



*Coordination entre
les différents services de pension*



Coordination entre les différents services de pension

La complexité de la réalité sociale exige que les tâches de « l'État » soient exécutées par différents services publics ou par différentes personnes au sein d'un même service. « L'État » en tant que tel n'existe pas. L'État est en réalité un système complexe d'organismes publics qui accomplissent leurs tâches en fonction de législations distinctes, de budgets propres, d'accords administratifs et de visions propres. Cela diffère d'un individu qui est un tout indivisible. L'individu cherche une solution à son problème dans son ensemble. Pour l'État, cette solution ne peut souvent être obtenue que par une bonne collaboration entre les différents services publics. Ainsi, un bon échange d'informations entre les différents services publics permet au citoyen de ne communiquer ses informations qu'une seule fois. Cependant, une simple erreur (par exemple, l'ONSS a refusé l'octroi d'une pension de sécurité sociale d'outre-mer à la date de prise de cours souhaitée par le demandeur, car celui-ci n'avait pas utilisé le formulaire de demande standardisé, alors qu'il n'existe pas de base légale pour exiger l'utilisation du seul formulaire standardisé) peut, étant donné que ces informations sont également utilisées par un autre service de pension, rapidement entraîner des conséquences doubles (c'est-à-dire le refus de la GRAPA par le SFP). En effet, la qualité est toujours déterminée par son maillon le plus faible. L'ONSS reconnaît par la suite que la législation ne requiert pas que la demande soit effectuée sur le formulaire standardisé et accorde la pension à la date de prise de cours souhaitée par le demandeur. Cependant, l'ONSS n'en informe pas le SFP. Ce manque de coordination fait que la GRAPA n'est pas octroyée, à tort, par le SFP. Le Médiateur pour les Pensions, qui a une vue d'ensemble du secteur des pensions, a découvert ce problème de coordination entre les deux services de pension et, dans sa médiation, a demandé de rectifier cette situation et d'accorder rétroactivement la GRAPA. Le plaignant a dès lors reçu des arriérés de GRAPA s'élevant à plus de 33.000 euros.

DOSSIER 38523

Les faits

Madame Craenburg a introduit une plainte auprès du Service de médiation Pensions le 27 septembre 2023, car elle ne comprend pas pourquoi la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) lui est refusée à l'âge légal de la pension, alors qu'elle ne dispose que de ressources limitées. Elle estime donc avoir droit à cette allocation d'assistance. Dans sa plainte, elle écrit également vivre depuis des années dans de grandes difficultés financières.

Madame Craenburg a été mariée du 14 janvier 1978 au 26 juillet 1985 avec M. Van Os. Ce mariage s'est terminé par un divorce. Son ex-conjoint avait principalement travaillé en tant qu'expatrié. Quant à elle, elle n'a travaillé que quelques jours au cours de sa vie, précisément 22 jours en tant que salariée. Par ailleurs, Madame a été mariée une deuxième fois durant la période du 8 juin 2001 au 13 octobre 2004. Pendant cette période, son deuxième ex-conjoint a travaillé 21 jours en tant que salarié. Elle revendique un droit à une pension de conjoint divorcé dans le régime des travailleurs salariés.

Le 26 janvier 2018, Madame Craenburg reçoit une lettre de l'ONSS l'informant qu'elle pourrait éventuellement prétendre à une pension de conjoint divorcé dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer à partir de l'âge de 65 ans, si les conditions requises sont remplies. Ces conditions sont énumérées dans l'annexe de ladite lettre. Il est également précisé que, si elle pense remplir ces conditions, elle doit prendre contact par écrit avec l'ONSS, 3 mois avant d'atteindre l'âge de 65 ans (soit à partir de septembre 2018).

Le 4 décembre 2018, elle écrit une lettre à l'ONSS pour demander l'octroi d'une pension basée sur l'activité de son ex-conjoint. Elle demande que cette pension lui soit accordée le plus rapidement possible, car elle n'a aucune source de revenus.

En réponse, l'ONSS lui envoie le formulaire de demande standardisé qu'elle doit compléter. Elle ne remplit toutefois pas ce formulaire.

