

GRAPA : un contrôle de timbré

La plupart des prestations sociales sont liées à une présence régulière et habituelle sur le territoire belge. C'est légitime à condition que les bénéficiaires ne se retrouvent pas non plus « assigné-e-s à résidence ». Or, le nouveau contrôle des pensionné-e-s les plus démunis fait polémique. Le moins que l'on puisse dire est qu'il ne passe pas comme une lettre à la poste...

Yves Martens (CSCE)

Pour avoir droit au revenu d'Intégration sociale (RIS), l'une des six conditions légales est liée à l'âge : il faut être majeur (ou mineur émancipé). La loi n'a pas prévu d'âge maximum. Cependant, l'aide sociale étant résiduaire, notamment par rapport à la Sécurité sociale, la « logique » voudrait qu'à partir de l'âge de la pension (actuellement maximum soixante-cinq ans), on ne fasse plus appel au RIS, le CPAS pouvant néanmoins accorder des aides complémentaires aux personnes dont la petite pension ne permet pas de « mener une vie conforme

à la dignité humaine ». Sauf qu'avec les carrières coupées, les intérimis, le temps partiel toujours plus courant, de plus en plus de personnes, en majorité des femmes, reçoivent une pension inférieure au RIS.

âgées remplacé ensuite par la loi du 22 mars 2001 en garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), payée par l'Office des Pensions. La ou le bénéficiaire reçoit un montant de GRAPA qui, ajouté à ses ressources, lui permet d'atteindre 1.131,78 € pour un-e isolé(e) ou 754,52 € pour un-e cohabitante, soit une somme supérieure d'environ 20 % aux RIS correspondants (940,11 et 626,74 €) mais malgré tout encore inférieure de plus ou moins 5 % au seuil de risque de pauvreté (1.187,21 € pour un isolé en 2018). Rien de mirobolant donc. 104.265 personnes dont 68.107 femmes (65,3 %) bénéficiaient de la GRAPA en 2018. Le taux de GRAPA parmi les 65 ans et plus est de 11,81 % à Bruxelles, de 5,47 % en Wallonie et de 3,91 % en Flandre.

tive en Belgique pour avoir droit aux prestations. Un chômeur ne peut s'absenter du territoire pour des raisons personnelles (vacances, visites à la famille, etc.) que durant quatre semaines par an (vingt-quatre jours qui doivent faire l'objet de la mention V comme vacances sur la carte de contrôle pour les jours allant du lundi au samedi, qui sont les jours indemnisés, plus les dimanches qui ne doivent pas être cochés). Le chômeur peut être dispensé de l'obligation de séjourner en Belgique, par exemple pour chercher un travail à l'étranger ou pour y suivre une formation. Cette dispense doit faire l'objet d'une demande préalable auprès de l'ONem et d'un accord de celui-ci avant le départ. Les chômeurs de plus de soixante ans ou ceux avec complètement d'entreprise (ceux qu'on appelle avant « prépensionnés ») sont également tenus aux mêmes règles de résidence depuis le 1^{er} janvier 2015 alors qu'ils en étaient dispensés auparavant.

Les personnes handicapées qui perçoivent une allocation du SPF Sécurité sociale (allocation d'intégration ou allocation de remplacement de revenus), ainsi que celles qui touchent une allocation pour l'aide aux personnes âgées, ont elles le droit de s'absenter de Belgique durant nonante jours calendrier (consécutifs ou discontinus), à condition de rester domiciliées en Belgique. En outre, dans ce cas de séjour de moins de nonante jours à l'étranger, le/la bénéficiaire n'est même pas tenu(e) d'avertir la DG Personnes handicapées. Cette latitude plus grande est certai-

Qui dit aide sociale dit état de besoin et présence sur le territoire. Ainsi la prise en compte des ressources est assez proche, dans l'esprit, de ce qu'elle est pour l'octroi du RIS avec des ressources prises en compte à 100 % et d'autres exonérées partiellement ou totalement. Il y a néanmoins quelques différences et le calcul est assez compliqué pour une personne non avertie dès que la situation est un peu complexe. L'enquête sur les ressources est très inquisitrice et comme pour le RIS provoque certainement des non-recours au droit. Les règles de résidence sur le territoire sont assez proches aussi.

Un droit lié à la présence

En Sécurité sociale également, il faut, dans presque toutes les branches, avoir sa résidence principale et effec-

Un complément de pension qui ne suffit pas à dépasser le seuil de pauvreté

à la dignité humaine ». Sauf qu'avec les carrières coupées, les intérimis, le temps partiel toujours plus courant, de plus en plus de personnes, en majorité des femmes, reçoivent une pension inférieure au RIS.

