royal n° 50 et l'article 3 de la loi du 20 juillet 1990 et l'article 5 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 il faut entendre par activité professionnelle toute activité susceptible de produire, selon le cas, un revenu visé à l'article 23, § 1er, 1°, 2° ou 4°, ou à l'article 228, § 2, 3° ou 4°, 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. (...) Le bénéficiaire d'une pension est autorisé à partir du 1er janvier de l'année civile au cours de laquelle il atteint un des âges visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 et aux conditions reprises au présent paragraphe : à exercer une activité professionnelle régie par la législation relative aux contrats de louage de travail, ou par un statut légal ou réglementaire analogue, pour autant que le revenu professionnel brut payé durant l'année civile, à l'exception du double pécule de vacances et des arriérés concernant les primes et rémunérations visés à l'article 171, 5°, b, d et e du Code des impôts sur les revenus, ne dépasse pas [24.540,00 EUR] par année civile. (...) Les revenus professionnels du bénéficiaire d'une pension de retraite ne sont plus soumis à la moindre limitation, si, à la date de prise de cours de sa première pension de retraite belge, il prouve une carrière d'au moins 45 années au sens de l'article 4, § 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 et dans tous les cas, à partir du 1er janvier de l'année civile au cours de laquelle il atteint l'âge visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996.* ».

En termes simplifiés, on peut donc dire qu'une pension peut être octroyée malgré le fait que le pensionné exerce une activité professionnelle non autorisée, mais que, dans ce cas, la pension octroyée n'est pas payable.

¹ C'ad le service des pensions italien.

Examinons maintenant chronologiquement la situation des deux plaignants.

Le 30 novembre 2006, conformément à la réglementation européenne, M. Janssens a demandé, par l'intermédiaire du service néerlandais des pensions² compétent, à percevoir sa pension belge à partir du 1er mai 2007.

Le 14 juin 2007, le Service fédéral des pensions l'a informé du fait qu'à partir du 1er mai 2007, il aurait droit à une pension de retraite belge en tant que salarié, d'un montant annuel brut de 4.590,32 euros. Dans cette décision, le Service fédéral des pensions l'a également informé de ce que :

VOTRE PENSION BELGE NE SERA PAS ENCORE *PAYÉE* ETANT DONNÉ QUE L'OFFICE DOIT VÉRIFIER SI VOUS RÉPONDEZ AUX CONDITIONS DE PAIEMENT. À CET EFFET, IL EST NECESSAIRE QUE VOUS RENVOYIEZ AUSSI RAPIDEMENT QUE POSSIBLE LE FORMULAIRE MOD. 74 CI-JOINT.

Le 12 juillet 2007, à la demande du Service fédéral des Pensions, M. Janssens lui retourne le formulaire modèle 74 qu'il a complété, à savoir la déclaration d'activité professionnelle.

- a) Avez-vous cessé ou allez-vous cesser toute activité professionnelle ?
 OUI à partir de / / (date) – (complétez le d)
 NON (complétez le b)
- b) À partir de **01 / 05 / 2007** continuer ou reprendre une activité professionnelle.
Cette activité est exercée
 Comme TRAVAILLEUR SALARIÉ (ouvrier, employé ou fonctionnaire) chez
(nom et adresse de l'employeur)
.....
.....
.....
.....
J'ai informé mon employeur par lettre recommandée le / / (date) que je bénéficie d'une pension à partir du / / (date).
 En qualité de TRAVAILLEUR INDÉPENDANT ou AIDANT
 En UNE AUTRE QUALITÉ (par ex. mandat, charge, office, ...)
 En qualité d'AUTEUR d'OEUVRES SCIENTIFIQUES
 En qualité de RÉALISATEUR de CRÉATIONS ARTISTIQUES
(complétez le c)
- c) Que les revenus de cette activité professionnelle
 seront LIMITÉS
 NE seront PAS LIMITÉS
aux plafonds fixés par la loi. Pour plus d'explications, référez-vous au formulaire 'Pension, activité professionnelle et prestations sociales' qui vous a été envoyé précédemment.

Dès réception de ce formulaire, le SFP l'informe le 9 août 2007 que cette déclaration empêche le paiement de sa pension et qu'il lui suffit de renvoyer le formulaire modèle 74 au Service fédéral des pensions s'il cesse son activité professionnelle non autorisée.

² Il vivait aux Pays-Bas à ce moment. Il s'agit de SVB, Sociale Verzekeringsbank.

Mes services ont reçu les déclarations par lesquelles vous m’informez que vous exercez une activité professionnelle.

Comme vous l’avez déclaré, cette activité empêche le paiement de votre pension.

Si vous cessez ultérieurement cette activité ou si vous exercez une autre activité professionnelle, veuillez renvoyer le formulaire ci-joint, complété et signé, à l’Office national des pensions, Service du contrôle, Tour du Midi - 1060 Bruxelles.

Le 13 février 2020, M. Janssens contacte par courrier le SFP pour demander de lui payer sa pension. En annexe, il envoie (comme demandé par le Service fédéral des Pensions à l’époque) le modèle 74, dans lequel il déclare avoir cessé toute activité professionnelle le 2 mai 2013.

