



*Remboursement volontaire d'une
allocation de chômage valablement perçue
au profit d'une pension plus élevée*

10

CHAPITRE

Remboursement volontaire d'une allocation de chômage valablement perçue au profit d'une pension plus élevée

DOSSIER 40425

Faits

M. Deschamps¹ percevait une pension de salarié et d'indépendant au taux ménage. Son épouse exerçait en outre une activité agréée en tant qu'accueillante d'enfants sous statut *sui generis*. Elle a perçu pendant quelques mois en 2022 une allocation de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), ce qui a entraîné la réduction de la pension du taux ménage au taux isolé. M. Deschamps conteste qu'il s'agisse d'une allocation de chômage et estime donc que la récupération est injustifiée.

Commentaires

Depuis le 1^{er} juillet 2022, M. Deschamps perçoit une pension de salarié et d'indépendant au taux ménage. Lors de l'examen de ses droits à la pension, il a déclaré le 10 mars 2022 que son épouse ne percevait aucune prestation sociale. Le 15 mars 2022, le service de pension lui a communiqué la décision concernant la pension de retraite de salarié, dans laquelle on peut lire à la page 3 : « *Votre conjoint(e) ne peut cumuler aucune prestation sociale avec votre pension au taux de ménage. Si votre conjoint(e) perçoit une prestation sociale, vous devrez rembourser les montants indûment perçus.* »

Dans les informations complémentaires figurant à la page 9 de la même notification, on peut lire le texte suivant : « *Votre conjoint ne peut bénéficier d'aucun revenu de remplacement. Il s'agit notamment des indemnités de maladie, d'invalidité, de chômage, du RCC, du crédit-temps, de l'interruption de carrière, du crédit-soins flamand.* »

La législation sur les pensions prévoit à cet égard que le bénéfice d'un revenu de remplacement par le titulaire de la pension ou son conjoint doit être signalé au service de pension concerné².

Sur la notification de la pension de retraite en tant qu'indépendant, qui a été transmise le 25 mars 2022, nous trouvons la même mention à la page 3 :

« *Vous êtes tenu de communiquer à l'INASTI :*

Le bénéfice, en votre nom ou au nom de votre conjoint, d'une prestation pour cause de maladie, d'invalidité, de chômage involontaire, d'une interruption de carrière en application d'une législation belge ou étrangère en matière de sécurité sociale ou d'un statut applicable au personnel d'une institution de droit international public, ou d'une indemnité complémentaire octroyée dans le cadre d'une prépension conventionnelle. »

L'épouse de M. Deschamps travaille comme accueillante d'enfants dans le cadre du statut *sui generis*. Le statut *sui generis* est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2003 en tant que statut transitoire vers une protection sociale à part entière pour les accueillantes d'enfants. Une accueillante relevant du statut social spécifique n'est ni un travailleur salarié, ni un travailleur indépendant. Ce statut lui donne un accès limité à la sécurité sociale.

¹ Tous les noms des plaignants sont des pseudonymes.

² Article 21quater de l'arrêté royal du 21 décembre 1967
Article 201 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967

Ce statut comporte également un certain nombre de spécificités :

- L'accueillante conclut un accord de coopération avec le service choisi : le droit du travail ne s'applique pas ;
- L'accueillante *sui generis* reçoit une indemnité sur la base des jours de garde effectués ;
- Les accueillants sont libres d'accepter ou non les enfants qui leur sont envoyés par le service ;
- Lorsque les enfants ne viennent pas, l'accueillante peut prétendre à une allocation de garde. L'allocation de garde est régie par le système de chômage temporaire et est versée par l'ONEM.

Sur le site web de l'ONEM, nous pouvons lire que l'allocation de garde est une allocation que l'ONEM accorde à une accueillante si ses revenus diminuent parce que les enfants inscrits chez elle sont absents pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Nous pouvons donc conclure que l'allocation de garde est accordée en remplacement de la perte de revenus due à l'absence des enfants. Par conséquent, nous pouvons la considérer comme un revenu de remplacement.