À l'approche de l'âge légal de la pension de Madame Craenburg, soit le 30 décembre 2018, le SFP a ouvert un examen d'office des ses droits à la pension de retraite au 1^{er} janvier 2019, pour ses quelques jours d'activité personnelle et à la pension de conjoint divorcé sur base de la carrière de son second ex-conjoint pendant leur mariage. Le 4 décembre 2018, le SFP lui notifie une décision lui octroyant une pension de 1,91 euros par an à partir du 1^{er} janvier 2019.

Conformément à l'article 10 § 1 de l'Arrêté Royal du 23 mai 2001, ses droits à l'allocation d'assistance GRAPA ont également été examinés d'office, étant donné qu'elle bénéficie d'une pension de salarié. La GRAPA peut être octroyée à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel le pensionné atteint l'âge légal de la pension, en l'occurrence 65 ans.

Le 4 décembre 2018, le SFP entame l'examen du droit à la GRAPA. Dans ce cadre, Madame Craenburg a reçu un questionnaire à compléter sur ses ressources financières.

Elle complète ce questionnaire et l'envoie au SFP le 14 février 2019. Elle y déclare une activité au Congo – voulant dire que son ex-conjoint avait travaillé au Congo – mais qu'aucune pension n'est versée à ce titre.

Dans le cadre de l'examen du droit à la GRAPA, le SFP informe l'ONSS le 11 mars 2019, que selon leur enquête, l'intéressée remplit les conditions pour bénéficier d'une pension dans le régime de sécurité sociale d'outre-mer. Dans la même lettre, le SFP demande à l'ONSS, entre autres, la date de la demande, la date de notification de la décision de pension, le montant de la pension et la date de prise de cours de la pension de conjoint divorcé. L'ONSS répond au SFP le 13 mai 2019 que Madame Craenburg n'a pas introduit de demande de pension auprès de leurs services.

Cette réponse de l'ONSS constitue la raison pour laquelle le SFP envoie, une semaine plus tard, soit le 21 mai 2019, une décision à Madame Craenburg, lui notifiant le refus de la GRAPA. La motivation indique qu'elle n'a pas épuisé tous ses droits à la pension.

Madame Craenburg a ensuite introduit une plainte auprès du service des plaintes du SFP le 27 mai 2019, car elle n'est pas d'accord avec ce refus. Elle argumente comme suit : toute personne qui n'a pas de moyens de subsistance a droit à une GRAPA. J'ai cotisé avec mon ex-conjoint à l'ONSS pour son activité à l'étranger. J'attends une décision de pension à ce sujet. Actuellement, je ne reçois rien. La GRAPA est bien un droit pour ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance.

Le 7 juin 2019, le service des plaintes du SFP lui répond qu'avant de pouvoir lui octroyer une GRAPA, il est nécessaire qu'elle introduise une demande de pension de conjoint divorcé auprès de l'ONSS. Il lui communique l'adresse de l'ONSS. Le SFP ajoute qu'il est utile de mentionner dans la demande, le numéro d'affiliation à l'ONSS de son ex-conjoint. Il conclut en précisant que, dès qu'elle aura reçu une décision relative à l'activité de son ex-conjoint à l'étranger, elle pourra introduire une demande de GRAPA.

Un peu plus tard, en juillet 2019, Madame Craenburg reçoit un rappel de l'ONSS pour introduire la demande de pension sur le document officiel. Elle ne donne suite à ce rappel que plusieurs mois plus tard, à savoir le 11 septembre 2019.

Lorsque l'ONSS reçoit la demande officielle de pension, il notifie la décision de pension le 27 février 2020¹. Cette décision octroie une pension de conjoint divorcé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019, soit à la date de prise de cours demandée par l'intéressée.

1 L'ONSS a signalé au Service de médiation Pensions qu'après avoir reçu la demande de Mme Craenburg dans le document officiel le 11 septembre 2019, il lui manquait encore la décision de pension du SFP pour prendre leur décision. L'ONSS a reçu la décision de pension du SFP le 4 février 2020.

