



Cour des comptes



Détermination et gestion des pensions du personnel statutaire des chemins de fer



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mars 2020



Cour des comptes

Détermination et gestion des pensions du personnel statutaire des chemins de fer



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 mars 2020

Détermination et gestion des pensions du personnel statutaire des chemins de fer

La Cour des comptes a réalisé un audit de la détermination et de la gestion des pensions du personnel statutaire des chemins de fer. Elle souhaitait ainsi vérifier si le Service fédéral des pensions (SFP) détermine correctement ces pensions, tant au niveau du droit que du calcul, et s'il les gère correctement. Elle a examiné à cet effet des dossiers de carrière auprès de HR-Rail (le service qui agit en tant qu'employeur du personnel des chemins de fer) pour vérifier si ce service communique les données de carrière correctement au SFP. En outre, l'audit a analysé le traitement de ces données par le SFP en vue de la détermination de la pension.

La Cour des comptes a tout d'abord constaté que HR-Rail ne respecte pas les différents délais de conservation des documents de carrière des dossiers de personnel fixés dans la loi Capelo et la loi relative aux archives. Ceci empêche, dans la pratique, d'effectuer un contrôle approfondi de l'exactitude des données de carrière.

HR-Rail maîtrise globalement les aspects liés à la pension de la gestion du personnel. Ainsi, il a entamé de sa propre initiative l'introduction des données historiques dès fin 2013, soit avant que la déclaration des données de carrière dans la banque de données Capelo du SFP ne lui soit imposée. Le service a réussi à achever cette tâche fin avril 2018, soit plus de trois ans et demi avant la date limite légale (fin 2021).

Le nombre d'erreurs constatées lors du contrôle des dossiers concrets était faible chez HR-Rail et inférieur à celui relevé lors de contrôles similaires menés auprès d'autres organismes publics. Un facteur important qui a contribué à ce résultat est indubitablement le fait que HR-Rail a assuré elle-même le calcul et la gestion des pensions jusqu'à la fin 2016. Cette administration du personnel possède donc une meilleure connaissance de la réglementation relative aux pensions qu'un service RH lambda. En outre, HR-Rail compte moins de membres du personnel ayant une carrière mixte : un pourcentage important des membres du personnel accomplissent toute leur carrière au sein de la société des chemins de fer, ce qui implique des carrières moins complexes. Elle compte aussi moins de membres du personnel susceptibles de faire valoir une bonification parce qu'ils sont détenteurs d'un diplôme requis, ce qui réduit le risque d'erreurs.

L'échantillon a aussi montré que les problèmes et/ou erreurs relevés auprès de HR-Rail concernaient en grande partie les « zones problématiques » déjà détectées par la Cour lors d'audits antérieurs concernant Capelo et le moteur pension : la codification des différents types de congés et absences, l'indication des services militaires, le contrôle de la condition de diplôme et de la durée des études, l'absence de codification de situations de carrière qui pourraient avoir une incidence sur la pension en cas de modification de la réglementation, le droit à une pension « préférentielle » (durée de carrière plus courte et fraction de carrière préférentielle).

Depuis la création de la SNCB, le régime de pension du personnel statutaire des chemins de fer s'écarte de la législation applicable aux autres agents de la fonction publique. L'examen de dossiers concrets a montré que le SFP a intégré correctement ces spécificités dans les logiciels de calcul et de gestion (Pencalc et le moteur pension).

Depuis la prise en charge des pensions du personnel des chemins de fer par l'État fédéral en 2007, la compétence pour définir la réglementation en matière de pensions relève entièrement du législateur. La procédure complexe de révision du statut prévue dans la loi organique de la SNCB devrait donc être évaluée en ce qui concerne le volet des pensions. Le statut est dépassé par rapport à la réglementation applicable. La Cour des comptes attire concrètement l'attention sur trois différences entre la réglementation relative aux pensions du personnel des chemins de fer et celle applicable aux autres agents de la fonction publique. Il conviendrait d'éliminer ces différences pour réaliser une meilleure cohésion sur le plan réglementaire.

Enfin, la Cour a constaté que la répartition des tâches entre le SFP (qui assure le calcul et la gestion des pensions) et HR-Rail (qui, en tant que mandataire, procède au paiement effectif des pensions) n'est pas efficiente à tous les égards.

Le ministre des Pensions a répondu qu'il avait pris note des constatations et recommandations de la Cour des comptes. Il compte demander à l'administratrice générale du SFP d'examiner dans quelle mesure elle peut y donner suite.

Chapitre 1	
Introduction	11
1.1	Contexte 11
1.2	Thème et questions d’audit 12
1.3	Méthode d’audit 13
1.4	Déroulement de l’audit 14
Chapitre 2	
Données de carrière	15
2.1	Procédure HR-Rail pour la déclaration dans Capelo 15
2.2	Conséquences pour l’audit 15
2.3	Conséquences pour le calcul, la gestion et le contrôle par le SFP 16
Chapitre 3	
Constatations	19
3.1	Généralités 19
3.2	Observations concrètes 20
3.2.1	Date P erronée 20
3.2.2	Prestations à temps partiel 21
3.2.3	Jours de grève 21
Chapitre 4	
Réglementation	23
4.1	Généralités 23
4.2	Application de la réglementation de HR-Rail par le SFP 24
4.3	Évaluation de la réglementation 24
4.3.1	Compétence en matière d’adaptation de la réglementation 24
4.3.2	Tenue à jour de la réglementation 25
4.3.3	Harmonisation avec d’autres régimes de pension du secteur public 27
4.3.4	Procédure d’octroi de la pension pour inaptitude physique 30
Chapitre 5	
Paielements	31
5.1	Généralités 31
5.2	Évaluation du système de paiement 33
Chapitre 6	
Conclusions et recommandations	35
6.1	Conclusions 35
6.2	Recommandations 36
Annexe	
Réponse du ministre des Pensions	39

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le personnel des chemins de fer a bénéficié d'un statut propre en matière de pensions dès la création de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) par la loi du 23 juillet 1926¹. Ce statut était plus avantageux que le régime de pension général des fonctionnaires. La société supportait elle-même la charge financière des pensions et assurait leur octroi et leur paiement.

Le 1^{er} janvier 2005, sous l'impulsion du droit européen, la SNCB unitaire a été transformée en une structure de groupe comprenant trois entreprises publiques autonomes :

- la SNCB-Holding, responsable notamment de la gestion du personnel et de l'informatique ;
- la SNCB, le transporteur ou l'opérateur ;
- Infrabel, le gestionnaire de l'infrastructure.

Les obligations en matière de pensions de la SNCB-Holding à l'égard de son (ancien) personnel statutaire ont été transférées à l'État belge à partir du 1^{er} janvier 2007, y compris la charge des pensions de survie de leurs ayants droit². L'octroi, la gestion et le paiement des pensions sont restés de la compétence de la SNCB, mais pour le compte de l'État belge.

Le groupe SNCB a subi une réforme structurelle fondamentale le 1^{er} janvier 2014 : la structure tripartite a fait place à un modèle dual articulé autour de la société de chemins de fer (SNCB) et du gestionnaire de l'infrastructure (Infrabel) qui cessent d'être repris dans une holding. Une filiale commune, HR-Rail, a été créée pour faire office d'employeur et mettre du personnel à la disposition de la SNCB et d'Infrabel. HR-Rail assurait également l'octroi, la gestion et le versement des pensions du personnel des chemins de fer. Elle le faisait initialement de manière entièrement autonome, mais a eu recours, à partir de 2015, au logiciel de calcul de l'ancien Service des pensions du secteur public (SdPSP), à savoir le portail Pensions et AP-Soft³. Il existait donc déjà à ce moment-là un régime spécifique pour HR-Rail dans le logiciel du SdPSP.

1 Loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges.

2 Arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB-Holding par l'État belge, entériné par l'article 70 de la loi-programme du 20 juillet 2006.

3 SdPSP, note de service concernant le projet HR-Rail, décembre 2014.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le Service fédéral des pensions (SFP) est compétent pour l'octroi, la gestion et le versement des pensions du personnel statutaire de HR-Rail⁴. Cependant, HR-Rail continue à assurer le paiement effectif des pensions en tant que mandataire du SFP.

Le fait qu'avant le 1^{er} janvier 2017, HR-Rail assurait elle-même l'octroi et la gestion des pensions du personnel des chemins de fer a aussi une incidence sur l'intégration dans le projet Capelo⁵. En effet, la loi Capelo⁶ prévoyait que seuls les employeurs dont les pensions sont octroyées et gérées par le SFP à partir du 1^{er} janvier 2011 sont soumis à la déclaration obligatoire des données historiques, qui devait être effectuée avant le 1^{er} janvier 2016. Concrètement, cela signifie qu'en principe, HR-Rail n'est soumise qu'à partir du 1^{er} janvier 2017 (date du transfert de compétence) à l'obligation de déclarer les données historiques. Comme HR-Rail ne pouvait naturellement pas achever cette mission avant la date fixée dans la loi Capelo initiale (1^{er} janvier 2016), cette loi a été modifiée sur ce point et la date butoir a été reportée au 1^{er} janvier 2022⁷. Pour ce qui est des déclarations DMFA⁸, HR-Rail, comme les autres employeurs publics, a été reprise intégralement dans le projet Capelo à partir du 1^{er} janvier 2011.

1.2 Thème et questions d'audit

La Cour des comptes a examiné si le SFP détermine correctement les pensions du personnel des chemins de fer, tant en termes de droit que de calcul, et les gère convenablement. Pour pouvoir mener cette tâche à bien, les données transmises par voie électronique doivent être fiables, exactes et complètes.