Comme la pension au taux de ménage n'est pas cumulable avec un revenu de remplacement³, le service de pension a donné à M. Deschamps la possibilité de rembourser le revenu de remplacement à l'organisme payeur. Cela permettrait de supprimer le cumul et M. Deschamps pourrait conserver la pension de ménage. Cette solution proposée par le Service fédéral des Pensions s'inscrit dans le cadre des possibilités offertes par la législation en matière de pensions.

Toutefois, d'après la réaction de l'ONEM, un tel remboursement de l'allocation de garde pour les accueillants, perçue à juste titre, ne semble pas possible : l'ONEM affirme se baser pour cela sur la réglementation en matière de chômage. La réglementation en matière de chômage ne relève pas de la compétence du Service de médiation Pensions. Nous avons donc transmis la plainte de M. Deschamps concernant le remboursement de l'allocation de chômage au Médiateur fédéral.

Étant donné que, selon l'ONEM, le remboursement de l'allocation de garde n'est pas possible, le Service fédéral des Pensions n'a eu d'autre choix que de ramener la pension du taux ménage à une pension au taux isolé pour les mois concernés.

M. Deschamps s'est alors demandé si la sanction appliquée en cas de cumul était proportionnelle aux montants modestes du revenu de remplacement. En effet, un montant total de 1.633,26 EUR lui est réclamé, alors que son épouse n'a perçu que 11 jours d'allocations de garde de l'ONEM au cours de l'année 2022 (environ 40 EUR par jour, soit environ 440 EUR en 2022).

DOSSIER 41575

Les faits

M. Wilkin perçoit une pension de survie en tant que salarié et fonctionnaire. Il combine sa pension de survie avec un emploi à temps plein en tant que salarié dans le secteur de la construction. Lors des jours d'intempéries, il a parfois été mis en chômage temporaire, ce qui a entraîné le recouvrement de sa pension de survie. M. Wilkin indique qu'il ne savait pas que c'était considéré comme un revenu de remplacement.

Commentaires

À la suite du décès de son épouse, le Service fédéral des Pensions a accordé à M. Wilkin, le 18 août 2023, une pension de survie en tant que salarié et fonctionnaire. Afin de percevoir les deux pensions de survie, il devait renvoyer le formulaire « Déclaration de pension, d'activité professionnelle et de revenu de remplacement » dûment complété. À la page 1 de ce formulaire, il était fait référence à l'annexe « Options – pension, revenus professionnels et revenus de remplacement ».

³ Article 3 §1 de la loi du 20 juillet 1990 (salarié) et article 9 §1 1° d) de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 (indépendant)

Cette annexe contient, dans le lexique à la page 6, la précision suivante concernant le revenu de remplacement :

Revenu de remplacement :

- Chômage, prépension, RCC ;
- Maladie et/ou invalidité ;
- Crédit-temps, interruption de carrière et congés thématiques ;
- Crédit soins flamand.

Il ressort du dossier que M. Wilkin a encore interrogé le Service fédéral des Pensions le 27 octobre 2023 au sujet de ses options. Celui-ci lui a répondu ce qui suit :

« Vous pouvez combiner votre pension de survie avec un revenu de remplacement pendant 12 mois. Si votre pension de survie en tant que salarié est supérieure à 822,19 EUR par mois, elle sera limitée à ce montant. Vous pouvez cumuler votre pension de survie avec un revenu professionnel. Les revenus provenant de cette activité professionnelle sont limités à 21.505,00 EUR (= revenu professionnel brut) par an. La limite annuelle s'applique au revenu professionnel d'une année complète. Pour l'année au cours de laquelle vous prenez votre retraite, nous calculons la limite annuelle proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels vous percevez une pension. »

Nous retrouvons également cette explication dans l'annexe « Options... », où les pages 3 et 4 expliquent la combinaison de la pension de survie avec un revenu de remplacement ::

