

Recommandation : Adapter les conditions de paiement de l'allocation spéciale pour les indépendants aux conditions d'octroi de la pension minimale pour les indépendants modifiées en 2014

L'allocation spéciale pour les indépendants, créée en 1984, était destinée à réduire la différence entre les pensions des indépendants, qui à l'époque étaient encore calculées sur la base de montants forfaitaires par année de carrière, et le montant du revenu garanti pour les personnes âgées (ancêtre de la Garantie de Revenus Aux Personnes Agées). Plus on se rapprochait de cet objectif, plus l'avantage diminuait. Par conséquent, les conditions de paiement de l'allocation spéciale ont été ultérieurement liées à l'évolution du montant et des modalités d'octroi de la pension minimale. À partir de juillet 1994, l'intention du législateur (l'esprit de la loi) était de ne verser l'allocation spéciale qu'aux pensionnés indépendants qui n'avaient pas droit à la pension minimale. En bref, ceci correspondait aux pensions des indépendants calculées sur la base d'un montant forfaitaire ou sur la base des revenus professionnels. En 2014, la carrière étrangère a également été prise en compte pour vérifier si la carrière d'un indépendant retraité atteignait les 2/3 d'une carrière complète afin de pouvoir prétendre à une pension minimale en tant qu'indépendant. Les conséquences de cette modification de la législation sur l'allocation spéciale ont été perdues de vue par le législateur de l'époque. Néanmoins, dans leur pratique administrative, les administrations des pensions tiennent déjà compte de ces conséquences et ce, bien que ce soit en opposition avec la lettre de la loi. L'Ombudsman demande donc au législateur de modifier la législation sur les conditions de paiement de l'allocation spéciale complémentaire des travailleurs indépendants afin que la lettre de la loi corresponde à l'esprit de la loi et que la loi soit conforme aux pratiques administratives des services de pension.

DOSSIER 36563

Les faits

Le 7 avril 2022, M. Jansen se plaint au Médiateur pour les Pensions du fait qu'après que ses droits de pension ait été revus par le Service fédéral des Pensions, il y a quelque chose qui cloche selon lui concernant le paiement des arriérés de pension. Plus précisément, il constate qu'une allocation qui lui était précédemment payée était désormais déduite des arriérés de pension. Il demande des éclaircissements au Médiateur pour les Pensions.

Commentaires

La prestation à laquelle M. Jansen fait référence est l'Allocation Spéciale Indépendant (ASI) qui peut en principe, dans des conditions bien définies, être payée chaque année au mois de juillet aux bénéficiaires d'une pension d'indépendant. Il s'agit d'un complément destiné à réduire la différence entre la pension forfaitaire des indépendants¹ et le revenu garanti pour les personnes âgées (ancêtre de la Garantie de Revenus Aux Personnes Agées). Cette allocation a été introduite par l'article 152 de la loi du 15 mai 1984. Au fur et à mesure que cet objectif était atteint, le bénéfice diminuait. Par conséquent, son paiement a été lié par la suite à l'évolution du montant et des modalités d'octroi de la pension minimale.

¹ Pour les années de carrière jusqu'à 1983 incluse, la pension des indépendants était encore calculée sur la base d'un montant forfaitaire.

A partir du 1er juillet 1994, l'allocation spéciale a été supprimée pour ceux qui remplissaient au moins une des trois conditions suivantes :

- les indépendants pensionnés ayant une carrière qui représente au moins 2/3 d'une carrière complète, soit dans le régime belge des travailleurs indépendants seuls, soit dans le régime belge des travailleurs indépendants et des salariés ensemble ;
- ceux qui perçoivent une pension de retraite ou de survie supérieure à la pension minimale multipliée par la fraction de carrière en tant que travailleur indépendant ;
- les pensionnés qui perçoivent plusieurs pensions dont le montant mensuel total dépasse 1.690,01² euros pour une pension au taux ménage ou 1.352,44 euros pour une pension au taux isolé.

L'allocation spéciale est payée annuellement par le SFP au cours du mois de juillet aux indépendants (qui y ont droit) et qui, en cette qualité, perçoivent effectivement (paiement) une pension de retraite, une pension de survie ou une pension de conjoint divorcé - à l'exception de la pension inconditionnelle - au cours du mois de juillet concerné.

