

# Garantie de revenus aux personnes âgées : comment prendre en compte une diminution « normale » des revenus mobiliers ?

*Lorsque le Service fédéral des pensions examine une demande en révision de la GRAPA (lire une demande d'augmentation du montant de la GRAPA) à la suite de la diminution de biens mobiliers (tels que le capital épargné) qui ont été utilisés pour maintenir son niveau de vie, la diminution de ces biens mobiliers doit être considérée comme une cession qui est dès lors à prendre en compte (fictivement) pendant une période de 10 ans. Le SFP applique correctement la réglementation prévue aux articles 32 et 33 de l'arrêté royal du 23 mai 2001. Le SFP n'admet pas la preuve contraire de la part du pensionné qu'il n'en dispose plus. Il est évident que le législateur a choisi de prendre en compte la cession de biens afin d'éviter toute utilisation abusive de ce système résiduaire : et en effet, il n'est pas question que des personnes qui se mettraient volontairement dans une situation de pseudo-urgence puissent de ce fait bénéficier de la GRAPA.*

*Néanmoins, le Médiateur pour les Pensions estime qu'il n'est pas conforme à l'esprit de la législation de comptabiliser fictivement pendant une période de 10 ans un capital épargné qui a dû être utilisé pour compléter une petite pension afin d'avoir un revenu mensuel viable. Le Médiateur pour les Pensions invite donc le législateur à modifier la législation existante afin de garantir que dans de tels cas, une utilisation « normale » du capital épargné puisse être prise en compte.*

### DOSSIER 35962

#### Les faits

Mme Lapeire demande en juin 2021 une révision de sa garantie de revenus aux personnes âgées qui lui avait été accordée précédemment, car son patrimoine mobilier disponible a diminué depuis la date du calcul précédent effectué automatiquement à l'âge de la retraite. Compte tenu de sa petite pension, elle a entretemps utilisé une partie de son capital au fil des ans pour (sur)vivre et est convaincue que cela lui permettrait d'obtenir un montant plus élevé<sup>1</sup>.

Le 24 août 2021, elle reçoit la décision de garantie de revenus aux personnes âgées au 1er juillet 2021. À sa grande surprise, elle constate qu'il y est fait mention et pris en compte le produit d'une vente de 44.923,65 euros et que, par conséquent, il n'y a pas d'augmentation de sa garantie de revenus aux personnes âgées par rapport au montant dont elle bénéficiait auparavant. Comme elle n'a cédé aucun bien, elle demande des éclaircissements au Service fédéral des pensions.

Comme, après avoir contacté le Service fédéral des pensions par téléphone à ce sujet, elle n'a toujours aucune idée de l'origine de cette somme, elle s'adresse au Service de médiation pour les pensions.

La garantie de revenus aux personnes âgées n'est pas une pension, mais un régime d'aide et d'assistance pour lequel aucune cotisation n'a été payée. Pour calculer la garantie de revenus aux personnes âgées, il faut prendre en compte toutes les pensions et toutes les ressources. La garantie de revenus aux personnes âgées ne peut être accordée qu'après un examen des ressources. Les ressources sont définies au sens large, y compris les biens immobiliers, les biens mobiliers (fonds placés ou non, comptes à vue et comptes d'épargne, actions, obligations, emprunts d'État, etc.), les ventes de biens immobiliers, les revenus professionnels et autres, etc.<sup>2</sup> Certaines exemptions s'appliquent.

1 En effet, la loi du 22 mars 2001 prévoit à l'article 5 qu'une nouvelle demande peut être introduite si, de l'avis du demandeur, des changements sont intervenus qui peuvent justifier l'octroi.

2 Article 7 de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées : « § 1. La garantie de revenus ne peut être accordée qu'après examen des moyens de subsistance et des pensions. Toutes les ressources et pensions, de quelque nature ou origine qu'elles soient, dont dispose l'intéressé ou le

La déclaration de ressources introduite par l'intéressée montre qu'elle disposait encore d'un capital de 6.771,56 € au 1er juillet 2021.