Option 3 : vous souhaitez combiner votre pension de survie avec votre revenu de remplacement

Nous vous versons une **pension de survie limitée pendant 12 mois**. Si vous optez pour cette possibilité :

- vous percevrez votre pension de survie pendant 12 mois ;
- et si votre pension de survie :
 - est supérieure à 822,19 EUR par mois en tant que fonctionnaire, elle sera limitée à ce montant ;
 - si vous êtes salarié, elle est supérieure à 973,39 EUR par mois, elle sera limitée à ce montant ;
- **vous continuez à constituer votre pension de retraite** : cette période est prise en compte pour déterminer votre date de départ à la retraite la plus proche possible et calculer le montant de votre pension.

Souhaitez-vous **percevoir votre pension de survie complète** après ces 12 mois ?

Oui	Non
Nous vous versons votre pension de survie complète.	Nous ne versons plus votre pension de survie
Vous ne pouvez plus percevoir de revenu de remplacement	Vous pouvez percevoir votre revenu de remplacement
Vous pouvez continuer à accumuler des droits à pension pour votre pension de retraite si vous continuez à travailler Attention : vous devez limiter vos revenus professionnels : - au plafond annuel de l'option 1. Vous percevez votre pension de survie intégrale - jusqu'à la limite annuelle du choix 2. Votre pension de survie est réduite à titre préventif	Vous continuez à accumuler des droits à pension pour votre pension de retraite si : • vous continuez à travailler ; • vous percevez un revenu de remplacement.

M. Wilkin a finalement introduit le formulaire « Déclaration de pension, d'activité professionnelle et de revenu de remplacement » le 14 novembre 2023, dans lequel il a choisi de percevoir sa pension de survie à partir du 1^{er} juin 2023 avec une réduction préventive. Il a également indiqué ne disposer d'aucun revenu de remplacement.

L'annexe précisait également que, conformément à l'option choisie, M. Wilkin ne pouvait plus percevoir de revenu de remplacement.

En signant le formulaire « Déclaration de pension, d'activité professionnelle et de revenu de remplacement », il s'est également engagé à signaler immédiatement au SFP tout revenu de remplacement supplémentaire à une date ultérieure.

Nous devons donc conclure que le Service fédéral des Pensions a fourni à M. Wilkin les informations nécessaires pour faire son choix et lui a également clairement indiqué que, en cas de cumul (pendant 12 mois au maximum) de la pension de survie et d'un revenu de remplacement, la pension de survie serait limitée.

Le 21 août 2025, le service de pension a toutefois constaté qu'il avait perçu un revenu de remplacement, à savoir une allocation de chômage temporaire, pendant la période allant d'août 2023 à février 2025 inclus, ainsi que pendant les mois d'avril 2025 et juin 2025.

M. Wilkin a indiqué qu'il ne savait pas que le chômage temporaire était également considéré comme un revenu de remplacement. Les documents qu'il avait reçus en 2023 indiquaient toutefois clairement que le chômage (dont fait bien sûr partie le chômage temporaire) était qualifié de revenu de remplacement.

Le Service fédéral des Pensions avait indiqué qu'un revenu de remplacement ne pouvait être cumulé avec la pension de survie que pendant 12 mois, le montant de la pension de survie étant alors limité. Au terme de ces 12 mois, la pension de survie n'est plus versée si le revenu de remplacement continue d'être perçu. À moins, bien sûr, que le bénéficiaire renonce au revenu de remplacement perçu pour cette période.

Cela pose toutefois un problème en cas de perception d'une allocation de chômage. L'ONEM estime que la législation ne prévoit pas le remboursement des allocations de chômage perçues valablement. La réglementation en matière de chômage ne relève toutefois pas de la compétence du Service de médiation Pensions, mais de celle du Médiateur fédéral. Nous avons donc transmis la plainte de M. Wilkin au Médiateur fédéral afin qu'il examine la possibilité de rembourser les allocations de chômage valablement perçues.