Le 4 mars 2020, le SFP l’informe :

Si vous souhaitez que vos droits à pension belges soient examinés, vous devez introduire une demande auprès de l’institution de retraite néerlandaise SVB. Ce dernier nous enverra votre demande et les formulaires de liaison.

Cette procédure s’applique à tous les États membres de l’Espace économique européen, à la Suisse et à tous les pays avec lesquels la Belgique a conclu un accord bilatéral.

M. Janssens fait ce que le Service fédéral des pensions lui a demandé : il introduit une demande de pension aux Pays-Bas.

Le 6 juillet 2020, le SFP reçoit le formulaire E202³ de l’institution de retraite néerlandaise compétente.

Étant donné que ce formulaire indique la date de demande de 2006, le SFP demande à l’institution de retraite néerlandaise concernée d’indiquer la date exacte de la demande. Le 22 juillet 2020, cette institution précise que la demande doit être située entre le 15 et le 22 juin 2020.

Le 1er septembre 2020, le Service fédéral des pensions envoie sa décision à M. Janssens. Il bénéficie d’une pension mensuelle brute de 473,20 euros ... à partir du 1er juillet 2020.

Le service de médiation pour les pensions n’étant pas d’accord avec cette décision, a demandé des informations supplémentaires au SFP.

Les questions de l’Ombudsman étaient double.

Tout d’abord, l’Ombudsman a demandé le paiement de la pension de M. Janssens à partir du 1er mai 2013⁴, c’est-à-dire le premier jour du mois de la cessation de toute activité professionnelle non autorisée, car il ressortait des informations transmises par le Service fédéral des Pensions à l’intéressé à l’époque que le retour du modèle 74 était la condition à remplir pour que la pension devienne exigible.

En effet, même après la modification législative de l’article 3bis de l’arrêté royal n° 50 par l’article 113 de la loi du 20 décembre 2015, le SFP a continué à faire la distinction entre conditions de paiement et conditions d’octroi (et donc une incertitude subsistait quant à l’interprétation de cet article).

A titre subsidiaire – au cas où le SFP ne répondrait pas à sa demande de médiation –, l’Ombudsman a demandé pour quelle raison la pension n’a pas été mise en paiement au moins à partir du 1er mars 2020 (soit le premier jour du mois suivant sa demande écrite du 13 février 2020).

3 Formulaire de liaison européen pour l’échange de données d’identification et de demande entre les États membres.

4 Il a été demandé que la pension soit payable à partir du 1er mai 2013 (et non du premier jour du mois suivant l’arrêt de l’activité) car le 1er mai est un jour férié et le plaignant n’avait donc de facto plus travaillé en mai 2013.

Le Service fédéral des Pensions a répondu qu'en application de l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50, une pension ne peut être considérée comme ayant pris cours que si elle a été payée pour la première fois. Etant donné qu'en raison de l'exercice d'une activité professionnelle non autorisée, la pension qui a été octroyée n'a pas été payée, le SFP a considéré que la pension n'avait donc jamais pris cours.

De ce fait, le Service fédéral des Pensions a fait valoir que, puisque la pension n'avait jamais pris cours, une nouvelle demande était nécessaire.

En effet, la législation belge en matière de pensions prévoit d'une part, qu'une pension de retraite (sous réserve d'un certain nombre d'exceptions légalement prévues) ne peut être octroyée que si une demande valide en ce sens est introduite et, d'autre part, que, si la demande est introduite après l'âge de la retraite, la date de prise de cours de cette pension est fixée au premier jour du mois suivant la nouvelle demande.

Sur la base de la nouvelle date de demande auprès de la Sociale Verzekeringsbank (SVB : institution de pension néerlandaise), le Service Fédéral des Pensions a donc fixé la date de début du droit au 1er juillet 2020, c'est-à-dire le premier jour du mois suivant la date de la nouvelle demande auprès de la SVB.

La deuxième question a cependant reçu une réponse positive : le SFP a considéré la lettre de M. Janssens du 13 février 2020 comme date de la demande, de sorte que, selon le raisonnement du SFP, sa pension pouvait prendre effet le 1er mars 2020.

Une nouvelle décision accordant à M. Janssens une pension belge à partir du 1er mars 2020 lui a donc été envoyée.

La réponse à la première question appelait encore une réaction.

En effet, la législation belge sur les pensions stipule également que, pour les personnes résidant à l'étranger, une demande introduite après l'âge de 65 ans est réputée avoir été introduite le jour du 65ème anniversaire⁵. On peut donc dire que la pension belge peut alors commencer à courir à partir du premier jour du mois qui suit ce 65ème anniversaire.

Sur la base de la lecture littérale de cette disposition légale, l'Ombudsman a demandé au Service fédéral des pensions de reconsidérer celle-ci avec une date d'effet au 1er mai 2007 (octroi) et, compte tenu de la déclaration de cessation d'activité professionnelle, de verser la pension à partir du 1er juin 2013.

