

COUR DES COMPTES

**Cumul d'une pension
du secteur public et
d'un revenu professionnel ou
de remplacement**

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, avril 2010



COUR DES COMPTES

Cumul d'une pension du secteur public et d'un revenu professionnel ou de remplacement

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 28 avril 2010
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

Le cumul d'une pension du secteur public et de revenus professionnels ou de remplacement est strictement réglementé.

Le cumul avec une activité professionnelle n'est autorisé que s'il a fait l'objet d'une déclaration préalable. Les pensionnés qui ont atteint l'âge de 65 ans accomplis et les titulaires d'un mandat politique ou administratif sont dispensés de cette obligation de déclaration.

Par ailleurs, les revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle sont comparés à des plafonds annuels, qui varient en fonction de la nature de l'activité professionnelle ou de la pension et de l'existence éventuelle d'une charge d'enfant(s). Le dépassement des limites annuelles entraîne une réduction ou une suspension de la pension.

En principe, le paiement d'une pension de survie est suspendu pour les mois civils au cours desquels le pensionné perçoit un revenu de remplacement. Exceptionnellement, ce cumul est autorisé dans certaines limites et pour une période, limitée dans le temps, de douze mois consécutifs ou non.

L'audit de la Cour des comptes a consisté à déterminer de quels moyens dispose le Service des pensions du secteur public (SdPSP) pour garantir l'application correcte de cette réglementation en matière de cumuls et dans quelle mesure ces moyens sont suffisants. En ordre subsidiaire, il a examiné si le SdPSP applique les règles de cumul de la même manière que l'Office national des pensions (ONP), qui est confronté à une réglementation dont le contenu est similaire.

Les chiffres du SdPSP et de l'ONP montrent que le pourcentage des bénéficiaires d'une pension qui perçoivent simultanément un revenu professionnel ou un revenu de remplacement n'est pas très élevé, mais qu'il a considérablement augmenté ces dernières années. En outre, ce sont majoritairement les pensionnés plus jeunes qui continuent à travailler, souvent sous statut salarié. Les chiffres font apparaître, par ailleurs, que la pension de survie reste, presque exclusivement, l'affaire des femmes.

La Cour des comptes a constaté que le SdPSP ne s'assure du respect de la législation en matière de cumuls que si le pensionné déclare lui-même un revenu découlant d'une activité professionnelle ou un revenu de remplacement. En l'absence de déclaration spontanée, aucun contrôle administratif ou suivi ultérieur n'est, en général, réalisé.

Néanmoins, il est possible, par un échange d'informations avec la banque de données Cimire/Sigedis (qui rassemble les comptes de pension individuels des salariés belges), de détecter facilement un grand nombre de pensionnés qui cumulent une pension publique et un autre revenu. Grâce à ce procédé de contrôle, que l'ONP applique déjà depuis 2006 pour les pensions des travailleurs salariés, le SdPSP serait en mesure de détecter tous les pensionnés qui perçoivent un revenu salarié. À cet égard, il convient de souligner que, si l'obligation de déclaration a été supprimée pour les pensionnés de plus de 65 ans, c'est précisément parce que la banque de données de Cimire permettait, par un échange automatique de données, de réaliser des contrôles.

Bien que le SdPSP fonde la quasi-totalité de ses contrôles sur la déclaration de cumul, le non-respect de l'obligation de déclaration entraîne rarement, pour ne pas dire jamais, l'application des sanctions prévues par la loi, que ce soit à l'encontre du pensionné ou de l'employeur.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que la législation relative au cumul des pensions du secteur public (au sens large) diffère, sur un certain nombre de points, de la réglementation applicable aux régimes de pensions les plus importants (travailleurs salariés et indépendants), sans que cela puisse se justifier objectivement. Il arrive régulièrement que le cumul d'une pension et d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement soit autorisé dans un régime mais ne le soit pas dans un autre, ce qui cause de nombreux problèmes, surtout dans le cas des carrières mixtes. Étant donné que cette situation ralentit l'instruction administrative des dossiers et suscite une incompréhension bien légitime parmi les pensionnés, il convient d'harmoniser les différentes réglementations en matière de cumuls dans les plus brefs délais.

Enfin, la Cour des comptes souligne que le contrôle des cumuls est contrarié par plusieurs éléments, liés à la réglementation et à l'organisation du contrôle, sur lesquels le SdPSP n'a aucune prise. Certains de ces facteurs constituent, en outre, une difficulté particulière pour le pensionné qui souhaite estimer avec précision l'impact de son activité professionnelle sur sa pension. Ainsi la Cour des comptes constate-t-elle ce qui suit.

- La réglementation relative au cumul d'une pension de survie et d'un revenu de remplacement est tellement complexe qu'il est pour ainsi dire impossible de contrôler si elle est correctement appliquée.
- Compte tenu des modalités d'imputation du pécule de vacances sur le revenu professionnel, le contrôle des revenus découlant d'une activité professionnelle ne peut être clôturé dans un délai raisonnable et le pensionné éprouve de grandes difficultés à estimer le plus exactement possible le revenu total lié à son activité.
- La fixation tardive des limites annuelles en matière de travail autorisé crée une insécurité juridique et empêche le pensionné de connaître le montant de son revenu disponible.
- L'absence de concertation entre les différents organismes de pensions, plus particulièrement entre le SdPSP, d'une part, et l'ONP et l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), d'autre part, entraîne des doubles emplois au niveau des tâches, une perte de temps et un manque d'uniformité dans l'application de la réglementation en matière de cumuls.
- L'expertise que chaque organisme de pension a acquise dans son propre secteur n'est pas suffisamment exploitée, en ce sens que le contrôle de l'activité concernée n'est pas opéré par le service de pension « spécialisé » en la matière ou avec sa collaboration.

La Cour des comptes considère que ces obstacles rencontrés au niveau de la réglementation et de l'organisation du contrôle des cumuls doivent être levés aussi rapidement que possible.

Le ministre des Pensions partage les conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Il affirme que quelques adaptations techniques s'imposent afin de rendre plus simple et plus transparent le contrôle du cumul des pensions dans le secteur public et d'un revenu professionnel ou de remplacement. Ces adaptations viseront également une harmonisation très précise entre les divers régimes.

Le ministre espère proposer bientôt quelques mesures très concrètes qui représenteront une amélioration et une simplification pour toutes les parties, et surtout pour les pensionnés eux-mêmes.

Table des matières

Abréviations	7
Chapitre 1	
Délimitation de l'audit	8
1.1 Cadre général	8
1.2 Questions d'audit	8
1.3 Méthode d'audit	9
1.4 Calendrier	10
Chapitre 2	
Cadre réglementaire	11
2.1 Concordance avec les règles de cumul en vigueur dans le secteur privé	11
2.2 Règles de cumul dans le secteur public	11
2.2.1 Champ d'application	11
2.2.2 Aperçu des principales dispositions relatives aux cumuls	12
Chapitre 3	
Approche de contrôle du SdPSP	16
3.1 Procédure de contrôle dans les bureaux d'attribution	16
3.1.1 Formulaires de cumul	16
3.1.2 Examen des cumuls	18
3.2 Procédure de contrôle dans les bureaux de gestion	21
3.2.1 Informations émanant d'un bureau d'attribution (situation à la prise de cours de la pension)	21
3.2.2 Informations émanant des titulaires d'une pension et/ou des employeurs (situation après la prise de cours de la pension)	22
3.3 Enquête annuelle en détail	23
3.3.1 Enquête portant sur les revenus tirés d'une activité professionnelle	23
3.3.2 Enquête portant sur les revenus de remplacement	25
3.3.3 Enquête portant sur les mandats	25
3.4 Cadre normatif complémentaire	26
3.4.1 Diffusion interne	26
3.4.2 Concertation entre les différents services de pensions	26
3.5 Données chiffrées	27
3.5.1 SdPSP	27
3.5.2 ONP	30
3.5.3 Commentaire des chiffres du SdPSP et de l'ONP	31

Chapitre 4	
Constatations	33
4.1	Quels sont les dossiers de pensions examinés par le SdPSP ? 33
4.1.1	Généralités 33
4.1.2	Situations particulières 35
4.2	Quelles sont les sanctions prévues en cas de non-déclaration ? 37
4.3	En quoi la législation relative au cumul des pensions du secteur public diffère-t-elle de celle applicable aux autres régimes de pensions ? 38
4.3.1	Cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement 39
4.3.2	Limites annuelles durant l'année au cours de laquelle l'âge normal de la pension (65 ans) est atteint 39
4.3.3	Application différente des limites annuelles dans les trois régimes 40
4.3.4	Cumul d'une pension de survie avec une allocation accordée en cas d'interruption de carrière ou de crédit-temps en vue d'assurer des soins palliatifs, pour congé parental ou pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre de sa famille 41
4.3.5	Période de cumul possible d'un revenu de remplacement avec une pension de survie 41
4.3.6	Récupération de pensions indues 42
4.3.7	Conseil pour le paiement des prestations 42
4.4	Quels facteurs compliquent l'application correcte et rapide de la législation par les administrations ? 44
4.4.1	Complexité de la législation relative au cumul d'une pension de survie et d'un revenu de remplacement 44
4.4.2	Contrôle tardif imputable à l'interprétation de la législation relative au pécule de vacances 45
4.4.3	Décision uniforme en cas de pensions multiples dans des régimes différents 46
4.4.4	Décisions erronées ou tardives imputables au manque d'expertise de l'administration des pensions en charge du contrôle 46
4.5	Quels facteurs compliquent l'estimation de cumul par le pensionné lui-même ? 47
4.5.1	Fixation tardive des limites annuelles 47
4.5.2	Influence du pécule de vacances sur le revenu annuel 48
4.5.3	Retard dans le contrôle du revenu autorisé 48
Chapitre 5	
Conclusions et recommandations	49
Annexe	
Réponse du ministre en charge des Pensions (traduction)	51

Abréviations

BCSS	Banque-Carrefour de la sécurité sociale
Cimire	Compte individuel multisectoriel – Multisectoriële individuele rekening
CPAS	Centre public d'action sociale
Grapa	Garantie de revenus aux personnes âgées
Inasti	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
ONP	Office national des pensions
ONSS	Office national de sécurité sociale
ONSSAPL	Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales
Ossom	Office de sécurité sociale d'outre-mer
Pencalc	Programme de calcul «automatique» des pensions publiques, utilisé par le SdPSP
SCDF	Service central des dépenses fixes
SdPSP	Service des pensions du secteur public
Sigedis	Sociale individuele gegevens – Données individuelles sociales
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges

Chapitre 1

Délimitation de l'audit

1.1 Cadre général

Le cumul des pensions du secteur public avec des revenus professionnels ou avec un revenu de remplacement est réglé par la loi du 5 avril 1994¹.

Cette loi prévoit, en son article 3, qu'une pension de retraite ou de survie ne peut être cumulée avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle, sauf dans les situations et aux conditions qu'elle a définies. Plus spécifiquement, les revenus concernés sont comparés à des limites annuelles, qui varient en fonction de la nature de l'activité professionnelle, de la nature de la pension (de retraite ou de survie) et de l'existence ou non d'une charge d'enfant(s). En principe, tout dépassement des limites annuelles entraîne une réduction ou une suspension de la pension.

En outre, la loi précitée dispose que le paiement d'une pension de survie est suspendu pour les mois civils au cours desquels le pensionné perçoit un revenu de remplacement². Exceptionnellement, ce cumul est autorisé dans certaines limites et pour une période, limitée dans le temps, de douze mois consécutifs ou non sur la durée totale de la pension.

La Cour des comptes a examiné les moyens dont dispose le SdPSP pour garantir l'application correcte de cette réglementation en matière de cumuls et la mesure dans laquelle ces moyens sont suffisants. En ordre subsidiaire, elle a vérifié si le SdPSP applique les règles de cumul de la même manière que l'ONP, qui est confronté à une réglementation dont le contenu est similaire.

Le présent audit s'appuie sur un autre examen que la Cour des comptes a consacré, en 1997, au cumul des pensions du secteur public avec des revenus découlant de l'exercice d'un mandat politique. Cependant, il a un champ d'application beaucoup plus large et vise à réaliser une analyse exhaustive de la manière dont l'application correcte de la législation relative aux cumuls est garantie.

Le présent audit se situe dans le cadre de la mission de contrôle de la légalité et du montant des pensions à la charge de l'État que le législateur a confiée à la Cour des comptes³.

1.2 Questions d'audit

L'audit entend répondre aux questions suivantes :

- La réglementation est-elle claire, cohérente et compréhensible ?
- La réglementation est-elle complète; en d'autres termes, offre-t-elle une réponse suffisante à tous les cas problématiques éventuels qui peuvent se produire dans le cadre du cumul d'une pension et d'un revenu professionnel ou de remplacement ?

¹ Loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement.

² Les pensions ne sont pas considérées comme un revenu de remplacement pour l'application de la loi précitée.

³ Article 17 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

- Le SdPSP a-t-il prévu un cadre normatif complémentaire et/ou explicatif (ordres de service, vade-mecum, jurisprudence administrative,...)?
- Ce cadre normatif complémentaire respecte-t-il les normes juridiques supérieures de la réglementation tant au niveau du contenu que de l'esprit?
- Ce cadre normatif répond-il aux exigences de clarté, de cohérence et d'exhaustivité?
- De quels moyens dispose le SdPSP pour garantir l'application correcte de la réglementation?
- Ces moyens sont-ils suffisants?
- Le SdPSP applique-t-il la réglementation de la même manière que l'ONP?

1.3 Méthode d'audit

La réglementation a été analysée à la lumière de la législation, dont les arrêtés d'exécution, ainsi que des documents parlementaires préparatoires. Dans un stade ultérieur, l'examen s'est étendu aux normes supplémentaires émanant du SdPSP.

La mise en œuvre de la réglementation a été vérifiée :

- en contrôlant des dossiers concrets soumis au visa des pensions (contrôle axé tant sur les pièces des dossiers que sur le suivi réalisé à l'aide du programme Pencialc) ;
- en menant des entretiens avec les services concernés du SdPSP.

À la lumière des résultats de ce contrôle et de ces entretiens, un certain nombre de dossiers de pensions spécifiques ont, en outre, été réclamés et analysés.

L'ONP étant confronté (quant au contenu) à la même réglementation que celle qui s'applique au SdPSP dans le domaine des cumuls, une réunion a été organisée avec des collaborateurs de l'ONP, dans le but de vérifier si les deux organismes appliquent cette réglementation de la même manière.

Enfin, les rapports annuels du Service de médiation pour les pensions⁴ ont fait l'objet d'un examen approfondi. Toutes les plaintes et recommandations relatives à la problématique des cumuls qui y figurent ont ainsi été passées au crible. Les résultats de cette analyse de la Cour des comptes ont ensuite été examinés et vérifiés lors d'une entrevue avec les deux médiateurs (l'un francophone, l'autre néerlandophone).

Il ressort des considérations qui précèdent que la Cour des comptes n'a pas contrôlé directement l'application de la réglementation en matière de cumuls, alors qu'elle y avait procédé, en 1997, dans le cadre de son audit sur le cumul des pensions du secteur public et de revenus provenant de l'exercice d'un mandat politique⁵. Un tel contrôle n'était en effet pas possible en raison du champ d'application plus large du présent audit, qui vise à réaliser une analyse complète de la manière dont l'application correcte de la législation relative aux cumuls est garantie.

⁴ Rapports annuels de 1999 à 2008.

⁵ Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a identifié, par le biais d'un examen propre, les personnes qui cumulent le bénéfice d'une pension publique avec l'exercice d'un mandat politique et elle s'est ensuite penchée sur la façon dont le SdPSP avait instruit les dossiers de pensions concernés.

1.4 Calendrier

Annnonce de l'audit au ministre des Pensions et de l'Intégration sociale ainsi qu'à l'administrateur général du SdPSP	4 janvier 2008
Réalisation de l'audit	juin 2008-juin 2009
Envoi de l'avant-projet de rapport à l'administrateur général du SdPSP et à l'administrateur général de l'ONP	16 décembre 2009
Réponse de l'administrateur général de l'ONP	22 décembre 2009
Réponse de l'administrateur général du SdPSP	20 janvier 2010
Envoi du projet de rapport au ministre des Pensions et des Grandes villes	16 février 2010
Réponse du ministre des Pensions et des Grandes villes	23 mars 2010

Chapitre 2

Cadre réglementaire

2.1 Concordance avec les règles de cumul en vigueur dans le secteur privé

La loi du 5 avril 1994 a instauré des règles de cumul autonomes pour les pensions du secteur public à partir du 1^{er} janvier 1994. Auparavant, les règles de cumul en vigueur dans le secteur public se bornaient à renvoyer⁶ à la réglementation applicable aux pensions privées, telle que fixée par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967⁷.