Le 10 mai 2023, Madame Craenenburg se plaint par téléphone de ne pas recevoir la GRAPA. Cet appel téléphonique est pris en compte comme demande de pension par le SFP. Un nouvel examen de la GRAPA est entamé au 1^{er} juin 2023 (soit à partir du mois suivant l'appel téléphonique).

Le 20 juin 2023, l'intéressée complète la déclaration de ressources reçue dans le cadre de cet examen. Elle y indique qu'elle perçoit une pension dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer. En appui de sa déclaration, elle joint une preuve de paiement montrant qu'elle perçoit 331,91 euros par mois au titre de pension de conjoint divorcé.

Le SFP lui octroie, par décision du 17 juillet 2023, une GRAPA d'un montant de 1.157,55 euros par mois à partir du 1^{er} juin 2023.

Madame Craenenburg, n'étant pas d'accord avec le fait que la GRAPA ne lui soit pas octroyée avec effet rétroactif, introduit une nouvelle plainte auprès du service des plaintes du SFP le 15 août 2023 pour obtenir le droit à la GRAPA avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Elle précise qu'elle soulève ce problème depuis 2019.

Le 31 août 2023, le service des plaintes du SFP lui répond qu'elle aurait dû introduire une demande de GRAPA après avoir reçu la décision de l'ONSS. Le service des plaintes fait référence à sa réponse du 7 juin 2019, dans laquelle cette obligation lui avait déjà été signalée. Toutefois, le service des plaintes précise que son appel téléphonique du 10 mai 2023 a été pris en compte comme une demande de GRAPA, et que celle-ci a donc pu lui être octroyée à partir du mois suivant cette demande, soit à partir du 1^{er} juin 2023. Cependant, le service des plaintes informe qu'un effet rétroactif à l'âge légal de la pension n'est pas possible.

Commentaires

Madame Craenenburg envoie, comme demandé par l'ONSS par son courrier du 26 janvier 2018, une lettre dans les trois mois précédant ses 65 ans pour demander une pension de conjoint divorcé. L'ONSS lui demande alors de confirmer sa demande par le formulaire officiel prévu à cet effet.

Le 13 mai 2019, en réponse à une demande d'information du SFP du 13 mars 2019 (portant sur des détails tels que le montant, la date de prise de cours et la date de décision de pension de conjoint divorcé, afin d'en tenir compte dans le calcul de la GRAPA), l'ONSS indique que Madame Craenenburg n'a pas introduit de demande de pension auprès de ses services.

Le Service de médiation Pensions constate que la réponse de l'ONSS est sujette à discussion. L'article 20, alinéa 3, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer ne précise pas que la demande de pension doit être introduite sur un document standardisé. Cet article stipule uniquement que, sans préjudice des dispositions du § 2 (relatives aux conditions de carrière pour obtenir une pension avant l'âge de 65 ans), la rente est due au plus tôt à partir de l'âge de 65 ans et en aucun cas avant la date de la demande.

Dans sa lettre du 4 décembre 2018, Madame Craenenburg exprime clairement qu'elle souhaite percevoir la pension de conjoint divorcé le plus tôt possible. Il s'agit donc du 1^{er} janvier 2019.

Dans la loi du 17 juillet 1963, il n'est nullement précisé comment la pension de conjoint divorcé doit être demandée dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer. La réglementation actuelle ne contient pas de dispositions claires quant à la manière de soumettre une demande, à la date à laquelle une demande peut être introduite, à la détermination de la date de prise de cours de la pension avant l'âge de 65 ans, ou encore à la polyvalence. Contrairement à la loi du 17 juillet 1963, la loi du 16 juin 1960, qui régit le régime de pension des affiliés aux institutions coloniales pour la période de 1942 au 30 juin 1960, dispose d'un arrêté d'exécution. Selon l'article 8 de l'arrêté ministériel du 25 juin 1948, qui tient lieu d'arrêté d'exécution, une demande de pension de vieillesse en vertu de la loi du 16 juin 1960 était valable seulement si elle était introduite sur le formulaire de demande ad hoc (modèle 2). Selon ce même article, la demande de rente de retraite ne pouvait être introduite plus de deux mois avant la date à laquelle l'assuré était en droit de l'obtenir. Dans la pratique, l'ONSS a étendu ce délai à trois mois. Par ailleurs, l'ONSS a adopté une démarche proactive et louable consistant à rechercher activement les futurs pensionnés et, lorsque cela est possible, à les contacter directement.