Étant donné qu'un remboursement du revenu de remplacement n'est pas possible, le Service fédéral des Pensions n'avait d'autre choix que d'appliquer la législation en matière de pensions. Les mois au cours desquels il y a eu cumul indu de la pension de survie et du chômage temporaire ont donc été récupérés à juste titre.

Conclusion générale

La législation en matière de pensions concernant le cumul des pensions avec une allocation sociale est claire.

En principe, une pension ne peut être cumulée avec un revenu de remplacement.

Une pension au taux ménage ne peut être accordée lorsque le conjoint bénéficie d'un revenu de remplacement. Cela signifie que si le citoyen renonce à une prestation sociale déjà perçue et la rembourse à l'organisme payeur, rien ne s'oppose au versement de la pension.

Une prestation sociale ne peut être cumulée avec une pension de survie que pendant une période maximale de 12 mois (consécutifs ou non), éventuellement avec une limitation de la pension de survie. Après cette période de douze mois, la pension de survie n'est pas payable si un revenu de remplacement a été perçu ne serait-ce qu'un seul jour au cours de ce mois.

Les cas évoqués précédemment concernent tous des situations dans lesquelles un revenu de remplacement (allocation de garde d'accueillante, allocation de chômage temporaire pour cause d'intempéries) est perçu, mais où le citoyen ne se rend pas immédiatement compte qu'il s'agit d'un revenu de remplacement.

L'ONEM estime qu'il n'est pas possible de rembourser les allocations de chômage versées à juste titre (allocation de chômage pour cause d'intempéries ; allocation de garde d'enfants pour les accueillantes d'enfants).

En ce qui concerne le cumul d'une pension de survie avec un revenu de remplacement après 12 mois de cumul, selon le raisonnement de l'ONEM, la lettre dans laquelle le SFP faisait référence à un remboursement des allocations de chômage perçues en cas de cumul avec une pension de survie après 12 mois pourrait donc être qualifiée d'erreur ou de faute.

Toutefois, le Médiateur pour les Pensions a trouvé une jurisprudence récente⁴ dans laquelle il est établi que cette correspondance du SFP ne contient aucune erreur ou faute. Le jugement stipule : « *le SFP n'a*

4 R/22/459/A Tribunal du travail du Hainaut, section Charleroi, du 18 avril 2024

commis aucune erreur ni faute en fournissant à Mme X des informations conformes à la réglementation⁵ et est lui-même confronté à une obstruction de la part de l'ONEM ».

Le procès concerne le cumul d'une allocation de garde en tant qu'accueillante d'enfants et d'une pension de survie en tant que salariée. L'ONEM estimait que la citoyenne ne pouvait pas rembourser l'allocation de garde qu'elle avait reçue à juste titre. Cependant, le tribunal a renvoyé à la législation pertinente en matière de pension, à savoir :

- Article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 :
« Sauf dans les cas et sous les conditions déterminées par le Roi, la pension de retraite et la pension de survie ne sont payables que si le bénéficiaire n'exerce pas d'activité professionnelle et s'il ne jouit pas d'une indemnité pour cause de maladie, d'invalidité ou de chômage involontaire, par application d'une législation de sécurité sociale belge ou étrangère, ni d'une allocation pour cause d'interruption de carrière, de crédit-temps ou de réduction des prestations, ni d'une indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle.
Il peut déterminer également les cas et les conditions dans lesquels une partie de la pension est payable. »
- Article 64 quinquies de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 :
« Par dérogation à l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, les indemnités pour cause de maladie ou de chômage involontaire en application d'une législation belge ou étrangère en matière de sécurité sociale ou une indemnité pour cause d'invalidité en application d'une législation belge en matière de sécurité sociale ou d'une allocation pour cause d'interruption de carrière, de crédit-temps ou de réduction des prestations ou d'une indemnité accordée dans le cadre du régime de chômage avec complément d'entreprise, dans le chef du bénéficiaire de la pension, **peuvent être cumulées avec une pension de survie uniquement durant une période unique de maximum douze mois civils consécutifs ou non.**
A l'issue de la période visée au premier alinéa, le bénéfice de la pension de survie est suspendu pour la période qui suit, au cours de laquelle l'intéressé perçoit des indemnités telles que visées à l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 précité, **sauf si l'intéressé renonce aux indemnités susvisées.** »