Dans un premier temps, l'allocation spéciale a bien été payée à M. Jansen parce que le calcul initial et l'octroi de sa pension d'indépendant au 22 décembre 2020 ont été effectués sur la base des revenus professionnels (et non sur la base de la pension minimum). Cette décision (avec effet au 1er avril 2021) était provisoire dans l'attente des données de carrière demandées à l'administration néerlandaise des pensions.

La carrière étrangère de M. Jansen a été prise en compte après réception des données, de sorte que sa carrière (belge et néerlandaise) remplissait dorénavant la condition des 2/3 d'une carrière complète. Ainsi, le montant pouvait être adapté à la pension minimum (multipliée par la fraction de carrière belge d'indépendant). La décision finale lui a été envoyée le 31 janvier 2022. Jusqu'en janvier 2022, la pension de M. Jansen avait donc encore été payée sur la base d'une décision provisoire.

Lors de son analyse, l'Ombudsman a effectivement constaté que l'allocation spéciale payée en juillet 2021 avait ultérieurement bien été récupérée sur les arriérés de pension qui lui ont été payés dans le courant du mois de février 2022.

L'Ombudsman a alors d'abord demandé au SFP d'examiner si M. Jansen avait, au final, droit au paiement de l'allocation spéciale.

Le 14 avril 2022, le SFP a envoyé à M. Jansen une explication détaillée des raisons pour lesquelles, selon le SFP, l'allocation spéciale ne pouvait pas lui être payée. La réponse indiquait les conditions qui ouvraient le droit au paiement de l'allocation spéciale :

Quelles sont les conditions d'éligibilité pour recevoir une allocation spéciale pour les indépendants en juillet 2021 (indice 147,31) ?

Pour avoir droit à l'allocation spéciale pour travailleurs indépendants, les conditions d'octroi suivantes doivent être remplies :

- Bénéficier effectivement d'une pension conditionnelle en tant que travailleur indépendant en juillet
- Avoir une carrière inférieure aux 2/3 d'une carrière complète
- Percevoir une pension en tant que travailleur indépendant dont le montant est inférieur à la pension minimale indépendant multiplié par la fraction de carrière correspondante
- Le montant total de toutes les prestations de retraite est inférieur à 1.352,44 euros.

Qu'est-ce que cela signifie pour vous ? (situation 07/2021)

Puisque vous percevez une pension en tant que travailleur indépendant (721,30 euros) dont le montant est égal à la pension minimale pour les indépendants multipliée par la fraction de carrière correspondante ($1.352,44 \text{ euros} \times 7,488 / 14,040 = 721,30 \text{ euros}$), vous n'avez pas droit à l'allocation spéciale pour les indépendants.

2 Il s'agit des montants au 1er juillet 2021.

Concrètement, le SFP fait savoir à l'intéressé qu'il n'a pas (ou plus) droit au paiement de l'Allocation Spéciale Indépendant car sa pension de retraite pour travailleurs indépendants conforme à la fraction de carrière était égale à la pension minimum pour travailleurs indépendants.

L'Ombudsman a vérifié de manière approfondie la réponse et les conditions fixées par le SFP en ce qui concerne les dispositions réglementaires applicables.

Les conditions pour obtenir le paiement de l'allocation spéciale sont inscrites à l'article 152 de la loi du 15 mai 1984³, nous citons :

« Art. 152, § 1. Il est payé annuellement par le Service Fédéral des Pensions, dans le courant du mois de juillet, une allocation spéciale aux personnes qui bénéficient effectivement pour le mois en cause, d'une prestation dans le régime de pension de travailleurs indépendants (...)

« Art. 152, § 2. Au 1er juillet 1993, les montants et le pourcentage visés au § 1er sont réduits de moitié :

pour les personnes qui, avant application des règles de cumul, ont droit pour la première fois à une pension minimum en vertu de l'article 131bis ;

pour les personnes bénéficiant d'une pension minimum, qui, avant application des règles de cumul, est effectivement augmentée après limitation éventuelle conformément à l'article 131bis, § 1, 3°.

