

Plaintes à caractère général et demandes d'informations

Parmi les plaintes qui nous parviennent, il y en a encore toujours pour lesquelles le Collège continue de devoir décliner sa compétence. En vertu de son obligation de renvoi, le Collège les transmet systématiquement à l'organisme ou au service le plus approprié.

Nous en analysons plus en détail deux catégories dans ce rapport :

- il s'agit, d'une part, de plaintes à caractère général qui portent sur la politique, au sens large, menée en matière de pensions et aux choix de nature politique qui les accompagnent ;
- d'autre part, il s'agit de pures demandes d'informations.

Plaintes à caractère général

Ces plaintes ne portent pas sur le fonctionnement ou 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 la législation.

Le plus souvent, leur motivation sous-jacente trouve son origine dans l'insatisfaction exprimée relative au montant de leur pension. Parfois la législation elle-même est ressentie comme injuste, voire discriminatoire.

Quelques exemples

Les plaintes décrites ci-après sont des exemples-types de plaintes portant sur la politique en matière de pensions. Pour faciliter la compréhension de la problématique concernée, le sujet est à chaque fois complété d'un cas concret.

Les conditions d'octroi et de calcul de la pension dans le régime des travailleurs salariés

Application du principe de l'unité de carrière – Choix des années les plus avantageuses dans le calcul de la pension quel que soit le régime concerné

Messieurs Caprasse et Ysaye bénéficient d'une pension de retraite pour une carrière mixte de travailleur salarié et de travailleur indépendant.

A leur étonnement, ils constatent que la limitation imposée par le principe de l'unité de carrière a été appliquée sur leur carrière en négligeant certaines années pourtant plus avantageuses.

Commentaires

Etant donné que chacune de ces plaintes portait sur la loi elle-même, l'ombudsman a dû décliner sa compétence.

Chaque année, le Service de médiation pour les Pensions réceptionne de nouvelles plaintes concernant la limitation de la carrière suite à l'application du principe de l'unité de carrière.

Dès notre premier Rapport annuel en 1999 (pp. 61-68), nous avons commenté en détail ce mécanisme ; nous avons même émis une Recommandation générale (RA 1999, RA 1999/3, p. 147) afin de lever une discrimination entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants.

Dans notre Rapport annuel suivant (RA 2000, p. 184), nous constatons que la Recommandation générale avait été discutée par la Commission des Affaires sociales de la Chambre.

Le Ministre avait alors répondu : « Pour éviter certaines discriminations entre les deux régimes de pensions, ses services examineront la possibilité d'adapter la réglementation des travailleurs salariés. »

Si notre Recommandation générale portait alors sur un aspect précis de l'application administrative du principe de l'unité de carrière, nous avons été confronté à de nombreux autres cas de figure pour lesquels une amélioration s'imposait (voir par exemple notre RG 2002/3, RA 2002, p.173).

La loi du 11 mai 2003 contribue à cette amélioration en modifiant l'article 10 bis, alinéa 1 de l'arrêté royal n° 50, du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés :

« Lorsque le travailleur salarié peut prétendre à une pension de retraite en vertu du présent arrêté et à une pension de retraite ou un avantage en tenant lieu en vertu d'un ou plusieurs autres régimes et lorsque le total des fractions qui pour chacune de ces pensions en expriment l'importance dépasse l'unité, la carrière professionnelle qui est prise en considération pour le calcul de la pension de retraite est diminuée d'autant d'années qu'il est nécessaire pour réduire ledit total à l'unité. En cas de cumul d'une pension de retraite en vertu du présent arrêté avec une pension de retraite en vertu de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, les années les moins avantageuses sont déduites pour l'application de la présente disposition, quel que soit le régime dans lequel ces années ont été accomplies ».

A l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, abrogé par la loi du 6 février 1976 et rétabli par la loi du 15 mai 1984, sont également apportées les modifications suivantes :

« Lorsque le travailleur indépendant peut prétendre à une pension de retraite en vertu du présent arrêté et à une pension de retraite ou un avantage en tenant lieu en vertu d'un ou de plusieurs autres régimes et lorsque le total des fractions qui pour chacune de ces pensions en expriment l'importance dépasse l'unité, la fraction représentative de la carrière professionnelle qui est prise en considération pour le calcul de la pension de retraite est diminuée autant qu'il faut pour réduire ledit total à l'unité. En cas de cumul d'une pension de retraite en vertu du présent arrêté avec une pension de retraite en vertu de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, les années les moins avantageuses sont déduites pour l'application de la présente disposition, quel que soit le régime dans lequel ces années ont été accomplies ».

A l'instar des plaignants, nous devons constater qu'à ce jour, la loi reste lettre morte, étant donné que les indispensables arrêtés d'exécution n'ont pas encore été publiés.

Les conditions d'octroi et de calcul de la pension dans le régime des fonctionnaires

Pas de pension dans le secteur public pour une fonction accessoire accomplie avant le 31 décembre 1976 – Transfert des cotisations vers le secteur salarié inopérant

Madame Tervaere a eu une carrière d'enseignante. Elle a exercé une fonction principale et pendant une dizaine d'années, une fonction accessoire. Nommée pour les deux fonctions, elle perçoit une pension de retraite du secteur public pour sa fonction principale.

