



Confiance légitime

13

CHAPITRE

Confiance légitime

DOSSIER 41694

Les faits

Après avoir travaillé en Belgique, Mme Bourgeois¹ a poursuivi sa carrière en Allemagne. À partir de 2022, elle se renseigne auprès du Service fédéral des Pensions (SFP) sur son droit à une pension belge. Le 5 octobre 2022, elle introduit une demande de pension, dans laquelle elle indique qu'elle souhaite percevoir sa pension dès qu'elle aura atteint 45 années de carrière.

Le SFP accorde à Mme Bourgeois une pension à compter du 1^{er} mai 2023. La décision qui lui est communiquée le 25 novembre 2022 confirme que sa carrière comptera au moins 45 années à la date de prise de cours de sa pension et que ses éventuels revenus professionnels futurs ne seront donc soumis à aucun plafond. Ces informations relatives à sa carrière, à savoir qu'elle compte 45 années de carrière et que ses revenus ne seront pas limités, lui ont été confirmées par le SFP lors des conversations téléphoniques du 12 mars 2024 et du 16 juillet 2025.

Le 13 août 2025, le SFP lui a toutefois fait savoir que la notification initiale, qui mentionnait 45 années de carrière, avait été modifiée. Après vérification, il s'avère qu'elle ne peut justifier que 44 années et qu'elle doit limiter ses revenus professionnels pour l'année 2026. Le SFP ne révisera toutefois pas les années 2023, 2024 et 2025.

Mme Bourgeois s'est plainte par téléphone auprès du SFP. Le 14 août 2025, elle a contesté cette décision auprès du Service de médiation Pensions par l'intermédiaire de son avocat, car la révision de la décision ne lui permet plus de cumuler sans limitation sa pension avec des revenus provenant d'une activité professionnelle en 2026.

Commentaires

Le Médiateur pour les Pensions a examiné le dossier et est parvenu aux conclusions suivantes.

Lorsqu'il a pris sa décision en matière de pension le 25 novembre 2022, le SFP s'est basé sur une hypothèse pour déterminer s'il fallait ou non tenir compte de l'année 2023. Le SFP a extrapolé les données salariales de l'année -2 (à savoir 2021) jusqu'à l'année de prise de cours de la pension. Au moment où la décision relative à la pension a été prise (25 novembre 2022), les données salariales de 2023 n'étaient pas encore connues, puisqu'elles se situent dans le futur. Le SFP a conclu que l'année 2023 pouvait être prise en compte comme l'une des 45 années requises pour pouvoir percevoir un revenu professionnel illimité en plus de la pension.

Lors du contrôle relatif au travail en plus de la pension en 2025, le SFP a tenu compte des données salariales réelles. À la date du contrôle de l'activité autorisée, le SFP n'a donc pas tenu compte des mêmes données de carrière qu'en 2022. Sur la base des données salariales de l'année 2023, le SFP conclut que Mme Bourgeois ne justifie pas les 104 jours requis², mais seulement 95 jours : 78 jours au premier trimestre et 17 jours au cours du mois d'avril (il n'y a apparemment qu'un emploi à temps plein du 3 au 25 avril). Selon le SFP, le calcul du nombre de jours pris en compte pour le 2^{ème} trimestre de l'année 2023 se présente comme suit :

¹ Tous les noms des plaignants sont des pseudonymes.

² Pour pouvoir percevoir, en plus de sa pension, un revenu professionnel illimité avant le 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle l'âge légal de la pension est atteint, il faut justifier, à la date de prise de cours de la première pension, de 45 années de carrière comprenant chacune 104 jours de travail pour un salarié.

	Période	Référence	Heures prestées	ETP
2023 Trim 2	Du 03/04/2023 au 07/04/2023	37	29,6	4,80
	Du 10/04/2023 au 14/04/2023	37	29,6	4,80
	Du 17/04/2023 au 21/04/2023	37	29,6	4,80
	Du 24/04/2023 au 25/04/2023	37	16,3	2,64
			Total ETP	17,04

Le Médiateur pour les Pensions a fait valoir que la prise en compte des données salariales réelles constituait une violation du principe de confiance légitime.