Cependant, le Service fédéral des pensions a fait savoir qu'il ne pouvait souscrire à cette analyse. Selon son interprétation de l'article 18bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, cet article s'applique aux personnes qui introduisent une première demande, de sorte qu'elles ne sont pas désavantagées par rapport aux personnes qui résident en Belgique et qui font l'objet d'une enquête d'office sur les droits à pension à l'âge de 65 ans (ce qui n'est pas le cas si l'on réside à l'étranger puisque le service des pensions ne dispose pas d'adresses à l'étranger auxquelles le questionnaire de l'enquête d'office peut être envoyé).

Étant donné que, dans le cas de M. Janssens, une enquête a déjà été menée à l'âge légal de la retraite, le Service fédéral des Pensions a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer cet article en l'espèce.

Le Service de Médiation Pensions ne disposant d'aucun pouvoir de contrainte a dû conclure à ce moment-là que sa médiation sur ce point n'avait pas abouti.

L'intéressé en a été informé et son attention a été attirée sur le fait qu'il pouvait toujours introduire un recours auprès du Tribunal du Travail compétent contre la décision du Service fédéral des Pensions de ne verser sa pension qu'à partir du 1er mars 2020 (voir ci-dessous).

Le 7 avril 2021, le Tribunal du Travail d'Anvers (section Tongeren) a rendu un jugement dans lequel la décision attaquée a été réformée en ce sens que le droit de M. Janssens prend bien cours au 1er mai 2007, mais qu'il n'a droit au paiement des arriérés de pension qu'à partir du 1er janvier 2013,

5 Art. 18bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 : « Sans préjudice des dispositions des règlements du Conseil des Communautés européennes et des conventions de réciprocité auxquelles la Belgique est partie, les personnes résidant à l'étranger doivent introduire leur demande par lettre recommandée à la poste adressée directement à l'Office national des Pensions. La demande de pension de retraite de personnes qui ont atteint l'âge de la pension tel qu'il est visé aux articles 2, § 1er, et 3 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, est censée avoir été introduite le 1er jour du mois au cours duquel elles ont atteint ledit âge de pension. ».

date à laquelle il a rempli toutes les conditions de paiement en raison de la cessation de ses activités professionnelles.

M. Janssens a suivi nos conseils et a déposé une requête auprès du Tribunal du Travail compétent.

Le Tribunal du Travail a fondé cette décision sur les arguments suivants :

« Le Service fédéral des Pensions déclare avoir correctement qualifié la seconde demande de pension de M. Janssens, datée du 13 février 2020, de nouvelle demande au sens de l'art. 21 § 1 de l'arrêté royal du 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, ce qui lui a permis de lui accorder un droit à une pension de retraite à partir du 1er mars 2020, soit « le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la nouvelle demande a été introduite ».

Avant cette date, M. Janssens n'avait donc apparemment pas « droit » à une pension de retraite selon le Service fédéral des pensions.

Tout d'abord, le Tribunal constate que le Service fédéral des pensions a déjà informé M. Janssens, par des lettres du 14 juin 2007 et du 9 août 2007 relatives à sa première demande de pension, qu'il avait droit à une pension de retraite à compter du 1er mai 2007. Si aucune pension ne lui a encore été payée pour l'instant, c'est simplement parce qu'il ne remplit pas les conditions de paiement, compte tenu de la poursuite de ses activités professionnelles.

Cette décision de 2007 est conforme à la législation sur les pensions en vigueur de l'époque, mais encore également aujourd'hui, qui fait une distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement (voir également Cour de Travail Gand 26.05.1995, AJT 1995 -96, 509, note J. PUT « Het onderscheid tussen toekennings- en betalingsvoorwaarden in de pensioenwetgeving ») : Les conditions d'octroi concernent le droit à une pension. Il s'agit notamment d'atteindre l'âge de la pension et d'avoir eu des prestations suffisantes en qualité de travailleur salarié. Les conditions d'octroi sont décrites au Chapitre II « De la pension de retraite » de l'AR n° 50 et aux Chapitres III et IV du Règlement général. Les conditions de paiement concernent le paiement effectif de la pension et prévoient une interdiction de cumul : la pension ne peut être cumulée avec l'exercice d'une activité professionnelle ou la perception d'une quelconque indemnité pour maladie, invalidité, chômage ou interruption de carrière, etc. Les conditions de paiement se trouvent à l'article 25, paragraphe 1 de l'AR n° 50 et au Chapitre X « Des conditions de paiement » du Règlement général.

La Cour de Cassation a confirmé cette distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, et a jugé que la cessation de l'activité professionnelle n'est pas une condition d'octroi mais une condition de paiement dans la législation sur la pension des travailleurs salariés (Cass. 25.01.1993, JTT 1993, 222; voir aussi Cass. 29.05.1994, JTT 1996, 64).

Au vu de cette législation et de la jurisprudence, le Tribunal est d'avis qu'une pension pour laquelle un droit existe déjà, mais qui, pour l'une ou l'autre raison, n'est pas octroyée/payée, devient exigible dès que toutes les conditions de paiement sont remplies, et ce même avec effet rétroactif. Cela signifie concrètement pour M. Janssens, qui avait déjà droit à une pension dès le 1er mai 2007, qu'il peut demander le remboursement des arriérés de pension avec effet rétroactif à partir du 1er janvier 2013, date à laquelle l'activité professionnelle qui en empêchait l'octroi a cessé.