L'exactitude des données a été contrôlée à plusieurs niveaux :

- Les données de carrière historiques codifiées et transmises par HR-Rail au SFP : la Cour a vérifié si la conversion des données en fichiers codifiés s'est déroulée correctement, autrement dit si les données historiques contenues dans Capelo sont totalement fiables.
- Les données qui sont traitées depuis 2011 par le biais des déclarations DMFA et les données complémentaires concernant le diplôme et les services militaires ou civils que le SFP rassemble via des canaux distincts.
- La détermination de la pension à partir des données électroniques : un examen d'un échantillon représentatif de dossiers sur l'ensemble de la procédure (allant de la conversion électronique des données de carrière à l'estimation finale ou au calcul final de la pension) a permis de vérifier si les données électroniques donnent lieu à un résultat correct, autrement dit si le traitement des données par le SFP est fiable.

⁴ Loi du 18 mars 2016 portant modification de la dénomination de l'Office national des pensions en Service fédéral des pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des pensions du secteur public, des missions « pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ci-après la « loi de fusion »).

⁵ La banque de données « Carrière publique électronique – *Elektronische Loopbaan Overheid* » est une initiative du SFP qui permet de rassembler et de gérer les données de carrière électroniques du personnel du secteur public.

⁶ Loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses.

⁷ Article 26 de la loi du 13 avril 2019 portant des dispositions diverses en matière de pension.

⁸ La Déclaration multifonctionnelle/*Multifunctionele Aangifte* remplace la déclaration trimestrielle de l'ONSS.

- HR-Rail est tenue de respecter certaines dispositions en ce qui concerne la conservation des documents de carrière probants. La Cour a vérifié dans quelle mesure le SFP garantit que ces documents probants sont effectivement conservés comme prévu (méthode, délai de conservation).
- Le SFP dispose de plusieurs possibilités pour contrôler lui-même l'exactitude des données de carrière des fonctionnaires. Il peut notamment contrôler les employeurs ou demander des documents. L'audit a examiné dans quelle mesure le SFP prend des mesures pour effectuer lui-même de tels contrôles des données électroniques ou, d'une manière plus générale, dans quelle mesure le SFP s'est organisé lors de l'introduction de la nouvelle méthode de travail pour garantir un maximum que les données électroniques reflètent fidèlement la carrière du titulaire de la pension.

L'audit a porté sur les questions suivantes :

- HR-Rail a-t-elle déclaré correctement les données historiques?
- Quelles mesures le SFP prend-il pour garantir que HR-Rail conserve les documents de carrière probants nécessaires comme le prévoit la réglementation applicable en la matière (méthode, délai de conservation)?
- Quel contrôle le SFP effectue-t-il des déclarations des données historiques? Ce contrôle repose-t-il sur un protocole fixe? Est-il adéquat? Les résultats de tels contrôles sont-ils utilisés dans le cadre de formations ou pour adapter ou compléter les procédures?
- Les données historiques sont-elles traitées correctement dans le logiciel de calcul du SFP?
- Les données de carrière à partir du 1^{er} janvier 2011 sont-elles correctement intégrées dans le logiciel de calcul du SFP (par le biais des déclarations DMFA)?
- Quel est le contrôle exercé sur les parties des déclarations DMFA comprenant des données propres à Capelo ? Ce contrôle repose-t-il sur un protocole fixe? Est-il adéquat?
- Le SFP et HR-Rail s'échangent-ils de manière fiable et efficace les données nécessaires au paiement des pensions?

1.3 Méthode d'audit

La Cour des comptes a examiné des dossiers individuels pour les besoins de l'audit et demandé à cet effet deux listes de dossiers de personnel à HR-Rail :

- une liste de tous les membres du personnel statutaire qui avaient au moins 50 ans le 1^{er} janvier 2018 ;
- une liste de tous les membres du personnel statutaire retraités au premier semestre 2018 (qu'il s'agisse d'une retraite anticipée, d'une retraite à l'atteinte de l'âge limite ou d'une retraite pour inaptitude).

Elle a sélectionné de façon aléatoire deux cents dossiers dans les deux listes et les a contrôlés pour vérifier l'exactitude des données Capelo à deux niveaux :

- En ce qui concerne les données historiques (données de carrière jusqu'au 1^{er} janvier 2011), le contrôle s'est fait par étape : à partir du dossier de personnel, elle a vérifié si les données historiques ont été introduites correctement et dûment intégrées dans le dossier de pension (logiciel Pencalc).

- En ce qui concerne les déclarations DMFA, elle a vérifié à partir du dossier de personnel si les données de carrière ont été intégrées correctement dans le logiciel Pencil ou dans le moteur pension. À cette occasion, un certain nombre de déclarations DMFA ont été contrôlées en profondeur lorsque des erreurs ont été détectées dans le système d'un des deux logiciels.

En complément, des entretiens ont été organisés avec les agents responsables.

Les réponses du SFP, de HR-Rail et du ministre des Pensions ont, le cas échéant, été intégrées dans le présent rapport. La lettre de réponse du ministre (du 20 décembre 2019) a également été reprise en annexe.

1.4 Déroulement de l'audit

14 novembre 2018	Annnonce de l'audit au ministre des Pensions, à l'administratrice générale du SFP et au président du conseil d'administration de HR-Rail
Février 2019 à septembre 2019	Travaux d'audit et rédaction du projet de rapport
27 novembre 2019	Envoi du projet de rapport à l'administratrice générale du SFP, au président du conseil d'administration de HR-Rail et au ministre des Pensions
18 décembre 2019	Réponse de l'administratrice générale du SFP au projet de rapport
20 décembre 2019	Réponse du ministre des Pensions au projet de rapport
30 janvier 2020	Réponse du directeur général de HR-Rail au projet de rapport

Chapitre 2

Données de carrière

2.1 Procédure HR-Rail pour la déclaration dans Capelo

HR-Rail utilise SAP, tant pour les déclarations DMFA que pour les déclarations des données historiques. Ce logiciel reprend toutes les données de carrière du personnel des chemins de fer⁹. La banque de données comprend un aperçu chronologique de tous les incidents survenus pendant la carrière : recrutement, nomination, promotion, prestations à temps partiel, interruption de carrière, etc.

Lors de l'élaboration des attestations de carrière historiques, les employeurs devaient aussi déclarer les éventuelles prestations antérieures de leur personnel auprès d'autres employeurs du secteur public. HR-Rail a élaboré une procédure particulière pour obtenir ces données. La fiche de salaire de novembre 2013 était accompagnée d'une lettre demandant à tous les membres du personnel de transmettre via un lien sur l'intranet un relevé de toutes les prestations effectuées dans le secteur public avant leur entrée en service à la SNCB. Ensuite, HR-Rail a contacté les employeurs concernés pour vérifier les données de carrière et, si nécessaire, les compléter ou les corriger. En 2015, toutes les données ont été chargées dans une « banque de données Capelo » (un fichier Excel propre à HR-Rail) et transmises au SFP par lot à intervalles réguliers. En raison des nombreuses anomalies survenues dans cette phase, ce n'est que fin avril 2018 que toutes les erreurs ont été rectifiées et que les attestations de carrière historiques de tout le personnel ont été correctement transmises.

2.2 Conséquences pour l'audit

HR-Rail a mis les dossiers de personnel demandés à la disposition de la Cour soit en version électronique (pour le personnel né à partir du 1^{er} janvier 1960) soit sur papier (pour le personnel né avant 1960). La Cour a reçu un accès à l'application OpenText pour consulter les dossiers numériques. Cette banque de données permet de conserver les documents de carrière numérisés des membres du personnel. La Cour a en outre aussi pu accéder à l'application SAP.

Les dossiers de personnel (papier et numériques) proprement dits étaient pour la plupart incomplets : pratiquement aucun dossier ne contenait toutes les pièces originales et le dossier de personnel se limitait en général à un « état navette », c'est-à-dire un aperçu écrit de la carrière.

Comme les originaux n'étaient pas disponibles et qu'il n'était donc pas possible de vérifier l'exactitude des données introduites, la Cour a été contrainte de réaliser l'audit à partir des données de carrière reprises dans SAP.

⁹ L'application initiale « A500 » a été remplacée par SAP.

2.3 Conséquences pour le calcul, la gestion et le contrôle par le SFP

Depuis l'introduction du projet Capelo, le SFP ne dispose plus des documents de carrière originaux, mais uniquement du résumé de carrière tel qu'il a été introduit dans la base de données Capelo par l'employeur public. Le SFP peut toutefois demander à l'employeur de lui fournir tous les renseignements ou documents utiles dans le cadre des déclarations (DMFA, données historiques et ponctuelles) pour contrôler l'exactitude et l'exhaustivité des données de carrière. S'il constate qu'un employeur a fait une déclaration incomplète ou incorrecte, il peut le contraindre à corriger cette déclaration dans les cinq mois qui suivent. Cependant, comme HR-Rail ne dispose plus de tous les documents de carrière, ce contrôle est impossible dans la pratique. Cette situation entraîne évidemment un risque d'erreur lors de la détermination des droits à la pension et du montant de la pension.

La conservation des dossiers de personnel est pourtant réglée expressément dans la loi Capelo. Les pièces justificatives des données historiques doivent être conservées jusqu'à six mois après le départ à la retraite du membre du personnel ou jusqu'à ce que le SFP décharge l'employeur de cette obligation de conservation. Ces pièces comprennent les diplômes, les arrêtés de nomination et de promotion, les déclarations de services antérieurs, ainsi que les pièces justificatives des positions administratives et de l'ancienneté pécuniaire. L'employeur doit en outre conserver lui-même les pièces justificatives relatives à la déclaration DMFA et la copie de la déclaration pendant cinq ans après celle-ci. Ces pièces comprennent les données de rémunération et de temps de travail du trimestre concerné.