Le principe de confiance implique en effet que le service de pension ne peut trahir la confiance accordée par le pensionné. En l'occurrence, la confiance que l'intéressé peut percevoir un revenu complémentaire illimité pendant sa pension.

En effet, du fait que le SFP ait confirmé à plusieurs reprises à Mme Bourgeois, notamment dans sa décision du 25 novembre 2022, qu'elle justifiait d'une carrière de 45 années à la date de prise de cours de sa pension et qu'elle pouvait donc cumuler sans limitation sa pension avec les revenus d'une activité professionnelle, l'intéressée a supposé à juste titre qu'elle pouvait bénéficier de sa pension tout en continuant à travailler sans limiter ses revenus professionnels.

Le Médiateur pour les Pensions a donc demandé au SFP de tenir compte, lors du contrôle relatif au travail pendant la pension, de la déclaration du SFP selon laquelle sa carrière comptait au moins 45 années à la date de la pension et que ses revenus professionnels ne seraient donc soumis à aucune limitation, comme indiqué dans la décision du 25 novembre 2022 (au lieu des données salariales effectives).

Dans un premier temps, le SFP confirme que Mme Bourgeois ne remplit pas la condition des 45 années de carrière à la date de prise de cours de sa pension pour pouvoir cumuler sans limitation sa pension avec les revenus d'une activité professionnelle. Étant donné que le SFP a commis une erreur auparavant, la nouvelle décision, selon le SFP, ne prendra cours qu'à partir de 2026, en application de l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

Toutefois, selon le Médiateur pour les Pensions, cette réponse constitue également une violation de la confiance suscitée chez la pensionnée quant à la possibilité de percevoir des revenus supplémentaires sans limitation. En effet, le budget futur disponible est un facteur déterminant dans la décision de prendre sa pension. Lorsque la future pensionnée tient compte du fait que son budget sera composé d'une pension et d'une activité professionnelle, et qu'elle adapte son niveau de vie et ses investissements en conséquence, sa confiance légitime est lésée si, après deux ans de pension, le SFP lui annonce qu'à partir de l'année suivante, elle se verra significativement diminuer le montant d'activité professionnelle autorisé en plus de sa pension.

Étant donné que le SFP est lié par l'exercice des compétences que la législation sur les pensions lui confère en vue de la réalisation d'une certaine mission d'intérêt général, le Médiateur pour les Pensions comprend que le SFP doit, en ce qui concerne le respect des attentes suscitées chez le citoyen, rester dans les limites de la mission légale qui lui est conférée par le droit objectif.

Il convient également de noter que le traitement des données salariales réelles de l'année 2023 par le SFP comporte encore des erreurs et qu'il n'est donc pas clair si Mme Bourgeois dispose ou non des 104 jours requis en 2023 pour que cette année soit prise en compte comme l'une des 45 années lui permettant de percevoir un revenu professionnel illimité en plus de sa pension.

Toutefois, abstraction faite des erreurs dans le traitement des données salariales réelles, le Médiateur pour les Pensions constate qu'il existe une tendance dans la jurisprudence qui tempère ou, à tout le moins, relativise la primauté classique du principe de légalité. Ainsi, la Cour de cassation³ a déjà tempéré à plusieurs reprises son approche légaliste, principalement dans des affaires fiscales où,

3 <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:1992:ARR.19920327.8/FR>

comme dans le droit de la sécurité sociale, aucun tiers ne voit ses intérêts lésés, et a également laissé le principe de confiance jouer dans des situations contra legem. C'est donc cette approche orientée vers le citoyen (respect du principe de confiance) qui a été défendue par le Service de médiation Pensions dans ce cas spécifique.