En application de l'article 24 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, ce montant a donc été pris en compte au titre de ressources. En effet, cet article dispose que « Pour les capitaux mobiliers, placés ou non, il est porté en compte, le cas échéant après application de l'article précédent, une somme égale à 4 p.c. de la tranche de 6.200 euros à 18.600 euros et à 10 p.c. des montants supérieurs à cette tranche. »

Ce calcul se retrouve à la page 8 de la décision, en haut de la page, sous la rubrique « Valeur des cessions et capitaux mobiliers » :

| Valeur des cessions et capitaux mobiliers pour le calcul de votre GRAPA |                    |
|---|--------------------|
| Valeur vénale après déductions  | 44.923,65          |
| Valeur des donations  | + 0,00             |
| Valeur des capitaux mobiliers   | + 6.771,56         |
| <b>Valeur vénale totale des ventes, donations et capitaux mobiliers</b> | <b>= 51.695,21</b> |

Juste au-dessus, l'Ombudsman constate que le Service fédéral des pensions a également pris en compte le produit d'une vente pour un montant de 44.923,65 €. L'intéressée ne l'ayant pas cédé (par exemple via une donation), il a demandé des explications au Service fédéral des pensions à ce sujet.

Le Service fédéral des pensions a répondu que ce montant (44.923,65 €) n'avait rien à voir avec la vente traditionnelle d'un bien immobilier (vente d'une maison, d'un terrain) mais devait être replacé dans un contexte différent.

Pour expliquer ce montant, il faut revenir à une précédente enquête sur la garantie des revenus aux personnes âgées menée par le SFP, à savoir l'enquête sur le droit à la garantie des revenus aux personnes âgées à une date de prise de cours fixée au 1er août 2017. Il s'agissait de l'enquête automatique réalisée après atteinte de l'âge de la retraite. A l'époque, il y avait eu une enquête sur les ressources à laquelle Mme Janssens avait répondu disposer d'un capital de 51.695,21 € (comptes d'épargne et autres).

En comparant ce montant (51.695,21 € valeur au 1er août 2017) avec le capital récemment déclaré (6.771,56 € valeur 1er juillet 2021), le Service fédéral des pensions a constaté une nette diminution.

Le Service fédéral des pensions considère que cette « utilisation quotidienne normale » (c'est-à-dire la différence concrète entre ce qui était et ce qui reste maintenant) comme une cession de biens mobiliers.

Le Service fédéral des Pensions se base sur les articles 32 et 33 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées et sur l'article 10 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

Ces articles disposent :

« Art. 10. Lorsque l'intéressé et/ou le conjoint ou le cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale, ont cédé à titre gratuit ou à titre onéreux des biens mobiliers ou immobiliers (au cours des dix années qui précèdent la date à laquelle la demande produit ses effets), il est porté en compte un revenu à titre de ressources.

Le Roi détermine :

- 1° forfaitairement le revenu résultant de la cession sur la base de la valeur vénale des biens au moment de la cession ;
- 2° de quelle manière la valeur vénale des biens cédés est établie, lorsque la pleine propriété n'est pas cédée ;
- 3° à quelles conditions des déductions peuvent être effectuées sur la valeur vénale des biens cédés ;

conjoint ou le cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sont prises en compte pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions déterminées par le Roi. »

4° dans quelle mesure et à quelles conditions il est tenu compte des revenus, lorsque les biens mobiliers ou immobiliers ont été cédés contre le paiement d'une rente viagère ;

5° de quelle manière le produit d'une expropriation pour cause d'utilité publique est déduit de la garantie de revenus.

Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables au produit de la cession de la maison d'habitation de l'intéressé et/ou des personnes avec qui il partage la même résidence principale, qui n'a pas ou n'ont pas d'autre bien immeuble bâti, dans la mesure où le produit de la cession se retrouve encore entièrement ou en partie dans le patrimoine pris en considération. A ce produit sont applicables les dispositions de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, et, selon le cas, les dispositions des articles 8 ou 9.

Le Roi peut déterminer ce qui est assimilé à une maison d'habitation. »

« Art. 32. § 1er. Lorsque le demandeur et/ou le conjoint ou le cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale, ont cédé à titre onéreux ou à titre gratuit des biens meubles ou immeubles, il est, sans préjudice de l'application de l'article 23, porté en compte un montant forfaitaire qui correspond à la valeur vénale des biens au moment de la cession. Le montant forfaitaire visé à l'alinéa premier est établi en appliquant à la valeur vénale des biens au moment de la cession les modalités de calcul visées à l'article 24.

§ 2. La valeur vénale des biens meubles ou immeubles cédés, dont le demandeur et/ou le conjoint ou le cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale, sont propriétaires ou usufruitiers en indivis, est multipliée par une fraction qui exprime l'importance des droits du demandeur et/ou du conjoint ou du cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale dans ces biens.

§ 3. En cas de cession de l'usufruit, sa valeur est évaluée à raison de 40 p.c. de la valeur en pleine propriété.