Un complément d'aide sociale

Considérant que cette catégorie de personnes ne devait pas émarger au CPAS, *a fortiori* puisqu'il n'est évidemment pas question de mener avec elles un processus d'insertion professionnelle, il est logique que le fédéral se charge de compléter en aide sociale les pensions trop basses. La loi du 1^{er} avril 1969 a ainsi instauré le revenu garanti aux personnes

nement liée au fait qu'il ne s'agit pas de personnes devant prouver leur disponibilité pour le marché de l'emploi.

En cas d'indemnités d'incapacité de travail ou d'invalidité (allocations de mutuelle), le/la bénéficiaire doit avertir la mutualité lors d'un séjour à l'étranger, étant donné qu'il/elle est toujours susceptible de devoir répondre à une convocation pour un contrôle médical. Mais il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord du médecin-conseil si le séjour se déroule dans l'un des vingt-sept pays de l'Union européenne ainsi qu'en Suisse, Lichtenstein, Norvège et Islande. Il en va de même pour les pays avec lesquels il existe une convention bilatérale. Les personnes qui se rendent dans un pays sans convention doivent elles demander l'accord du médecin-conseil. Il n'y a pas non plus de limite du nombre de jours d'absence sauf dans un cas précis : pour les personnes qui se trouvent dans la limite du délai de prolongation ou d'entrée en invalidité, le médecin-conseil ne peut autoriser un séjour à l'étranger que pour une période maximale de deux mois. Ce qui s'explique par le fait que l'assuré rentre dans une période où il est susceptible d'être contrôlé médicalement pour l'entrée en invalidité (après la période d'incapacité) ou la prolongation de celle-ci.

interruption, ce certificat de vie doit être renvoyé complété dans les trente jours.

Des règles durcies

Le gouvernement Michel, on l'a vu ci-dessus, a durci les conditions de résidence pour les chômeurs âgés. Il en va de même pour les bénéficiaires du RIS. La loi programme du 26 décembre 2015 (qui a fait l'objet d'une circulaire du 12/01/2016) les oblige à prévenir le CPAS lorsqu'ils prévoient un séjour d'une semaine ou plus à l'étranger (à partir de sept jours consécutifs). Durant ce séjour, le revenu d'intégration est garanti. Toutefois lorsque le séjour dépasse quatre semaines ou que la totalité des séjours pendant une année civile dépasse quatre semaines, le paiement du revenu d'intégration est suspendu pour le nombre de jours dépassant la limite autorisée. Le CPAS peut en décider autrement lorsque des circonstances exceptionnelles justifient ce séjour.

Les personnes disposant de la GRAPA sont dans une situation particulière, mixte. Si elles se contentaient de leur (maigre) pension de retraite, elles seraient libres comme l'air. En revanche, en faisant appel à une aide

lisés dans les vingt-neuf jours. Tout départ à l'étranger, quelle que soit la durée du séjour, doit être déclaré à l'avance au SFP.

Depuis le 1^{er} juillet 2019, il faut en outre prévenir préalablement le SFP en cas de séjour de plus de vingt et un jours consécutifs en Belgique mais dans un autre endroit que l'adresse habituelle. Cela est directement lié au nouveau mode de contrôle de la

En Sécurité sociale, il faut, sauf pour la pension, avoir sa résidence principale et effective en Belgique

résidence. La liberté de circulation à l'intérieur même du pays est ainsi restreinte. Comme on le verra plus loin, une absence de plus de quatre jours n'est pratiquement plus possible et la/le bénéficiaire est quasiment assigné-e à résidence !

Les formes de contrôle

Le fait que les prestations de Sécurité sociale et *a fortiori* d'aide sociale soient liées à une présence régulière et habituelle sur le territoire est légitime. Les questions qu'il faut se poser sont de savoir d'abord s'il est utile d'avoir cette exigence pour des per-