Pour contredire cette affirmation, le Service fédéral des pensions se réfère à l'article 3bis de l'AR n° 50, qui dispose : « Les pensions visées à l'article 1er prennent cours effectivement et pour la première fois lorsque l'avantage est payé. En cas de paiement d'arrérages échus, seule la date d'échéance est retenue. »

Cette disposition a été introduite par l'article 113 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales (Moniteur belge du 23 décembre 1995). Apparemment, le législateur a voulu se débarrasser de la jurisprudence de la Cour de Cassation précitée qui considérait la cessation des activités professionnelles comme une condition de paiement et non comme une condition d'octroi. Le législateur a voulu éviter que les futurs retraités, juste avant une modification de la loi qui limiterait leurs droits à la pension, n'introduisent rapidement une demande de pension pour faire calculer leur droit à la pension sur la base de l'ancien régime favorable, afin de continuer à travailler jusqu'à la date à laquelle ils souhaitaient effectivement prendre leur retraite (Rapport de la Commission des Affaires sociales, Doc. parl., Ch., 1995-96, n° 207/4, 52; voir également Cour de Travail Gand 26 mai 1995, AJT 1995 -96, 509, note J. PUT « Het onderscheid tussen toekennings- en betalingsvoorwaarden in de pensioenwetgeving »).

Le problème est toutefois que l'article 3bis de l'AR n° 50 n'indique pas clairement que toutes les conditions de paiement doivent désormais être considérées comme des conditions d'octroi et que, par conséquent, le droit à la pension ne naîtrait qu'après la cessation de l'activité professionnelle. En outre, toutes les dispositions légales qui faisaient la distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, notamment l'article 25, paragraphe 1, de l'AR n° 50 et le Chapitre X « Conditions de paiement » du Règlement général, sont toujours applicables et n'ont pas été supprimées par la loi du 20 décembre 1995.

De l'avis de ce Tribunal, l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50 ne suffit donc pas à étayer la position du Service fédéral des pensions selon laquelle M. Janssens, à la suite de sa première demande, n'avait pas encore droit à une pension à partir du 1er mai 2007 parce qu'il ne remplissait pas les conditions de paiement, et encore moins à une pension à partir du 1er mars 2020 seulement à la suite de sa deuxième demande de pension.

Le Service fédéral des pensions lui-même a continué jusqu'à ce jour à faire une distinction entre conditions de paiement et conditions d'octroi.

Tout d'abord, dans les lettres du 14 juin 2007 et du 9 août 2007, également mentionnées ci-dessus, le Service fédéral des pensions a indiqué que le droit à une pension existait depuis le 1er mai 2007 mais que M. Janssens ne remplissait tout simplement pas encore les conditions de paiement. Le Service fédéral des pensions a donc fait cette distinction bien que l'article 3bis de l'AR n° 50 fut déjà en vigueur depuis 12 ans à l'époque.

En outre, et c'est encore plus frappant, le Service fédéral des pensions a également invoqué la distinction entre conditions d'octroi et de paiement dans le cadre de la présente procédure pour se défendre contre un autre moyen de M. Janssens.

En effet, M. Janssens a également fait valoir que sa demande tardive du 13 février 2020 ne l'empêchait pas de se voir reconnaître le droit à une pension à partir de l'âge de la retraite le 1er mai 2007 ou, à tout le moins, le 1er janvier 2013, puisque l'article 18bis de l'AR du 21 décembre 1967 prévoit que les demandes de pension par envoi recommandé de personnes résidant à l'étranger et ayant atteint l'âge de la retraite sont « censées avoir été introduites le 1er jour du mois au cours duquel elles ont atteint ledit âge de pension ».

Le Service fédéral des pensions a rétorqué que M. Janssens ne pouvait pas invoquer cette disposition « car le droit à la pension avait déjà été déterminé à l'âge légal de la retraite sur la base de la demande initiale du 30 novembre 2006. »

Il est tout à fait contradictoire de reconnaître et de contester dans une seule et même conclusion que le droit à pension de M. Janssens a déjà été fixé au 1er mai 2007 sur la base de sa demande initiale du 30 novembre 2006. »

Cependant, le Service fédéral des pensions n'était pas d'accord et a décidé d'interjeter appel de cette décision.

Au moment de la rédaction de ce Rapport annuel, le résultat n'en était pas encore connu.

La situation de M. Peeters est similaire en ce qui concerne les faits.

Il a atteint l'âge légal de la retraite (65 ans) et a également demandé sa pension de retraite belge conformément aux Règlements européens. Le 15 mars 2006, il réceptionne la décision du Service fédéral des pensions lui accordant une pension de retraite de 610 euros bruts par an.