Elle n'obtient en revanche aucune pension de retraite pour sa fonction accessoire, ni dans le secteur public, ni dans le secteur salarié.

Commentaires

Les membres du personnel enseignant nommés à titre définitif peuvent obtenir une pension de retraite du secteur public à une double condition :

- ils doivent justifier au minimum de 5 années de services admissibles pour la pension ;
- des services doivent avoir été prestés après le 31 décembre 1976, pour la même fonction.

Madame Tervaere a exercé sa fonction accessoire pendant environ 10 ans, de 1965 à 1975. La seconde condition n'est pas remplie, en conséquence de quoi le SdPSP est tenu de refuser la pension de retraite.

Les services qui ne peuvent ouvrir un droit à une pension de retraite dans le secteur public peuvent en principe être validés dans le régime de pension des travailleurs salariés, à condition que les cotisations correspondantes fassent l'objet d'un transfert vers l'ONP.

Une fois le transfert effectué, il appartient à l'ONP d'examiner les droits à pension dans son régime.

Dans le cas de Madame Tervaere, le transfert des cotisations relatives à sa fonction accessoire a bien eu lieu, mais n'a servi à rien.

En effet, l'article 10 bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, introduit par la loi du 15 mai 1984 portant harmonisation des régimes de pension, prévoit que la somme des fractions de carrière dans les différents régimes ne peut pas dépasser l'unité.

Comme Madame Tervaere bénéficie déjà d'une pension du secteur public, accordée sur la base d'une carrière complète, l'ONP ne peut pas accorder de pension dans le secteur salarié.

Bien que les dispositions légales soient ici correctement appliquées, la situation de l'intéressée interpelle. Dix années de carrière sont ainsi gommées et on comprend le désarroi de la plaignante.

Elle souligne à raison que si elle avait effectué toutes ses prestations dans le seul régime des travailleurs salariés, par exemple, elle aurait bien eu droit à une pension de retraite pour l'ensemble de ses fonctions, éventuellement limitée aux plafonds de rémunérations prévus par la loi.

Par ailleurs, étant donné qu'elle avait été nommée pour sa fonction accessoire, elle aurait pu bénéficier d'une seconde pension du secteur public si elle avait eu, ne fût-ce qu'un seul jour admissible pour la pension après le 31 décembre 1976.

Les conditions d'octroi et de calcul de la pension dans le régime des travailleurs indépendants

Aucun droit à une pension de survie pour les couples non mariés – Adaptation souhaitable des réglementations au nouveau visage de la société ?

Monsieur Maurois est pensionné dans le régime des travailleurs indépendants. Il demande l'avis du Médiateur sur le point suivant. Lorsque le partenaire d'un couple qui vit ensemble depuis 25 ans, et qui peut facilement le prouver, vient à décéder, il devient tout à coup un parfait étranger lorsqu'il s'agit du droit à une pension de survie.

L'intéressé trouve cette situation anormale. La législation en matière de pension n'a pas évolué au même rythme que la société, alors que dans d'autres branches de la sécurité sociale, la « cohabitation » est un fait reconnu.

Monsieur Maurois se demande quand la réglementation des pensions se mettra enfin « à la page » sur ce plan.

Commentaires

Ce n'est pas la première fois que le Service de médiation est confronté à ce type de plainte. Déjà dans notre Rapport annuel 2000 (p. 166), nous avons évoqué un cas très similaire.

A l'époque, une plaignante avait sollicité l'aide du Médiateur pour provoquer la modification de la législation en matière de pension de survie en raison, selon elle, d'une injustice criante.

Elle s'était mariée après 14 années de vie commune. Son époux était décédé dix mois après le mariage. Le droit à une pension de survie lui avait été refusé parce qu'elle ne remplissait pas une des conditions de base, en l'occurrence que le mariage ait été conclu au moins un an avant le décès.

Elle demandait que la période de cohabitation officielle soit assimilée au mariage. Elle argumentait en faisant référence à la législation en matière de chômage dans laquelle cette règle est appliquée pour déterminer le montant des allocations en qualité d'isolé ou de cohabitant.

De fait, la réglementation en matière de pension s'appuie encore toujours, à l'heure actuelle, sur les formes « classiques » de la vie en société, telle qu'on la concevait jusqu'aux dernières décennies du XX^{ème} siècle. « Hors du mariage, point de salut ! » pourrait être la devise inscrite en exergue de la plupart de bon nombre de dispositions légales applicables aux pensions de retraite et de survie.

Actuellement, alors que la société traditionnelle est en proie à de rapides et irréversibles mutations, est-il encore justifié de raisonner de la sorte ?

Nous ne sommes pas les seuls, dans le monde des Médiateurs, à se poser cette question. Dans le tout récent rapport d'un collègue étranger¹, un article très intéressant est consacré à la question de l'adaptation des textes légaux au nouveau visage de la société.