Cependant, même si des règles de cumul parfaitement autonomes existent désormais pour les pensions du secteur public, leur contenu reste largement similaire à celui des règles applicables aux pensions privées. Dès lors que les (légères) différences qui les distinguent revêtent une importance pour le présent audit, elles seront commentées plus en détail.

2.2 Règles de cumul dans le secteur public

2.2.1 Champ d'application

Généralités

Les règles de cumul en vigueur dans le secteur public s'appliquent aux pensions de retraite et de survie octroyées aux membres du personnel nommés à titre définitif ou assimilés des instances suivantes:

- les Parlements fédéral et régionaux;
- les services publics fédéraux (SPF et SPP);
- la magistrature;
- les corps spéciaux (Cour constitutionnelle, Conseil d'État, Cour des comptes,...);
- les autorités régionales (ministères des communautés et des régions);
- l'enseignement communautaire;
- l'enseignement subventionné libre et officiel;
- les organismes d'intérêt public relevant de l'autorité fédérale (parastataux), ou des communautés et des régions (pararégionaux), et qui sont affiliés au Pool des parastataux;
- l'armée;

⁶ L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 avril 1982 portant exécution de l'article 11 de la loi-programme du 2 juillet 1981 prévoyait que les pensions de retraite à la charge de l'État étaient réduites ou suspendues pendant les périodes durant lesquelles leurs titulaires exerçaient une activité professionnelle qui, dans le régime des travailleurs salariés, entraînait la réduction ou la suspension d'une pension de retraite.

L'article 5 de l'arrêté royal n° 30 du 30 mars 1982 modifiant la législation relative aux pensions du secteur public stipulait que les pensions de survie qui étaient cumulées avec une activité professionnelle étaient soumises aux mêmes règles de réduction et de suspension que celles applicables aux pensions de retraite.

⁷ Arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

- la police intégrée (structurée aux niveaux fédéral et local) ;
- certaines entreprises publiques (La Poste, l'ancienne Régie des transports maritimes, Belgacom et Belgocontrol).

La gestion administrative de toutes ces pensions est assumée par le SdPSP.

Régimes spécifiques

Un nombre considérable de collaborateurs du secteur public nommés à titre définitif ou assimilés sont soumis à des régimes de pensions spécifiques⁸. Parmi eux figurent les membres du personnel des communes, des CPAS et des intercommunales qui sont affiliés à l'ONSS-APL ou disposent de leur propre régime de pensions, les membres du personnel d'organismes d'intérêt public qui ne sont pas affiliés au Pool des parastataux mais disposent de leur propre régime de pensions, ainsi que les membres du personnel de la SNCB⁹.

Au sens strict, ces catégories de pensions n'entrent en aucun cas dans le champ d'investigation du présent audit. Cependant, les lois relatives aux pensions qui ont été votées depuis la fin des années 1970 ont largement harmonisé ces régimes de pensions spécifiques. Ainsi, la réglementation relative au cumul d'une pension avec un revenu découlant d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement s'applique aux pensions du secteur public au sens large, de sorte que les constatations de l'audit qui se rapportent à cette réglementation concernent également ces catégories de pensions.

Par ailleurs, les règles de cumul visent aussi les pensions complémentaires qui seraient éventuellement octroyées aux membres du personnel de l'État. La loi du 5 avril 1994 dispose en effet, en son article 1^{er}, 2^o, que son champ d'application couvre tant les pensions de retraite et de survie que les avantages en tenant lieu. Cet élargissement n'a cependant été prévu que pour les pensions publiques dont la charge n'incombe pas directement au Trésor public¹⁰, étant donné que des pensions complémentaires ne sont en principe pas (encore) octroyées aux membres du personnel qui perçoivent une pension payée par le Trésor public. En outre, un article 1bis a été inséré¹¹ dans la loi du 5 avril 1994. Il soumet aux règles de cumul les avantages complémentaires en matière de pension de retraite accordés aux personnes qui ont été désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public.

2.2.2 Aperçu des principales dispositions relatives aux cumuls

Cumul avec une activité professionnelle

En règle générale, le cumul d'une pension publique et d'une activité professionnelle n'est autorisé que s'il a fait l'objet d'une déclaration préalable. Cette déclaration n'est toutefois pas exigée pour les pensionnés qui ont atteint l'âge de 65 ans accomplis (sauf l'année de prise de cours de la pension), ni pour ceux qui exercent un mandat politique ou administratif.

⁸ La charge des pensions est d'ailleurs supportée par diverses autorités.

⁹ Aucune de ces pensions n'est soumise au contrôle (visa) de la Cour des comptes.

¹⁰ Sont visées, entre autres, les pensions octroyées aux membres du personnel d'autorités locales, d'organismes d'intérêt public, d'entreprises publiques autonomes, de la police intégrée,...

¹¹ Par la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public.

De plus, les revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle sont comparés à des limites annuelles, qui varient en fonction de la nature de l'activité professionnelle, de la nature de la pension (de retraite ou de survie) et de l'existence ou non d'une charge d'enfant(s).

Tableau 1 – Aperçu schématique des limites annuelles en 2008 (en euros)

Âge	Nature de la pension	Allocations familiales	Limites annuelles		
			Salarié/ mandataire*	Indépendant**	Activité mixte***
< 65 ans	Pension de retraite uniquement***	non	7.421,57	5.937,26	5.937,26
		oui	11.132,37	8.905,89	8.905,89
	Pension de retraite et pension de survie	non	7.421,57	5.937,26	5.937,26
		oui	11.132,37	8.905,89	8.905,89
	Pension de survie uniquement	non	17.280,00	13.824,00	13.824,00
		oui	21.600,00	17.280,00	17.280,00
≥ 65 ans	Pension de retraite uniquement	non	21.436,50	17.149,19	17.149,19
		oui	26.075,00	20.859,97	20.859,97
	Pension de retraite et pension de survie	non	21.436,50	17.149,19	17.149,19
		oui	26.075,00	20.859,97	20.859,97
	Pension de survie uniquement	non	21.436,50	17.149,19	17.149,19
		oui	26.075,00	20.859,97	20.859,97

Source: loi du 5 avril 1994

* Dans le cas d'une activité exercée comme travailleur salarié ou comme fonctionnaire (ou toute autre activité professionnelle tel que l'exercice d'un mandat, par exemple), il est tenu compte du revenu professionnel brut (c'est-à-dire avant toute retenue de sécurité sociale ou d'impôt).

** Dans le cas d'une activité exercée en qualité d'indépendant ou d'une activité mixte, c'est le revenu professionnel net (obtenu après déduction des cotisations sociales, des dépenses professionnelles et, le cas échéant, des pertes professionnelles) qui est pris en considération.

*** Les pensions de retraite accordées « d'office » avant l'âge de 65 ans sont seulement soumises à la limite annuelle supérieure applicable aux « ≥ 65 ans ». Cette restriction concerne principalement les pensions de retraite des militaires dont la « limite d'âge » est souvent (nettement) inférieure à 65 ans.

Si la limite annuelle est dépassée de 15% au moins, le paiement de la pension est totalement suspendu pour l'année civile concernée, sauf s'il s'agit d'une pension de retraite accordée d'office avant 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique (la pension est alors réduite de 20 ou 10% selon que son titulaire perçoit ou non trois quarts du traitement moyen).

Si la limite annuelle est dépassée de moins de 15%, la pension est réduite à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport à la limite annuelle, sauf s'il s'agit d'une pension de retraite accordée d'office avant 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique (la pension est alors réduite de 10%, si cela s'avère plus avantageux).

Une dérogation aux règles de cumul ordinaires existe, sous certaines conditions, pour un certain nombre d'activités professionnelles.

- Une activité artistique ou scientifique est autorisée, quel que soit le revenu qui en découle.
- Un mandat politique entamé avant le départ à la pension (et au plus tard à l'âge de 65 ans) peut être poursuivi et n'est pas soumis aux limites de revenus. La dispense est accordée pour la durée du mandat en cours.

- Un mandat administratif entamé avant le départ à la pension (et au plus tard à l'âge de 65 ans) peut être poursuivi et n'est pas soumis aux limites de revenus. La dispense est accordée jusqu'à l'âge de 67 ans ou jusqu'à la fin du mandat politique exercé parallèlement à la pension.

Cumul avec un revenu de remplacement¹²

Cumul pension de retraite – revenu de remplacement

- Cumul avec une allocation pour cause d'interruption de carrière, de réduction des prestations, de crédit-temps, avec une indemnité accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle ou avec une prime octroyée à un fonctionnaire dans le cadre du départ anticipé à mi-temps.

La pension de retraite est suspendue durant les mois civils où le pensionné bénéficie effectivement de ce type de revenu de remplacement. S'il souhaite conserver le paiement de la pension de retraite, il doit renoncer au revenu de remplacement.

- Cumul avec une indemnité d'incapacité primaire, une indemnité d'invalidité, une allocation de chômage ou tout avantage de même nature accordé en vertu d'une législation étrangère ou par une institution de droit international public.

Ce cumul n'a aucune incidence sur le paiement de la pension de retraite, mais il peut influencer le montant du revenu de remplacement.

Cumul pension de survie – revenu de remplacement

- Cumul avec une allocation pour cause d'interruption de carrière, de réduction des prestations, de crédit-temps ou avec une prime octroyée à un fonctionnaire dans le cadre du départ anticipé à mi-temps.

La pension de survie est suspendue durant les mois civils où le pensionné bénéficie effectivement de ce type de revenu de remplacement. S'il souhaite conserver le paiement de la pension de survie, il doit renoncer au revenu de remplacement.

- Cumul avec une indemnité d'incapacité primaire, une allocation de chômage (ou l'un de ces deux avantages accordés en vertu d'une législation étrangère ou par une institution de droit international public), une indemnité d'invalidité accordée en vertu de la législation belge ou une indemnité accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle.

En principe, la pension de survie est suspendue durant les mois civils où le pensionné bénéficie effectivement de ce type de revenu de remplacement.

¹² La réglementation en matière de cumuls assimile à un revenu professionnel et non à un revenu de remplacement:

- l'allocation accordée en cas d'interruption de carrière ou de réduction des prestations en vue d'assurer des soins palliatifs;
- l'allocation accordée pour congé parental;
- l'allocation accordée pour l'octroi de soins à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré qui souffre d'une maladie grave.

Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2007, la pension de survie peut être cumulée avec un de ces revenus de remplacement pour une durée limitée à douze mois consécutifs ou non sur toute la durée de la pension. Au cours de cette période de cumul, la pension de survie est ramenée au montant de base de la garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa).

Si le revenu de remplacement n'est pas perçu pour un mois complet, il est considéré comme un revenu professionnel et pris en compte comme tel pour l'application des règles de cumul¹³. Dans ce cas également, la pension de survie est ramenée au montant de base de la Grapa.

*Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa)*¹⁴

Instaurée par la loi du 22 mars 2001¹⁵, la Grapa est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001. Elle est accordée par l'ONP aux personnes âgées qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants¹⁶.

Elle peut être obtenue à partir de l'âge de 65 ans¹⁷ en introduisant une demande auprès de l'administration communale ou à l'ONP. Une demande de pension tient également lieu d'office de demande de Grapa. Celle-ci ne peut être octroyée qu'après examen des ressources (incluant les pensions) dont disposent le demandeur et les personnes avec lesquelles il cohabite. Après déduction d'une immunsation, ces ressources sont déduites du montant de la Grapa.

Au 1^{er} janvier 2010, le montant mensuel maximum de la Grapa s'élevait à 898,35 euros pour un isolé et à 598,90 euros pour un cohabitant.

¹³ Ces mois incomplets ne sont pas comptabilisés dans le « crédit » de douze mois.

¹⁴ Si la Grapa est brièvement abordée sous ce point, c'est parce que la législation relative au cumul des pensions de survie, décrite ci-dessus, y fait référence. La Grapa n'est toutefois pas propre au secteur public, et elle ne sera, dès lors, pas examinée plus en détail dans le présent audit.

¹⁵ Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

¹⁶ La Grapa a remplacé le revenu garanti aux personnes âgées. Cependant, les personnes qui percevaient le revenu garanti avant le 1^{er} juin 2001 peuvent continuer à en bénéficier s'il est plus avantageux que la nouvelle prestation. Par ailleurs, il est frappant de constater que la législation précitée sur les cumuls reprend simplement le montant de la Grapa, sans faire état de l'examen des revenus correspondant.

¹⁷ Âge requis à partir du 1^{er} janvier 2009. Auparavant, soit à partir du 1^{er} juin 2001, du 1^{er} juin 2003 et du 1^{er} janvier 2006, il était respectivement de 62, 63 et 64 ans.

Chapitre 3

Approche de contrôle du SdPSP

Le contrôle des cumuls est réalisé par deux services différents du SdPSP, qui interviennent en fonction du moment où a lieu la vérification.

Un premier contrôle est opéré par les « bureaux d'attribution » avant la prise de cours de la pension ou au moment de celle-ci. Ces bureaux attribuent et calculent les pensions, rassemblent toutes les informations relatives à l'existence d'éventuels revenus professionnels ou de remplacement¹⁸, dressent une fiche de cumul (sur papier) et enregistrent les données collectées, sous la forme de code, dans les fichiers « suivi du dossier » et « gestion de revenus » du programme de calcul Pencil. La décision d'autoriser ou non le cumul déclaré est prise en fonction des résultats de ce contrôle.

Un deuxième contrôle, par les « bureaux de gestion » cette fois, intervient en principe après la prise de cours de la pension. Les bureaux de gestion vérifient les données collectées et assurent le suivi du dossier de cumul. En général, cet examen est réalisé après que la Cour des comptes a délivré son visa. Les décisions délicates portant sur des dossiers spécifiques, comme l'exercice d'activités artistiques et scientifiques ou la perception de revenus professionnels en plus d'une pension limitée au maximum absolu, sont invariablement relayées vers un bureau de gestion. Lorsqu'ils sont confrontés à des dossiers problématiques tels que ceux-ci, les bureaux d'attribution rassemblent toutes les informations pertinentes, mais ce sont les bureaux de gestion fonctionnant comme bureaux de référence qui sont compétents pour les analyser et prendre la décision finale.

3.1 Procédure de contrôle dans les bureaux d'attribution

3.1.1 Formulaires de cumul

L'approche varie selon qu'il s'agit de pensions de retraite (tous âges confondus) et de pensions de survie dont le titulaire a atteint l'âge de 60 ans requis, ou de pensions de survie dont le titulaire n'a pas encore atteint cet âge.

Procédure applicable aux pensions de retraite et aux pensions de survie dont le titulaire est âgé de 60 ans ou plus

Une fois que sa demande de pension a été enregistrée, le (futur) titulaire reçoit le formulaire type « Revenus et activité », qu'il doit retourner complété et signé. Ce document comprend trois volets.

- Un *questionnaire* portant sur l'activité professionnelle que le pensionné exercera après la date de prise de cours de sa pension (activité salariée ou indépendante, exercice d'un mandat, activité scientifique ou artistique, ...) ainsi que sur les revenus de remplacement belges ou étrangers dont il bénéficiera (indemnité d'incapacité, d'invalidité, allocation de chômage, d'interruption de carrière, prépension ou autres avantages de même nature)¹⁹.

¹⁸ Y compris les données relatives à la charge d'enfant(s).

¹⁹ L'intéressé est également interrogé sur des droits qui lui sont accordés ou auxquels il peut potentiellement prétendre afin de bénéficiaire de pensions de retraite et de survie d'origine belge ou étrangère, de rentes de vieillesse ou de veuf (veuve), de rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle, de rentes extralégales, de rentes d'une assurance de groupe convertie en capital, ... Cette partie du formulaire n'est pas abordée dans la suite du présent audit.

- Des *renseignements complémentaires* en relation avec des questions de la liste précitée auxquelles l'intéressé a répondu par l'affirmative. Il lui est ainsi demandé de spécifier la nature de son cumul, les revenus y afférents, les périodes de paiement ainsi que les organismes de paiement.
- Un *engagement* par lequel le titulaire de la pension confirme qu'il signalera immédiatement par écrit au SdPSP tout changement qui interviendrait dans sa situation de cumul et/ou dans sa situation familiale. Il déclare également savoir que l'absence de déclaration spontanée de sa part, conformément à cet engagement, est assimilée au dol ou à la fraude.