Comme pour M. Janssens, il a été informé dans cette décision que cette pension ne serait payée qu'après qu'il ait renvoyé le formulaire Mod. 74 rempli et s'il en ressortait qu'il satisfaisait aux conditions de paiement :

VOTRE PENSION BELGE NE SERA PAS ENCORE PAYÉE ETANT DONNÉ QUE L'OFFICE DOIT VÉRIFIER SI VOUS RÉPONDEZ AUX CONDITIONS DE PAIEMENT. À CET EFFET, IL EST NECESSAIRE QUE VOUS RENVOYIEZ AUSSI RAPIDEMENT QUE POSSIBLE LE FORMULAIRE MOD. 74 CI-JOINT.

Le 21 mars 2006, M. Peeters informe le Service fédéral des pensions qu'il allait poursuivre son activité professionnelle en Italie et que les revenus de cette activité seraient supérieurs à la limite autorisée.

J'ai informé mon employeur par lettre recommandée le / / (date)
que je bénéficie d'une pension à partir du / / (date).
 En qualité de TRAVAILLEUR INDÉPENDANT ou AIDANT
 En UNE AUTRE QUALITÉ (par ex. mandat, charge, office, ...) *consultant*
 En qualité d'AUTEUR d'OEUVRES SCIENTIFIQUES
 En qualité de RÉALISATEUR de CRÉATIONS ARTISTIQUES
(complétez le c)
c) Que les revenus de cette activité professionnelle
 seront LIMITÉS
 NE seront PAS LIMITÉS

Suite à cette déclaration, le SFP l'informe le 30 mars 2006 de ce que sa pension ne serait pas payée et qu'en cas de cessation de cette activité professionnelle non autorisée, il suffirait de renvoyer le formulaire modèle 74 au Service fédéral des pensions.

A l'avenir, si vous cessez de travailler ou si vous exercez une activité dont les revenus respectent les limites prévues par la législation belge, vous êtes prié(e) de renvoyer le formulaire ci-annexé, dûment rempli et signé, à l'Office national des pensions, Tour du Midi, 3 - 1060 BRUXELLES.

Fin décembre 2019, il cesse toutes ses activités professionnelles et en informe le Service fédéral des pensions par lettre du 17 février 2020, en joignant un formulaire modèle 74 afin de mettre en paiement sa pension belge de salarié.

En réponse, M. Peeters réceptionne un message du SFP le 11 mars 2020 l'informant que, comme il vivait en Italie, une demande devait être faite par l'intermédiaire du service des pensions italien compétent (INPS).

Afin de faire valoir vos droits à une pension de retraite sur la base de vos prestations de travailleur salarié en Belgique, vous devez **réintroduire** la demande auprès de **Sede Subprovinciale INPS Tuscolano di Roma**. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx>
Cet organisme nous transmettra les formulaires de liaison réglementaires et nous procéderons alors à l'examen de votre demande.

M. Peeters contacte le bureau des pensions italien compétent le 15 juin 2020 afin d'y introduire sa demande.

Toutefois, cette institution refuse d'acter sa demande parce qu'il perçoit déjà une pension italienne.

Afin d'aider au maximum M. Peeters, l'Ombudsman prend contact avec le Service fédéral des pensions pour que sa pension puisse lui être payée.

Le SFP répond positivement et précise qu'il paierait la pension de retraite de M. Peeters « compte tenu de sa demande du 1er mai 2021⁶ » à partir du 1er janvier 2020.

⁶ Monsieur Peeters n'a pas introduit de demande le 1er mai 2021. La date mentionnée est par conséquent erronée.

Le 6 mai 2021, M. Peeters réceptionne la décision qui lui octroie une pension mensuelle de 60,68 euros à compter du 1er janvier 2020.

L'Ombudsman n'a pas pu souscrire à cette proposition sur la base du raisonnement qui suit.

Le SFP a envoyé une décision de pension à M. Peeters le 15 mars 2006, indiquant que le retour du modèle 74 était suffisant pour que la pension octroyée soit payable.

Il a renvoyé le modèle 74 le 17 février 2020, en indiquant qu'il avait cessé de travailler à la fin du mois de décembre 2019.

L'Ombudsman a également invoqué la législation sur le cumul qui, depuis le 1er janvier 2015, suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 20 janvier 2015 modifiant 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, prévoit que les revenus d'une activité professionnelle exercée en combinaison avec la pension de retraite ne doivent plus être limités dans deux situations : à partir du 1er janvier de l'année où le pensionné atteint l'âge de 65 ans ou si, au moment où il perçoit sa pension, il justifie d'une carrière d'au moins 45 ans.

Etant donné cette nouvelle réglementation qui autorisait depuis le 1er janvier 2015 de cumuler sans limite à partir du 1er janvier de l'année de ses 65 ans, M. Peeters qui était déjà âgé de 75 ans, remplissait donc les conditions pour que sa pension puisse être mise en paiement. L'Ombudsman a donc demandé que sa pension soit mise en paiement à partir du 1er janvier 2015.

En outre, aucune demande n'avait été introduite le 1er mai 2021.

A titre subsidiaire, l'Ombudsman a demandé - au cas où le SFP ne pourrait pas accepter le raisonnement précédent - d'appliquer l'article 18bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Cet article dispose que la demande de pension de retraite des personnes qui ont atteint l'âge de la pension, tel que visé aux articles 2, § 1er, et 3 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, est réputée introduite le premier jour du mois au cours duquel elles ont atteint ledit âge de la pension.