Enfin les pensionné-es qui bénéficient d'une pension de retraite ou de survie sont les seuls à avoir le droit de vivre à l'étranger sans limite de temps, donc y compris de façon permanente. Le service fédéral des Pensions (SFP) leur envoie un « certificat de vie » de manière régulière. Pour continuer à recevoir sa pension sans

sociale complémentaire, elles doivent se plier aux règles de résidence. En l'occurrence, un-e bénéficiaire de la GRAPA peut séjourner à l'étranger pendant au maximum vingt-neuf jours, consécutifs ou non, par année civile. Les jours de départ et d'arrivée sont considérés comme des « jours à l'étranger » et sont donc comptabilisés

sonnes qui ne doivent plus être disponibles pour le marché du travail (et donc discriminer les pensionnés les plus pauvres) et ensuite si la manière de contrôler cette condition est elle aussi légitime. Et si on met le même zèle par exemple pour contrôler la résidence effective des exilés fiscaux (que ce soit les Belges à Monaco ou

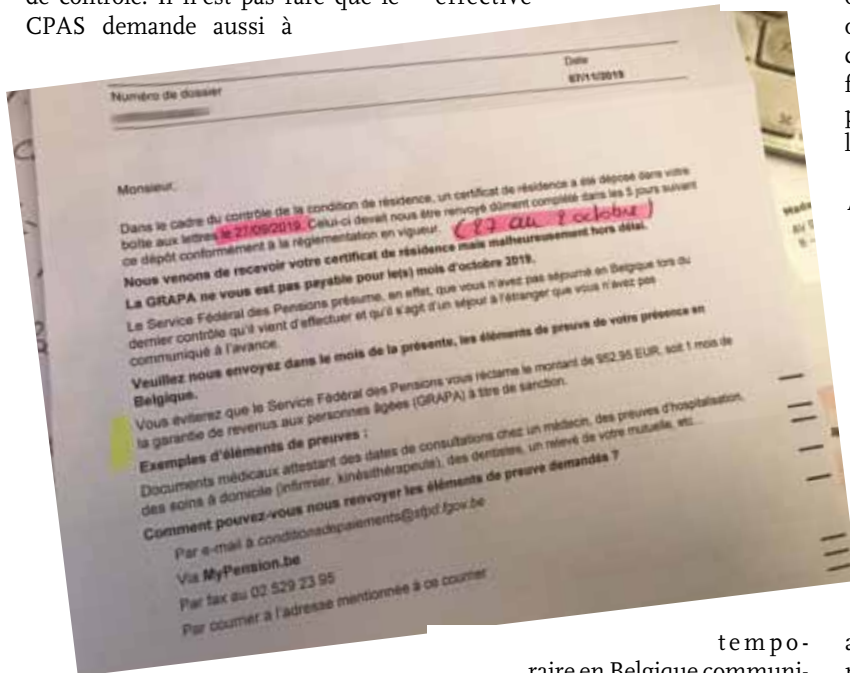
⇒ les Français à Uccle)... Le lecteur ne sera pas surpris d'apprendre qu'il n'en est rien.

Depuis 2015, les chômeurs peuvent à nouveau subir des contrôles inopinés à domicile, outre une panoplie de moyens, notamment électroniques, déjà déployés contre eux (lire entre autres *Ensemble !* n°99 p. 96). En CPAS, les mêmes moyens sont utilisés, outre les visites à domicile qui font partie de l'enquête sociale et sont souvent utilisées comme moyens de contrôle. Il n'est pas rare que le CPAS demande aussi à

(15,8 %) ont été renvoyés tardivement et ont donc donné lieu à une suspension de la GRAPA ». Le ministre prétend dès lors avoir voulu opter pour une « procédure simplifiée, plus conviviale ».

Cela parce que la/le bénéficiaire de la GRAPA ne doit plus se déplacer à l'administration communale pour faire compléter le certificat de résidence. C'est le facteur de bpost qui se présente, au moins une fois par an à une date aléatoire, à sa résidence principale ou à la résidence effective

Il suffit que le certificat de résidence soit renvoyé hors délai (de cinq jours ouvrables) pour que la personne soit suspectée d'avoir résidé à l'étranger durant la période de contrôle. Pour inverser cette présomption de culpabilité, elle a intérêt à avoir été malade aux dates incriminées, ce qui lui permettrait de prouver sa présence via l'attestation de soins...



des usagers de produire leur passeport et/ou des billets d'avion pour vérifier les dates de séjour à l'étranger.