Outre les dispositions de la loi Capelo, la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et ses arrêtés d'exécution sont également applicables. Cette loi oblige les administrations de l'État à déposer les documents datant de trente ans et plus aux Archives de l'État. Les documents ayant moins de trente ans et ne présentant plus d'utilité administrative peuvent aussi être versés aux Archives de l'État à la demande des autorités publiques auxquelles elles appartiennent. Avant d'être déposées aux Archives, les pièces à conserver en permanence sont distinguées de celles qui peuvent être détruites à terme. Un employeur ne peut détruire des archives que moyennant l'autorisation de l'archiviste général du Royaume.

La constatation ci-dessus ne se limite pas à HR-Rail. En effet, un audit antérieur de la Cour des comptes (« audit Capelo »)¹⁰ a révélé que de nombreuses entités administratives détruisent trop rapidement ces documents, car elles ignorent que la loi relative aux archives les oblige à conserver les documents du personnel pendant un délai plus long que celui des six mois qui suivent le départ à la retraite (pour les attestations historiques) ou des cinq ans suivant la déclaration (pour la DMFA). À cet égard, le SFP a toutefois signalé que les documents concernés ne seraient de toute façon plus demandés après l'expiration des délais fixés dans la loi Capelo. La Cour recommande d'au moins rédiger une circulaire rappelant ces obligations. Dans la réaction aux observations de la Cour dans l'audit précité, le SFP avait notamment déjà indiqué qu'il serait opportun de rappeler les obligations légales aux services publics par le biais d'une circulaire, mais aucune initiative en ce sens n'a été prise jusqu'à présent.

¹⁰ Cour des comptes, *Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires*, Bruxelles, mars 2017, 50 p., www.courdescomptes.be.

Le SFP rejoint la constatation de la Cour que la plupart des services publics ignorent qu'ils doivent conserver les documents du personnel pendant un délai plus long que six mois après le départ à la retraite (données Capelo historiques) ou plus long que cinq ans (données Capelo dans la DMFA). Comme le recommande la Cour, le SFP s'engage à rédiger un projet de circulaire, qui sera adressé à tous les employeurs publics, afin de leur rappeler les délais de conservation corrects.

Chapitre 3

Constatations

3.1 Généralités

Comme précisé au point 1.1, HR-Rail n'est en principe soumise à la déclaration obligatoire des données historiques qu'à partir du 1^{er} janvier 2017. Elle doit achever cette tâche avant le 1^{er} janvier 2022.

La Cour constate que HR-Rail a entamé de sa propre initiative la déclaration des données historiques dès fin 2013, soit bien avant l'entrée en vigueur de l'obligation, et a réussi à introduire toutes les attestations historiques pour fin avril 2018. Les déclarations étaient donc déjà achevées avant que le législateur ne prolonge le délai jusque fin 2021. En anticipant elle-même l'obligation, HR-Rail est parvenue à achever très tôt la tâche supplémentaire fastidieuse de saisie des données de carrière dans Capelo. La Cour rappelle à cet égard que de nombreux autres services publics ne sont pas parvenus à introduire les données historiques en temps voulu. Certains n'ont pas encore achevé leurs déclarations à ce jour, alors qu'ils étaient censés le faire avant 2016¹¹.

Le nombre d'erreurs relevées dans les déclarations des données historiques et les déclarations DMFA dans les dossiers concrets de HR-Rail était en outre considérablement inférieur à celui relevé lors de contrôles similaires menés antérieurement auprès d'autres organismes publics. L'un des facteurs qui a contribué à ce bon résultat est indubitablement le fait que HR-Rail a assuré elle-même le calcul et la gestion des pensions jusque fin 2016 et que cette administration du personnel possède donc une bonne connaissance de la réglementation relative aux pensions.

Les éléments suivants ont aussi sans doute quelque peu facilité la tâche de HR-Rail :

- Elle compte proportionnellement moins de membres du personnel ayant une carrière « mixte » : un pourcentage important des membres du personnel ont accompli toute leur carrière au sein de la société des chemins de fer¹².
- Elle compte proportionnellement moins de membres du personnel susceptibles de faire valoir une bonification pour possession du diplôme requis.

¹¹ Voir *doc. parl.*, Chambre, 20 février 2019, DOC 54 3577/001, p. 4 (« De nombreux employeurs sont encore en défaut de délivrer et valider ces attestations. »).

¹² Contrairement à la plupart des autres services publics, HR-Rail s'est aussi donné la peine de demander explicitement aux membres de son personnel de signaler les prestations éventuelles qu'ils auraient effectuées dans le secteur public avant leur entrée en service à la SNCB (voir aussi point 2.1).

L'échantillonnage a toutefois montré que les rares problèmes et/ou erreurs relevés à la SNCB concernaient en grande partie les « zones problématiques » déjà relevées lors d'audits antérieurs concernant Capelo et le moteur pension¹³, à savoir :

- la codification des différents types de congés et absences¹⁴ ;
- l'indication des services militaires¹⁵ ;
- la condition relative au diplôme et sa durée¹⁶ ;
- le fait de ne pas imposer la codification de certaines situations de carrière alors qu'elles pourraient avoir une incidence sur la pension si la réglementation est modifiée¹⁷ ;
- l'impossibilité de vérifier le droit à une pension « préférentielle » (durée de carrière plus courte et tantième préférentiel) en cas d'emploi dans des services spécifiques¹⁸.

Le SFP tiendra compte de ces constatations dans l'analyse des problèmes au niveau des données de carrière de HR-Rail dans le cadre du projet concernant les anomalies dans la carrière des fonctionnaires (qui entend créer des signaux d'alerte dans le portail des pensions). En attendant la réalisation de ce projet, le SFP prendra contact avec HR-Rail pour l'informer des problèmes relatifs aux données de carrière.

3.2 Observations concrètes

3.2.1 Date P erronée

L'échantillon contenait le dossier d'un membre du personnel admis à la retraite à une date antérieure à la date P mentionnée sur le portail des pensions du SFP (c'est-à-dire la première date de pension possible). Un examen plus poussé a révélé que l'intéressé a effectivement été mis à la retraite par le SFP à une date à laquelle il n'avait pas encore droit à une pension de retraite anticipée parce qu'il n'avait pas encore presté la durée de carrière requise. Le SFP lui a octroyé la pension à compter du 1^{er} février 2018, alors que ce droit n'existait qu'à partir du 1^{er} décembre 2018. Le calcul erroné de la durée de la carrière résultait de la déclaration fautive de la durée des études liées à un diplôme requis (HR-Rail avait mentionné dans Capelo des études de quatre ans alors que la limite était de trois ans).

¹³ Voir Cour des comptes, *Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires*, Bruxelles, mars 2017, p. 29-33, www.courdescomptes.be.

¹⁴ HR-Rail ignorait, comme d'autres administrations, que certains codes changent selon qu'il s'agit de périodes datant d'avant 2011 (données historiques) ou d'après 2011 (déclarations DMFA). La documentation disponible sur le site du SPF Sécurité sociale est très difficile à retrouver et est source de beaucoup de confusion.

¹⁵ Dans de très nombreux cas, HR-Rail laisse le soin au membre du personnel concerné de fournir l'extrait du matricule et le transmet ensuite à Sigedis. Ainsi, le dossier est plus vite complété que par la voie normale (demande de l'extrait du matricule par le SFP et introduction ensuite dans la carrière).

¹⁶ L'échantillonnage et un examen plus approfondi ont montré qu'en cas de doute quant à la condition de diplôme ou à la durée des études, le service compétent du SFP demande des renseignements complémentaires à HR-Rail, ce qui est moins souvent le cas dans d'autres services publics.

¹⁷ Chez HR-Rail, il s'agit surtout du détachement de personnel statutaire auprès de tiers, de syndicats, etc. Selon les dispositions actuelles, les intéressés continuent à bénéficier des mêmes droits statutaires qu'auparavant pendant ce détachement et ces périodes sont prises en considération pour la pension (publique).

¹⁸ À la SNCB, il s'agit des « services roulants ». Le chapitre XVI Pensions du statut de la SNCB décrit le « personnel roulant » comme suit : « *les agents qui appartiennent au personnel roulant défini par le règlement de pension de la SNCB-Holding tel qu'il était en vigueur le 28 décembre 2011* ». Il est évident que le même problème que pour les « services actifs » des fonctionnaires « ordinaires » se pose/posera : à mesure que les années passent, il est de plus en plus difficile de déterminer quels grades et fonctions créés entre-temps correspondent aux anciens grades/fonctions d'avant 2012 qui étaient considérés comme des « services roulants ». Une définition claire de la nouvelle norme de « métier lourd » apportera peut-être une solution.

L'erreur a été découverte juste avant la mauvaise date de départ communiquée à l'intéressé. Par souci d'équité, il a été décidé de lui octroyer malgré tout la pension anticipée à partir du 1^{er} février 2018. Le calcul de la pension a cependant pris en compte la durée correcte des études, c'est-à-dire trois ans au lieu de quatre.

Un tel dossier montre non seulement que la saisie correcte des données de carrière dans la banque de données Capelo est très importante et qu'une bonne connaissance des pensions publiques est primordiale à cet effet, mais prouve aussi que des contrôles ciblés par le SFP sur les données introduites pourraient être plus qu'utiles. Enfin, il appartient (en dernier ressort) au SFP de veiller à l'exactitude du montant de la pension octroyée et de sa date d'octroi.