Si le titulaire indique dans le formulaire type qu'il exercera une activité professionnelle, quatre documents standardisés, supplémentaires, lui sont également transmis.

- Formulaire *Activité professionnelle*, portant essentiellement sur la nature et la date du début de l'activité professionnelle, le nom et l'adresse de l'employeur, l'estimation du revenu imposable brut (pour les travailleurs salariés) ou net (pour les indépendants) généré par l'activité²⁰ et la perception par l'intéressé d'allocations familiales pour son (ses) propre(s) enfant(s) ou pour un (plusieurs) enfant(s) adopté(s).
- Formulaire *Notification de l'exercice d'une activité professionnelle*, par lequel l'intéressé signale qu'il est titulaire d'une pension de retraite et/ou d'une pension de survie à la charge du secteur public, qu'à partir d'une date donnée il cumule sa (ses) pension(s) avec une activité professionnelle et qu'il bénéficie ou ne bénéficie pas d'allocations familiales.
- Formulaire *Déclaration de bénéficiaire d'une pension*, par lequel l'intéressé informe son employeur, par envoi recommandé, qu'il bénéficie, à partir d'une date donnée, d'une pension de retraite ou de survie du secteur public.
- Formulaire *Déclaration de l'employeur concernant l'emploi d'un titulaire de pension*, dans lequel l'employeur confirme au SdPSP avoir pris connaissance du contenu du (précédent) formulaire que son employé lui a fait parvenir par recommandé.

Procédure applicable aux pensions de survie dont le titulaire est âgé de moins de 60 ans

Une fois que sa demande de pension a été enregistrée, le (futur) titulaire reçoit aussitôt les *quatre* formulaires standardisés décrits ci-dessus. Cette démarche vise à gagner du temps, étant donné qu'il y a, en l'espèce, de bien plus fortes chances que ledit titulaire soit encore actif sur le marché de l'emploi ou qu'il perçoive un revenu de remplacement. En procédant de la sorte, le SdPSP entend amener le partenaire survivant ou l'ex-partenaire qui travaille ou perçoit un revenu de remplacement à déterminer rapidement la formule qui, dans son cas, est la plus avantageuse sur le plan financier: soit réduire ou suspendre le revenu généré par l'activité, soit renoncer au revenu de remplacement, soit encore accepter la pension de survie potentielle (diminuée ou supprimée). L'administration doit, en effet, éviter la «constitution d'une dette» (en récupérant par exemple le plus rapidement possible les revenus de remplacement perçus «indûment» après la prise de cours de la pension de survie).

²⁰ Y compris éventuellement le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année ou les avantages en nature.

3.1.2 Examen des cumuls

Après avoir reçu les formulaires complétés, datés et signés, les bureaux d'attribution entament l'examen proprement dit des cumuls. Il n'est pas rare qu'ils demandent préalablement des informations complémentaires aux titulaires concernés ou aux bureaux de gestion²¹. L'analyse réalisée s'appuie toujours sur les données mentionnées dans les formulaires reçus.

En cas de déclaration de cumul

Les informations contenues dans les formulaires standardisés déterminent la décision, tant pour les pensions de retraite que pour les pensions de survie :

- Le cumul est autorisé (et s'accompagne du paiement intégral de la pension).
- Le cumul n'est que partiellement autorisé (en ce sens qu'il est combiné à une réduction de la pension à concurrence d'un pourcentage donné).
- Le cumul n'est pas autorisé (avec, pour conséquence, que le paiement de la pension est suspendu intégralement ou son montant réduit de 10 ou 20%).

Les intéressés sont informés par écrit de cette décision. Le cas échéant, la lettre mentionne également les retenues à effectuer sur les arriérés de pensions qui devraient encore être liquidés, afin de compenser les trop-perçus au titre d'une pension ou d'un revenu de remplacement. Une fiche de cumul, destinée au bureau de gestion compétent, est établie. Les codes correspondants sont enregistrés dans les fichiers «suivi du dossier» et «gestion de revenus».

En cas d'absence de déclaration de toute forme de cumul

Les bureaux d'attribution et les bureaux de gestion ne procèdent généralement pas à un contrôle ou un suivi administratif structuré. Une fiche de cumul n'est pas davantage établie. Il est uniquement tenu compte de la déclaration signée de l'intéressé, dans laquelle celui-ci affirme ne pas bénéficier de revenus professionnels ou de revenus de remplacement. Cette déclaration implique que le titulaire de la pension est supposé savoir que le remboursement des montants de pension payés indûment au cours des trois dernières années peut être réclamé s'il s'avère que les sommes indues ont été obtenues suite à des manœuvres frauduleuses, des déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

Il n'empêche que le fonctionnaire instructeur qui, fort de son expérience professionnelle, est amené à douter de la véracité des déclarations du titulaire en question, peut attirer l'attention de ce dernier, en termes explicites, sur le risque qu'il court en faisant des déclarations fausses ou incomplètes. En outre, il peut lui faire comprendre que le SdPSP a légalement la possibilité de vérifier, auprès du fisc²², si les déclarations sont exactes et complètes. Cette démarche n'est pas systématique et reste, il est vrai, très occasionnelle.

²¹ Les bureaux de gestion sont au nombre de deux, l'un francophone et l'autre néerlandophone.

²² Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

En cas de situation de cumul non précisée par l'intéressé

Si l'intéressé, indécis, ne mentionne pas dans sa (ses) déclaration(s) s'il exercera ou non une activité professionnelle après son départ à la pension, les bureaux d'attribution ne mènent pas davantage un complément d'enquête structuré. Le fonctionnaire instructeur peut néanmoins, après un certain temps, contacter le titulaire de la pension afin de savoir s'il a, dans l'intervalle, déjà pris une décision définitive. Dans ce cas également, l'enquête est aléatoire et non contraignante. Aussi longtemps que le titulaire n'introduit pas une déclaration formelle et affirmative de son cumul, le dossier ne donne lieu à aucun contrôle systématique ou enquête. Une fiche de cumul est certes établie pour le bureau de gestion compétent, mais aucun suivi régulier du dossier n'est assuré.

Cumul avec un revenu provenant de l'exercice d'un mandat politique ou administratif

En principe, la procédure de contrôle relative au cumul d'une pension avec un revenu découlant de l'exercice d'un mandat politique et/ou administratif n'est pas différente de celle en vigueur pour d'autres revenus professionnels.

Les mandataires politiques bénéficient, durant une période limitée, d'une dérogation aux règles de cumul habituelles: l'exercice d'un mandat est autorisé, sans incidence sur le montant de la pension, pour autant, toutefois, que le mandat ait été entamé avant la date de prise de cours de la pension et au plus tard le dernier jour du mois du 65^e anniversaire du mandataire. Étant donné qu'un mandat en cours n'a aucune incidence sur le montant de la pension, les mandataires politiques ne doivent pas le déclarer au moment de prendre leur pension de retraite ou de survie, ce qui signifie concrètement qu'ils décident, en toute autonomie, qu'ils tombent sous l'application de la « mesure d'exception ». En l'absence de déclaration, le SdPSP ne peut, en effet, pas vérifier si les conditions légales requises pour bénéficier de la dérogation sont remplies.

Les mandats administratifs sont soumis, en grande partie, aux mêmes critères de dispense ou de dérogation que les mandats politiques. Le dépassement de la limite annuelle est autorisé, sans incidence sur le montant de la pension, jusqu'au terme du mandat administratif déjà entamé à la date de prise de cours de la pension, au plus tard jusqu'au dernier jour du mois du 67^e anniversaire du mandataire ou jusqu'au terme du mandat politique qu'il exerce en même temps que son mandat administratif. Le mandat administratif en cours ne peut avoir été entamé après le dernier jour du mois du 65^e anniversaire du mandataire. Étant donné qu'un mandat en cours n'a pas d'incidence sur le montant de la pension, ces mandataires ne sont pas non plus tenus de le déclarer au moment de prendre leur pension de retraite ou de survie, ce qui implique, dans la pratique, qu'ils peuvent eux-mêmes décider qu'ils relèvent de la « mesure d'exception ». En l'espèce, le SdPSP ne peut pas davantage vérifier si ces décisions sont conformes à la réglementation.

Cependant, si le titulaire d'une pension informe spontanément le SdPSP de son mandat politique ou administratif (en cours), un bureau d'attribution envoie à l'intéressé une lettre de décision. Une fiche de cumul est ensuite établie, et les codes ad hoc sont enregistrés dans le fichier de suivi. Les bureaux de gestion peuvent ainsi vérifier si, à un moment donné, un mandat est prolongé, ce qui peut éventuellement influencer le montant de la pension.

Cumul avec un revenu de remplacement

En ce qui concerne les *pensions de retraite*, la procédure est identique à celle applicable au cumul avec un revenu professionnel. Sur la base de la déclaration de cumul, il est procédé à la suspension du paiement de la pension de retraite durant les mois civils où le titulaire bénéficie d'une allocation pour cause d'interruption de carrière, de réduction des prestations ou de crédit-temps, d'une prime qui lui est octroyée en sa qualité de fonctionnaire dans le cadre du départ anticipé à mi-temps ou d'une indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle. Si l'intéressé souhaite conserver sa pension de retraite, il doit renoncer à ces revenus de remplacement.

Dans le cas des *pensions de survie*, les choses sont plus compliquées. Contrairement au titulaire d'une pension de retraite, le bénéficiaire d'une pension de survie peut, sous certaines conditions, cumuler cet avantage avec un revenu de remplacement²³. C'est pourquoi le SdPSP doit, dans les plus brefs délais, informer l'intéressé des diverses possibilités qui s'offrent à lui et lui indiquer, de préférence, l'option qui, à cette date, est ou semble la plus avantageuse pour lui.

La pension de survie peut être cumulée avec les revenus de remplacement suivants: les indemnités d'origine belge ou étrangère octroyées pour cause de chômage complet involontaire, les indemnités de maladie ou d'invalidité, ainsi que les indemnités complémentaires accordées dans le cadre d'une prépension conventionnelle.

Ce cumul est toutefois soumis à quelques restrictions.

- La pension de survie cumulée avec un revenu de remplacement est plafonnée au montant de la Grapa, plus précisément au montant prévu pour les cohabitants.
- La limite s'applique toujours à un mois complet, même si l'intéressé ne perçoit le revenu de remplacement que pour un seul jour de ce mois.
- Le cumul est autorisé pour une durée maximale de douze mois consécutifs ou non sur l'ensemble de la carrière. Au-delà de ces douze mois, le cumul n'est plus possible et la pension de survie est tout simplement suspendue, sauf si l'intéressé renonce au revenu de remplacement.
- Dès l'instant où l'intéressé bénéficie effectivement de sa propre pension de retraite, les règles particulières en matière de cumul ne lui sont plus applicables.

Le SdPSP examine quelle formule paraît la plus avantageuse pour le titulaire de la pension. L'administration a donc un rôle d'accompagnement, mais la décision finale revient à l'intéressé²⁴.

Le cas échéant, le SdPSP remet aux bénéficiaires le formulaire «*Renonciation au paiement du revenu de remplacement*». En complétant ce formulaire, le titulaire renonce à son revenu de remplacement et autorise le SdPSP à compenser les prestations de remplacement «indûment» payées en effectuant les retenues nécessaires sur les arriérés de pensions.

²³ Ce régime s'applique aux cumuls qui ont pris cours à partir du 1^{er} janvier 2007.

²⁴ Sur ce plan, l'examen diffère fondamentalement de celui de l'ONP: ce service se borne à énoncer les «possibilités» qui s'offrent à l'intéressé. Le pensionné est donc seul face à la décision qu'il doit prendre.

Une fois arrêté par le titulaire de la pension, le choix est entériné par un bureau d'attribution, qui envoie une lettre de décision mentionnant également d'éventuels décomptes entre la pension et le revenu de remplacement.

La fiche de cumul est actualisée et transmise à un bureau de gestion, tandis que les codes correspondants sont enregistrés dans le fichier « suivi du dossier ».

3.2 Procédure de contrôle dans les bureaux de gestion

La procédure au sein des bureaux de gestion peut être engagée à partir de deux sources d'informations : soit les données communiquées par les bureaux d'attribution (au moment de l'octroi de la pension), soit celles émanant des titulaires et des employeurs (une fois que la pension a déjà pris cours).

3.2.1 Informations émanant d'un bureau d'attribution (situation à la prise de cours de la pension)

Un bureau d'attribution établit²⁵ une fiche de cumul destinée à un bureau de gestion. À l'aide de cette fiche, il vérifie si l'enregistrement des données dans le fichier « gestion de revenus » a été effectué correctement. La fiche ainsi que les données y afférentes contenues dans le fichier « gestion de revenus » constituent le point de départ de l'enquête annuelle.

Cette enquête se focalise sur les éléments suivants :

- le revenu professionnel exact de l'année précédente (à savoir le revenu professionnel brut pour les travailleurs salariés et le revenu professionnel net pour les indépendants) ;
- une estimation raisonnable (admettant une marge de 4% par rapport aux limites annuelles autorisées) du revenu professionnel de l'année en cours, en ce compris éventuellement le pécule de vacances et/ou l'allocation de fin d'année.

La finalité de l'enquête annuelle est à la fois « rectificative » (les revenus réels de l'*année précédente* concordent-ils avec les estimations que le titulaire a communiquées pour cette année et, si tel n'est pas le cas, quel en est l'impact sur les montants de pension déjà versés ?) et « préventive » (les revenus estimés sont-ils autorisés pour l'*année en cours* et, dans la négative, quelle en est l'incidence sur le paiement de la pension ?).

L'enquête annuelle porte essentiellement sur l'évolution de l'activité professionnelle et des revenus ainsi générés au cours de la période d'octroi de la pension (modification de la rémunération ou du nombre de journées de travail prestées, nouvelle activité,...).

Dans le cadre de cette enquête, les titulaires d'une pension dont la situation de cumul est connue reçoivent une série de formulaires standardisés.

²⁵ Voir l'introduction du chapitre 3 et point 3.1.2.

3.2.2 Informations émanant des titulaires d'une pension et/ou des employeurs (situation après la prise de cours de la pension)

Les titulaires informent régulièrement le SdPSP (que ce soit par écrit, par téléphone ou par voie électronique) du début de l'exercice d'une activité professionnelle ou de tout changement qui interviendrait dans l'exercice de cette activité, en lui transmettant éventuellement aussi une déclaration de l'employeur.

Par ailleurs, chaque titulaire est tenu de communiquer spontanément cette information puisqu'il a signé un formulaire d'engagement en ce sens²⁶. Le non-respect de cette clause est assimilé au dol ou à la fraude.

Dans pareils dossiers, les bureaux de gestion effectuent un examen complémentaire en fonction des informations qui ont été communiquées : la nouvelle situation de cumul ou la situation de cumul modifiée est-elle ou non autorisée et la pension doit-elle être suspendue ou réduite à concurrence d'un pourcentage donné ?

Si les informations (écrites) ne permettent pas de prendre une décision bien fondée, il est procédé à la collecte de données supplémentaires par le biais des formulaires standardisés classiques²⁷.

Une fois qu'ils ont reçu les formulaires complétés, les bureaux de gestion reprennent leur enquête. Si le titulaire de la pension omet d'estimer ses revenus, le formulaire standardisé « *Notification de l'exercice d'une activité professionnelle* » lui est à nouveau envoyé, accompagné d'une lettre de rappel lui demandant de donner une estimation de son revenu professionnel.

Si le titulaire donne suite à la demande d'informations complémentaires, les bureaux de gestion prennent une décision, fondée sur cette déclaration, qui est communiquée par écrit à l'intéressé et complétée par une synthèse des règles de cumul. Éventuellement, une notification de dette est également envoyée (pour demander le remboursement de montants de pension qui auraient été indûment versés après suspension ou réduction de la pension avec effet rétroactif).

Si le titulaire ne donne pas suite à la demande d'informations complémentaires, il lui est notifié par écrit que son activité est autorisée pour autant que les revenus qui en découlent ne dépassent pas la limite annuelle qui lui est applicable. Il ne s'agit, bien évidemment, pas d'une autorisation écrite formelle à exercer une activité (sans incidence sur la pension), mais plutôt d'une indication purement administrative²⁸. En effet, en vertu de l'article 17 de la loi du 5 avril 1994, ne pas déclarer des revenus professionnels équivaut à déclarer un montant inférieur aux revenus réels²⁹. De plus, l'attention du titulaire est attirée sur l'obligation qui lui incombe d'informer au préalable le SdPSP, par écrit, de toute modification de sa situation actuelle qui pourrait avoir une incidence sur le paiement de sa pension

²⁶ Voir le point 3.1.1.