Un arrêté royal du 30 mars 2018, d'application depuis le 1^{er} juillet 2019, a instauré un nouveau système de contrôle de la résidence des bénéficiaires de la GRAPA. Précédemment, la/le bénéficiaire de la GRAPA recevait par la poste le document *ad hoc* de contrôle (certificat de résidence) qu'il devait renvoyer dans les vingt et un jours après l'avoir fait compléter par sa commune de résidence. A défaut, le paiement de la GRAPA était suspendu. Selon le ministre des Pensions, Daniel Bacquelaire et le SFP, son administration, « cette procédure donnait lieu à des suspensions de la GRAPA qui n'étaient pas toujours justifiées, principalement suite à un renvoi tardif du certificat de résidence, alors que le bénéficiaire n'a jamais quitté le territoire belge. Ainsi sur 30.580 certificats de résidence envoyés en 2016, 4.862

temporaire en Belgique communiquée au préalable au SFP. Le facteur sonne afin de remettre le document constatant la résidence effective en Belgique. En cas d'absence, deux autres tentatives de remise dudit document sont effectuées dans un délai de vingt et un jours à partir de la première tentative. Si la troisième et dernière tentative échoue également, le facteur dépose dans la boîte aux lettres le certificat de résidence que la personne devra, comme par le passé, faire compléter à sa commune et renvoyer au SFP dans un délai de cinq jours ouvrables.

Comme une lettre à la poste ?

On peut certes se dire que cette nouvelle procédure peut soulager certaines personnes qui ont des difficultés à se déplacer en leur évitant de devoir se rendre à la commune. Sauf qu'une personne peu mobile n'aura pas le temps de répondre au coup de sonnette du facteur. L'on sait en effet que les postiers sont sommés de

mener leur tournée au pas de charge. Le ministre a voulu rassurer en expliquant que le temps prévu était le même que pour un recommandé. Ce temps est de soixante-neuf secondes ! C'est une moyenne nationale qui fait fi qu'on habite un rez-de-chaussée à front de rue ou dans une tour de vingt étages. Et il n'a pas été allongé pour tenir compte de l'âge et de la mobilité souvent moindre des aînés concernés. La situation est encore plus compliquée si la personne ne bénéficie pas d'un parlophone, ou si celui-ci ne fonctionne pas, et/ou qu'elle n'habite pas au rez-de-chaussée, toutes circonstances qui font que, bien souvent, le facteur est parti lorsque la personne âgée ouvre la porte...

Autre écueil fréquent : la méfiance de personnes âgées qui ne répondent pas aux coups de sonnette qui ne sont pas attendus. Ce problème est renforcé par le fait que le facteur ne dépose pas d'avis de passage. Les deux premières tentatives ne donnent lieu à aucune information ! Ce qui signifie que la personne qui a manqué un passage n'est pas alertée de l'importance de réagir au coup de sonnette suivant. Notons que c'est le contrat entre bpost et le SFP qui interdit de laisser un avis de passage lorsque la personne ne répond pas, cette interdiction ne figure pas dans l'arrêté royal.

Par ailleurs, il n'y a du coup pas de preuve non plus que ce passage a bien été effectué et encore moins que le facteur a sonné et attendu l'éventuelle réponse. Le problème des sonnettes défectueuses, fréquent, surtout dans les logements de personnes précarisées, renforce l'absurdité de cette procédure.

Si la/le bénéficiaire de la GRAPA répond et ouvre à temps, elle/il doit montrer sa carte d'identité à son facteur. Celui-ci est donc au courant de la situation précaire de la personne, ce qui pose de graves questions concernant le respect de la vie privée. En outre, le postier n'est pas un travailleur social, il n'a pas de formation à la déontologie du travail social ni au respect du secret professionnel. Il ne s'agit pas de jeter la suspicion sur les travailleurs de bpost mais de constater qu'il ne s'agit pas de personnes habilitées à réaliser des contrôles à

domicile. Elles ne sont pas assermentées et ne sont pas des inspecteurs sociaux au sens du Code pénal social. Dès lors, les constatations opérées par le facteur sont dénuées de valeur probante.

Quand, pour certaines personnes âgées, le facteur est l'une des rares personnes avec qui elles sont en contact, que penser du rôle de contrôle qu'on leur fait jouer ? Comment garder la confiance dont il jouissait généralement ? Suite à ce dangereux précédent, quelles fonctions de contrôle le gouvernement pourrait-il être tenté de faire endosser aux facteurs ? Vont-ils bientôt devoir vérifier si les enfants vont bien à l'école ? Si telle personne n'a pas laissé pousser sa barbe ?