3.2.2 Prestations à temps partiel

Il est apparu dans de nombreux dossiers que les intéressés avaient exercé l'une ou l'autre forme de prestations à 4/5 (surtout via une interruption de carrière partielle), mais que ces périodes sont mentionnées dans la banque de données Capelo comme un emploi à 84,15 %. Ce pourcentage passe parfois aux 80 % (attendus) et puis à nouveau à 84,15 % au cours d'une même période d'emploi à 4/5. D'après les renseignements obtenus auprès de HR-Rail, l'employeur introduit toujours une fraction de carrière (32/40 ou 30,4/38), mais elle n'a pas pu expliquer d'où proviennent ces variations du pourcentage.

La Cour estime dès lors qu'il serait opportun que le SFP examine les dossiers des membres du personnel des chemins de fer contenant des prestations à temps partiel pour vérifier si les pourcentages repris dans Pencalc et le moteur pension correspondent aux taux réels d'emploi.

Le SFP a indiqué qu'il examinerait ces cas avec HR-Rail dans le cadre de la validation régulière déjà existante des interruptions de carrière.

3.2.3 Jours de grève

Les dossiers de carrière ne contiennent pratiquement jamais de pièces justificatives individuelles des jours isolés d'« absence assimilée à une période de non-activité » (c'est-à-dire les jours de grève). L'audit a montré que, depuis 2016, les données relatives à ce type d'absences sont obtenues via des listes électroniques reprenant les noms des membres du personnel grévistes qui sont transmises à HR-Rail par les entités (SNCB et Infrabel) et qui sont encodées automatiquement dans le logiciel SAP. Depuis 2016, seuls les jours de grève des membres du personnel détachés (membres du personnel qui travaillent pour des filiales et les délégations syndicales) doivent encore être encodés manuellement dans SAP.

Cette méthode de travail empêche de déterminer avec certitude si tous les jours de grève individuels ont été effectivement introduits dans la banque de données Capelo.

Chapitre 4

Réglementation

4.1 Généralités

La législation en matière de pensions a été élaborée à différents moments pour chaque régime. Le premier régime de pensions concernait le secteur public. La loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques constitue encore aujourd'hui le fondement de ce régime de pension. Les employés des « chemins de fer de l'État » y étaient soumis.

Lors de la création de la SNCB par la loi du 23 juillet 1926¹⁹, il avait été prévu qu'une commission paritaire devait établir le statut du personnel. Lors des travaux parlementaires concernant le projet de loi qui a débouché sur cette législation, il a en outre été dit clairement que les fonctionnaires qui, au moment de la création de la nouvelle société, faisaient partie du personnel définitif des chemins de fer de l'État ne pouvaient pas connaître de traitement moins favorable. La commission paritaire n'a finalement pas seulement « conservé les droits acquis », elle a repris dans le statut plusieurs dispositions plus favorables²⁰. Ainsi, il a été prévu que la pension serait calculée sur la base de la dernière rémunération (au lieu de la rémunération moyenne des cinq dernières années) et que chaque année de service compterait à raison d'un tantième plus avantageux (1/55 ou 1/48 au lieu de 1/60 ou 1/50).

Au fil des ans, de plus en plus de lois en matière de pensions ont été votées. Elles s'appliquaient également aux pensions du personnel des chemins de fer. Parmi les exemples importants, on peut citer la loi du 14 avril 1965 établissant certaines relations entre les divers régimes de pensions du secteur public (« loi pension unique »), la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (« loi Wijninckx ») et la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions (« loi Mainil »).

Les récentes réformes des pensions publiques sont aussi applicables aux pensions du personnel des chemins de fer. Cependant, certaines particularités du régime des pensions des membres du personnel statutaire des chemins de fer demeurent applicables à ce jour. Les calculs sur la base d'un traitement de référence préférentiel (à présent, le traitement moyen des quatre dernières années au lieu du traitement moyen des dix dernières années) et d'un tantième plus avantageux (voir ci-avant) sont les différences les plus frappantes, mais certainement pas les seules par rapport au régime des fonctionnaires « ordinaires ».

¹⁹ Loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges.

²⁰ Ces meilleures conditions ont été justifiées par le fait que les fonctionnaires en service risquaient d'opter pour une mutation vers un autre service public au lieu d'entrer en service dans la nouvelle société, ce qui aurait pu compromettre le fonctionnement des chemins de fer.

4.2 Application de la réglementation de HR-Rail par le SFP

La Cour a examiné si le SFP est parvenu à intégrer correctement les « spécificités »²¹ du régime de pension du personnel des chemins de fer dans les logiciels de calcul et de gestion existants (surtout Pencalc et le moteur pension) lors de la reprise du calcul et de la gestion des pensions de HR-Rail²².

L'échantillon contenait exclusivement des dossiers de pension ayant pris cours au premier semestre de 2018, afin que le résultat ne soit pas entaché par d'éventuelles imperfections liées à la période suivant immédiatement la reprise. L'échantillonnage n'a révélé aucune anomalie : le SFP est parvenu à introduire correctement la réglementation relative aux pensions du personnel des chemins de fer dans son logiciel.

La Cour souligne toutefois que les lacunes du logiciel Pencalc signalées dans le cadre de son audit Capelo s'appliquent également au calcul des pensions du personnel des chemins de fer²³. En effet, le programme de calcul Pencalc n'est pas en mesure de calculer un dossier de pension de manière complète et correcte à partir des données de Capelo dans de nombreux cas. Bon nombre de dossiers nécessitent encore des interventions manuelles. Dans sa réponse, le SFP avait déjà annoncé le développement d'un nouveau logiciel de calcul (NewPencalc) sans annoncer de délai précis²⁴. La Cour n'a reçu aucune autre information concrète quant à l'avancement de ce projet.

4.3 Évaluation de la réglementation

4.3.1 Compétence en matière d'adaptation de la réglementation

Depuis la reprise de la charge des pensions du personnel des chemins de fer par l'État²⁵ (prenant cours le 1^{er} janvier 2007), la compétence de définition du « régime de pension » appartient entièrement au législateur²⁶.

21 Le SFP utilise ce terme dans certains documents de travail pour renvoyer aux différences entre le régime de pension du personnel des chemins de fer et celui des autres fonctionnaires.

22 Dans la pratique, le service des pensions de l'époque, le SdPSP, avait déjà programmé la réglementation relative aux pensions du personnel statutaire des chemins de fer dans ses applications en 2014 (voir point 1.1 ci-avant).

23 Voir Cour des comptes, *Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires*, Bruxelles, mars 2017, en particulier le point 5.3 Calcul automatique à partir des données Capelo, p. 39, www.courdescomptes.be.

24 Voir aussi Cour des comptes, *Le moteur pension – Développement et application pour les pensions des fonctionnaires*, Bruxelles, décembre 2018, p. 26, point 4.3, www.courdescomptes.be.

25 Par le biais de l'arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB Holding par l'État belge.

26 Les éléments suivants le démontrent clairement :

- Les pensions de la SNCB sont à partir de ce moment incontestablement à la charge du trésor et donc soumises à l'article 179 de la Constitution, qui dispose que les pensions à la charge du trésor public ne peuvent être accordées qu'en vertu d'une loi.
- L'arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise contenait deux articles (7 et 8) qui limitaient même quelque peu la compétence « normale » de HR-Rail pour la fixation du statut administratif et pécuniaire dans la mesure où celle-ci envisagerait de prendre certaines mesures susceptibles d'entraîner une augmentation de la charge des pensions. Toute modification de la partie du statut afférente aux pensions était donc clairement devenue impossible.

La compétence en la matière appartenait déjà presque exclusivement au législateur auparavant, certainement au cours de la dernière décennie²⁷. Elle était d'ailleurs déjà limitée dans la loi organique de la SNCB, pour autant que cela soit nécessaire d'un point de vue juridique. L'article 68 de cette loi précise que « *les dispositions impératives déterminées par ou en vertu de la loi* » ont priorité sur, entre autres, les conventions collectives, le statut du personnel, la réglementation du personnel et le règlement du travail dans la « *hiérarchie des sources de droit dans les relations de travail entre les chemins de fer belges et les membres de son personnel statutaire* ».

Après la reprise du calcul et de la gestion par le SFP, la compétence du législateur a en outre été confirmée dans l'exposé des motifs²⁸ de la loi de fusion²⁹ : « *Il faut de suite préciser que le régime de pensions spécifique existant en faveur du personnel des chemins de fer ne sera en aucune façon modifié par le projet. Toutefois, les dispositions légales ou réglementaires qui fondent ce régime seront dorénavant gérées par le SFP, auquel reviendra notamment la tâche de rédiger les éventuelles adaptations à apporter à ces dispositions.* »

Le SFP estime que la recommandation de la Cour visant à évaluer la procédure de la révision du volet de pension du statut du personnel est pertinente et prendra dès lors l'initiative de réexaminer cette procédure en concertation avec les responsables de HR-Rail.