Il convient également de noter que si le SFP s'était appuyé sur le principe de légalité et avait récupéré la pension excédentaire en cas de dépassement ultérieur des limites autorisées, cette décision de récupération aurait certes été conforme à toutes les dispositions légales et aurait donc été maintenue. Mais dans ce cas, la pensionnée pourrait introduire une demande d'indemnisation contre le SFP sur la base de l'article 6.5 du nouveau Code civil. Il se pourrait donc que, compte tenu des informations erronées fournies par le SFP sur le travail en plus de la pension (il n'a pas mentionné que la réponse était basée sur l'hypothèse que le volume d'activité connu en dernier lieu serait maintenu pour les années suivantes : voir plus loin), il y aurait une erreur ayant un lien de causalité avec le préjudice subi, à savoir le montant que la pensionnée devrait rembourser en vertu de la décision de recouvrement.

Conclusion

Le SFP répond au Médiateur pour les Pensions qu'il revient sur sa décision. Dans le cadre du contrôle du travail en plus de la pension, le SFP accepte également que Mme Bourgeois justifie d'une carrière de 45 années et puisse donc percevoir un revenu supplémentaire illimité.

Le SFP affirme que cette réponse est également motivée par les discussions en cours avec le cabinet afin de modifier la loi de manière à ce que la présomption utilisée pour le calcul de la pension soit également utilisée pour déterminer si la personne concernée compte ou non 45 années de carrière dans le cadre du travail à côté de la pension. Le SFP applique donc cette méthode en attendant la conclusion de ces discussions avec le cabinet du ministre des Pensions.

Cela répond à la proposition de médiation du Médiateur pour les Pensions visant à respecter la confiance légitime.

Nous précisons également que les règles relatives au travail pendant la retraite s'inspirent des règles relatives à l'accès à la pension anticipée. Dans le rapport annuel 2022, à la page 128 et suivantes, le Médiateur pour les Pensions a fait remarquer à cet égard que la manière dont le SFP détermine, dans sa décision automatisée en matière de pension, le nombre de jours pris en compte pour déterminer la condition de carrière permettant de prendre une pension anticipée en tant que salarié est basée sur les dispositions légales prévues pour le calcul des salaires de la pension des salariés. En effet, aucune règle spécifique n'a été élaborée pour la condition de carrière dans le cadre de la pension anticipée.

Le Médiateur pour les Pensions a alors fait remarquer que les dispositions relatives au calcul des salaires prévoient une exception pour l'année de prise de cours de la pension de travailleur : il ne faut alors pas tenir compte des salaires réels de cette année-là, mais il convient de prendre en compte comme base de référence pour le calcul des salaires de l'année de prise de cours les salaires de la deuxième année précédant la date de prise de cours de la pension, ou en cas d'emploi de moins de 104 jours équivalents temps plein au cours de la deuxième année précédant la date de prise de cours, les salaires de l'année précédant la pension. Étant donné que cette disposition légale dérogatoire ne concerne que la détermination du salaire servant au calcul de la pension pour l'année de prise de cours de la pension, il convient, pour la condition de carrière requise pour prendre une pension anticipée (c'est-à-dire pour prendre en compte l'année comme l'une des 45 années requises pour pouvoir exercer une activité complémentaire illimitée en plus d'une pension anticipée), il convient de tenir compte de la méthode normale, à savoir les jours de travail de cette année-là.

Afin d'être en totale conformité avec la loi et de garantir que le futur pensionné reçoive en temps voulu le premier versement de sa pension de retraite, le SFP doit, dans de tels cas, prendre une décision (provisoire) sur la base de la déclaration du futur pensionné concernant son emploi ou la période assimilée pendant l'année de prise de cours (et parfois l'année précédente) et éventuellement accompagnée d'une attestation de l'employeur ou de l'organisme de paiement des avantages sociaux. Cela prend beaucoup de temps.

Il est donc compréhensible que le SFP se base sur les règles de calcul de la pension. Mais il s'agit là d'une présomption.

Étant donné que la méthode actuellement juridiquement correcte consistant à travailler avec une déclaration sur l'honneur faite par le futur pensionné, éventuellement accompagnée d'une déclaration de l'employeur, est très fastidieuse, il est recommandé, si l'on choisit de continuer à travailler avec une présomption, que cette présomption soit également clairement ancrée dans la législation.