A la commune tout de même

Après trois passages infructueux, le facteur dépose dans la boîte aux lettres un courrier et un certificat de résidence. À partir de ce moment, il ne reste que cinq jours ouvrables pour faire remplir le certificat de résidence par la commune et le renvoyer au SFP. Un délai bien court quand on sait que, de l'aveu même du SFP (lire plus haut), le problème principal dans la procédure précédente était le renvoi tardif de ce certificat de résidence alors même que le délai était alors de vingt et un jours. Ce temps hyper bref repose évidemment sur la suspicion que l'absence de réaction aux trois coups de sonnette effectués durant la période de vingt et un jours équivaut à une absence du territoire, ce qui est tout sauf établi. L'article 3§4 de l'arrêté royal est sans équivoque : « Si le certificat de résidence n'est pas complété et/ou renvoyé au service dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à l'alinéa 2, le bénéficiaire est présumé ne plus avoir séjourné en Belgique depuis la date de la première tentative de remise du document de contrôle. » La non-réponse à trois coups de sonnette est considérée sans preuve et par défaut

comme une absence du territoire.

Ce délai de cinq jours ouvrables dans lequel la personne pensionnée doit faire valider le document de résidence par la commune et le faire parvenir au SFP est illégal : il n'est pas conforme à l'article 11 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social. Il résulte en effet de cette disposition que ce n'est qu'après un mois que des conséquences juridiques peuvent être tirées du fait qu'un assuré social reste, malgré un rappel, en défaut de fournir un renseignement devant permettre à l'institution de statuer sur ses droits.

Des sanctions disproportionnées

Le SFP suspend la GRAPA pour un mois si le séjour à l'étranger n'a pas été déclaré à l'avance, quelle que soit

faire valoir ses moyens de défense. Certes le SFP laisse la possibilité à l'allocataire d'envoyer des éléments de preuves de résidence sur le territoire comme des attestations médicales ou des preuves d'hospitalisation mais cela veut dire qu'il y a intérêt à avoir été malade au bon moment ! Cette possibilité de révision amiable ne suffit pas à compenser l'absence de possibilité préalable de faire valoir ses arguments avant d'être sanctionné.

Équité avec les autres pensionnés

La procédure manque à ce point de transparence et d'équité que ses victimes n'auront souvent d'autre possibilité que d'agir devant le tribunal. Il est manifeste que l'arrêté royal spéculé sur le fait que les bénéficiaires de la GRAPA, qui constituent une population particulièrement précarisée et peu familiarisée avec les procé-

Le contrôle de la résidence n'a pas à être mis à charge des agents de bpost dont ce n'est pas le métier ni le rôle social

la durée de ce séjour (donc y compris en deçà de la limite autorisée). Dans ce cas, le SFP retiendra 10 % du montant mensuel de la GRAPA chaque mois jusqu'à atteindre le montant correspondant à un mois de GRAPA. Si le certificat de résidence complété n'est pas renvoyé dans le délai de cinq jours ouvrables, le SFP suspend le paiement. Ce qui *de facto* empêche la personne de séjourner plus de quatre jours hors de chez elle, même en Belgique ! En cas de dépassement du maximum annuel de vingt-neuf jours, la GRAPA est suspendue pour tout le mois de la dernière absence et pas seulement pour les jours excédentaires !

Tout cela sans que la personne ait eu la possibilité d'être entendue ni de

dures judiciaires, ne feront pas valoir leurs droits. L'arrêté royal organise ainsi de manière délibérée le non-recours au droit créant ainsi, en violation de l'article 23 de la Constitution, une régression significative de la protection sociale prévue en faveur des personnes âgées les plus fragilisées. Le contrôle de la résidence doit tenir compte de cette fragilité et n'a pas à être mis à charge des agents de bpost dont ce n'est pas le métier ni le rôle social.

Les bénéficiaires de la GRAPA n'ont plus d'obligation de disponibilité sur le marché du travail. Il serait donc plus simple et plus juste d'assouplir voire de supprimer la condition de résidence et de leur permettre la même liberté de mouvement que celles des autres retraités (ou au minimum que celles des personnes handicapées qui ont donc droit à nonante jours de séjour à l'étranger). La situation actuelle s'assimile à une double peine : à la situation de pauvreté s'ajoutent la non-possibilité de circuler et le risque de précarisation accrue par la sanction. Le type de contrôle mené et l'importance des sanctions sont en tout cas inacceptables. □

□ □ □

La Ligue des droits Humains et de nombreux partenaires francophones et néerlandophones (Gang des vieux en Colère, syndicats, RWLP, CSCE...) ont rédigé un courrier de revendications à l'intention du ministre et des parlementaires.

Une action de protestation avec des témoignages aura lieu le lundi 17 février à 10h devant le cabinet du ministre Bacquelaire (15 Rue des Petits Carmes).