

Plaintes à caractère général et demandes d'information

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.

Dans ce chapitre, ces plaintes sont réparties en différentes 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 portant sur un service de pension étranger ;
- les plaintes que nous ne pouvons ni 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.

Un exemple

Cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement supprimé à partir de septembre 2013

Dossiers 25172 – 25326 – 25348 – 25260 et autres

Début 2014, le Collège a réceptionné plusieurs plaintes de personnes dont, pour la plupart, la pension mensuelle était diminuée de moitié. Quelle en était la raison ?

Jusqu'en fin 2012, le cumul d'une pension de retraite du secteur public avec des revenus de remplacement était réglé par 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 13 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 dispose que la pension de retraite est suspendue pour les mois calendriers au cours desquels la personne qui bénéficie de cette pension de retraite, perçoit effectivement une allocation pour cause d'interruption de carrière ou de réduction des prestations, ou pour cause de crédit-temps (à

l'exception des allocations accordées en cas d'interruption de carrière ou de réduction des prestations en vue d'assurer des soins palliatifs, pour congé parental ou pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre de son ménage ou à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave), ou une indemnité complémentaire accordée dans le cadre de la prépension conventionnelle.

Ceci signifie que, jusque fin 2012, il était possible de cumuler une pension du secteur public avec une indemnité d'invalidité ou une allocation de chômage. Il est fréquent cependant que la réglementation qui régit ces revenus de remplacement en interdit le cumul avec une pension de retraite.

En matière d'indemnités de maladie ou d'invalidité, l'article 235, § 1^{er} de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 prévoit la limitation en cas de bénéfice simultané avec une pension de retraite. L'application de cet article a pour effet que, selon les montants dont ils bénéficient, certains bénéficiaires d'une pension et d'indemnités d'invalidité, maintiendront le bénéfice des deux avantages, alors que d'autres, pour les mêmes raisons, n'en bénéficieront plus.

Jusqu'à la modification par la Loi-Programme du 28 juin 2013, il n'y avait donc, dans le régime des pensions de retraite du secteur public, aucune limitation au cumul entre pension de retraite et indemnités d'invalidité. La limitation (éventuelle) était appliquée sur les indemnités d'invalidité.

L'ancienne réglementation avait ainsi pour conséquence qu'une personne pensionnée du secteur public ayant une petite pension pouvait la cumuler avec des indemnités de maladie obtenues suite au fait qu'il avait maintenu ou repris une activité professionnelle en qualité de travailleur salarié, et cela, le cas échéant, jusqu'à ses 65 ans.

Le cumul d'une pension avec des revenus tirés d'une activité professionnelle ou des revenus de remplacement est régi par des dispositions différentes dans les

¹ Art. 235, § 1^{er}. Sans préjudice des dispositions de la législation en matière de pension de retraite et de survie, le titulaire, qui peut faire valoir ses droits à quelque titre que ce soit à une pension de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou à tout autre avantage tenant lieu de pareille pension, accordée soit par un organisme de sécurité sociale belge ou étranger, soit par un pouvoir public, par un établissement public ou d'utilité publique, peut prétendre respectivement, selon qu'il a ou non des personnes à charge, un montant égal à la différence entre 150 ou 125 p.c. de l'indemnité d'incapacité de travail, fixée pour le titulaire ayant des personnes à charge, et le montant de la pension ou de l'avantage en tenant lieu, évalué en jours ouvrables, sans pouvoir dépasser le montant journalier de l'indemnité qui lui serait alloué s'il n'y avait pas de cumul.

différents régimes de pension. Ces réglementations ne correspondaient malheureusement pas toujours. Ainsi, par exemple, la pension de retraite de travailleur salarié ou de travailleur indépendant ne pouvait jamais être cumulée avec une indemnité d'invalidité ou des allocations de chômage.

Chaque année, le Service de médiation réceptionnait de nouvelles plaintes portant sur l'application de ces règles de cumul. Il s'agissait principalement de pensionnés qui bénéficiaient de pensions dans différents régimes, et devaient ainsi tenir compte de différentes règles du jeu.