²⁷ Idem.

²⁸ Le texte est, par exemple, formulé en ces termes :

« Vous avez déclaré exercer ou avoir l'intention d'exercer une activité professionnelle en tant que pensionné(e), sans toutefois (vouloir/pouvoir) estimer vos revenus professionnels. Au début de l'année prochaine, il vous sera demandé de communiquer un aperçu détaillé de vos activités professionnelles au cours de l'année civile antérieure. Votre dossier de cumul sera alors réexaminé. S'il apparaît que vous avez dépassé les limites autorisées en matière d'activité professionnelle, le remboursement de tous les montants de pension qui vous ont été indûment versés pourra vous être réclamé. » (traduction)

²⁹ Le délai de récupération des sommes indûment payées est, dans ce cas, porté à trois ans.

(nouvelle activité, changement touchant à l'exercice de son activité actuelle, à son état civil ou à la charge d'enfant). En outre, le titulaire reçoit un aperçu de la réglementation relative au cumul d'une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels ou des revenus de remplacement, aperçu dans lequel figure également le montant limite qui lui est applicable.

Les étapes successives de la procédure, telles que les déclarations du titulaire de la pension ou de l'employeur (communiquées ou non au moyen de formulaires types), les notifications de décisions aux intéressés, etc., sont enregistrées dans le fichier «gestion de revenus» (un volet du programme de calcul automatisé Pencalc).

Les données reprises dans le fichier «gestion de revenus», comme le montant du revenu professionnel, la nature de l'activité, la date du début de l'activité, etc., sont dotées d'un code, qui permet de procéder à des analyses statistiques informatisées³⁰.

3.3 Enquête annuelle en détail

3.3.1 Enquête portant sur les revenus tirés d'une activité professionnelle

L'enquête annuelle constitue l'élément essentiel du contrôle de l'application correcte de la réglementation en matière de cumuls. Outre l'estimation des revenus de l'année en cours, elle vise également à vérifier les revenus réels de l'année précédente et peut déboucher sur une suspension ou une réduction de la pension.

Cette enquête débute fin avril-début mai. Elle s'appuie sur le contenu du fichier «gestion des revenus». Elle peut donc porter uniquement sur les pensions dont les titulaires ont spontanément déclaré une situation de cumul³¹.

Les renseignements relatifs à la situation de cumul sont extraits des formulaires types classiques que les titulaires et leurs éventuels employeurs sont tenus de remplir.

Les bureaux de gestion soumettent les formulaires complétés à un premier contrôle sommaire, après quoi les dossiers de pensions sont répartis en quatre catégories selon la priorité avec laquelle ils seront instruits.

- La priorité absolue est réservée aux estimations de l'année en cours qui indiquent l'existence d'une possible dette. Elles concernent les titulaires dont la pension, à situation de cumul inchangée, devra être suspendue ou réduite.

Le SdPSP tient à donner encore l'occasion à ces personnes d'adapter leur activité, de manière à éviter un dépassement des limites autorisées ou à atténuer ce dépassement. Les intéressés reçoivent une notification de dette et peuvent entreprendre les démarches qu'ils jugent souhaitables³². Compte tenu du caractère définitif de la situation, la dette (éventuelle) de l'année précédente n'est examinée que dans une phase ultérieure.

³⁰ Un exemple concret: l'aperçu de tous les titulaires d'une pension qui bénéficient d'un revenu salarié (par rapport au nombre total de titulaires repris dans la banque de données).

³¹ C'est le cas dans environ 6.000 dossiers en français et 6.500 en néerlandais.

³² Les titulaires déclarent souvent un revenu annuel qui frôle la limite autorisée et perdent de vue certains revenus découlant de leur activité (comme, par exemple, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année, les indemnités de licenciement). Le courrier du SdPSP a, entre autres, pour objet de les leur rappeler.

Si les intéressés réagissent à la notification de dette en «ajustant» leur situation de cumul pour l'année en cours (par exemple en réduisant leur activité professionnelle), un nouvel examen est entamé afin de déterminer l'influence que ce changement annoncé peut avoir sur le paiement de la pension.

L'absence de réaction ou la réaction tardive des intéressés à la notification de dette enclenche la procédure de récupération.

- Les dossiers impliquant le paiement d'arriérés sont alors instruits. Il s'agit de dossiers dans lesquels la pension mensuelle a été suspendue ou réduite à la lumière de l'estimation des revenus professionnels, alors que, rétrospectivement, cette estimation s'est avérée supérieure au revenu professionnel réel (la rectification n'est pas sans incidence financière pour les intéressés puisqu'elle entraîne une suppression de la suspension ou de la réduction³³ de la pension).
- Ensuite, il est procédé à l'instruction des dossiers dans lesquels il est impossible de prendre une décision étant donné que les formulaires d'enquête n'ont pas été complétés ou qu'ils l'ont été de manière incomplète ou erronée. Ces dossiers requièrent l'envoi d'un courrier complémentaire, a fortiori s'ils sont potentiellement susceptibles d'engendrer la constitution d'une dette.
- En dernier lieu sont instruits les dossiers de pensions dans lesquels le cumul est autorisé et la pension peut tout simplement continuer à être payée. Les collaborateurs compétents du service des pensions vérifient à nouveau (mais, cette fois, de manière approfondie) chaque pension de ce groupe, afin de déterminer si l'autorisation décidée antérieurement était bien correcte.

Au début du mois de septembre, le SdPSP envoie une lettre de rappel aux personnes qui n'ont pas répondu aux formulaires d'enquête et y joint à nouveau la série de formulaires à remplir. Seul un faible pourcentage de titulaires ne se manifeste pas.

Les personnes qui, fin novembre, n'ont pas encore donné suite à l'enquête sont informées de la décision de suspendre le paiement de la pension³⁴. Simultanément, il est demandé à l'organisme de paiement³⁵ de suspendre le versement de la pension.

La décision de suspendre la pension «par manque d'informations» est seulement prise lorsque les possibilités de motifs d'excuses ont été épuisées. Le service des pensions voulant absolument éviter de procéder à des suspensions qui ne se justifiaient pas, il prend en considération un large éventail de raisons qui peuvent expliquer pourquoi l'enquête reste (est restée) sans réponse (comme le fait que l'activité professionnelle a débuté tout récemment, que l'intéressé, n'ayant pas adressé son courrier au service de pension compétent, considère à tort que l'administration est au courant de sa situation, que le titulaire de la pension est domicilié à l'étranger,...).

³³ Y compris par une réduction moins importante de la pension.

³⁴ Le bureau de gestion néerlandophone est confronté à quelque 150 dossiers de cette nature.

³⁵ Le Service central des dépenses fixes (SCDF), plus précisément le SCDF-Pensions (le service en charge du paiement des pensions du secteur public).

À ce stade de l'enquête, la décision relative au cumul n'est pas encore irrévocable: il reste possible de contacter le SdPSP par téléphone, afin de lui faire part de la raison (des raisons) pour laquelle (lesquelles) l'enquête n'a pu lui être retournée (dans les délais). Une explication acceptable peut encore empêcher la suspension de la pension, à condition, bien entendu, que la preuve du respect des limites annuelles autorisées soit apportée sans plus attendre.

Quoi qu'il en soit, une décision définitive est prise le 10 décembre au plus tard, date à laquelle le SdPSP doit informer l'organisme de paiement de la suspension des pensions concernées³⁶.

3.3.2 Enquête portant sur les revenus de remplacement

Sur le plan de la procédure, l'enquête annuelle consacrée aux revenus de remplacement ne présente pas de différences notables avec celle relative aux revenus découlant d'une activité professionnelle. Un courrier est envoyé simultanément aux deux groupes de titulaires.

Les titulaires qui renoncent à leur revenu de remplacement reçoivent en plus un formulaire «*Renonciation au paiement du revenu de remplacement*».

Les collaborateurs du SdPSP accordent une attention particulière aux dossiers dans lesquels le paiement de la pension de survie est autorisé malgré la perception d'un revenu de remplacement. Les bureaux de gestion s'assurent que toutes les conditions sont remplies et, en particulier, que la durée maximale de douze mois civils consécutifs ou non est bien respectée. L'enquête annuelle décèle immanquablement des cas où le titulaire d'une pension a recommencé à percevoir des prestations de remplacement sans pour autant introduire une déclaration – pourtant obligatoire – en ce sens.

3.3.3 Enquête portant sur les mandats

Dans le cadre de l'enquête annuelle, les bureaux de gestion passent également au crible les mandats.

Le mandat déjà exercé à la date de prise de cours de la pension n'a aucune incidence sur le montant de la pension, pour autant que les règles de cumul soient respectées³⁷.

Si le mandat est entamé après la date de prise de cours de la pension, il faut, dans tous les cas, tenir compte des limites annuelles. Le mandataire qui dépasse ces limites doit choisir: soit il perd sa pension, soit il diminue son traitement de mandataire³⁸.

³⁶ Dans le cas des 150 titulaires néerlandophones précités, environ un quart du contingent a finalement été sanctionné par une suspension effective de la pension pour cause de «preuve insuffisante».

³⁷ Voir le point 2.2.2.

³⁸ Les mandataires locaux (conseillers communaux, bourgmestre et échevins) qui, par le fait d'exercer leur mandat, subissent une perte de revenus (comme la suspension de leur pension, par exemple) peuvent demander une compensation à la commune. Cependant, le montant total du traitement, compensation incluse, ne peut jamais excéder le traitement d'un conseiller communal/bourgmestre/échevin d'une commune de 50.000 habitants (loi du 4 mai 1999 modifiant les articles 12 et 19, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale et arrêté d'exécution du 29 mars 2000). La charge de cette compensation n'incombant pas au budget des pensions (mais au budget communal), elle n'est donc pas examinée dans cet audit.

Après la tenue d'élections, lorsque s'opère le renouvellement des mandats politiques et des mandats administratifs qui y sont associés, les bureaux de gestion organisent une enquête séparée. Une liste des mandats en cours, qui ont fait l'objet d'une déclaration spontanée d'exercice par les titulaires d'une pension, est comparée avec les résultats électoraux. Le but est d'identifier les titulaires qui ont été élus pour un nouveau mandat (ou réélus pour le même mandat). Les titulaires d'une pension ne pouvant, dans le cadre d'un mandat renouvelé, dépasser les limites annuelles en vigueur, ils reçoivent, dès lors, à nouveau un formulaire standardisé qu'ils sont invités à compléter.

Les titulaires d'une pension qui, au terme d'élections, exercent un mandat pour la première fois ou après une interruption préalable et ne remplissent pas les conditions de dispense sont censés en informer le SdPSP par écrit, comme ils s'y sont engagés dans le formulaire type qu'ils ont complété lorsqu'ils ont introduit leur demande de pension.

3.4 Cadre normatif complémentaire

3.4.1 Diffusion interne

Actuellement, les collaborateurs du SdPSP disposent d'un manuel, intitulé *Les pensions du secteur public et leurs cumuls – Administration des pensions – septembre 1997*, qu'ils actualisent, chacun de leur côté et de leur propre initiative, sans aucune supervision ou contrôle, lorsque de nouvelles notes de service sont publiées ou que des dispositions légales sont modifiées.

Si les bureaux d'attribution considèrent que tel dossier nécessite un examen particulier, il est soumis à un bureau de gestion qui, au besoin, fait appel à son tour au service d'études. Alors que les décisions d'un bureau de gestion étaient autrefois communiquées à l'ensemble des bureaux d'attribution (accompagnées éventuellement d'un avis du service d'études), elles ne le sont plus aujourd'hui qu'au seul bureau d'attribution concerné. Ni les bureaux de gestion ni le service d'études ne vérifient dans quelle mesure leurs avis ou décisions sont effectivement suivis. Il n'existe par conséquent aucun canal d'information formel qui, au départ du service d'études, assure le relais vers les bureaux d'attribution, en transitant par les bureaux de gestion.

Une réforme en profondeur des canaux de communication interne, impliquant notamment la réorganisation de l'intranet, est toutefois en cours au sein du SdPSP. Elle vise à développer un «site de la connaissance» convivial, auquel chaque collaborateur peut apporter son expertise professionnelle sous le contrôle, tant sur le fond que sur la forme, d'un superviseur de réseau.

3.4.2 Concertation entre les différents services de pensions

Si, dans l'ensemble, le SdPSP, l'ONP et l'Inasti sont confrontés à la même réglementation en matière de cumuls, il n'existe cependant aucune concertation structurelle entre eux. Jusqu'à présent, le SdPSP et l'ONP n'ont eu que des contacts informels, sporadiques, à l'initiative personnelle du collaborateur qui instruit le dossier de cumul. Quant à la concertation avec les autres services de pensions (Inasti, SNCB, Ossom, provinces et communes, organismes assureurs,...), elle est inexistante.

Dans sa réponse, le SdPSP conteste le caractère sporadique des contacts entre les institutions et renvoie à la création en juin 2009 d'un groupe de travail ONP/SdPSP/Inasti en vue « d'examiner les propositions de simplification de la réglementation en matière de cumul et d'harmoniser les différences ».

Dans le cas d'une carrière mixte³⁹ ou du bénéficiaire simultané d'une pension de retraite et de survie dans différents régimes, un premier service de pension vérifie l'existence d'un possible cumul avec des revenus professionnels ou des revenus de remplacement, tandis qu'un autre organisme de pension procédera, un peu plus tard, à un examen en tous points identique.

3.5 Données chiffrées

Un certain nombre de données chiffrées du SdPSP et de l'ONP illustrent l'impact de la réglementation en matière de cumuls sur les dépenses de pensions.

3.5.1 SdPSP

Au cours de l'audit, il est apparu que des chiffres précis sont indisponibles et qu'ils doivent dès lors être reconstitués à partir de diverses statistiques antérieures et de documents émanant du service des études actuarielles et statistiques du SdPSP. Par conséquent, tous les chiffres ne reflètent pas une situation précise à un moment précis⁴⁰. L'écart qui en découle est cependant négligeable d'un point de vue statistique.

Tableau 2 – Titulaires d'une pension et cumuls connus au sein du SdPSP

Année	Titulaires d'une pension*			Déclarations d'activité professionnelle**		
	PR	PS	Total	PR	PS	Total
2004	274.025	85.849	359.874	5.423	3.277	8.700
2005	293.962	86.039	380.001	5.819	3.452	9.271
2006	303.923	87.169	391.092	6.614	3.577	10.191
2007	316.547	88.629	405.176	7.275	3.462	10.737
2008	328.009	89.186	417.195	8.501	4.141	12.642
2009	339.138	90.704	429.842	8.963	4.101	13.064

Source : service des études actuarielles et statistiques du SdPSP

* Sur la base des chiffres du mois de janvier de chaque année concernée.

** Sur la base des chiffres de juin 2009. Il s'agit des pensionnés qui ont déclaré une activité. Étant donné que certaines catégories (mandataires, + de 65 ans,...) ne sont pas soumises à une obligation de déclaration, le nombre réel de ces titulaires est sans aucun doute plus élevé.

Le tableau montre que le nombre de titulaires d'une pension qui perçoivent simultanément un revenu professionnel ou un revenu de remplacement n'est, en chiffres relatifs, pas si élevé : en 2009, quelque 2,5 % des bénéficiaires d'une pension de retraite et 4,5 % des bénéficiaires d'une pension de survie ont déclaré un revenu complémentaire au SdPSP.

³⁹ On parle de carrière mixte lorsqu'une personne a droit à une pension dans plusieurs régimes (secteur public, salarié, indépendant,...). Les pensionnés ayant une carrière de ce type représentent une part croissante du nombre total des bénéficiaires d'une pension.

⁴⁰ Voir les explications fournies sous chaque tableau.

Le nombre de personnes qui travaillent encore après leur départ à la pension enregistre néanmoins une progression constante ces dernières années: en 2004, seuls environ 2% des bénéficiaires d'une pension de retraite et 4% des bénéficiaires d'une pension de survie percevaient un «second revenu». Ces données signifient, en chiffres absolus, que le contingent des pensionnés disposant d'un revenu complémentaire a augmenté d'un peu plus de 4.350 unités entre 2004 et 2009.