« Art. 152, § 3. A partir du 1er juillet 1994, les dispositions du § 1er ne sont plus applicables aux personnes qui répondent aux conditions reprises aux a) et b) du § 2.

« Art. 152, § 4. A partir du 1er juillet 1994, les dispositions du § 1er ne sont plus applicables :

1° aux bénéficiaires qui répondent aux conditions de carrière prévues à l'article 131bis § 1er, 2° ;

2° aux bénéficiaires d'une pension dont le montant annuel est supérieur au montant de la pension minimum garantie visée à l'article 131bis, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 3, multiplié par la fraction accordée à la carrière en tant que travailleur indépendant ;

3° aux bénéficiaires de plusieurs pensions dont le montant annuel, soit dans le seul régime des indépendants, soit dans le régime des indépendants et dans tout autre régime belge de pensions de retraite et de survie, ou tout autre régime analogue d'un pays étranger ou dans un régime qui est applicable au personnel d'une institution de droit international public, est supérieur au montant de la pension minimum visée à l'article 131bis, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 3. »

Selon l'Ombudsman, si l'on s'en tient à la lettre de la loi, l'allocation spéciale dans la situation de M. Jansen devait être payée. En effet, l'intéressé ne remplit aucune des trois conditions sur la base desquelles l'allocation spéciale a été supprimée en 1994.

En ce qui concerne la deuxième condition. Au 1er juillet 2021, M. Jansen a une pension de 721,30 euros en tant que travailleur indépendant, ce qui ne dépasse pas 1.352,44 euros (= pension minimale pour un travailleur indépendant) x 7.488/14.040 (sa fraction de carrière travailleur indépendant) = 721,30 euros. Il ne remplit pas la condition qui supprime l'allocation spéciale.

En ce qui concerne la troisième condition, M. Jansen dispose au total de 61,59 euros de pension de salarié et de 721,30 euros de pension d'indépendant. Ce total de 782,89 euros n'est pas supérieur non plus à 1.352,44 euros. Il ne remplit donc pas non plus cette condition qui supprimerait l'allocation spéciale.

³ Loi portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions.

En outre, en ce qui concerne la condition qui consiste à avoir une carrière au moins égale aux 2/3 d'une carrière complète, il convient de noter ce qui suit :

A la lecture de l'article 152 § 4, 1° on constate qu'il n'y est fait référence qu'à l'article 131bis § 1, 2°, c'est-à-dire à la carrière mixte belge de salarié et d'indépendant. L'article 131bis § 1, 2° se lit comme suit :
« (...) justifie d'une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète, soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés ».

Or, à l'article 152 § 4, 1° il n'est pas fait référence à l'article 131ter § 1, 2° qui prévoit que depuis le 1er janvier 2015 la carrière étrangère soit prise en compte afin de vérifier si la carrière est au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète afin qu'une pension minimale de travailleur indépendant puisse être accordée :

« Article 131ter § 1. A partir du 1er janvier 2015 :

(...)

2° la pension minimum est allouable lorsque le bénéficiaire d'une pension de retraite ou d'une pension de survie de travailleur indépendant justifie, dans son propre chef ou dans le chef de son conjoint décédé, selon le cas, une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète, soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants (...). »

Selon les dispositions de l'article 131bis de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, la pension d'un travailleur indépendant peut être calculée sur la base de la pension minimum à condition que sa carrière professionnelle dans le régime des travailleurs indépendants seule ou dans les régimes des travailleurs indépendants et des salariés ensemble soit au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète. L'article 131ter a été inséré par l'article 2 de la loi du 24 avril 2014 modifiant la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions en ce qui concerne la pension minimum des travailleurs indépendants. La loi du 24 avril 2014 vise à ajouter que la carrière professionnelle étrangère peut également compter pour la condition des 2/3 d'une carrière complète permettant l'accès à la pension minimale des travailleurs indépendants.