Cela faisait des années également que l'Ombudsman prêchait pour l'harmonisation des règles en cette matière dans les différents régimes. Toutefois, en matière de cumul de pension de retraite avec des revenus de remplacement (indemnités de maladie ou chômage), tout comme dans la plupart des autres matières, le Collège ne s'est pas prononcé sur la direction que devait prendre cette harmonisation.

L'article 91 de la Loi-Programme du 28 juin 2013 (Moniteur belge du 1^{er} juillet 2013) dispose qu'à partir du 1^{er} septembre 2013, le cumul d'une pension de retraite du secteur public avec des revenus de remplacement n'est dorénavant plus autorisé, donc ni avec des indemnités d'invalidité, ni avec des allocations de chômage. Par le biais de cette nouvelle disposition, la réglementation du secteur public est ainsi alignée sur celle des régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants.

Alors que la Loi-Programme entrait en application au 1^{er} janvier 2013, le législateur a expressément prévu que cette mesure n'entrerait en vigueur qu'à partir du 1^{er} septembre 2013. Cette mesure préventive devait premièrement éviter que les personnes en situation de cumul pension et indemnités ne perçoivent des montants indus (et donc à rembourser ultérieurement) ; deuxièmement permettre un délai pour revoir ces dossiers, et enfin troisièmement, permettre d'informer les pensionnés concernés à propos de leur obligation de procéder au choix que leur imposait le législateur.

Fin 2013, le SdPSP a invité les pensionnés concernés par un cumul avec de telles allocations à faire un choix, par écrit, entre le maintien du bénéfice de leur pension ou la renonciation à celle-ci pour le maintien de leurs revenus de remplacement.

Dans cette lettre, le SdPSP donnait aux pensionnés

un délai de réponse de 45 jours, conformément à l'article 94 de la Loi-Programme. Si le bénéficiaire d'une pension ne donnait pas suite dans les 45 jours à la demande d'information émanant de l'organisme de pensions du secteur public, le paiement de la pension était suspendu à titre préventif aussi longtemps que les informations demandées n'étaient pas communiquées.

Les pensionnés concernés sont souvent ceux qui, outre une nomination à temps partiel, ont également exercé une activité à temps partiel en qualité de travailleur contractuel. Ils ont été pensionnés pour cause d'inaptitude physique, souvent aussi très jeunes. Ils ont alors cumulé cette pension avec des revenus de remplacement.

Ces revenus de remplacement leur étaient accordés conformément aux règles de la sécurité sociale qui garantissent des indemnités aux travailleurs contractuels à temps partiel qui ne peuvent plus travailler pour des raisons médicales.

Aux yeux des personnes concernées, il s'agissait d'un juste retour des choses : d'une part, le remplacement de leur traitement partiel dont ils bénéficiaient du fait de l'activité pour laquelle ils étaient nommés, par une pension, et, d'autre part, le remplacement de leur salaire partiel pour l'activité à temps partiel exercée en tant que contractuel, par les indemnités d'invalidité.

Suite à l'interdiction de cumul entre pension de retraite et revenus de remplacement, ils se sentent lésés et traités injustement, sans compter les complications fréquentes liées à une situation financière précaire. Ils espéraient pouvoir bénéficier de l'ensemble de ces revenus de remplacement (pension de retraite et indemnités d'invalidité) jusqu'à leur 65ème anniversaire (date de pension dans le régime des travailleurs salariés).

La loi est claire et ne laisse aucune possibilité d'interprétation. Depuis l'entrée en application de l'article 91 de la Loi-Programme du 28 juin 2013, il y a dorénavant une interdiction absolue de cumuler une pension de retraite et un revenu de remplacement, comme en attestent les travaux parlementaires (DOC 53 2853/003, p. 28). Le législateur n'a ici prévu aucune exception !

Depuis septembre 2014, sur la base des informations qu'il a reçues de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, le SdPSP a également demandé aux autres pensionnés qui ne lui avaient pas spontanément déclaré leur situation de cumul, de procéder à ce choix. Le

SdPSP a décidé d'appliquer aussi un effet rétroactif au 1er janvier 2014.

Le Service de médiation n'est pas habilité à traiter des plaintes qui portent sur la loi elle-même. Seule une modification de la loi peut y apporter une solution.