4.3.2 Tenue à jour de la réglementation

Le statut actuel du personnel contient toujours un chapitre (XVI) sur les pensions. La Cour a examiné dans quelle mesure cette réglementation a été adaptée aux textes légaux et réglementaires qui sont entrés en vigueur ces dernières années (et qui s'appliquent également aux pensions du personnel des chemins de fer). Ce contrôle a révélé que le chapitre consacré aux pensions dans le statut de HR-Rail est clairement dépassé par rapport à la réglementation actuelle : plusieurs lois adoptées, publiées et entrées en vigueur depuis un certain temps déjà, n'ont pas encore été reprises dans ce statut. Un aperçu figure ci-après :

- la loi de fusion du 18 mars 2016, qui a transféré la compétence de calcul et de gestion des pensions du personnel des chemins de fer de HR-Rail au SFP ;
- la loi du 2 octobre 2017, qui a harmonisé la prise en compte des périodes d'étude dans le calcul de la pension et remplacé la bonification pour diplôme gratuite par la possibilité de régulariser des périodes d'étude par le versement d'une cotisation ;
- la loi du 30 mars 2018 :
 - o qui prévoit que les services prestés en tant que membre du personnel non nommé à titre définitif ne sont plus pris en compte dans le calcul d'une pension publique ;
 - o qui supprime la condition de compter au moins cinq années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension pour avoir droit à une pension publique (anticipée) ;
- la loi du 11 juillet 2018, qui a modifié l'échéance de paiement de certains avantages en matière de pensions³⁰.

²⁷ Voir point 4.1.

²⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 16 février 2016, DOC 54 1651/001, p. 17-19.

²⁹ Chapitre 4, articles 27-30.

³⁰ Comme indiqué dans la réponse de HR-Rail, au sens strict, cette loi n'est applicable aux pensions du personnel statutaire des chemins qu'à partir du moment où le SFP verse effectivement ces pensions. Ce n'est donc pas le cas tant que HR-Rail agit en tant que mandataire du SFP.

Les lois en question sont automatiquement applicables aux pensions du personnel des chemins de fer à partir de la date de leur entrée en vigueur. Elles ne peuvent toutefois être reprises dans le statut relatif aux pensions qu'au terme d'une procédure complexe : elles doivent d'abord être soumises à la sous-commission paritaire qui les approuve puis à la commission paritaire nationale et enfin elles doivent être entérinées par le conseil d'administration de HR-Rail. Cette procédure complexe avait été imposée à l'époque par la loi organique de la SNCB. L'exposé des motifs précité de la loi de fusion y fait explicitement référence : « *Bien évidemment, ces modifications et adaptations se feront en concertation avec les responsables de HR Rail et en respectant les procédures prévues par la loi et les règlements spécifiques internes* »³¹. À l'époque où la procédure a été inscrite dans la loi, elle revêtait certainement une haute importance, y compris en matière de pensions : elle permettait de veiller à ce que le statut (y compris le volet des pensions) du personnel des chemins de fer ne puisse pas être modifié sans l'approbation de la commission paritaire (en d'autres termes, sans l'accord des représentants du personnel). Entre-temps, la compétence relative à la réglementation des pensions a été intégralement confiée au législateur (et toutes les tâches d'exécution au SFP). La procédure devant la commission paritaire et l'entérinement par le conseil d'administration de la SNCB est dépassée et n'a plus d'intérêt juridique.

De plus, comme les dispositions du statut relatives aux pensions ne sont adaptées qu'au terme de cette procédure lourde, il s'écoule beaucoup de temps avant que le personnel des chemins de fer ne retrouve la réglementation en vigueur dans son propre statut (relatif à la pension). Le personnel risque ainsi de ne pas disposer d'informations correctes et de ne pas être informé à temps de modifications légales importantes. Pour prendre un exemple récent, un des textes modificatifs absents du statut actuel prévoit la fin de la gratuité de la bonification pour diplôme et son remplacement par le versement éventuel d'une cotisation pour régulariser des périodes d'étude. Cette loi prévoit une période de transition jusqu'au 30 novembre 2019 lors de laquelle cette régularisation sera plus avantageuse financièrement. Vu la lenteur de l'adaptation du statut, il est pratiquement certain que cette modification ne sera inscrite dans le statut qu'après cette date. En effet, cette modification, ainsi que les autres modifications légales énumérées ci-avant n'ont été soumises à l'approbation de la sous-commission paritaire que le 11 septembre 2019.

En résumé, alors qu'elle vise à préserver les intérêts du personnel des chemins de fer, une telle procédure risque de conduire à une transmission tardive d'informations voire à une perte financière pour le personnel.

La Cour des comptes estime dès lors préférable d'évaluer cette procédure complexe de révision du volet pension du statut, prévue dans la loi organique de la SNCB. En effet, cette procédure, qui se déroule via la commission paritaire et le conseil d'administration, est purement formaliste et entrave la fourniture d'informations correctes et en temps voulu au personnel via le canal le plus utilisé.

En ce qui concerne en particulier le nouveau régime légal de régularisation des périodes d'études moyennant le versement d'une cotisation, il a été recommandé à HR-Rail en cours

³¹ Tant le SFP que HR-Rail soulignent que la procédure a encore été rappelée dans des textes réglementaires plus récents, à savoir l'arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB Holding par l'État belge et l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des chemins de fer belges.

d'audit d'adresser un courrier à tout le personnel au plus tard en octobre, éventuellement en même temps que la fiche de salaire de ce mois, pour les informer de cette possibilité. HR-Rail a donné suite à cette suggestion et a envoyé à chaque membre du personnel en même temps que la fiche de salaire de septembre un courrier expliquant la nouvelle réglementation.

4.3.3 Harmonisation avec d'autres régimes de pension du secteur public

Pendant son audit, la Cour a aussi accordé une attention particulière à quelques « spécificités » du régime de pension de la SNCB. Elle signale quelques différences par rapport au régime de pension des fonctionnaires « ordinaires », qui résultent plus que probablement simplement du fait que ce statut n'a pas toujours subi les mêmes « modernisations » que le régime des fonctionnaires ordinaires.

Le SFP prévoit d'examiner, en concertation avec les responsables de HR-Rail, si ces différences se justifient encore dans le contexte actuel et, si nécessaire, de prendre des mesures pour les éliminer.

4.3.3.1 Condition de service minimal de cinq ans pour la retraite anticipée pour cause d'invalidité

Les conditions d'octroi du droit à une pension pour cause de maladie sont fixées à l'article 13 du statut : « *L'agent qui doit cesser prématurément ses fonctions pour invalidité pourra recevoir une pension s'il compte au moins cinq années de services effectifs* ». Cette « condition de service » ne figure plus depuis longtemps dans le régime de pension des fonctionnaires. Jusqu'au 1^{er} janvier 1970, la réglementation afférente aux fonctionnaires prévoyait une activité de service minimale de dix ans comme condition pour que le fonctionnaire déclaré définitivement inapte ait droit à une pension, mais cette condition a été supprimée par la loi du 17 juin 1971³².

La condition de service minimal de cinq ans ayant disparu partout (y compris à la SNCB) pour les personnes souhaitant bénéficier d'une retraite anticipée (à leur propre demande donc), il semble peu cohérent de conserver cette condition en cas de départ à la retraite anticipée pour cause de maladie. La Cour des comptes recommande dès lors de supprimer par le biais d'une loi cette condition pour le droit à une pension pour inaptitude pour le personnel des chemins de fer.

Dans sa réponse, HR-Rail renvoie au fait que cette condition a été supprimée récemment par la promulgation d'un avis³³ qui « transpose » le contenu de la loi du 30 mars 2018 dans son propre statut. La Cour souligne toutefois que cette harmonisation ne peut être effectuée que par une modification légale, puisque HR-Rail n'est plus compétente pour adapter elle-même la réglementation depuis le 1^{er} janvier 2017³⁴.

³² Loi du 17 juin 1971 modifiant la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, la loi du 27 juillet 1962 établissant le taux minimum de certaines pensions de retraite et de survie à charge du trésor public et d'autres lois relatives à ces pensions et en particulier les articles 2, 18, 19 et 20.

³³ Avis 44 H-HR/2019 du 8 octobre 2019.

³⁴ Voir le point 4.3.1.

4.3.3.2 *Pas de droit à la pension pour les statutaires stagiaires*

Les personnes qui entrent en service auprès de la société des chemins de fer en tant que statutaires sont soumises à un stage³⁵.

Depuis plus d'un demi-siècle, les fonctionnaires ordinaires sont régis par une disposition légale³⁶ qui permet d'octroyer à un membre du personnel stagiaire les mêmes droits à une pension (publique) que ceux accordés par la réglementation à un membre du personnel nommé à titre définitif. Il n'existe pas de disposition comparable dans le statut des membres du personnel de la SNCB. Cela implique qu'un membre du personnel statutaire qui n'a pas encore été « régularisé »³⁷ (qui est donc encore en stage) ne peut prétendre à une pension de retraite dans le chef de son emploi auprès de HR-Rail.

Un problème identique existait jusqu'il y a peu pour les fonctionnaires des administrations locales, mais la législation a été adaptée entre-temps³⁸ : les stagiaires des administrations locales ont été assimilés à des membres du personnel nommés à titre définitif en matière de droits à la pension (à partir du 1^{er} janvier 2013). Le ministre des Pensions de l'époque avait précisé à ce sujet dans les travaux préparatoires de cette loi³⁹ : « (...) des discriminations existant dans la législation sont supprimées, par exemple les différences en matière de pension de maladie selon qu'une personne est considérée comme fonctionnaire lors d'un stage dans la fonction publique fédérale, mais non comme fonctionnaire si elle effectue un stage dans une commune ».