L'absence de procédure de demande légalement prévue dans la loi du 17 juillet 1963 a incité le Médiateur pour les Pensions à formuler, dans son Rapport Annuel 2010, une recommandation à l'intention du législateur. Cette recommandation appelait à des modifications législatives nécessaires pour apporter à cette loi toutes les adaptations utiles afin de lever les doutes sur la manière d'introduire une demande, la date de la demande, la date de prise de cours de la pension avant l'âge de 65 ans et les règles en matière de polyvalence. À ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie d'effets. Par conséquent, le Médiateur pour les Pensions renouvelle cette recommandation. Dans ce cadre, il est important de noter que le service de la Sécurité Sociale d'Outre-mer de l'ONSS, comme indiqué dans le Rapport Annuel 2010, accepte les demandes envoyées par courrier ou par mail, mais que le demandeur doit néanmoins confirmer la demande en complétant le formulaire (modèle 2). Il convient également de souligner que l'ONSS accompagne généralement les demandeurs de manière soutenue.

Le problème de coordination dans ce cas découle de la réponse de l'ONSS au SFP indiquant qu'aucune demande n'a été introduite. La complexité de la réalité sociale exige que les tâches de « l'État » soient exécutées par différents services publics ou par différentes personnes au sein d'un même service. Il est donc essentiel pour les citoyens que les différents services et personnes de ces services collaborent harmonieusement.

Le SFP fonde son argumentation pour justifier le refus de la GRAPA sur la communication de l'ONSS affirmant qu'aucune demande n'a été introduite. Sur la base de cette réponse, le raisonnement du SFP est correct : la GRAPA est refusée, parce que l'intéressée n'a pas épuisé tous ses droits dans le cadre des régimes légaux de pension belges. L'article 5, § 7, de la loi du 22 mars 2001 instituant la GRAPA stipule en effet que l'intéressé est tenu de faire valoir ses droits à charge des régimes de pension visés au § 4, avant de pouvoir prétendre à la garantie de revenus. Le § 4 fait référence aux "régimes légaux belges de pension". Cependant, le Médiateur pour les Pensions a constaté que, dans les faits, l'instruction relative à la pension de conjoint divorcé auprès de l'ONSS était toujours en cours.

L'ONSS octroie finalement la pension de conjoint divorcé le 27 février 2020, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Cela signifie que l'ONSS reconnaît que la lettre du 4 décembre 2018 a bien été prise en compte comme demande de pension en application de l'article 20, alinéa 3, de la loi du 17 juillet 1963 – qui stipule qu'une pension dans le cadre du régime de la sécurité sociale outre-mer ne peut en aucun cas être accordée avant la date de la demande. Toutefois, l'ONSS n'en informe pas le SFP. Ainsi, le problème de coordination perdure.

Le Médiateur pour les Pensions constate que, contrairement à la pratique habituelle, l'ONSS a attendu très longtemps - plus de six mois - avant d'envoyer un rappel à la personne concernée parce qu'elle n'avait pas complété le formulaire standard. La mise à disposition tardive des informations² engendre un problème, car l'ONSS ne pense pas à transmettre ces informations aux autres services publics concernés. En l'occurrence, en ne communiquant pas cette information au SFP qui en a besoin pour l'octroi d'une prestation (GRAPA).

La deuxième plainte déposée par Madame Craenenburg auprès du service des plaintes du SFP est également traitée en tenant compte de l'information communiquée par l'ONSS selon laquelle aucune demande de pension de conjoint divorcé dans le régime de sécurité sociale d'outre-mer n'aurait été introduite.

Le Service de médiation Pensions dispose d'une vue d'ensemble sur le secteur des pensions et, par conséquent, sur les différents services de pension. Il a mis à profit cette perspective globale pour le traitement de cette plainte. Le Service de médiation Pensions a utilisé son accès direct à l'application de pension du SFP et a également interrogé l'autre service de pension concerné, à savoir l'ONSS, au sujet de la plainte. Lorsqu'une plainte concerne une allocation d'assistance calculée à travers plusieurs services publics, seule une enquête transversale peut parfois apporter une solution.