Au vu de cet article, l'Ombudsman est d'avis que le Service fédéral des Pensions doit payer la pension de M. Peeters rétroactivement au 1er janvier 2015, même également si elle est réputée ne pas avoir été octroyée à défaut de première mise en paiement.

Le 15 juin 2021 déjà, le Service fédéral des pensions répond : « *Après analyse, nous confirmons que l'intéressé a bien droit à sa pension de retraite en tant que salarié à partir du 1er janvier 2015 et ce en combinaison avec son activité professionnelle. Le dossier sera rouvert pour examen. Pour la période antérieure à 2015, les déclarations de l'intéressé (Mod 74 du 21/03/2006 faisant état de l'exercice d'une activité professionnelle non restreinte) constituent un obstacle pour le paiement de la pension* ».

Le 22 juin 2021, M. Peeters a reçu la décision du Service fédéral des pensions lui octroyant une pension de salarié de 53,83 euros bruts par mois à compter du 1er janvier 2015.

Commentaires et conclusion

1. Le Service de Médiation Pensions s'étonne de ce que, dans le traitement du dossier de M. Janssens (dossier en néerlandais), le Service fédéral des pensions insiste toujours sur le fait que la pension ne peut être octroyée qu'après l'introduction d'une nouvelle demande, car l'exercice d'une activité professionnelle non autorisée doit être considérée comme une condition d'octroi de la pension. Même après que le Tribunal du Travail compétent ait statué sur la question, le Service fédéral des pensions maintient sa position et décide d'interjeter appel de cette décision.

Dans le cas de M. Peeters (dossier francophone), le Service fédéral des Pensions décide qu'il peut y avoir effet rétroactif sans qu'une demande soit introduite.

2. Dans un arrêt du 25 janvier 1993⁷, la Cour de Cassation a jugé que la cessation de l'activité professionnelle n'est pas une condition d'octroi mais de paiement dans la législation sur la pension des salariés. Le premier type de condition concerne la détermination du droit à la pension, le second le paiement effectif de la pension. Ainsi, si un travailleur fait une demande (valable) de pension à partir d'une certaine date et remplit les conditions d'octroi (principalement avoir atteint l'âge de la retraite et avoir travaillé comme salarié), il génèrera un droit à la pension et le calcul de celle-ci sera effectué. Toutefois, s'il continue à travailler (et gagne plus que le maximum autorisé), le paiement de la pension sera suspendu jusqu'au moment où il cessera de travailler ou réduira ses revenus en dessous du maximum autorisé.

Le 29 mai 1995, la Cour de Cassation⁸ a confirmé cette position.

Toutefois, un problème se pose depuis que l'article 113 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales a introduit l'article 3bis dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, qui dispose : « *Les pensions visées à l'article 1er prennent cours effectivement et pour la première fois lorsque l'avantage est payé. En cas de paiement d'arrérages échus, seule la date d'échéance est retenue.* »⁹

Cet article voulait aller à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de Cassation. Le passage suivant, tiré de la discussion de cet article de loi au sein de la Commission des Affaires sociales de la Chambre, le montre clairement : « *Dans le cadre des réformes imminentes dans le domaine des pensions, il est capital que cette notion ne prête plus à confusion. Il faut en effet éviter que les futurs pensionnés ne profitent de ces problèmes d'interprétation pour échapper à l'application d'une modification légale en introduisant vite une demande et en obtenant l'octroi.* » (Rapport de la Commission des Affaires sociales, o. c., 52)¹⁰.

La crainte était que si des réformes de pensions étaient mises en œuvre, elles pourraient être contournées. À partir du moment où l'on aurait pu prendre une pension anticipée, on aurait pu introduire une demande de pension et obtenir ainsi une décision d'octroi de pension. On aurait dès lors pu continuer à travailler et - si l'on avait respecté les limites de cumul avant le 1er janvier de l'année où l'on atteignait l'âge légal de la retraite¹¹ - on aurait pu décider ultérieurement de faire payer la pension rétroactivement ou non, au plus tôt à partir de la date d'octroi.

Nonobstant ce qui précède, le Service fédéral des pensions a bien envoyé des décisions de pension à messieurs Janssens et Peeters, d'où il ressortait que le renvoi du modèle 74 suffisait à rendre exigible une pension octroyée.

Ce faisant, un problème s'est posé risquant d'hypothéquer le principe de confiance légitime, selon lequel les attentes légitimes du citoyen suscitées par le Gouvernement doivent en principe être honorées (Cass., 27 mars 1992, RW, 1991-1992, 1466, De fiskale Koerier, 1992, 374, note Baltus, F., Not. Fisk. M., 1993, 70, note Leus, K.).

Le seul renvoi du modèle 74 ne suffit plus, alors que c'est ce qui a été communiqué aux intéressés. Désormais, ces pensionnés doivent introduire une demande de pension qui ne peut avoir d'effet rétroactif. Ainsi, ce qui était mentionné dans la décision d'octroi n'est plus honoré.