On y souligne le fait que si la famille reste aujourd'hui encore un pilier de notre société, sa représentation a largement évolué et les formes juridiques qu'elle prend brouillent les frontières traditionnelles. Naturellement, le droit s'efforce d'être plus en accord avec la réalité sociale. Et il entre dans les missions d'un Médiateur de travailler pour que la législation s'ajuste à la famille du XXIème siècle.

En Belgique, le bénéfice de prestations sociales est souvent subordonné à la notion de « ménage ». Dans la législation des pensions, cette notion est strictement limitée au bénéficiaire et à son conjoint marié. Mais dans la réglementation régissant d'autres secteurs de la sécurité sociale, la définition d'un « ménage » est élargie au « concubin » ou à la personne avec qui le bénéficiaire vit en couple. Ces définitions différentes, selon la législation concernée, ne sont-elles pas sources d'inégalités ? En effet, certains allocataires auront accès à des prestations auxquelles d'autres ne peuvent prétendre, sans qu'aucune différence dans la situation des intéressés ne justifie une telle distinction.

A travers l'analyse de situations concrètes et à condition de s'en tenir à la législation actuelle dans les différents régimes de pensions, nous ne décelons dans les textes aucune distinction illicite ni discrimination entre pensionnés. L'égalité de traitement est respectée dans tous les régimes.

La distinction de traitement n'apparaît qu'en comparant les droits issus des différentes branches de la sécurité sociale, ce qui se situe stricto sensu hors de notre champ de compétences.

Sans s'immiscer davantage dans ce qui relève de la politique des pensions, le médiateur constate d'une part, le lien étroit entre mariage et pension, présent depuis le début des systèmes de retraite en Belgique, et d'autre part, le changement considérable des comportements et des mentalités en cours dans la société civile. La cohabitation, de fait ou légalement actée, est entrée dans les mœurs.

Seule une initiative législative permettrait de prendre en compte cette évolution et de reconnaître certains droits au cohabitant non marié.

¹ Le Médiateur de la République, Rapport annuel 2006, France, pp. 13-20

Les besoins d'informations

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

Il en va de même pour plus d'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.

Dans chacun de nos Rapports annuels précédents, nous avons donné un aperçu des questions, telles qu'elles nous étaient posées, parmi les plus récurrentes. Etant donné que cette année encore, les mêmes questions sont revenues de la part du public, nous ne les reprendrons pas cette fois. Le lecteur intéressé pourra se référer par exemple à notre Rapport 2005, pp. 143-144.

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 au(x) service(s) le(s) plus approprié(s).

Aux personnes qui sollicitent des informations par téléphone, nous renseignons les numéros de téléphone, les adresses, et de plus en plus souvent, l'adresse e-mail et le site Internet des services les plus compétents pour leur fournir une réponse adéquate. En cas de besoin, le Service de médiation aide l'intéressé à (re)formuler 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 lui est suggéré de 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 sont transmises au service compétent. Les questions portant sur d'autres matières sont transférées aux administrations compétentes.

Dès lors qu'apparaît le moindre risque d'atteinte à la sphère de la vie privée de l'intéressé, sa « privacy », son accord est sollicité avant de procéder au transfert de sa lettre.

Les services de pensions avec lesquels le Service de médiation a conclu un Protocole d'accord 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.

Les institutions de sécurité sociale doivent dans les matières qui les concernent conseiller tout assuré social qui le demande sur l'exercice de ses droits ou l'accomplissement de ses devoirs et obligations.

Nous avons consciemment 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.

Conclusion

Le Service de médiation pour les Pensions continue de recevoir quantité de demandes d'informations, un phénomène qui est également constaté par nos collègues ombudsmans. Chez nous, le nombre de demande d'information a encore augmenté, cette année en particulier.

Cette augmentation est en grande partie due au fait que nous avons modifié notre campagne d'information (voir Partie 1) en visant un autre « segment » du public. L'implication de tous nos « intermédiaires » n'y est pas étrangère non plus.

Par ailleurs, certaines personnes qui nous contactent sont apparemment bien conscientes du fait qu'un Service de médiation n'est pas un service d'information et demandent spontanément le transfert de leur question.

D'autres ont cherché le service de pension compétent dans l'annuaire et ne l'ont pas trouvé. D'autres encore ont obtenu notre numéro de téléphone par un service social. Dans la Partie I de ce Rapport, nous attirons en effet l'attention des services de pensions sur le fait que de nombreux pensionnés (plus de 10 % des contacts téléphoniques) aboutissent au Service de Médiation Pensions alors qu'ils souhaitaient contacter les services de pensions.

Tout cela tend à montrer que, nonobstant leurs efforts, les services d'information des administrations ne sont pas encore suffisamment connus par une grande partie du public. Nous persévérons donc dans notre choix de mentionner dans les annexes du présent Rapport annuel un ensemble d'adresses utiles et d'informations relatives aux nombreuses permanences tenues par les services de pensions.