Tableau 3 – Répartition des pensions de retraite et des réductions ou suspensions appliquées en vertu de la législation en matière de cumuls (suivant la tranche d'âge)

Tranche d'âge*	Nombre de pensions**			%	Nombre de suspensions et de réductions***			%
	H	F	H + F		(H + F)	H	F	
< 25 ans	2	2	4	0,00%	0	0	0	0,00%
25 à 30 ans	24	8	32	0,01%	7	0	7	0,72%
30 à 35 ans	76	39	115	0,03%	9	3	12	1,23%
35 à 40 ans	263	154	417	0,13%	48	1	49	5,02%
40 à 45 ans	524	463	987	0,30%	70	13	83	8,50%
45 à 50 ans	1.245	1.363	2.608	0,78%	61	17	78	7,98%
50 à 55 ans	3.314	3.488	6.802	2,04%	116	13	129	13,20%
55 à 60 ans	9.566	6.718	16.284	4,89%	247	11	258	26,41%
60 à 65 ans	40.107	35.447	75.554	22,67%	193	45	238	24,36%
≥ 65 ans	146.631	83.873	230.504	69,16%	117	6	123	12,59%

Source: service des études actuarielles et statistiques du SdPSP

* Dans le régime du secteur public, les bénéficiaires d'une «pension de retraite» sont très jeunes. La raison en est que les fonctionnaires nommés à titre définitif qui sont déclarés définitivement inaptes au travail perçoivent réellement une pension. Dans le régime des travailleurs salariés, les personnes «inaptes au travail» restent à la charge de l'assurance maladie-invalidité jusqu'à l'âge de 60 ans au moins.

** Sur la base de chiffres tirés des statistiques annuelles les plus récentes du SdPSP en matière de pension (1^{er} juillet 2008).

*** Nombre de pensions suspendues ou réduites pour cause de cumul avec un revenu professionnel.

Pour des raisons évidentes, les titulaires d'une pension de retraite plus jeunes exercent encore fréquemment une activité professionnelle. Le nombre de pensionnés qui perçoivent un revenu professionnel après l'âge normal de la pension (65 ans) est minime par rapport au nombre de retraités dans cette catégorie d'âge.

Tableau 4 – Répartition des pensions de survie et des réductions ou suspensions appliquées en vertu de la législation en matière de cumuls (suivant la tranche d'âge)

Age	Nombre de pensions*			%	Nombre de suspensions et de réductions**			%
	H	F	H + F		(H + F)	H	F	
< 25 ans***	155***	159***	314***	0,35%	1	/	1	0,04%
25 à 30 ans	3	19	22	0,02%	/	1	1	0,04%
30 à 35 ans	2	52	54	0,06%	3	8	11	0,39%
35 à 40 ans	5	160	165	0,18%	10	38	48	1,72%
40 à 45 ans	27	475	502	0,56%	28	89	117	4,20%
45 à 50 ans	68	1.154	1.222	1,36%	85	245	330	11,84%
50 à 55 ans	128	2.198	2.326	2,59%	165	534	699	25,09%
55 à 60 ans	248	3.400	3.648	4,07%	300	707	1007	36,15%
60 à 65 ans	450	5.104	5.554	6,20%	175	355	530	19,02%
≥ 65 ans	2.901	72.928	75.829	84,60%	17	25	42	1,51%

Source : service des études actuarielles et statistiques du SdPSP

* Sur la base de chiffres tirés des statistiques annuelles les plus récentes du SdPSP en matière de pension (1^{er} juillet 2008).

** Nombre de pensions suspendues ou réduites pour cause de cumul avec un revenu professionnel.

*** Le nombre relativement élevé de bénéficiaires d'une « pension de survie » âgés de moins de 25 ans s'explique par le fait que ces statistiques incluent également les « pensions d'orphelins ».

Dans le cas des bénéficiaires d'une pension de survie également, il est constaté que ce sont surtout les titulaires plus jeunes qui perçoivent en plus un revenu professionnel ou un revenu de remplacement. Dans son principe, la situation diffère bien évidemment de celle des bénéficiaires d'une pension de retraite puisque les pensions de survie sont un droit dérivé, attribué sur la base de la carrière de l'(ex-)partenaire. Dès lors, il est rare que les bénéficiaires concernés entament une « nouvelle » activité professionnelle après le décès de leur (ex-)partenaire. Néanmoins, ils poursuivent, totalement ou partiellement, leur propre activité « en cours ».

L'écart énorme qui sépare, en nombre, les titulaires masculins et féminins d'une pension de survie est, lui aussi, frappant : toutes tranches d'âge confondues, les titulaires masculins d'une pension de survie représentent à peine 5% du nombre total de ces pensionnés. La raison principale se situe précisément dans la législation relative aux cumuls : les hommes poursuivent très souvent leur activité professionnelle plus lucrative, alors que les femmes optent régulièrement pour la pension de survie en plus ou parallèlement à leur propre revenu, plus limité, quand elles ne disposent tout simplement pas d'un revenu professionnel propre.

Tableau 5 – Répartition du nombre de cumuls connus avec des pensions de retraite (PR) et de survie (PS), suivant la nature du revenu perçu

Nature de l'activité	PR (%)	PS (%)
Salarié*	60,93%	90,56%
Indépendant	17,61%	3,96%
Activité mixte	1,42%	0,60%
Revenu de remplacement**	1,01%	4,47%
Mandat***	18,42%	0,21%
Indemnité de préavis	/	0,09%
Volontaire	0,40%	0,04%
Activité à l'étranger	0,20%	0,09%

Source: service des études actuarielles et statistiques du SdPSP

* Y compris les fonctionnaires contractuels et statutaires.

** Sont visées, en l'espèce, l'indemnité d'incapacité primaire, l'allocation pour cause d'interruption de carrière, ainsi que la prime octroyée dans le cadre du « départ anticipé à mi-temps ».

*** Aussi bien les mandats politiques que les mandats administratifs, exercés tant à l'échelon local qu'au niveau fédéral ou national.

Lorsque les pensionnés cumulent leur pension avec un second revenu, celui-ci provient généralement d'une activité salariée (plus de 60 % dans le cas des pensions de retraite, et plus de 90 % pour les pensions de survie). Il arrive aussi régulièrement que l'activité professionnelle exercée par le pensionné au terme de sa carrière l'est dans le cadre d'un mandat ou d'un travail indépendant (chacune de ces deux activités représente environ 18 % de l'ensemble des cumuls avec une pension de retraite). Même s'il n'y a pas lieu de s'en étonner, ces constatations revêtent une grande importance pour le contrôle de la législation en matière de cumuls: une vérification systématique, basée sur les cotisations enregistrées dans le régime des travailleurs salariés, couvre une partie importante du domaine de contrôle.

3.5.2 ONP

Étant donné que le nombre de bénéficiaires dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants est beaucoup plus élevé, et que les réglementations relatives au cumul d'une pension avec un revenu professionnel ou avec un revenu de remplacement sont quasiment identiques, il paraît opportun de présenter également quelques chiffres concernant l'ONP.

Tableau 6 – Chiffres de l'ONP

Année	Pensions*	Déclarations d'activité professionnelle	Cumuls PS et RR**	Formulaires de contrôle envoyés***	Pension suspendue ou réduite****
2004	1.814.712	28.191	pas d'application	30.000	1.937
2005	1.819.781	25.268	pas d'application	29.001	2.348
2006	1.827.039	26.259	pas d'application	16.368	3.242
2007	1.819.927	29.100	894	14.359	3.125
2008	1.833.378	34.861	1.011	12.031	2.702

Source : service Contrôle de l'ONP

* Sur la base des rapports annuels respectifs de l'ONP.

** Il s'agit du nombre de dossiers auxquels s'appliquent de « nouvelles » règles permettant, à partir du 1^{er} janvier 2007, de cumuler une pension de survie et un revenu de remplacement, une possibilité certes assortie de conditions restrictives quant à la durée du cumul (douze mois maximum) et du montant à ne pas dépasser (soit le montant de la Grapa).

*** Les chiffres se rapportent à l'année au cours de laquelle les revenus ont été acquis. Le contrôle a été réalisé un an plus tard. Le recul drastique du nombre de formulaires envoyés au cours de la période examinée résulte d'une intensification des contrôles pratiqués, à partir de 2007 (vérification des revenus de l'année 2006), par le couplage automatique des données de l'ONP à celles de Cimire⁴¹ (système de filtre).

**** Toutes les pensions suspendues ou réduites en vertu de la législation en matière de cumuls, y compris les dossiers dans lesquels le montant de la « pension de ménage » a été ramenée au montant de la « pension d'isolé » du fait des revenus du partenaire.

3.5.3 Commentaire des chiffres du SdPSP et de l'ONP

Les chiffres disponibles semblent plaider en faveur de la suppression des règles de cumuls et des contrôles pratiqués en la matière : le nombre « limité » de cumuls ne justifie manifestement pas les efforts qu'induisent de tels contrôles. Il n'y a, dès lors, rien d'étonnant que des hommes politiques de toutes tendances et des groupes de pression de toute nature aient déjà inscrit plusieurs fois à leur agenda un assouplissement voire une suppression de l'interdiction de cumul.

Commentaire de l'administration

Pour l'administrateur général du SdPSP également, il est fondamental de s'interroger sur la pertinence, hormis pour des raisons d'économie, de la réglementation actuelle en matière de cumul.

Il n'empêche qu'une suppression totale de l'interdiction de cumul engendrerait de nombreux frais supplémentaires. Il est renvoyé, à cet égard, à l'estimation que la Cour des comptes a réalisée en 2005 dans le cadre de la proposition de loi n° 1266, déposée à la Chambre des représentants le 1^{er} juillet 2004⁴². La proposition visait à autoriser le cumul, sans aucun plafonnement, d'une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels et à supprimer l'obligation de déclarer ces revenus professionnels.

⁴¹ Voir le point 4.1.1.

⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 1^{er} juillet 2004, DOC 51 1266/001, Proposition de loi déposée par les députés Daniel Bacquelaine, François-Xavier de Donnea et Pierre-Yves Jeholet.

Tableau 7 – Estimation des coûts générés par la proposition de loi n° 1266 dans le régime des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public (en millions d'euros)

	Salariés	Indépendants	Fonctionnaires
Suppression de l'interdiction de cumul entre la pension et les revenus du travail pour les personnes de plus de 65 ans	48,00	17,48	46,73
Abandon des récupérations suite à l'application des dispositions actuelles relatives au cumul avec un travail autorisé		5,00	
Suppression de l'interdiction de cumul entre la pension et les revenus du travail pour les personnes de moins de 65 ans		467,02	
Déduction du coût administratif des contrôles		1,95	0,28
Total		582,00	

Source: calcul de la Cour des comptes, effectué sur la base d'estimations de l'ONP et du SPF Affaires sociales

Les données fournies par l'administration comportent une marge d'erreur due à une sous-estimation du nombre de bénéficiaires concernés et des montants de pensions qui leur seront versés.

- Les réductions ou suspensions décidées par les caisses d'assurances sociales pour les ayants droit à une pension dans le régime des indépendants qui exercent des activités autorisées en qualité d'indépendant ne sont pas prises en considération.
- Les chiffres relatifs à la fonction publique ne donnent pas une image exacte de l'impact financier réel de la proposition. Primo, ils ne tiennent compte ni des pensions salariées au sein d'entités de la fonction publique qui disposent de leur propre régime de pension, comme la SNCB, les villes, les communes, les CPAS et les provinces, ni des pensions allouées par l'Ossom. Secundo, l'estimation oublie les bénéficiaires potentiels qui, jusqu'à présent, n'ont toujours pas introduit une demande de pension. Leur nombre est peut-être négligeable en ce qui concerne les pensions de retraite, mais, dans le cas des pensions de survie, il peut induire une réelle sous-estimation du surcoût (surtout si les ayants droit potentiels sont veufs).
- Toutes les estimations sont basées sur les coûts moyens, bien que la médiane des statistiques de pensions (soit le montant de la pension la plus fréquente) dépasse la moyenne (arithmétique). Cette approche ne se fonde, en outre, sur aucune donnée sociologique permettant de dresser le profil des personnes qui renoncent à leur pension pour exercer une activité professionnelle. Cependant, les titulaires d'une pension concernés par la problématique du travail autorisé sont bien moins souvent des personnes disposant d'une maigre pension et ayant droit, actuellement, à une allocation d'intégration (avant 65 ans) ou à une Grapa (à partir de 65 ans).

Par ailleurs, l'administration n'a réalisé aucune estimation de la hausse éventuelle des recettes fiscales et sociales que la proposition de loi n° 1266 induirait par une augmentation de l'emploi net et une diminution du travail non déclaré.

Enfin, il convient de souligner que, dans le cadre des règles de cumul actuelles, le montant global des réductions et des suspensions de pensions englobe également le cumul avec des revenus de remplacement, alors que la proposition de loi précitée ne change rien sur ce point.

Chapitre 4

Constatations

4.1 Quels sont les dossiers de pensions examinés par le SdPSP?

4.1.1 Généralités

La description détaillée de la procédure de contrôle en place au sein du SdPSP⁴³ fait apparaître clairement que celui-ci ne s'assure du respect de la législation en matière de cumuls que dans les cas où une activité professionnelle a été déclarée à la date de prise de cours de la pension ou postérieurement. En l'absence d'une déclaration spontanée, aucun contrôle administratif ou suivi ultérieur n'est, en général, réalisé, ni par les bureaux d'attribution ni par les bureaux de gestion. Une fiche de cumul n'est pas davantage établie.

Sous cet angle, l'approche du SdPSP diffère fondamentalement de celle de l'ONP. Avant 2006, l'ONP focalisait lui aussi son contrôle sur les revenus déclarés par les titulaires d'une pension. Les personnes qui ne déclaraient pas de revenus professionnels salariés échappaient à tout contrôle.

Dans l'intervalle, le contrôle effectué par l'ONP a évolué vers une consultation annuelle des informations contenues dans la banque de données de Cimire⁴⁴ et il n'est, dès lors, plus (uniquement) tributaire des déclarations des pensionnés.

Les numéros de registre national des titulaires d'une pension salariée (banque de données de l'ONP) sont comparés à la liste des bénéficiaires de revenus découlant d'une activité professionnelle salariée (banque de données de Cimire). Ce couplage des données permet d'identifier les pensionnés qui cumulent leur pension salariée avec des revenus salariés.

Tous les pensionnés ainsi sélectionnés ne sont pas, ensuite, soumis à un contrôle individuel. Un « filtrage » intervient ultérieurement, qui consiste à comparer les revenus tirés d'une activité professionnelle avec les limites annuelles du travail salarié autorisé⁴⁵. Si le revenu annuel est inférieur aux montants respectifs prévus, le filtrage élimine le pensionné de la liste des contrôles à effectuer.

La vérification proprement dite se concentre sur les titulaires d'une pension dont le revenu professionnel dépasse les montants retenus pour opérer le filtrage. Ils reçoivent les formulaires nécessaires pour déclarer leurs revenus professionnels.

⁴³ Voir le point 3.1.2.

⁴⁴ La plus importante mission de Cimire consistait à tenir à jour le compte individuel de pension des travailleurs salariés en Belgique. Outre les cotisations pour la pension et l'aperçu de carrière, ces comptes mentionnent donc les rémunérations perçues par les salariés, y compris lorsqu'ils bénéficient simultanément d'une pension. Depuis le 1^{er} janvier 2010, cette mission (et les fichiers) ont été repris par Sigedis, une ASBL fruit de la collaboration entre les institutions de pension légale (ONP et SdPSP), des institutions de sécurité sociale (BCSS, ONSS et ONSS-APL) et le SPF Sécurité sociale. Sigedis a été créée en vertu de l'article 12 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre générations.

⁴⁵ La hauteur des limites annuelles applicables dépend de la nature de la pension (de retraite ou de survie), de l'âge du titulaire (âgé de moins de 65 ans ou non) et du droit éventuel aux allocations familiales.

Par ailleurs, si l'obligation de déclaration a été supprimée pour les bénéficiaires d'une pension qui ont atteint l'âge de 65 ans accomplis, c'est précisément parce que la banque de données de Cimire permettait de réaliser des contrôles grâce à un échange automatique d'informations. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 11 juillet 2006⁴⁶, qui supprime l'obligation de déclaration, est clair à ce sujet⁴⁷.

Dans le secteur des pensions salariées, un lien est donc clairement établi entre la suppression de l'obligation de déclaration et les possibilités de contrôles « supplémentaires ». Dans le cas des pensions publiques également, l'obligation de déclaration a été supprimée, à partir de la même date et pour le même groupe cible, par un arrêté royal⁴⁸, mais cette suppression n'a pas donné lieu à la mise en place d'un contrôle « substitutif » impliquant le recours aux données de Cimire. En conséquence, un fonctionnaire de 65 ans ou plus qui acquiert un revenu découlant d'une activité professionnelle n'est pas tenu d'en faire la déclaration au SdPSP et peut, en outre, être assuré que le service des pensions, dans son approche actuelle des contrôles, ne le détectera jamais.