Lors de l'insertion de l'article 131ter, il n'a pas été tenu compte du fait que la carrière étrangère à prendre en compte pour l'accès à la pension minimum a également des conséquences sur le paiement de l'allocation spéciale, et ces situations spécifiques n'ont pas été exclues du paiement de l'allocation spéciale lors de l'application de l'article 131ter, § 4, 3 lorsque le montant de la pension belge cumulé avec la pension étrangère n'est pas supérieur à la pension minimum.

Apparemment, cela a également échappé à l'attention du législateur de l'époque.

L'intéressé n'a pas une carrière au moins égale aux 2/3 d'une carrière complète si l'on ne tient pas compte de sa carrière néerlandaise.

Le SFP a confirmé par téléphone au Collège que ses directives concernant le paiement ou non de l'allocation spéciale ne correspondaient effectivement pas au texte littéral de la législation. Le SFP nous a fait remarquer que le paiement des pensions des indépendants et donc aussi de l'allocation spéciale pour les indépendants est bien effectué par le SFP, mais conformément aux instructions de l'INASTI.

Le Collège a donc repris contact avec l'INASTI.

L'INASTI a confirmé l'analyse de l'Ombudsman. L'INASTI précise qu'il est effectivement exact que l'article 152 de la loi du 15 mai 1984 ne vise que l'article 131bis et non l'article 131ter. L'INASTI a en outre confirmé qu'il s'agit d'un oubli de la part du législateur et que cela sera corrigé ultérieurement.

L'INASTI a également confirmé que dans le cas particulier de M. Jansen, l'allocation spéciale lui serait bien payée.

L'allocation spéciale pour le mois de juillet 2021 lui a été remboursée et pour le mois de juillet 2022, le paiement de l'allocation spéciale est bien inclus dans le paiement mensuel de sa pension.

Toutefois, lorsque la pension néerlandaise sera payée, la somme de cette pension et des pensions belges ne pourra pas dépasser le montant de la pension minimale. Le cas échéant, M. Jansen perdra alors le bénéfice de l'allocation spéciale.

Conclusion

Il semble clair que l'intention du législateur était *de ne pas* payer l'allocation spéciale aux personnes dont la pension d'indépendant était accordée sur la base de la pension minimum. D'où également les conditions susmentionnées que l'INASTI a communiquées au SFP, à savoir qu'il y a un *droit à l'allocation spéciale uniquement lorsque la pension de retraite des indépendants est inférieure à la pension minimum pour la fraction de carrière correspondante, car cela signifierait qu'il n'y a pas de droit à la pension minimum.*

L'intention du législateur (l'esprit de la loi) était de n'accorder l'allocation spéciale qu'aux travailleurs indépendants qui n'avaient pas droit à la pension minimum et donc qu'aux pensions d'indépendants calculées sur la base d'un montant forfaitaire et sur la base des revenus professionnels (comme lors de l'octroi provisoire de la pension d'indépendant à M. Jansen).

Toutefois, lorsque la législation relative à l'octroi de la pension minimum a évolué en faveur du pensionné dont la carrière étrangère pouvait également être prise en compte (insertion de l'article 131ter en vertu de la loi du 24 avril 2014 - voir ci-dessus), le législateur n'a pas complété l'article 152, § 4, 1° par les nouvelles conditions assouplies d'accès à la pension minimum. À l'époque, cela a également échappé à l'attention du législateur.

A l'instar de l'analyse de l'INASTI, le Médiateur pour les Pensions est d'avis qu'il s'agit d'une omission dans l'adaptation de la législation concernée (outre la carrière du salarié, la carrière étrangère est également prise en compte pour l'octroi de la pension minimum).

L'Ombudsman ne souhaitait pas pour autant aller à l'encontre de l'esprit de la loi et n'a donc pas demandé au SFP ni à l'INASTI de procéder à une application littérale de la loi en matière d'allocation spéciale dans des cas similaires.

Afin d'éviter d'autres problèmes à l'avenir, le Médiateur pour les pensions recommande donc au législateur de modifier la disposition légale en question, à savoir d'ajouter à l'article 152, § 4, 1° de la loi du 15 mai 1984 une référence à l'article 131ter, § 1, 2° du 15 mai 1984 afin que le texte légal soit à nouveau conforme à l'esprit de la loi.