De nombreux pensionnés sont outrés du fait qu'on puisse les contacter une année après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et qu'on leur applique ces mesures avec effet rétroactif à partir du 1er janvier 2014. Ce faisant, ils se retrouvent quasi systématiquement avec une dette soit à l'égard du SdPSP (lorsqu'ils ont fait le choix des revenus de remplacement), soit à l'égard de leur mutuelle ou de leur caisse de chômage (lorsqu'ils ont choisi leur pension).

Le Collège a interpellé le SdPSP pour savoir comment il justifiait la récupération des pensions depuis le 1er janvier 2014. Accessoirement, le Collège réagissait au fait que les pensionnés qui avaient respecté les dispositions légales et dûment déclaré leur cumul au SdPSP se voyaient finalement plus durement traités (puisque'ils ne pouvaient déjà plus cumuler depuis 2013), que ceux qui s'en étaient abstenus.

Le SdPSP n'a pas réagi à la demande du Collège.

En décembre 2014, toutefois, on commençait à se rendre compte du fait qu'une éventuelle solution passerait par une adaptation de la loi. Ainsi, bien que le Service de médiation pour les Pensions ne fût pas habilité à intervenir sur le plan politique, il avait signalé au Ministre des Pensions avoir réceptionné plusieurs plaintes de pensionnés pour cause d'inaptitude physique portant sur le fait qu'ils ne pouvaient plus cumuler leur pension avec leurs autres revenus de remplacement. L'attention du Ministre avait également été attirée sur l'impact de ces mesures sur les intéressés, en particulier sur le plan de l'impact financier.

En Commission des Affaires sociales de la Chambre le 28 janvier 2015, le Ministre des Pensions a répondu à plusieurs questions de parlementaires² en rapport avec le cumul entre pension et revenus de remplacement. Il a confirmé prendre en priorité des mesures destinées à mettre un terme à cette situation qui génère un problème de nature sociale.

² Question conjointe de Messieurs Hans Bonte, Peter De Roover et Wouter De Vriendt à propos "du cumul entre une pension de retraite du secteur public et des revenus de remplacement", Chambre des Représentants, 2ème session de la 54ème législature, Compte Rendu intégral, Commission des affaires sociales du mercredi 28 janvier 2015, CRIV 54, COM, 069, p. 1

Il a donné des instructions au SdPSP afin que les pensions pour cause d'incapacité physique ne puissent plus être suspendues à l'avenir en cas de cumul avec des revenus de remplacement et afin de ne plus poursuivre la récupération des pensions déjà payées.

Il a demandé au SdPSP de rédiger en urgence un projet de texte afin de mettre un terme à l'interdiction de cumul à partir du 1er janvier 2013. L'adoption de ce texte rendra à nouveau possible le cumul entre une pension pour cause d'incapacité physique et un revenu de remplacement. Ce texte permettra aussi que les montants de pension suspendus de 2014 soient versés sans discussion.

Un problème analogue se pose désormais aussi pour les personnes qui ont travaillé pendant une longue période comme travailleur salarié ou travailleur indépendant et qui, par la suite, deviennent fonctionnaires.

Lorsqu'après quelques années de travail dans la fonction publique, ils doivent stopper leur activité pour raisons médicales, ils ne perçoivent jusqu'à leur 65ème anniversaire que des revenus fort limités. Ce n'est qu'alors qu'ils perçoivent leur pension de retraite calculée sur la base de leurs prestations dans les autres régimes.

Le Collège attire l'attention sur le fait que la pension minimum prévue dans le régime du secteur public pour toutes ces personnes n'offre pas de solution si elles sont mariées. En effet, les revenus du conjoint doivent être déduits. De plus, le minimum doit encore être réduit notamment du fait de prestations à temps partiel et à la condition de ne pas prouver au moins 20 années de service dans le secteur public. Pour une étude détaillée de la pension minimum, voir le Rapport annuel 2009, p. 114.

Les besoins d'informations

En moyenne, neuf appels téléphoniques sur dix concernent des demandes d'information, qui portent tant sur les pensions légales que sur d'autres matières.

Il en va de même pour un huitième des dossiers ouverts.

La plupart des demandes d'informations portent sur la législation en matière de pension et sur son appli-

cation, 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 infor-

mé 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. A titre d'exemple, l'ONP prévoit notamment des délais plus courts que ceux prévu 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 pension 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.