L'exposé des motifs⁴⁰ du projet de loi qui a donné lieu à la loi précitée contient une explication des motifs de la modification proposée. En voici quelques extraits :

- « La modification proposée est une conséquence de la constatation qu'il existe une différence de traitement entre d'une part les stagiaires au niveau de l'administration locale et d'autre part, les stagiaires des autorités fédérales, régionales et communautaires, et ce bien que ces deux catégories de stagiaires soient objectivement dans une situation comparable, [...] ».
- « Cette différence de traitement entre deux catégories comparables est une source d'incompréhension et d'erreurs administratives ».
- « La modification proposée tient mieux compte de la volonté réelle de l'employeur qui, en recrutant des stagiaires, opte pour une relation de travail statutaire. En d'autres mots, le stage est le signe avant-coureur de son intention de nommer le travailleur à titre définitif, si bien que traiter de la même manière les stagiaires et les personnes nommées à titre définitif est plus indiqué ».

³⁵ L'article 16 du chapitre II du statut dispose que « le stage est une période durant laquelle l'agent reçoit la formation nécessaire et doit démontrer qu'il a les capacités requises pour exercer les fonctions qui lui sont (ou seront) confiées ».

³⁶ Article 32 de la loi du 2 août 1955 portant péréquation des pensions de retraite et de survie, qui est libellé comme suit : « Pour l'application des dispositions légales relatives aux pensions de retraite et de survie à charge du trésor public ainsi qu'aux pensions servies par la Caisse des ouvriers de l'État, les agents pourvus d'une nomination en qualité de stagiaire sont assimilés aux agents nommés à titre définitif ».

³⁷ La SNCB parle de membre du personnel « régularisé », tandis qu'on parle de membre du personnel « nommé à titre définitif » pour les fonctionnaires ordinaires.

³⁸ Voir l'article 23 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public.

³⁹ Sénat, session 2013-2014, DOC 5 2861/2, *Projet de loi concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public*, rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales, p. 2.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 10 mars 2014, DOC 53 3434/001, *Projet de loi concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public*, discussion des articles, p. 40-41.

- « Le régime de pension uniforme proposé ici contient également une simplification administrative sur le plan des pensions puisque le transfert des réserves mathématiques de l'Office national des pensions vers le régime de pensions du secteur public (le plus souvent le fonds solidarisé de l'ONSS-APL) n'est plus nécessaire »⁴¹.
- « Cette modification entraîne également comme conséquence que les membres du personnel qui ont la qualité de stagiaire pour des périodes de stage qui se situent après le 31 décembre 2012, pourront le cas échéant au cours de ces périodes être mis à la pension pour cause d'inaptitude physique et que par ailleurs, en cas de décès du stagiaire, ses ayants droit pourront bénéficier d'une pension de survie dans le secteur public ».

HR-Rail estime également qu'il serait opportun d'assimiler les membres du personnel stagiaires aux membres du personnel statutaires nommés à titre définitif pour ce qui concerne le droit à la pension.

4.3.3.3 Délai d'introduction de la demande de retraite anticipée

Le 30 novembre 2016, HR-Rail a édicté une circulaire⁴² exposant les (nouvelles) procédures de demande des pensions à la suite du transfert du calcul et de la gestion des pensions du personnel statutaire des chemins de fer et de leurs ayants droit au SFP.

Cette circulaire visait surtout à attirer l'attention du personnel des chemins de fer sur le fait qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, les pensions doivent être demandées au SFP et non plus à HR-Rail. La partie « *Qu'est ce qui change si je souhaite introduire une demande de pension anticipée ?* » précise (notamment) : « *Vous introduisez votre demande **auprès du SFP** de votre propre initiative, **au moins 9 mois avant** la date de départ souhaitée* ». La partie « *Quand devez-vous introduire votre demande de pension auprès du SFP?* » contient le même message : « *Vous pouvez introduire votre demande 12 mois avant la date souhaitée mais au moins 9 mois avant la date souhaitée* ». En résumé, la circulaire suscite l'impression que le dépôt de la demande au moins neuf mois avant la date de prise de cours de la retraite anticipée est une obligation réglementaire. D'après les renseignements pris auprès de HR-Rail, la société imposait déjà cette condition au personnel statutaire avant 2017.

Cependant, la législation sur les pensions applicable au personnel de la SNCB ne prévoit pas ce long délai de demande obligatoire comme condition pour obtenir une retraite anticipée. Le texte de loi en question⁴³ stipule ce qui suit : « *Le bénéficiaire du présent titre est subordonné à l'introduction d'une demande qui doit être adressée à l'administration à laquelle l'intéressé a appartenu en dernier lieu ou à l'organisme chargé du calcul de sa pension. Dans sa demande qui ne peut être introduite plus d'un an avant la date de prise de cours de la pension, l'intéressé fixe la date à laquelle il désire que sa pension prenne cours.* »

⁴¹ L'Office national des pensions constitue la plus grande partie du SFP à présent, les tâches de l'ONSS-APL en matière de pensions sont exercées entre-temps par le SFP-Pensions fonctionnaires. Le transfert entre les deux régimes de pension devrait toutefois encore être effectué sans la modification légale concernée.

⁴² Circulaire 34 H-HR/2016 concernant le changement des procédures en matière de pension pour les agents statutaires des chemins de fer belges à partir du 1^{er} janvier 2017, adressée aux membres du personnel statutaire et aux pensionnés des chemins de fer belges.

⁴³ Loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions.

Un texte de loi plus ancien⁴⁴ prévoyait que la demande devait être introduite au moins six mois à l'avance, mais cette partie de la réglementation a été supprimée en 1991 et remplacée par la disposition précitée.

La Cour recommande que la circulaire précitée soit adaptée en fonction de la législation existante et plus particulièrement que l'obligation de demander la retraite anticipée au moins neuf mois avant la prise de cours soit supprimée.

4.3.4 Procédure d'octroi de la pension pour inaptitude physique

En vertu de l'article 13 du chapitre du statut consacré aux pensions, une pension peut être octroyée aux membres du personnel qui doivent cesser prématurément leurs fonctions pour inaptitude à condition qu'ils comptent au moins cinq années de services effectifs⁴⁵.

La procédure de reconnaissance de cette inaptitude appliquée à la SNCB diffère de celle en vigueur pour les fonctionnaires ordinaires sur un point important. Ainsi, un membre du personnel de HR-Rail qui souffre d'une affection physique grave comparait devant la commission des pensions (propre aux chemins de fer) avant même d'avoir épuisé son crédit de jours de maladie. Cette commission peut déjà décider que l'intéressé est définitivement et totalement inapte à toute fonction, après quoi cette décision médicale peut sortir ses effets dès que le crédit maladie est épuisé. Un fonctionnaire ordinaire ne peut être convoqué devant la commission des pensions que lorsqu'il a épuisé son crédit maladie, de sorte que la période pendant laquelle le fonctionnaire médicalement inapte demeure en service est plus longue.

Il y a une dizaine d'années, la Cour a audité la mise à la retraite anticipée pour inaptitude physique⁴⁶. Un échantillonnage a montré que le délai entre la date où le crédit maladie est épuisé et la date de comparution devant la commission des pensions compétente s'élevait en moyenne à 244 jours et que le délai le plus long avait atteint 2.750 jours (soit un peu plus de 7,5 ans)⁴⁷. La Cour avait souligné que « *le manque de précision des dispositions réglementaires dans ce domaine et l'application qui en est faite par les employeurs publics sont de nature à rompre le principe d'égalité entre les membres de leurs personnels, dans la mesure où les critères sur lesquels ces employeurs se fondent pour demander la comparution devant un SEM [service d'expertise médical, c'est-à-dire une commission des pensions] ne sont pas documentés et vérifiables* »⁴⁸.

La Cour est dès lors d'avis que la procédure appliquée par HR-Rail offre des garanties de traitement équitable. Cette approche évite toute inégalité entre membres du personnel et entraîne une économie globale (grâce à une mise à la retraite plus rapide, même s'il y a un glissement d'une partie de la charge des budgets de personnel des employeurs publics vers le budget fédéral des pensions publiques).

44 Article 64 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires : « *Le bénéfice de l'article 63 [la retraite anticipée] est accordé à la demande des intéressés. Cette demande est introduite au moins six mois avant la date à laquelle ceux-ci désirent être admis à la retraite* ».

45 Voir aussi le point 4.3.3.1.

46 Cour des comptes, *La mise à la retraite pour raisons de santé dans le secteur public – Régime du personnel statutaire*, Bruxelles, décembre 2009, 44 p., www.courdescomptes.be.