Dans le jugement du Tribunal du Travail d'Anvers, section Tongres du 7 avril 2021, le juge le formule comme suit : « *Le Service fédéral des pensions lui-même a également continué à faire la distinction entre les conditions de paiement et d'octroi, jusqu'à aujourd'hui. Le Service fédéral des pensions a donc fait cette distinction, alors que l'article 3bis de l'AR n° 50 était déjà en vigueur depuis 12 ans à l'époque.* »

Le deuxième problème - qui a été soulevé dans le jugement du Tribunal du Travail d'Anvers, section Tongres du 7 avril 2021 - est que l'article 3bis de l'AR n° 50 n'indique pas clairement que toutes les conditions de paiement doivent dorénavant être considérées comme des conditions d'octroi et que, par conséquent, un droit à une pension ne naît qu'après la cessation de l'activité professionnelle. En

7 Cass., 25 janvier 1993, JTT, 1993, 222, n., R. I7, 1993-94, 223 et Chron.D.S., 1993, 235, que la Cour du Travail de Bruxelles, 21 juin 1991, Chron. D. S., 1992, 37 l, note X. confirme.

8 Cass., 29 mai 1995, JTT, 1996, 64.

9 Il n'existe pas d'article de loi de ce type dans le régime des travailleurs indépendants.

10 Rapport de la Commission des Affaires sociales, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, n° 207/4, p. 52.

11 À partir du 1er janvier de l'année où l'on atteint l'âge de la pension (et si elle pourrait être octroyée à cette date), on peut cumuler sans limites et il n'y a donc plus de restriction à cet égard pour rendre la pension payable rétroactivement.

effet, toutes les dispositions légales qui faisaient la distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, notamment l'article 25, paragraphe 1, de l'AR n° 50 et le Chapitre X « Conditions de paiement » du règlement général, n'ont pas été abrogées par la loi du 20 décembre 1995.

Troisièmement, à l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50, l'expression « prennent cours effectivement » est utilisée alors qu'à d'autres endroits de la législation sur les pensions des travailleurs, les termes « octroi » et « paiement » sont utilisés. Le professeur Put le formule comme suit : « *Il aurait mieux valu que la modification de la loi rende claire la distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, qu'elle en indique les conséquences et qu'elle unifie la terminologie, plutôt que de tenter d'invalider en termes sibyllins une jurisprudence qui interprète logiquement la législation actuelle sur les pensions.* »¹²

Quatrièmement, le Conseil d'État, section législation, a constaté que dans l'article 110 de la loi du 20 décembre 1995, qui introduit l'article 3bis de l'AR n° 50, la définition de la « prise de cours effective » ne reflète pas clairement l'intention de l'auteur du projet¹³.

Cinquièmement, le Service de médiation pour les pensions note que le Service fédéral des pensions a modifié le texte figurant actuellement sur la notification de décision par rapport au texte que les deux plaignants ont réceptionnés. Dans la nouvelle version, il est clairement indiqué au pensionné que le modèle 74 doit être renvoyé dans un certain délai. Ainsi, le Mod. 74 doit être renvoyé dans le délai de 3 mois. Le texte de la décision est le suivant :

Si vous voulez recevoir cette pension, vous devez remplir le formulaire 'Déclaration pour la mise en paiement de votre pension' (modèle 74) ci-joint avant le 13/01/2021.

Vous pouvez remplir directement le formulaire dans votre dossier de pension électronique '**mypension.be**'. Répondez-vous par courrier, envoyez le formulaire au Service fédéral des Pensions, Attribution, Tour du Midi, Esplanade de l'Europe 1, 1060 Bruxelles.

Nous ne pouvons payer votre pension que si nous avons reçu le formulaire complété et s'il montre que vous remplissez les conditions de paiement. À partir du moment où votre pension de salarié prend effet, vous ne vous constituez plus de pension en tant que salarié ou indépendant. Si vous voulez continuer à vous constituer des droits à pension, vous ne devez pas remplir le formulaire. Vous trouverez de plus amples informations sur le site <https://www.sfpd.fgov.be/fr/montant-de-la-pension/calcul/types-de-pensions/cumul>.

Cette déclaration sur la décision ne contredit pas, au sens strict, l'article 3bis de l'AR n° 50, en particulier la déclaration est cohérente avec le fait que la décision d'octroi est annulée si aucun premier paiement n'est effectué en l'absence d'un modèle 74.

Cependant, l'amélioration de la communication sur la décision est encore incomplète. L'Ombudsman émet encore quelques réserves à son sujet.

Même dans cette nouvelle formulation, le Service fédéral des Pensions ne mentionne toujours pas le fait que l'exercice d'une activité non autorisée et donc l'absence de premier paiement annule la décision d'octroi. En outre, et c'est beaucoup plus important, le pensionné n'est toujours pas informé du fait que s'il veut sa pension plus tard (c'est-à-dire s'il renvoie le Mod. 74 après la date indiquée ou non), il doit introduire une nouvelle demande, avec toutes les conséquences qui en découlent, surtout si cette nouvelle demande était faite plus tard que le mois qui suit la date de prise de cours souhaitée. Ces informations sont donc cruciales.