L'administrateur général du SdPSP avance toutefois trois raisons pour s'opposer à l'utilisation des données de Cimire/Sigedis lors du contrôle de l'application des règles de cumul :

- Les fichiers de données concernés, qui ont pour seul objectif la tenue à jour du compte de pension individuel de chaque salarié, ne contiennent, par définition, aucune information sur le personnel nommé des services publics, les indépendants, les titulaires de mandats et les professions libérales. Par conséquent, Sigedis ne permet que de viser le groupe cible le plus facile dont les revenus professionnels sont aisément identifiables.

Commentaire de
l'administration

⁴⁶ Arrêté royal du 11 juillet 2006 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (exécution de l'article 10 de la loi-programme du 11 juillet 2005).

⁴⁷ Le texte est rédigé comme suit :

« Ainsi la pension de retraite et la pension de survie ne peuvent-elles prendre cours que si le bénéficiaire a, sur le formulaire susvisé, préalablement déclaré cesser toute activité professionnelle ou, s'il souhaite continuer à exercer une activité professionnelle autorisée par le Roi, que celle-ci restera limitée aux plafonds qui lui sont applicables.

Dans un souci de simplification administrative, le législateur a, en 2005, estimé que les procédures de contrôle – aussi bien pour la déclaration de l'activité professionnelle du pensionné, que pour la déclaration de l'employeur qui l'occupe – ainsi que la matière des sanctions pour ne pas avoir respecté ces procédures, étaient dépassées.

Les applications informatiques permettent en effet d'effectuer ces contrôles au moyen d'un échange électronique d'informations entre les différentes banques de données.

De cette manière, non seulement des contrôles plus corrects peuvent avoir lieu, mais en plus, les employeurs ainsi que les travailleurs salariés/pensionnés seront libérés de charges administratives.

C'est ainsi que l'article 10 de la loi-programme du 11 juillet 2005 a modifié le premier alinéa de l'article 39 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 précité afin de permettre d'effectuer le contrôle de l'activité professionnelle des pensionnés par l'utilisation de techniques informatiques. L'article 11 de la même loi prévoyait que la date d'entrée en vigueur de l'article 10 serait fixée par le Roi afin de la faire concorder avec l'évolution concrète des adaptations informatiques. (...)

Article 1^{er} - L'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi-programme du 11 juillet 2005 a été fixée au 1^{er} janvier 2006, à savoir la date à partir de laquelle le contrôle de l'activité professionnelle autorisée s'effectuera sur la base d'une comparaison systématique entre les différents fichiers de Cimire et de l'Office national des pensions.»

⁴⁸ Arrêté royal du 13 décembre 2006 modifiant la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement.

- Il s'agit de données interprétées aux fins de pension qui ne peuvent que générer une présomption de travail mais ne permettent pas un contrôle (précis) des revenus.
- D'autres projets, notamment lancés suite aux recommandations faites par la Cour des comptes dans des audits antérieurs⁴⁹, absorbent pour l'instant l'ensemble des ressources disponibles.

Les arguments de l'administrateur général sont peu convaincants au regard des considérations suivantes :

- Les chiffres démontrent que les pensionnés cumulent surtout leur pension avec un revenu d'une activité de salarié⁵⁰, de telle sorte que les données de Sigedis permettent précisément de retrouver une grande partie des cumuls. Il est évident que le contrôle aussi approfondi que possible de toutes les autres formes de revenus professionnels doit par ailleurs être poursuivi.
- Le contrôle via la banque de données de Sigedis n'a pas tant pour objectif d'identifier le montant exact des revenus professionnels, mais plutôt les cumuls non déclarés. En ce qui concerne l'ONP, par exemple, la suppression de l'obligation de déclaration a coïncidé avec le début d'un contrôle à l'aide des données Sigedis.
- Le savoir-faire et les logiciels nécessaires pour l'échange automatique de données existent déjà à l'ONP et peuvent sans aucun doute être transposés assez facilement au SdPSP.

4.1.2 Situations particulières

Les données de Cimire ne sont utilisables que dans le cas du cumul d'une pension avec un revenu provenant d'une activité professionnelle exercée en qualité de salarié, la « catégorie professionnelle » certes de loin la plus importante. Pour les autres catégories de revenus, Cimire n'enregistre aucun versement. Les revenus perçus en qualité d'indépendant, de fonctionnaire, de mandataire politique ou administratif ou dans le cadre d'un travail à l'étranger, etc., ne peuvent donc pas être détectés par cette voie, alors que la suppression de l'obligation de déclaration s'y applique également.

En pareils cas, l'enquête, y compris celle menée à l'ONP, se déroule, par la force des choses, de la manière « classique » (par l'envoi, chaque année, d'une série de formulaires standardisés destinés à contrôler les revenus professionnels). Les personnes qui, au moment de prendre leur pension ou ultérieurement, omettent de signaler leurs revenus ou les changements les affectant échappent elles aussi à tout contrôle.

Quelques-unes des catégories de revenus précitées donnent lieu à un certain nombre de constatations spécifiques supplémentaires.

⁴⁹ Cour des comptes, *La gestion automatisée des pensions par le biais du logiciel de calcul Pencalc*, rapport transmis à la Chambre des représentants, novembre 2006 et Cour des comptes, *Calcul du montant des pensions publiques. Fiabilité des données*, rapport transmis à la Chambre des représentants, mars 2008. Disponibles sur www.courdescomptes.be.

⁵⁰ Voir le point 3.5.1, et en particulier le tableau 5.

Mandats

Un *mandat politique* en cours n'a aucune incidence sur le montant de la pension. Dès lors, les mandataires politiques ne doivent pas le déclarer au moment de prendre leur pension de retraite ou de survie, ce qui signifie concrètement qu'ils peuvent décider, en toute autonomie, de tomber sous l'application de la «règle d'exception». En effet, en l'absence de déclaration, le SdPSP ne peut vérifier si les conditions légales requises pour bénéficier de la dérogation sont effectivement remplies.

Des problèmes supplémentaires surgissent lorsque les mandats sont renouvelés ultérieurement. Si, au terme d'élections, un mandataire reprend le même mandat, celui-ci doit être considéré, conformément à la législation en matière de cumuls, comme un «nouveau» mandat ne pouvant dès lors bénéficier de la dispense. Le risque existe que l'intéressé considère, même de bonne foi, qu'une prolongation du même mandat implique également une prolongation de la dispense aussi longtemps qu'il n'a pas atteint l'âge de 65 ans, et qu'il n'est, dès lors, toujours pas tenu d'en faire la déclaration. Aucune trace de tels cas ne peut être retrouvée dans les fichiers du SdPSP si, comme l'autorise la législation, le mandat n'a pas été déclaré au moment du départ à la pension.

Le contrôle et le suivi des *mandats administratifs* présentent les mêmes lacunes, d'autant plus que la législation ne précise nulle part ce qu'il faut entendre exactement par mandat administratif. La plupart du temps, il découle d'un mandat politique et, en outre, est souvent non rémunéré. L'imprécision de la législation conduit un mandataire à pouvoir décider, en toute autonomie, si son mandat en cours constitue un mandat «administratif» qui ne doit pas être déclaré. Cette décision unilatérale échappe à tout contrôle du SdPSP.

Il est clair que le cumul d'une pension avec un revenu découlant de l'exercice d'un mandat politique ou administratif n'est soumis à aucun contrôle structuré. Une vérification n'intervient qu'occasionnellement, lorsque des informations accidentelles (car spontanées) sont fournies par des pensionnés eux-mêmes.

La situation à l'ONP est en tout point semblable à celle au SdPSP : un suivi est uniquement assuré lorsque le pensionné déclare un mandat, mais aucun contrôle n'est effectué si le pensionné omet cette déclaration.

L'audit que la Cour des comptes a consacré, en 1997, au cumul d'une pension avec un mandat politique de bourgmestre ou d'échevin a démontré que, dans près d'un cas sur quatre, le mandat politique en question n'était pas déclaré spontanément (alors que cette déclaration était obligatoire) et n'était donc pas non plus connu, à l'époque, de l'Administration des pensions⁵¹.

Les résultats d'un audit complémentaire réalisé en 1999, au sein de l'ONP et de l'Inasti, sont plus parlants encore : plus de 40% des échevins et bourgmestres pensionnés n'avaient, au mépris des dispositions légales, pas déclaré leur mandat.

La recommandation adressée au ministre des Pensions par la Cour des comptes était, dès lors, de veiller à examiner de manière plus précise la situation de cumul de tous les pensionnés, indépendamment du fait que la déclaration initiale résulte d'une forme quelconque de cumul de la pension avec un autre revenu⁵².

⁵¹ Le 1^{er} janvier 2006, l'Administration des pensions est devenue le Service des pensions du secteur public (SdPSP).

⁵² Cour des comptes, «Examen du cumul de pensions avec des revenus provenant d'une activité professionnelle ou un revenu de remplacement», Fascicule I^{er}, p. 404-407. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Revenu provenant d'une activité professionnelle exercée à l'étranger

Le contrôle des pensionnés domiciliés à l'étranger se heurte à des problèmes spécifiques⁵³. Il peut se fonder uniquement sur les déclarations des pensionnés. Une vérification approfondie, documentée, de l'existence d'un cumul est impossible faute de conventions internationales (en matière d'échange d'informations). Cette constatation est valable également pour les pensionnés qui ont travaillé à l'étranger comme fonctionnaires.

L'ONP connaît d'ailleurs exactement les mêmes difficultés.

Revenus provenant de l'exercice d'une activité artistique et/ou scientifique

Les revenus qui découlent exclusivement d'activités artistiques et/ou scientifiques n'ont aucune incidence sur le paiement de la pension. Ces activités doivent toutefois être déclarées, afin de pouvoir vérifier si elles répondent effectivement à ce que la réglementation entend par «activités artistiques et/ou scientifiques». Or, jusqu'à présent, les personnes qui ne respectent pas l'obligation de déclaration échappent à tout contrôle.

En outre, ni la loi ni le cadre normatif complémentaire ne définissent avec précision la notion d'activité artistique et scientifique. Souvent, les intéressés ont un statut d'indépendant et leur revenu professionnel découle, totalement ou partiellement, de projets «commerciaux», ce qui pose question quant à l'applicabilité de la règle d'exception. À cet égard, les bureaux de gestion du SdPSP, tout comme l'ONP, ne possèdent pas le solide bagage de connaissances nécessaire en ce qui concerne les spécificités du statut d'indépendant. C'est pour cette raison précisément que l'ONP, au contraire du SdPSP, laisse le soin à l'Inasti⁵⁴ de contrôler les cumuls avec des revenus tirés d'une activité indépendante, car ce dernier est davantage familiarisé avec la matière.

4.2 Quelles sont les sanctions prévues en cas de non-déclaration ?

Conformément à l'article 12 de la loi du 5 avril 1994, le titulaire d'une pension qui entame une activité dont il tirera un revenu doit, dans les trente jours, en informer le SdPSP par écrit⁵⁵. Le non-respect de cette obligation entraîne la suspension du paiement de la pension durant un mois. En cas de récidive, le délai de suspension peut être porté à trois mois.

Le SdPSP signale que cette sanction est infligée de manière exceptionnelle et certainement pas automatique⁵⁶.

Commentaire de
l'administration

⁵³ Le 1^{er} juillet 2007 (date des chiffres les plus récents disponibles), 4.329 titulaires d'une pension de retraite et 1.611 titulaires d'une pension de survie étaient domiciliés à l'étranger (ces chiffres couvrent à la fois les carrières constituées dans le secteur public uniquement et les carrières mixtes).

⁵⁴ Voir le point 4.4.4.

⁵⁵ Pour rappel, cette obligation de déclaration n'existe plus, depuis le 1^{er} janvier 2006, pour les personnes âgées de plus de 65 ans qui, après la date de prise de cours de leur pension, acquièrent un revenu professionnel. Auparavant, cette obligation n'existait déjà pas non plus pour certains mandataires (voir le point 4.1.2).

⁵⁶ Selon l'administrateur général du SdPSP, la sanction est uniquement infligée lorsqu'une instance officielle (tribunal du commerce ou inspection sociale) informe le SdPSP qu'un pensionné a été pris dans l'exercice d'une activité professionnelle et qu'il n'était pas en règle avec les prescrits en matière de sécurité sociale.

En outre, la loi sanctionne l'employeur qui, dans les trente jours, ne confirme pas au SdPSP la déclaration de son salarié concernant la perception d'une pension du secteur public, en lui infligeant une indemnité forfaitaire dont le montant est égal au quart de la rétribution garantie⁵⁷.

Le SdPSP n'a encore jamais appliqué cette sanction.

L'ONP s'est également montré très clair: les personnes pour lesquelles la comparaison du registre de pension personnel et des données relatives aux versements de pensions, conservées par Cimire, fait apparaître que le revenu professionnel est inférieur à la limite autorisée en matière de cumul ne sont pas sanctionnées si elles ont omis de déclarer leur activité professionnelle. En dépit du fait que l'obligation légale en ce sens n'a pas été supprimée⁵⁸, le service n'applique donc pas (plus) la suspension d'office de la pension pour une durée d'un mois.

4.3 En quoi la législation relative au cumul des pensions du secteur public diffère-t-elle de celle applicable aux autres régimes de pensions?

L'audit a mis en lumière un certain nombre de divergences entre la législation relative au cumul des pensions du secteur public (au sens large du terme) et la réglementation applicable aux régimes de pensions des travailleurs salariés et indépendants. Une véritable « justification » de ces divergences n'a, pour ainsi dire, jamais pu être avancée. La plupart du temps, elles trouvent leur origine dans une modification de la réglementation en vigueur, dont l'initiative est prise après que l'une ou l'autre « anomalie » a été constatée dans un dossier de pension concret. Cette adaptation n'est reprise par les autres régimes que bien plus tard⁵⁹.

Cette constatation est d'autant plus étonnante que les règles de cumul qui avaient cours dans le secteur public avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 1994 se limitaient tout simplement à renvoyer à la réglementation applicable aux pensions privées⁶⁰.

Par conséquent, il arrive régulièrement que le cumul d'une pension avec un revenu professionnel ou avec un revenu de remplacement soit autorisé dans un régime et ne le soit pas dans un autre, ce qui cause de nombreux problèmes, surtout dans le cas des carrières mixtes. Cette situation ralentit l'instruction administrative des dossiers et sème évidemment la confusion chez les pensionnés.

Le SdPSP observe que le législateur a régulièrement adapté la réglementation en matière de cumul dans le passé afin de résoudre des problèmes administratifs, pour instaurer l'équité comme pour éviter la fraude sociale, mais que de nouveaux problèmes sont alors apparus à chaque fois.

Pour sa part, l'ONP plaide en faveur d'une simplification de la réglementation et de son application uniforme par les diverses institutions concernées.

Commentaire de
l'administration

⁵⁷ La rétribution garantie visée à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 juin 1973 accordant une rétribution garantie à certains agents des services publics fédéraux est octroyée aux collaborateurs qui, en matière de sécurité sociale, sont soumis uniquement au régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur des soins de santé.

⁵⁸ Voir également le point 4.3.7.

⁵⁹ Certaines différences entre les régimes perdurent ainsi pendant plusieurs années.

⁶⁰ Telle qu'elle est établie dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Le ministre souscrit aux observations de la Cour des comptes en ce qui concerne la réglementation trop complexe et les différences entre les divers régimes de pensions. Le groupe de travail mixte qu'il a créé, composé de représentants des trois grandes administrations des pensions, a formulé un certain nombre de propositions de simplification et d'harmonisation des règles de cumul. Le ministre examine actuellement la faisabilité de ces propositions et, plus particulièrement, leur impact budgétaire.

4.3.1 Cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement

Dans le *secteur privé*, il n'est, en principe, pas possible de cumuler la pension de retraite avec une allocation de chômage, une prépension conventionnelle ou une indemnité de maladie ou d'invalidité.

Si le pensionné perçoit l'une de ces prestations sociales, même pour un jour seulement, la pension ne sera pas payée au cours du mois concerné.

Pour pouvoir conserver le bénéfice de la pension, l'intéressé doit renoncer à son allocation sociale.

Dans le *secteur public*, le cumul d'une pension de retraite avec une indemnité d'incapacité primaire ou une indemnité d'invalidité, une allocation de chômage ou des avantages de même nature accordés en vertu d'une législation étrangère ou par une institution de droit international public sont sans incidence sur le montant de la pension de retraite. Néanmoins, le bénéfice conjoint de ces avantages peut avoir (et a généralement) une incidence (négative) sur le montant du revenu de remplacement octroyé.