47 Cour des comptes, *ibid*, p. 21, point 2.2.3.

48 Cour des comptes, *ibid*, p. 22, point 2.2.4.

Chapitre 5

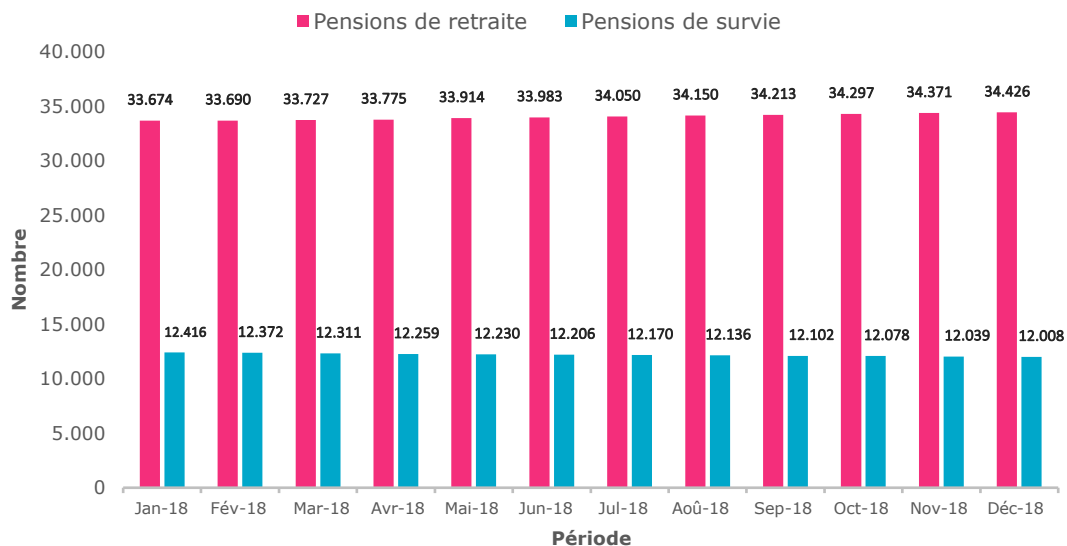
Paievements

5.1 Généralités

À la suite de la loi de fusion, le nouveau Service fédéral des pensions (SFP) est devenu pleinement compétent pour l'octroi, le paiement et la gestion des pensions statutaires de la SNCB-Holding et de HR-Rail à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette loi disposait toutefois que HR-Rail effectue en tant que mandataire du SFP le paiement de ces pensions et qu'à cette fin, une convention définissant toutes les modalités juridiques et pratiques devait être conclue entre les deux parties. Fin 2016 et début 2017, plusieurs documents de travail⁴⁹ ont été rédigés pour répartir concrètement les tâches entre le SFP et HR-Rail qui ont fini par signer une convention le 7 février 2018⁵⁰.

Les graphiques ci-après montrent que le paiement de ces pensions représente une mission très importante en termes de poids financier et de nombre de pensions. En 2018, le total des dépenses relatives aux pensions du personnel statuaire des chemins de fer s'élevait à plus de 968 millions d'euros pour les pensions de retraite et à plus de 192 millions d'euros pour les pensions de survie.

Graphique 1 – Nombre de pensions par mois

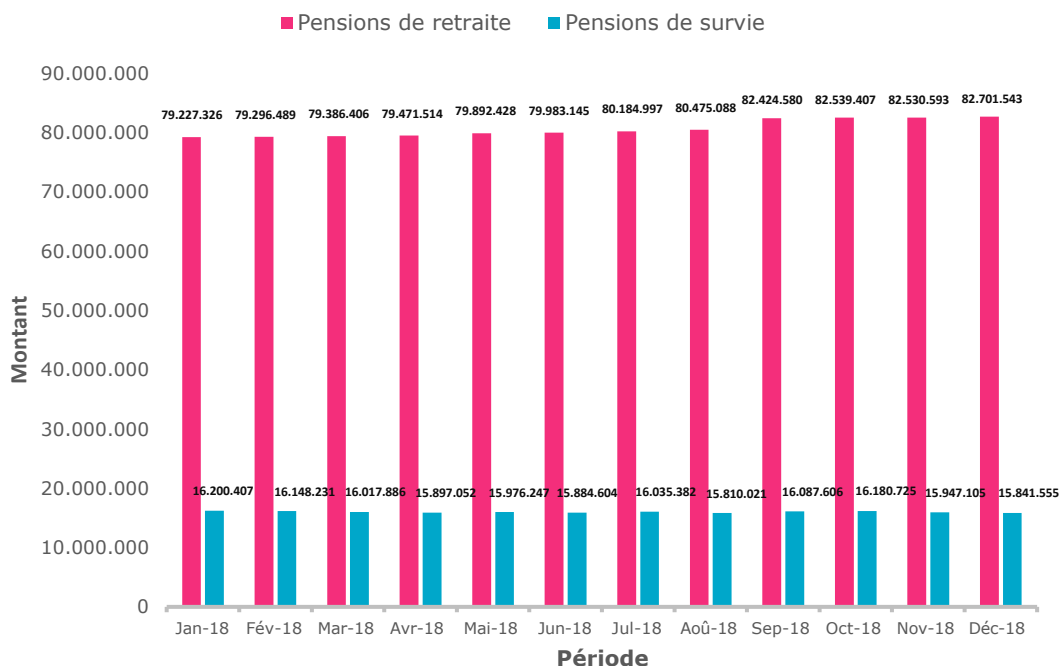


Source : HR-Rail

⁴⁹ Documents des 21 décembre 2016, 12 janvier 2017 et 18 avril 2017.

⁵⁰ Le service des pensions de l'époque (SdPSP) considérait depuis bien plus longtemps déjà que la compétence relative au calcul et à la gestion des pensions du personnel des chemins de fer serait transférée par HR-Rail et que celle-ci conserverait la compétence relative au paiement, parce que les deux organismes avaient déjà signé une convention le 10 juillet 2015, soit plus de huit mois avant la publication de la loi de fusion redistribuant formellement les compétences.

Graphique 2 – Dépenses mensuelles liées aux pensions (en euros)



Source : HR-Rail

Le législateur a désigné HR-Rail comme organe de paiement, en qualité de mandataire du SFP, chargé du calcul et de la gestion des pensions.

Outre les retenues sociales et fiscales habituelles⁵¹, trois retenues supplémentaires sont effectuées sur les pensions du personnel des chemins de fer :

- une retenue de 0,83 % sur le montant brut de la pension destinée à alimenter la Caisse de solidarité sociale⁵² ;
- une retenue mensuelle de 0,30 ou 0,50 euro⁵³ sur le montant brut de la pension pour financer la brochure d'information « Le Rail » ;
- une retenue de 5, 5,65 ou 6,20 euros⁵⁴ sur le montant mensuel net de la pension pour payer la contribution syndicale des anciens cheminots (cette retenue n'est effectuée que moyennant l'accord explicite du titulaire de la pension).

⁵¹ La retenue concernant les soins de santé, la cotisation de solidarité et le précompte professionnel.

⁵² Le personnel des chemins de fer (actif et pensionné) est obligatoirement affilié à une mutualité de son employeur. Chaque mutualité opère une distinction entre l'assurance maladie *obligatoire* et l'assurance *complémentaire* : la première est identique pour toutes les mutualités et la deuxième varie au niveau de l'octroi de remboursements supplémentaires en matière de soins de santé et de l'octroi d'avantages sociaux divers. Le personnel statutaire des chemins de fer est affilié à la Caisse des soins de santé pour ce qui concerne l'assurance soins de santé *obligatoire* et au Fonds des œuvres sociales pour ce qui est (grosso modo) de l'assurance *complémentaire*. Ce Fonds des œuvres sociales se compose à son tour de deux caisses : la Caisse des indemnités et la Caisse de solidarité sociale. La Caisse des indemnités verse tant des indemnités reprises dans l'assurance obligatoire auprès d'autres mutualités que des indemnités relevant de l'assurance complémentaire. Source : brochure *Le groupe SNCB et moi* (juin 2011, p. 126-127).

⁵³ Le montant le plus bas si le montant mensuel brut de la pension est de maximum 1.019,75 euros et le montant le plus élevé s'il dépasse ce seuil.

⁵⁴ Le montant varie en fonction du syndicat auquel le membre du personnel s'affilie.

En outre, la retenue habituelle dans le secteur public pour financer l'indemnité de funérailles (0,5 % du montant brut des pensions de retraite) est aussi versée dans une Caisse des indemnités distincte propre à HR-Rail⁵⁵. Cette retenue rapporte davantage que le coût proprement dit de l'indemnité de funérailles. La différence entre les recettes et les dépenses⁵⁶ est utilisée à partir de la Caisse des indemnités pour financer certaines allocations au profit du personnel actif et pensionné des chemins de fer. Il s'agit d'indemnités liées aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, aux traitements d'attente, aux incapacités de travail, etc.

La répartition des compétences d'exécution entre le SFP et HR-Rail a suscité les interrogations du ministre des Pensions quant à l'efficacité et à la fiabilité de la procédure de paiement. S'il a précisé, lors des travaux parlementaires⁵⁷ qui ont débouché sur la loi sur le paiement unique⁵⁸, que le système de paiement de HR-Rail serait maintenu au moins jusqu'en 2020, le ministre a aussi annoncé que la convention de partenariat avec le SFP serait évaluée au cours de cette même année⁵⁹.

5.2 Évaluation du système de paiement

Dans le cadre du présent audit, la Cour a examiné sur la base des documents de travail et des conventions précitées de quelle manière l'interaction entre le SdPSP/SFP et HR-Rail est organisée et si cette procédure est adéquate.

Lors d'un entretien organisé en juin 2019, les constatations provisoires de la Cour ont été vérifiées auprès des responsables de HR-Rail. Ils ont renvoyé à cet égard aux constatations et conclusions d'un audit interne *HR-Rail et SFP : le paiement des pensions* réalisé par le SFP qui venait de s'achever, et ont précisé qu'ils ne souhaitaient rien ajouter.

La conclusion de cet audit interne souligne que les procédures définies dans les protocoles d'accord des 10 juillet 2015 et 7 février 2018 n'atteignent que partiellement les objectifs recherchés par le SFP et HR-Rail et que leur efficacité et efficacité pourraient donc être améliorées. La note part des objectifs de la collaboration :

- 55 L'octroi de cette indemnité de funérailles (et donc pas uniquement le paiement) relève en effet toujours de la compétence de HR-Rail. Pour le personnel statutaire de la SNCB, la réglementation concernant cette indemnité de funérailles figure d'ailleurs dans le statut de la SNCB (plus particulièrement au chapitre X) et n'est donc pas réglée par la loi du 30 avril 1958 modifiant les arrêtés royaux n° 254 et 255 du 12 mars 1936 unifiant les régimes de pensions des veuves et des orphelins du personnel civil de l'État et des membres de l'armée et de la gendarmerie et instituant une indemnité de funérailles en faveur des ayants droit des pensionnés de l'État.