La déclaration suivante n'est également pas entièrement conforme aux dispositions légales censées s'appliquer : « *À partir du moment où votre pension de salarié prend cours, vous ne vous constituez plus de pension en tant que salarié ou indépendant. Si vous voulez continuer à vous constituer des droits à pension, vous ne devez pas remplir le formulaire* ». Ce texte est en effet correct lorsque le pensionné perçoit une pension de retraite en tant que salarié, éventuellement combinée avec une pension de retraite en tant qu'indépendant, et lorsqu'il exerce une activité autorisée (éventuellement sans limitation à partir de 65 ans).

¹² Cour de Travail Gand 26 mai 1995, AJT 1995 -96, 509, note J. PUT "Het onderscheid tussen toekennings- en betalingsvoorwaarden in de pensioenwetgeving".

¹³ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, la Chambre, n°207/11, 99.

Toutefois, ce texte n'est pas conforme aux dispositions légales s'il concerne un pensionné qui exerce une activité professionnelle en tant qu'indépendant et dont les revenus dépassent de plus de 100 % la limite légale autorisée après l'octroi et le paiement de la pension pendant une certaine période. La pension du retraité en question est alors suspendue, il doit payer les cotisations en principal et en accessoire en tant que travailleur indépendant et en contrepartie, il ouvre des droits à pension en tant que travailleur indépendant. Bien sûr, il s'agit d'une situation exceptionnelle.

L'Ombudsman demande donc au Service fédéral des pensions d'adapter cette communication au pensionné afin qu'il reçoive les informations correctes.

Au final, l'Ombudsman conclut au fait que, en vertu du principe de sécurité juridique, de l'attente légitime du pensionné et du fait que le SFP a continué à faire une distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, même après l'introduction de l'article 113 de la loi du 20 décembre 1995 modifiant l'article 3bis de l'AR n° 50 (et donc de l'incertitude qui subsistait quant à l'interprétation de cet article), il est souhaitable que le Service fédéral des pensions :

- en ce qui concerne les pensionnés qui ont été informés à l'époque que le renvoi du Mod. 74 était suffisant pour que leur pension soit payée, honore l'engagement qu'il a pris. En d'autres termes, pour ces pensionnés, le renvoi du modèle 74 indiquant qu'il est mis fin à toute activité professionnelle non autorisée doit être considéré comme suffisant et la pension doit donc leur être payée à partir de la date de cette cessation, et ceci par analogie au résultat de la médiation dans un dossier francophone (Peeters) ;
- pour les pensionnés qui retournent le modèle 74 après la date notifiée (le texte actuel sur la notification requiert que le modèle 74 soit renvoyé dans les 3 mois), considère cette date de retour comme la date à laquelle une demande légalement valable a été introduite ;
- à l'avenir (après avoir adapté le texte de la notification et tant que le législateur n'a pas uniformisé la terminologie), maintienne sa pratique actuelle. Dans ce cas, les informations correctes auront été communiquées au pensionné.

Cependant, afin de résoudre tous les problèmes d'interprétation, l'Ombudsman fait également appel au législateur.

Attendu que :

- il ressort d'un jugement¹⁴ du Tribunal du Travail d'Anvers que l'article 3bis de l'AR n° 50 n'indique pas clairement que toutes les conditions de paiement sont désormais considérées comme des conditions d'octroi et que, par conséquent, le droit à la pension ne naît qu'après la cessation du travail, et que toutes les dispositions légales qui faisaient la distinction entre conditions d'octroi et conditions de paiement, dont l'article 25, paragraphe 1, de l'arrêté royal n° 50 et le Chapitre X « Conditions de paiement » du règlement général, sont toujours applicables et n'ont pas été supprimées par la loi du 20 décembre 1995 ;
- l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50 utilise l'expression « prennent cours effectivement » là où, à d'autres endroits de la législation sur les pensions des salariés, les termes « octroyer » et « mettre en paiement » sont utilisés ;
- le Conseil d'Etat, section législation, à propos de l'article 110 de la loi du 20 décembre 1995, qui introduit l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50, constate que la définition des termes « prise de cours effective » ne reflète pas clairement l'intention de l'auteur du projet de loi¹⁵;
- le professeur Put constate que : « *La modification législative introduisant l'article 3bis de l'arrêté royal n° 50 aurait été meilleure si elle avait clarifié la distinction entre les conditions d'octroi et de paiement, indiqué les conséquences qui en découlent et uniformisé la terminologie, plutôt que de tenter d'invalider en termes sibyllins une jurisprudence qui interprète logiquement la législation actuelle en matière de pensions*¹⁶. »

L'Ombudsman recommande au législateur de définir clairement la distinction entre conditions d'octroi et de paiement et leurs conséquences en uniformisant la terminologie utilisée à cette fin.

¹⁴ Tribunal du Travail d'Anvers, section Tongres le 7 avril 2021.

¹⁵ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, n° 207/11, 99.

¹⁶ Cour de Travail Gand 26 mai 1995, *AJT* 1995-96, 509, note J. PUT "Het onderscheid tussen toekennings- en betalingsvoorwaarden in de pensioenwetgeving".