Cette différence dans la réglementation entre le secteur privé et le secteur public existait déjà avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 1994: à l'époque, les règles de cumul applicables au secteur public ne renvoyaient pas à la disposition relative au cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement telle qu'elle s'applique aux pensions privées⁶¹. Aucune explication acceptable de cette divergence n'a pu être trouvée.

4.3.2 Limites annuelles durant l'année au cours de laquelle l'âge normal de la pension (65 ans) est atteint

À partir du 1^{er} janvier 2002, les règles applicables au cumul d'une activité professionnelle avec une pension de retraite ont été assouplies dans les trois régimes⁶²: les limites du travail autorisé sont relevées pour les pensionnés qui ont atteint l'âge normal de la pension.

Dans le secteur public, cet assouplissement de la réglementation n'a pas été formulé de la même manière que dans le régime des travailleurs salariés et dans celui des indépendants.

⁶¹ L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 avril 1982 portant exécution de l'article 11 de la loi-programme du 2 juillet 1981 disposait que les pensions de retraite à la charge de l'État étaient réduites ou suspendues pendant les périodes durant lesquelles leurs titulaires exerçaient une *activité professionnelle* qui, dans le régime des travailleurs salariés, entraînait la réduction ou la suspension d'une pension de retraite.

⁶² Secteur public, travailleurs salariés et indépendants.

Dans le secteur public, la loi prévoit de scinder l'année civile au cours de laquelle le pensionné atteint l'âge de 65 ans en deux périodes, l'une comprise entre le 1^{er} janvier de cette année et le dernier jour du mois au cours duquel l'intéressé atteint l'âge de 65 ans, l'autre comprise entre le premier jour du mois qui suit son 65^e anniversaire et le 31 décembre de cette année.

Les montants annuels des limites autorisées sont ensuite multipliés par une fraction dont le dénominateur est douze et le numérateur égal au nombre de mois couvrant chacune des deux périodes. Les limites ainsi «adaptées» sont comparées avec les revenus de l'activité professionnelle à prendre en considération pour la période concernée, indépendamment de la date à laquelle ces revenus sont réellement payés.

Dans un certain nombre de dossiers concrets, l'application de ce système aboutit à l'effet contraire: au lieu d'un assouplissement, il en résulte plutôt un durcissement de la norme au cours de l'année durant laquelle l'intéressé atteint l'âge normal de la pension. Ainsi, un pensionné qui, comme auparavant, respecte la limite annuelle non majorée (valable avant son 65^e anniversaire) couvrant les douze mois de l'année, se voit soudain obligé, contre toute attente, de rembourser la pension pour la première période, en dépit du fait qu'une limite annuelle plus élevée lui est applicable à partir de son 65^e anniversaire.

Dans le régime des travailleurs salariés ou des indépendants, cet effet non souhaité ne joue pas. En effet, dans les deux régimes, une limite annuelle globale (individuelle) est fixée pour l'année au cours de laquelle le pensionné atteint l'âge de 65 ans⁶³. La totalité des revenus perçus durant cette année est comparée à cette limite.

L'administrateur général du SdPSP est bien conscient des différentes approches adoptées par les institutions de pension, surtout en matière de fractionnement des montants limites. Il justifie le fractionnement tel qu'introduit et appliqué au SdPSP en renvoyant à deux groupes de pensionnés qui sont «propres» au secteur public: les pensions pour inaptitude médicale et les pensions accordées d'office (avant l'âge de 60 ans)⁶⁴.

Commentaire de
l'administration

La Cour des comptes est d'avis qu'une réglementation uniforme est souhaitable.

4.3.3 Application différente des limites annuelles dans les trois régimes

Depuis le 1^{er} janvier 2002, une distinction est opérée, en termes d'activité professionnelle autorisée, entre les pensionnés à la charge du régime des indépendants⁶⁵ et ceux soumis au régime des travailleurs salariés⁶⁶ ou du secteur public.

Ces régimes de pensions différents contiennent des dispositions similaires en ce qui concerne les limites annuelles autorisées et les réductions de pensions prévues en cas d'exercice d'une activité non autorisée. Il existe néanmoins, dans chaque régime, une spécificité touchant à l'année de prise de cours de la pension.

⁶³ Cette limite annuelle globale est obtenue en additionnant les plafonds des deux périodes que distingue le régime du secteur public.

⁶⁴ Voir le point 2.2.2.

⁶⁵ Dans le régime des indépendants, le cumul est réglé par l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

⁶⁶ Dans le régime des travailleurs salariés, le cumul est prévu à l'article 64 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Durant cette année, les montants annuels des limites autorisées sont revus à la baisse en les multipliant par une fraction dont le dénominateur est douze et le numérateur égal au nombre de mois que couvre le droit à la pension.

Dans le régime des indépendants, et dans ce régime seulement, une nouvelle règle a été instaurée à partir du 1^{er} janvier 2002. Elle déroge au principe de base des limites par année civile en ce sens que, lorsque l'activité professionnelle débute ou prend fin au cours d'une année civile, les montants annuels visés sont multipliés par une fraction dont le dénominateur est douze et le numérateur égal au nombre de mois d'activité professionnelle couverts par le droit à la pension.

Cette distinction entraîne des problèmes supplémentaires lorsque le pensionné a une carrière mixte d'indépendant et de salarié ou d'indépendant et de fonctionnaire. Pour la même activité, sa pension sera payable dans un régime et ne le sera pas dans l'autre.

4.3.4 Cumul d'une pension de survie avec une allocation accordée en cas d'interruption de carrière ou de crédit-temps en vue d'assurer des soins palliatifs, pour congé parental ou pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre de sa famille

Dans le secteur public, la pension est cumulable, depuis le 1^{er} janvier 2003, avec l'allocation accordée en cas d'interruption de carrière ou de crédit-temps en vue d'assurer des soins palliatifs, pour congé parental ou pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre de la famille.

La nouvelle réglementation ne considère plus ces prestations comme des revenus de remplacement mais comme des revenus professionnels. Elles peuvent donc être cumulées avec une pension, pour autant évidemment que leur montant ne dépasse pas les limites autorisées.

Cette possibilité n'est pas prévue dans le régime des travailleurs salariés ou des indépendants.

4.3.5 Période de cumul possible d'un revenu de remplacement avec une pension de survie

La réglementation applicable à ce type de cumul a été harmonisée dans les trois grands régimes de pensions : le cumul est seulement autorisé pour une durée de douze mois consécutifs ou non, qu'ils soient complets ou incomplets⁶⁷.

Une différence subsiste néanmoins : dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants, pareil cumul n'est plus possible dès l'instant où le bénéficiaire d'une pension de survie a également droit à une pension de retraite, à partir de la date de prise de cours de cette pension. La différence s'explique par le fait que, dans le régime du secteur public, le bénéfice d'un revenu de remplacement ne s'oppose pas au paiement d'une pension de retraite, alors que, dans les autres régimes, il entraîne la suspension de la pension de retraite.

⁶⁷ Initialement, le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants permettaient ce cumul sans aucune limitation dans le temps si les indemnités de maladie ou les allocations de chômage couvraient des mois incomplets. Cette disposition a, dans l'intervalle, été adaptée dans les deux régimes (respectivement par l'arrêté royal du 17 août 2006 et par l'arrêté royal du 27 mars 2008).

4.3.6 Récupération de pensions indues

Jusqu'en 2005, la législation relative à la récupération de pensions versées indûment prévoyait, tant dans les régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public que dans celui de l'Ossom⁶⁸, un délai de prescription de six mois. Ce délai pouvait éventuellement être porté à cinq ans si les sommes indues avaient été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, ou à la suite de l'abstention du débiteur ou de son conjoint de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou de l'abstention de déclaration résultant d'un engagement souscrit antérieurement.

À partir de 2006, le délai de prescription à appliquer dans tous ces cas de paiements indus a été ramené de cinq à trois ans dans les régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public.

En outre, il a été prévu, dans le cas où les revenus professionnels dépassent les limites fixées, que le délai de prescription de trois ans court à compter du 1^{er} juin de l'année civile suivant celle où le dépassement s'est produit.

L'Ossom n'a pas suivi cette modification et fixe toujours le délai de prescription à cinq ans.

Une situation identique⁶⁹ a, dès lors, des conséquences diverses selon le régime de pension: si les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, l'Ossom sanctionne le pensionné plus sévèrement que l'ONP, l'Inasti ou le SdPSP.

4.3.7 Conseil pour le paiement des prestations

Généralités

Au début des années 1980, lorsque l'Office national des pensions pour travailleurs salariés et la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie ont été fusionnés pour former l'Office national des pensions, le conseil pour le paiement des prestations a été créé au sein de ce nouvel organisme⁷⁰.

Ce conseil est compétent pour :

- statuer sur toutes les demandes de renonciation à la récupération de tous les montants payés indûment par l'ONP ;
- décider de l'exécution ou non des sanctions prises à l'encontre des pensionnés qui n'ont pas déclaré leur activité professionnelle ou l'ont déclarée tardivement ;
- donner son avis sur la répartition, entre les différents régimes de pensions, des frais de fonctionnement et de paiement de l'ONP.

Le présent audit porte uniquement sur les deux premières tâches confiées au conseil.

⁶⁸ Article 61 de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer.

⁶⁹ Par exemple, en cas de dépassement des limites annuelles autorisées pour l'exercice d'une activité professionnelle.

⁷⁰ Le conseil a été institué par l'arrêté royal n° 513 du 27 mars 1987.

Renonciation à la récupération

La décision de récupérer des montants payés indûment est signifiée au pensionné par l'ONP. Il s'agit d'une décision administrative qui peut être contestée devant le tribunal du travail.

En outre, la possibilité est offerte au pensionné d'introduire une «demande de renonciation à la récupération de l'indu»⁷¹ auprès du conseil pour le paiement des prestations. En pratique, cette demande entraîne une enquête sur la situation sociale et matérielle du pensionné par l'ONP ou par l'Inasti. Le rapport d'enquête est transmis au conseil, qui prend ensuite une décision sur la renonciation totale ou partielle à la récupération ou délègue sa compétence à l'administrateur général de l'ONP.

L'ONP signifie au pensionné la décision prise par le conseil ou par l'administrateur général.

Lorsqu'il prend une décision au sujet de la renonciation à des récupérations, le conseil exerce non pas une compétence liée, mais une compétence discrétionnaire.

Selon le premier rapport annuel du service de médiation pour les pensions⁷², les décisions rendues dans les dossiers de pensions sont de surcroît à peine motivées, voire ne le sont pas du tout. Le Service de médiation déclare textuellement :

«Il est communiqué de manière laconique que le Conseil pour le paiement des prestations ou l'administrateur général de l'ONP a décidé de ne pas renoncer à la récupération et qu'il a été tenu compte de la situation sociale et matérielle du demandeur».

Des chiffres émanant du conseil montrent qu'un millier de demandes de renonciation à la récupération sont introduites chaque année. Le montant des dettes ainsi remises est extrêmement variable.

Tableau 8 – Conseil pour le paiement des prestations: renonciation aux paiements indus

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de demandes	851	974	1.046	1.017	911	1.057
Montant des renonciations à la récupération (en euros)	1.405.831	508.346	718.086	895.814	7.398.668	812.339

Source: conseil pour le paiement des prestations

Sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation de déclaration

Étant donné que tant l'obligation de déclaration incombant au pensionné que les sanctions susceptibles d'être infligées au travailleur salarié et à son employeur ont été supprimées, à partir du 1^{er} janvier 2006, pour les bénéficiaires d'une pension qui ont atteint l'âge de 65 ans accomplis, excepté lorsque cette pension est versée pour la première fois, il n'existe pratiquement plus aucun dossier dans lequel l'absence de déclaration ou la déclaration tardive de revenus professionnels est sanctionnée. Il en résulte que la compétence du conseil est devenue, sur ce point, ipso facto sans objet.

⁷¹ Un montant payé indûment n'est jamais réclamé s'il est inférieur à 250 euros (seuil appliqué depuis mars 2008).

⁷² Service de médiation pour les pensions, Rapport annuel 1999, p. 78-82. Le Service de médiation des pensions a été créé par l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un service de médiation Pensions afin de servir d'intermédiaire entre le citoyen et les services de pensions.

**Tableau 9 – Conseil pour le paiement des prestations:
évolution du nombre de dossiers de sanctions**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de dossiers de sanctions	66	45	28	20	0	0

Source: conseil pour le paiement des prestations

Secteur public

Ce type d'organe n'existe pas dans le régime des pensions du secteur public. En l'absence de toute possibilité de renonciation, les prestations indûment payées doivent donc toujours être récupérées. Cette différence peut (une fois de plus) être une source d'incompréhension pour le pensionné, en particulier dans le cas des carrières mixtes (où la récupération d'un avantage de pension payé indûment est possible dans un régime mais ne l'est pas dans un autre). La disparité du financement des régimes⁷³ ne suffit pas à justifier cette différence de traitement.

4.4 Quels facteurs compliquent l'application correcte et rapide de la législation par les administrations ?

Le contrôle des limites autorisées en matière d'activité professionnelle après le départ à la pension n'est pas une sinécure pour l'administration. La difficulté de la tâche est encore renforcée par plusieurs éléments, liés à la réglementation et à l'organisation du contrôle, sur lesquels le SdPSP n'a aucune prise.

4.4.1 Complexité de la législation relative au cumul d'une pension de survie et d'un revenu de remplacement

Les pensions de survie peuvent être cumulées avec des indemnités d'origine belge ou étrangère octroyées pour cause de chômage complet involontaire, avec des indemnités de maladie ou d'invalidité, ou encore avec des indemnités complémentaires accordées dans le cadre d'une prépension conventionnelle⁷⁴. Une des restrictions apportées à cette règle est liée à la durée du cumul: le cumul n'est autorisé que pour une durée maximale de douze mois consécutifs ou non pour l'ensemble de la carrière; au-delà de ces douze mois, le cumul n'est plus possible et la pension de survie est suspendue, sauf si l'intéressé renonce à son revenu de remplacement.

Or, il est fréquent que le SdPSP ne prenne connaissance de ce que l'intéressé recommence à percevoir un revenu de remplacement – en continuant à épuiser la durée maximale autorisée de douze mois – que lorsque celui-ci en fait la déclaration spontanément⁷⁵, éventuellement dans le cadre de l'enquête annuelle. Si l'intéressé fait fi de l'obligation de déclaration, l'administration en charge des pen-

⁷³ En principe, la charge des pensions de retraite du secteur public incombe au Trésor, alors que, dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants, les pensions de retraite sont financées par les cotisations patronales et personnelles. Cependant, dans la pratique, le Trésor est également amené à compenser le déficit enregistré dans ces régimes. Par ailleurs, les pensions de survie des pouvoirs publics sont effectivement financées par des retenues appliquées sur les traitements des fonctionnaires.

⁷⁴ Voir le point 3.1.2.

⁷⁵ L'intéressé y est d'ailleurs légalement obligé.

sions ne peut compter sur une « procédure de clignotants » structurée. Des données informatiques ne sont même pas recoupées avec une sélection (limitée) de titulaires qui ont renoncé précédemment à leur revenu de remplacement (en conservant néanmoins une « réserve » de mois leur permettant de prétendre au bénéfice de la Grapa) et qui pourraient être interrogés régulièrement.

L'administrateur général du SdPSP reconnaît que la réglementation actuelle en matière de cumul d'une pension de survie et d'un revenu de remplacement est particulièrement complexe. Il qualifie ce volet de la réglementation de *« certainement bien intentionné, mais une mesure pour ainsi dire pratiquement inapplicable, où tant l'intéressé et l'institution de pension que les institutions qui octroient les revenus de remplacement s'engagent dans une procédure administrative conflictuelle avec une grande insécurité juridique pour conséquence. Le SdPSP est demandeur d'une suppression totale ou d'une révision de cette réglementation »*.

4.4.2 Contrôle tardif imputable à l'interprétation de la législation relative au pécule de vacances

Le délai raisonnable dans lequel le contrôle des revenus découlant d'une activité professionnelle devrait être pratiqué est régulièrement dépassé. Les revenus doivent être évalués par année civile, alors que les contrôles ne sont souvent clôturés qu'à la fin de l'année suivante.

Un des principaux obstacles à la ponctualité des contrôles est le mode d'imputation du pécule de vacances lié à l'exercice d'une activité professionnelle : en vertu d'une nouvelle interprétation de la réglementation en matière de cumuls, le pécule de vacances est additionné aux revenus de l'année à laquelle il se rapporte⁷⁶ et non (plus) aux revenus de l'année au cours de laquelle il a été payé.