- 56 Ces recettes, dépenses et soldes se présentaient comme suit au cours des trois dernières années civiles (en euros) :

	2016	2017	2018
Retenues	4.342.767	4.631.342	4.840.349
Dépenses	2.065.001	2.079.770	2.060.376
Solde	2.277.766	2.551.572	2.779.973

- 57 *Doc. parl.*, Chambre, 2 juillet 2018, DOC 54 3180/002, *Projet de loi relatif au paiement des pensions, allocations et rentes du secteur public*, rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales au sujet du projet de loi relatif au paiement des pensions, allocations et rentes du secteur public, p. 3.

- 58 Loi du 11 juillet 2018 relative au paiement des pensions, allocations et rentes du secteur public.

- 59 La convention précitée du 10 juillet 2015 entre le SdPSP de l'époque et HR-Rail indiquait aussi déjà qu'une évaluation définitive du régime serait effectuée le 1^{er} janvier 2020.

- du côté du SFP :
 - o intégration et centralisation des données nécessaires pour définir les droits à une pension et calculer le montant des pensions ;
 - o réalisation du « paiement unique »⁶⁰ ;
 - o information au citoyen à l'aide de « MyPension ».
- du côté de HR-Rail :
 - o maintien d'un contact confidentiel avec les anciens membres du personnel ;
 - o exécution des retenues légales et des retenues pour les cotisations syndicales ;
 - o garantie du maintien des dispositions figurant dans le statut.

Sur la base de l'analyse de la situation, l'audit interne conclut que les objectifs ne sont atteints que partiellement. Pour y remédier, il propose un plan d'action fondé notamment sur les principes suivants :

- La gestion et le paiement des pensions de HR-Rail suivent les mêmes procédures que les autres pensions du secteur public dans la perspective d'une intégration complète dans le système de données Theseos.
- Les retenues spécifiques de 0,83 % et la retenue pour la brochure d'information peuvent être effectuées par le SFP qui reverse ces contributions.
- Une réflexion devra être menée à propos de l'usage fait du solde (positif) de la retenue de 0,50 % pour le financement de l'indemnité de funérailles.
- Le paiement effectif du montant net devra suivre une procédure déterminée en concertation avec les organisations syndicales de HR-Rail.

⁶⁰ L'audit renvoie ici à la modification légale apportée récemment par la loi du 11 juillet 2018 précitée qui a pour objectif de veiller à ce que chaque titulaire d'une pension reçoive l'ensemble des avantages de pension auxquels il a droit en un seul paiement (mensuel).

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

La Cour a constaté que pratiquement aucun dossier de personnel de HR-Rail ne contient toutes les pièces originales et que le dossier se limite à un aperçu écrit de la carrière. Les différents délais de conservation des documents de carrière des dossiers de personnel, tels que fixés dans la loi Capelo et la loi relative aux archives, ne sont donc pas appliqués correctement. En conséquence, tant le SFP que la Cour sont dans l'impossibilité de contrôler de manière approfondie l'exactitude des déclarations Capelo, ce qui entraîne un risque d'erreurs au moment de la détermination des droits et du montant de la pension.

La Cour souligne que HR-Rail a entamé de sa propre initiative la saisie des données historiques dès fin 2013, soit avant l'entrée en vigueur de l'obligation en la matière. Elle a réussi à achever cette tâche à la fin avril 2018, soit trois ans et demi avant la date limite légale (fixée à la fin 2021 au début de cette année seulement).

Le nombre d'erreurs constatées dans les déclarations des données historiques et les DMFA de HR-Rail lors du contrôle d'un échantillon de dossiers était inférieur à celui observé lors de contrôles similaires menés auprès d'autres organismes publics. Un facteur important qui a contribué à ce résultat est indubitablement le fait que HR-Rail a assuré elle-même le calcul et la gestion des pensions jusque fin 2016 et que cette administration du personnel possède donc une meilleure connaissance de la réglementation relative aux pensions qu'un service RH lambda.

L'échantillonnage a aussi montré que les problèmes et/ou erreurs relevés concernaient en grande partie les « zones problématiques » déjà relevées par la Cour lors d'audits antérieurs concernant Capelo et le moteur pension : la codification des différents types de congés et absences, l'indication des services militaires, le contrôle de la condition relative au diplôme et à sa durée, l'absence de codification de situations de carrière qui pourraient avoir une incidence sur la pension en cas de modification de la réglementation, le droit à une pension « préférentielle » (durée de carrière plus courte et tantième préférentiel).

Le régime de pension du personnel statutaire des chemins de fer s'écarte de la législation applicable aux autres agents de la fonction publique depuis la création de la SNCB. L'examen de dossiers concrets a révélé que le SFP a intégré correctement ces « spécificités » dans les logiciels de calcul et de gestion (Pencalc et le moteur pension). La Cour rappelle que les lacunes du logiciel Pencalc qu'elle avait signalées lors d'un audit antérieur consacré au projet Capelo sont toujours d'actualité (dans de nombreux cas, le programme de calcul n'est pas en mesure de calculer un dossier de pension de manière complète et correcte à partir des données de Capelo sans interventions manuelles).

Depuis la reprise de la charge des pensions du personnel des chemins de fer par l'État fédéral, la compétence des normes en matière de pensions appartient entièrement au législateur. La Cour estime dès lors qu'il serait préférable d'évaluer la procédure complexe de révision du statut prévue dans la loi organique de la SNCB en ce qui concerne le volet des pensions. En effet, le statut est clairement dépassé par rapport à la réglementation applicable. En ce qui concerne plus spécifiquement la nouvelle possibilité légale de régulariser des périodes d'études en versant une cotisation, HR-Rail a veillé à informer son personnel de la nouvelle réglementation.

La Cour recommande également de supprimer deux différences qui existent entre la réglementation relative aux pensions du personnel des chemins de fer et celle applicable aux fonctionnaires ordinaires afin d'atteindre une meilleure cohésion entre les différents régimes. Tout d'abord, il semble peu cohérent de maintenir la condition de cinq ans de service minimum en cas de mise à la retraite anticipée pour maladie, alors que cette condition a été supprimée par la loi du 17 juin 1971 dans le régime des fonctionnaires et que la condition de service minimum a récemment été abandonnée partout (y compris à la SNCB) en cas de mise à la retraite anticipée. Ensuite, la Cour estime que l'obligation de demander la pension anticipée au moins neuf mois avant la prise de cours doit être supprimée de la circulaire du 30 novembre 2016 d'autant que cette disposition est contraire aux textes légaux applicables.

6.2 Recommandations

Recommandation	Point du rapport auquel la recommandation se rapporte
Adaptations légales et réglementaires	
1 Informer les employeurs du secteur public par le biais d'une circulaire des délais de conservation prévus dans la loi Capelo et (plus particulièrement) dans la loi relative aux archives	2.3
2 Évaluer la procédure de révision du statut prévue dans la loi organique de la SNCB en ce qui concerne le volet des pensions	4.3.2
3 Supprimer par une loi les différences entre la réglementation relative aux pensions du personnel des chemins de fer et celle applicable aux autres agents de la fonction publique qui ne sont pas cohérentes avec les autres réglementations : suppression de la condition de cinq ans de service ouvrant le droit à la pension pour inaptitude et octroi du droit à la pension aux statutaires stagiaires	4.3.3.1 4.3.3.2
Points à améliorer pour le SFP-Pensions fonctionnaires	
4 Contrôler les attestations historiques et les déclarations DMFA en mettant l'accent sur les zones problématiques connues (congé et absences, services militaires, diplômes, conditions pour les calculs préférentiels et incidents de carrière non codifiés)	3.1
5 Concernant spécifiquement HR-Rail : contrôler l'exactitude des taux d'emploi en cas d'interruption de carrière et l'encodage des jours de grève	3.2.3
Points à améliorer pour HR-Rail	
6 Conserver les pièces originales relatives à la carrière du personnel pendant les délais fixés dans la loi Capelo et plus particulièrement dans la loi relative aux archives	2.3
7 Supprimer dans la circulaire concernée l'obligation de demander une retraite anticipée au plus tard neuf mois avant la date de prise de cours souhaitée	4.3.3.3

Réponse du ministre des Pensions

Royaume de Belgique
Ministre des Pensions

Bruxelles, le 20 décembre 2019

Cour des comptes
M. Jozef Van Ingelgem
Greffier en chef
M. Philippe Roland
Premier président
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre	Vos références	Nos références	Annexe(s)
27.11.2019	A4-3.720.659- B4	FD/ij/19466	

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en chef,

J'ai bien reçu et lu avec beaucoup d'attention votre lettre du 27 novembre dernier reprenant les résultats de l'audit réalisé par la Cour au sujet de la détermination et de la gestion des pensions octroyées aux anciens agents de HR-Rail.

J'ai pris note des constatations effectuées dans le cadre de cet audit ainsi que des recommandations formulées. Je les transmettrai à l'administratrice générale du Service fédéral des pensions en lui demandant d'examiner dans quelle mesure il peut être donné suite à vos recommandations.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que la mise en œuvre de certaines de vos recommandations requiert un gouvernement de plein exercice, ce qui n'est pas le cas pour le moment, étant donné que le gouvernement actuel se limite à gérer les affaires courantes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier en chef, l'assurance de ma plus haute considération.

Daniel Bacquelaine

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL
D/2020/1128/10

PRÉPRESSE
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be