Art. 33. En cas de cession à titre onéreux de biens meubles ou immeubles, les dettes personnelles au demandeur et/ou au conjoint ou au cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale, sont déduites de la valeur vénale des biens cédés au moment de la cession, à condition :

1° qu'il s'agisse de dettes personnelles au demandeur et/ou au conjoint ou au cohabitant légal qui partagent la même résidence principale ;

2° que les dettes aient été contractées avant la cession ;

3° que les dettes aient été apurées en tout ou en partie à l'aide du produit de la cession. »

Le Service fédéral des pensions fait en outre valoir ce qui suit : « Si quelqu'un a vendu une maison en 2015 pour 300.000 €, cette somme sera prise en compte pendant dix ans, même si elle peut avoir déjà été partiellement dépensée. Il en va de même pour une personne qui possède un certain montant de capital à un moment donné (comme le montre la déclaration précédente). Ici aussi, la période d'imputation de dix ans entre en jeu, indépendamment du fait que cet argent a pu être dépensé entretemps et qu'il représente donc moins en réalité. Il s'agit donc d'une sorte d'imputation fictive pendant une période fixe de dix ans. »

Cette position du Service fédéral des Pensions traduisant une application littérale de la législation existante, l'Ombudsman ne peut que conclure que le Service fédéral des Pensions applique correctement la législation en l'espèce.

Ainsi, le montant de ressources pris en compte n'est pas toujours égal au montant réel.

Toutefois, d'après un jugement du Tribunal du Travail de Gand (section Audenarde) du 2 août 2022 dans un cas analogue, le juge conclut que « Ce qui précède n'empêche pas le demandeur d'apporter la preuve contraire qu'il n'y a pas eu de cession. En effet, l'application de la règle d'imputation contenue dans l'article 10 précité sans tenir compte des circonstances qui ont conduit à la cession va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir les abus ou l'octroi injustifié du bénéfice de la GRAPA et est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (RvS L30.320/1/V du 31 août 2000). Il appartient donc au demandeur d'apporter la preuve de ces circonstances et de le faire sur la base de preuves concrètes. »

L'Ombudsman a donc demandé au Service fédéral des pensions de vérifier si ce jugement pouvait entraîner un changement de position.

Le Service fédéral des pensions a répondu : « Le jugement (ne) change pas la position du Service fédéral des pensions car nous ne considérons pas qu'il appartient aux intéressés de fournir des preuves détaillées justifiant la réduction des actifs mobiliers. A notre avis, le transfert de ces actifs à titre onéreux est considéré comme irréfutable. Il n'existe aucune disposition légale indiquant quelles circonstances ou quels documents devraient néanmoins être acceptés (ce qui éviterait toute discrimination...). »

## Conclusion

Malgré le fait que le Service fédéral des pensions procède à une application correcte mais surtout stricte la législation existante dans de tels cas, l'Ombudsman reste quand même interpellé.

Le législateur a clairement choisi de prendre en compte la cession des biens afin d'éviter une utilisation abusive de ce système résiduaire : en effet, il n'est pas question que des personnes qui se mettraient volontairement dans une situation de pseudo-urgence puissent de ce fait bénéficier de la GRAPA<sup>3</sup>.

Dans le cas de Mme Lapeire, il est clair qu'il ne s'agit pas d'une situation de pseudo-urgence. Elle devait se débrouiller avec un revenu global d'environ 1.000,00 euros par mois (pension et garantie de revenus aux personnes âgées). Pour maintenir son niveau de vie, (il suffit de penser à son loyer de 808 euros par mois, sans parler de son gaz et de son électricité en constante augmentation, ni de ses assurances et autres besoins journaliers), elle devait chaque mois recourir à son bas de laine, ce capital qui résultait de son épargne.

Par conséquent, il ne nous semble pas que l'esprit de la législation soit respecté dans de tels cas (en l'occurrence lorsqu'un retraité est contraint d'utiliser le capital qu'il a accumulé pour compléter sa petite pension afin de disposer d'un revenu mensuel décent) où le capital inchangé doit être imputé pendant une période de 10 ans, alors qu'en réalité il a été fortement amputé, voire carrément disparu. De cette manière, ces personnes sont donc contraintes à la pauvreté, à court ou moyen terme.

L'Ombudsman demande donc au législateur d'adapter la réglementation existante afin qu'il clarifie tant ses intentions sur ce plan que le texte lui-même et qu'il puisse être tenu compte d'une utilisation « normale » du capital épargné.

<sup>3</sup> Interprétation du Conseil des ministres tel que reflétée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle 20 octobre 2016, n° 133/2016.