De ce fait, les services de pensions se voient contraints de reporter leurs contrôles. Le pécule de vacances étant généralement payé en mai, le contrôle des revenus de l'année précédente ne peut débuter, au plus tôt, qu'en juin. En effet, pour pouvoir vérifier le cumul, les services de pensions ont besoin d'une attestation de l'employeur mentionnant tous les revenus perçus en raison de l'activité professionnelle durant l'année civile précédente, parmi lesquels, donc, également le pécule de vacances qui a été payé durant l'année du contrôle.

Il s'agit d'une opération administrative de grande envergure, si bien que les services de pensions ne parviennent pas, en raison de la période des congés de juillet et août, à boucler les contrôles dans un délai acceptable. En décembre, soit un an révolu après l'exercice de l'activité professionnelle, il reste encore des contrôles pendants. Le délai d'instruction raisonnable est donc clairement dépassé pour ces dossiers.

⁷⁶ Le pécule de vacances payé au cours de l'année X est donc ajouté aux revenus de l'année X-1.

4.4.3 Décision uniforme en cas de pensions multiples dans des régimes différents

Les collaborateurs du SdPSP voient à juste titre dans le manque de concertation entre les différents organismes de pensions une occasion manquée: dans le cas des carrières mixtes, la vérification que le SdPSP et l'ONP effectuent, chacun de leur côté, pour s'assurer que la réglementation en matière de cumuls est bien respectée, donne lieu à une redondance de travail. La perte de temps qui en découle est une source d'irritation, tant pour les fonctionnaires que pour les pensionnés. Tous les formulaires de cumul sont rassemblés, envoyés et contrôlés deux fois (respectivement par le SdPSP et par l'ONP). Pour les pensionnés, cette approche est tout particulièrement déconcertante. Le paysage belge des pensions comptant par ailleurs un nombre appréciable d'autres «services de pensions», la confusion sera plus importante encore dans certains dossiers complexes⁷⁷.

En revanche, la situation à l'ONP et à l'Inasti peut servir de modèle: dans le cadre des carrières mixtes, ces services de pensions travaillent en étroite collaboration, du fait notamment que l'ONP est l'instance qui assure le paiement des pensions tant des travailleurs salariés que des indépendants.

Si, après avoir examiné le cumul d'une pension d'indépendant avec des revenus perçus en tant qu'indépendant, l'Inasti conclut à la nécessité de réduire ou de suspendre la pension, la procédure standardisée implique que l'ONP (en tant qu'organisme de paiement) répercute immédiatement l'impact des revenus perçus en tant qu'indépendant sur la pension de salarié.

Si l'ONP (en tant que service d'attribution) prend une décision dans un dossier de cumul impliquant une carrière mixte de salarié et d'indépendant, cette décision est toujours soumise à l'Inasti afin que celui-ci vérifie l'incidence de la carrière d'indépendant sur la pension.

4.4.4 Décisions erronées ou tardives imputables au manque d'expertise de l'administration des pensions en charge du contrôle

Le contrôle des cumuls, a fortiori pour un certain nombre de dossiers très spécifiques, devrait s'opérer, de préférence, par ou en collaboration avec le service de pension «spécialiste» de l'activité concernée: le SdPSP est le plus au fait de toutes les spécificités de la carrière du fonctionnaire, comme l'ONP et l'Inasti le sont également, chacun en ce qui le concerne, pour ce qui touche à l'activité salariée et à l'activité indépendante.

Dans ce domaine également, l'approche de l'ONP et de l'Inasti peut être considérée comme un exemple de «bonnes pratiques»: l'Inasti examine les cumuls avec un revenu d'indépendant et l'ONP en fait de même pour les cumuls avec un revenu salarié. Le SdPSP pourrait, lui aussi, confier à l'Inasti le contrôle de la législation en matière de cumuls pour les fonctionnaires pensionnés qui exercent une activité indépendante. Cette mesure devrait contribuer à harmoniser les contrôles pratiqués par les différents services de pensions.

⁷⁷ Ainsi, un nombre non négligeable d'agents du secteur public sont assujettis à des régimes de pensions spécifiques. Parmi eux figurent les membres du personnel des communes, des CPAS et des intercommunales qui sont affiliés à l'ONSS-APL ou disposent de leur propre régime de pensions, les membres du personnel d'organismes d'intérêt public qui disposent de leur propre régime de pensions, etc. (voir également le point 2.2.1).

Dans sa réponse, l'administrateur général de l'ONP souligne encore une fois qu'il est favorable à une réglementation qui confierait l'examen de l'activité concernée à une institution « spécialisée ». Concrètement, il souhaite une réglementation où l'activité comme salarié est examinée par l'ONP, l'activité comme indépendant par l'Inasti et l'activité comme fonctionnaire ou titulaire d'un mandat politique par le SdPSP.

Sous l'impulsion du Service de médiation pour les pensions⁷⁸, le SdPSP a également franchi un premier pas dans cette direction : en vertu d'un accord récemment conclu entre l'institution et l'Inasti, l'avis de ce dernier sera dorénavant sollicité au sujet de questions de principe portant sur le contrôle des activités professionnelles de travailleur indépendant (y compris les artistes ayant opté pour le statut d'indépendant) exercées par des fonctionnaires pensionnés.

Le ministre envisage de réformer le contrôle administratif sur le travail autorisé. Il partage le point de vue de la Cour des comptes selon lequel, à l'avenir, le contrôle devrait être exercé par l'institution compétente pour la nature de l'activité autorisée plutôt que celle compétente pour la nature de la pension. Le ministre espère pouvoir réaliser cette réforme simultanément à la mise en œuvre du « paiement unique »⁷⁹ ou peu après.

4.5 Quels facteurs compliquent l'estimation de cumul par le pensionné lui-même ?

Souvent, les pensionnés ne parviennent pas, en dépit de la qualité et de la quantité des informations qui leur sont fournies, à estimer avec précision leur revenu final. La réglementation actuelle contient en effet quelques points problématiques qui entravent la réalisation d'une estimation correcte⁸⁰.

4.5.1 Fixation tardive des limites annuelles

La fixation des limites annuelles en matière de travail autorisé revêt une grande importance pour les pensionnés qui exercent encore une activité professionnelle. En dépassant les limites annuelles, ils courent le risque de perdre leur principale source de revenus, en l'occurrence leur pension. Dans la pratique, il arrive, à maintes reprises, que des pensionnés réduisent leur activité professionnelle lors d'une indexation de salaire, d'une augmentation de leur pécule de vacances ou d'une promotion, par exemple, alors qu'il apparaît ultérieurement que cette diminution n'était pas nécessaire compte tenu du relèvement rétroactif des plafonds de revenus.

⁷⁸ Service de médiation pour les pensions, Rapport annuel 2008, p. 128-131.

⁷⁹ Dans le courant de 2011, l'ONP devrait également assurer le paiement des pensions publiques, en plus de celui des pensions des salariés et des indépendants. Actuellement, les pensions publiques sont payées par le SCDF. En cas de pluralité de pensions de divers régimes, ce « paiement unique » pourrait permettre d'éviter certaines difficultés. Un projet de loi a été déposé qui crée le cadre légal de ce paiement unique (DOC 52-2423/001, articles 125 à 127).

⁸⁰ Ces facteurs sont, en partie, les mêmes que ceux qui compliquent le contrôle de la réglementation par l'administration (voir point 4.4), ce qui accroît encore davantage l'urgence d'une solution législative.

Ainsi, les plafonds applicables au secteur public pour l'année 2008 ont été fixés par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2008 et publiés le 6 octobre 2008. Pour l'année 2007, l'opération a eu lieu respectivement le 26 juillet 2007 et le 14 août 2007. À l'évidence, aucune augmentation n'est prévue pour 2009, mais rien n'a encore été communiqué à ce sujet. Cette situation engendre chez les pensionnés une incertitude excessive quant au montant de leur revenu disponible.

Le SdPSP essaie de compenser quelque peu la fixation tardive des limites autorisées en prenant en considération les « nouveaux plafonds » à partir du moment où le conseil des ministres a décidé de relever les montants, c'est-à-dire bien avant que ceux-ci soient formellement fixés. L'ONP, par contre, s'en tient à la réglementation en vigueur et n'applique les nouveaux montants qu'une fois publiés au *Moniteur belge*, ce qui constitue, d'un point de vue strictement juridique, la seule démarche correcte.

L'administrateur général du SdPSP signale que l'application proactive des limites annuelles par son administration sur la base d'une décision du conseil des ministres, sans attendre la parution au *Moniteur*, va uniquement dans l'intérêt des personnes concernées et en sachant que la décision prise sera rapidement coulée dans la loi.

Commentaire de
l'administration

La Cour des comptes est d'avis que les responsables politiques doivent fixer les limites annuelles durant l'année qui précède celle où elles seront applicables ou, au plus tard, dans le courant des premiers mois de cette année. Une indexation automatique (annuelle) de tous les plafonds pourrait offrir une solution.

4.5.2 Influence du pécule de vacances sur le revenu annuel

La (nouvelle) interprétation de la réglementation, en vertu de laquelle le pécule de vacances doit être additionné aux revenus de l'année qui précède celle de leur paiement⁸¹, constitue une difficulté supplémentaire pour les pensionnés dans leur calcul d'une estimation la plus exacte possible du revenu découlant de leurs activités, et elle peut ruiner leurs efforts pour rester dans les limites des plafonds autorisés.

4.5.3 Retard dans le contrôle du revenu autorisé

Le respect des dispositions applicables en matière de cumuls n'est pas systématiquement contrôlé dans un délai raisonnable. Le contrôle d'un cumul au cours de l'année X ne pouvant débuter qu'à partir du mois de juin de l'année X+1, son résultat final n'est connu qu'à la fin de l'année X+1. Pendant ce temps, le pensionné reste dans l'incertitude quant au montant de son revenu « définitif » disponible.

⁸¹ Voir le point 4.4.2.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

Le SdPSP ne s'assure du respect de la législation en matière de cumuls que si le pensionné déclare lui-même un revenu découlant d'une activité professionnelle ou un revenu de remplacement. Le manque de contrôle est d'autant plus regrettable que certaines formes de cumul⁸² ne doivent pas être déclarées.

Néanmoins, il est parfaitement possible, par un échange d'informations avec Cimire/Sigedis, de détecter les pensionnés qui perçoivent un revenu salarié, un procédé que l'ONP applique déjà depuis 2006 dans le cadre de ses contrôles. D'ailleurs, si l'obligation de déclaration a été supprimée pour les pensionnés de plus de 65 ans, c'est précisément parce que la banque de données de Cimire permettait, par un échange automatique de données, de réaliser des contrôles.

La Cour des comptes recommande, dès lors, que le SdPSP développe de toute urgence un contrôle structuré des cumuls, pour l'ensemble des pensionnés, quelle que soit la nature de leur cumul. L'utilisation de la banque de données de Cimire/Sigedis semble constituer, à cet égard, un premier pas logique en ce sens.

Le non-respect de l'obligation de déclaration entraîne rarement, pour ne pas dire jamais, l'application des sanctions prévues par la loi, que ce soit à l'encontre du pensionné ou de l'employeur. Étant donné que le SdPSP fonde la quasi-totalité de ses contrôles sur la déclaration de cumul, la Cour des comptes insiste sur le respect strict des dispositions légales en la matière.

La Cour des comptes constate que la législation relative au cumul des pensions du secteur public (au sens large) diffère, sur un certain nombre de points, de la réglementation applicable aux deux autres régimes de pensions importants (travailleurs salariés et indépendants), sans qu'une telle différence puisse se justifier objectivement. Il arrive régulièrement que le cumul d'une pension et d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement soit autorisé dans un régime mais ne le soit pas dans un autre, ce qui cause de nombreux problèmes, surtout dans le cas des carrières mixtes. Étant donné que cette situation ralentit l'instruction administrative des dossiers et suscite une incompréhension bien légitime parmi les pensionnés, il convient d'harmoniser complètement les différentes réglementations en matière de cumuls dans les plus brefs délais.

Enfin, la Cour des comptes souligne que le contrôle des cumuls est contrarié par plusieurs éléments, liés à la réglementation et à l'organisation même du contrôle, sur lesquels le SdPSP n'a aucune prise. En outre, certains de ces facteurs rendent particulièrement difficile pour le pensionné l'estimation correcte de l'impact de son activité professionnelle sur sa pension. Ainsi, la Cour des comptes constate ce qui suit.

- La réglementation relative au cumul d'une pension de survie et d'un revenu de remplacement est tellement complexe qu'il est pour ainsi dire impossible de contrôler si elle est correctement appliquée.
- Eu égard aux modalités d'imputation du pécule de vacances sur le revenu professionnel, le contrôle des revenus découlant d'une activité professionnelle ne peut être clôturé dans un délai raisonnable et le pensionné éprouve de grandes difficultés à estimer le plus exactement possible le revenu total lié à son activité.

⁸² Par exemple, le cumul avec un mandat politique ou administratif.

- La fixation tardive des limites annuelles en matière de travail autorisé crée une insécurité juridique et empêche le pensionné de connaître le montant de son revenu disponible.
- L'absence de concertation entre les différents organismes de pensions, plus particulièrement entre le SdPSP, d'une part, et l'ONP et l'Inasti, d'autre part, entraîne des doubles emplois au niveau des tâches, une perte de temps et un manque d'uniformité dans l'application de la réglementation en matière de cumuls.
- L'expertise que chaque organisme de pension a acquise dans son propre secteur n'est pas suffisamment exploitée, en ce sens que le contrôle de l'activité concernée n'est pas opéré par ou en collaboration avec le service de pension « spécialisé » en la matière.

La Cour des comptes considère que ces obstacles rencontrés au niveau de la réglementation et de l'organisation du contrôle des cumuls doivent être levés aussi rapidement que possible.

Annexe

Réponse du ministre en charge des Pensions (traduction)

Le Ministre des Pensions et des Grandes villes

M. le Premier Président
du collège de la Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 23 mars 2010

Concerne: Audit du cumul d'une pension du secteur public et d'un revenu professionnel ou de remplacement.

Monsieur le Premier Président,

En réponse à votre demande de réaction de ma part au sujet des conclusions et recommandations du projet de rapport relatif au cumul d'une pension du secteur public et d'un revenu professionnel ou de remplacement, j'ai le plaisir de vous communiquer ce qui suit.

Quelques adaptations techniques s'imposent afin de rendre plus simple et plus transparent le contrôle de ces cumuls pour toutes les parties intéressées. Ces adaptations viseront également une harmonisation très poussée entre les divers régimes.

Actuellement, le SdPSP contrôle le travail autorisé des fonctionnaires pensionnés qui exercent une activité de salarié ou d'indépendant, ainsi que les fonctionnaires pensionnés qui exercent un mandat ou une profession artistique ou scientifique.

Une telle pratique ne me semble pas logique. L'Office national des pensions est en effet bien mieux placé pour effectuer le contrôle des activités autorisées en qualité de salarié, étant donné que cette institution dispose de l'outil par excellence: le compte individuel.

J'envisage dès lors de réformer le contrôle administratif sur le travail autorisé. À l'avenir, le contrôle doit être exercé par l'institution qui a la nature de l'activité autorisée pour compétence et non plus l'institution qui a la nature de la pension pour compétence.

J'espère pouvoir réaliser cette réforme simultanément à la mise en œuvre du paiement unique, ou peu après, système par lequel l'ONP, à la demande du SdPSP, assurera le paiement des avantages actuellement versés par le SCDF.

Vos remarques quant à la législation trop complexe et aux différences qui existent entre les divers régimes de pension sont entièrement fondées. J'ai, à l'époque, créé un groupe de travail mixte qui a conclu dans le même sens. Ce groupe de travail, composé de représentants des trois grandes administrations des pensions, m'a signalé dans son rapport les difficultés et anomalies de la législation en matière de cumul d'une pension et d'un revenu provenant d'une activité professionnelle ou d'un revenu de remplacement. Il a formulé un certain nombre de propositions de simplification et d'harmonisation des règles de cumul, qui sont pour l'instant examinées par mes collaborateurs quant à leur faisabilité et, plus particulièrement, à l'impact budgétaire que de telles mesures pourraient engendrer.

J'espère proposer bientôt quelques mesures très concrètes qui représenteront une amélioration et une simplification pour toutes les parties, et surtout pour les pensionnés.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma considération distinguée,

Michel Daerden

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2010/1128/11
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be