Le tribunal fait valoir que le législateur prévoit bien dans la législation sur les pensions la possibilité de rembourser d'autres prestations sociales (dont notamment les allocations de chômage) au profit du maintien d'une pension plus élevée. Le tribunal invoque en effet que « *la position de l'ONEM constitue une violation de l'article 64 quinquies de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui prévoit expressément le droit de renoncer aux allocations* ».

Le tribunal ajoute : « Il n'est pas nécessaire de disposer d'une base légale ou réglementaire pour percevoir un montant auquel un bénéficiaire renonce explicitement et qu'il souhaite rembourser volontairement. »

Le Médiateur pour les Pensions a donc transmis ce jugement au Médiateur fédéral, car le fonctionnement de l'ONEM relève de la compétence du Médiateur fédéral.

Le Médiateur pour les Pensions estime que la communication du SFP dans le cadre de l'article 64 quinquies de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui fait référence à la possibilité de rembourser les allocations de chômage, devrait donc être possible compte tenu de la jurisprudence susmentionnée. Selon le Médiateur pour les Pensions, l'interdiction de bénéficier simultanément de deux revenus de remplacement, à savoir l'allocation de chômage ou la pension de survie, est une question légitime pour le citoyen.

Le Médiateur fédéral conclut que la législation de l'ONEM ne prévoit pas la possibilité de rembourser volontairement les allocations dans le cadre du régime de chômage. Cela peut mettre les personnes dans une situation défavorable. Souvent, elles ne connaissent pas à l'avance l'impact d'une telle allocation sur leur pension et ne le découvrent qu'après coup. Il n'est pas non plus évident pour les institutions concernées d'informer correctement et complètement les citoyens. L'ONEM n'est pas

⁵ Les informations conformes à la réglementation mentionnées dans le jugement concernent la phrase suivante : « Si vous optez pour le remboursement de l'allocation de garde, veuillez transmettre à la Caisse auxiliaire d'assurances chômage une preuve de remboursement ou une attestation de l'ONEM confirmant votre engagement à rembourser l'allocation de garde. »

nécessairement au courant de la pension et le service de pension n'est pas nécessairement au courant de la demande d'allocations dans le cadre du régime de chômage. Souvent, le citoyen ne sait pas non plus quelles allocations sont considérées comme un revenu de remplacement. Ce n'est qu'au moment où l'impact de l'allocation sur la pension devient clair que la personne concernée dispose des informations nécessaires pour décider en connaissance de cause quelle est la situation la plus avantageuse sur le plan financier. Il est également équitable que les personnes puissent opter pour cette situation financière plus avantageuse.

Le Médiateur fédéral estime donc qu'il devrait être possible de rembourser volontairement les allocations dans le cadre du régime de chômage, si cela permet à une personne de bénéficier d'une pension au taux de ménage plus avantageuse ou d'une pension de survie non-limitée. Les citoyens seraient ainsi traités de manière égale, quelle que soit la branche de la sécurité sociale dans laquelle ils perçoivent une allocation.

Le Médiateur fédéral recommande au ministre de l'Emploi de prévoir, par analogie avec l'assurance maladie, une base légale dans la réglementation du chômage pour le remboursement volontaire des allocations légalement accordées. Le Médiateur pour les Pensions adhère à cette recommandation.

L'analyse complète et les conclusions du Médiateur fédéral sont disponibles sur le site web du Médiateur fédéral, sous la rubrique « Actualités ».