Plus fondamentalement, le Médiateur pour les Pensions s'est demandé si Mme Craenenburg était effectivement tenue d'introduire une demande de pension. En effet, l'article 5 §4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la GRAPA stipule : "La demande de la garantie de revenus vaut comme une demande d'application des régimes légaux belges de pension lorsque le demandeur fait état d'une activité

2 Notez que le retard dans la disponibilité des informations a également été causé par le fait que la future pensionnée n'a pas immédiatement donné suite à la demande de remplir le formulaire type.

professionnelle relevant desdits régimes ou lorsqu’une telle activité est constatée lors de l’instruction de la demande”.

Des recherches supplémentaires révèlent que la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 6 novembre 2014, a précisé au point B.7.2 : « Lorsque le législateur offre une assurance vieillesse légale facultative aux travailleurs occupés à l’étranger, il relève de son pouvoir d’appréciation d’adapter aux circonstances économiques les conditions et les modalités de participation à cette assurance. » La Cour constitutionnelle qualifie bien la pension liée à une activité professionnelle à l’étranger de pension légale, bien que facultative. Il n’est pas non plus nécessaire que cette pension soit obligatoire pour l’application de la polyvalence de la demande et l’envoi de la demande de GRAPA à l’ONSS³.

En résumé, l’article 5, §4, de la loi du 22 mars 2001 instituant la GRAPA prévoit selon une interprétation large la polyvalence des demandes. Bien qu’il soit tout à fait défendable de demander la confirmation de la date de prise de cours avant d’octroyer la pension, même dans le cadre de la polyvalence des demandes, et d’autant plus dans la mesure où le régime de pension de la sécurité sociale d’outre-mer repose sur un système de capitalisation. Toutefois, dans ce cas, il convient de noter que Mme Craenburg avait clairement indiqué dans sa lettre du 4 décembre 2018 qu’elle souhaitait effectivement recevoir sa pension de conjoint divorcé le plus rapidement possible.

Le Médiateur pour les Pensions note que l’application de la polyvalence pourrait certes apporter une petite contribution à l’identification des pensionnés ayant droit à une pension de la sécurité sociale d’outre-mer. En effet, lors d’une discussion entre le Médiateur pour les Pensions et le service de la Sécurité sociale d’outre-mer, il a été constaté que ce service fait tout son possible pour retrouver un maximum de futurs pensionnés. Cette tâche n’est toutefois pas aisée, car les futurs pensionnés vivent souvent à l’étranger et n’ont pas communiqué correctement leurs coordonnées ou leurs changements d’adresse à l’ONSS, surtout lorsque la période d’affiliation remonte à un passé lointain. Par conséquent, l’ONSS dispose souvent d’adresses obsolètes, ce qui rend très difficile la recherche des futurs pensionnés. L’attitude proactive adoptée par l’ONSS dans ce cadre, comme par exemple en contactant les ambassades, mérite donc des éloges.

D’autre part, le Service de médiation Pensions a toujours pris les plaintes de l’intéressée très au sérieux, même si cette dernière n’a pas répondu à plusieurs reprises aux questions posées, ce qui est en partie à l’origine des problèmes qui se sont posés. En effet, la plaignante n’a pas répondu rapidement – c’est-à-dire dans le mois – à la demande de l’ONSS de remplir la demande sur un document standard, et ce, à deux reprises.

Conclusion

La médiation à la suite de cette plainte par le Service de médiation Pensions a abouti à l’octroi de la GRAPA avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Des arriérés d’un montant de 33.150,17 euros sont versés à Mme Craenburg.

³ Notez que la polyvalence dans l’autre sens l’exige (une demande de pension qui fait office de demande de GRAPA). Nous citons l’article 5, § 3 : « La demande de pension introduite auprès d’un régime belge obligatoire de pension par une personne répondant aux conditions d’âge requises, vaut comme demande de la garantie de revenus, sauf s’il apparaît que le montant des pensions empêche l’octroi de la garantie de revenus. »