

L'informatisation

Alors que par le passé, la pension était calculée manuellement par un fonctionnaire, on constate que, de plus en plus, le calcul et le paiement des pensions sont automatisés.

Comme cela a déjà été écrit dans les précédents Rapports annuels, cette automatisation présente de nombreux avantages : des gains d'efficacité peuvent souvent être enregistrés, l'ordinateur a l'avantage d'être plus précis dans ses calculs qu'un être humain, et les fonctionnaires qui effectuaient ces calculs manuels peuvent être affectés à répondre au nombre croissant de questions des citoyens.

D'autre part, il convient de noter que, compte tenu de la complexité de la législation sur les pensions et, dans certains cas, de la concomitance de certains faits, des situations très exceptionnelles et presque imprévisibles peuvent se présenter qui ne sont donc pas prévues dans le programme informatique. Dans ces situations exceptionnelles, cela conduit à une décision incorrecte.

La découverte de ces imperfections dans les programmes informatiques exige une connaissance très approfondie de la législation sur les pensions et une compréhension de la logique et des algorithmes des programmes de calcul. Face à ce nouveau développement, le Service de médiation pensions s'est donc spécialisé dans la détection d'éventuelles erreurs ou imperfections dans les programmes informatiques.

Cette année encore, l'Ombudsman a constaté que le SFP n'a pas pu, à plusieurs reprises, détecter ces incomplétudes de programmation – qui sont souvent liées au caractère exceptionnel de la situation – et cela même suite à un signalement par le pensionné arguant que la décision prise était incorrecte. Le Service de médiation pour les pensions est parvenu à le faire. Comme dans les Rapports annuels précédents, voici à nouveau quelques exemples rencontrés cette année.

Premier exemple : selon la législation, la pension de survie doit être suspendue lorsque le conjoint survivant se remarie. Toutefois, cette suspension prend fin au décès ou à la dissolution du mariage avec le nouveau conjoint (seulement pour les pensions salariés et indépendants). Pour la réactivation du paiement de la pension de survie du premier conjoint (lorsque celle-ci est plus avantageuse qu'une pension de survie du nouveau conjoint : en effet, c'est la pension de survie la plus avantageuse qui est accordée, soit la pension de survie du premier conjoint, soit celle du second conjoint) après la dissolution du second mariage, le SFP exige, à tort, une nouvelle demande de pension. C'est également, à tort, que la pension de survie n'a été payée qu'à partir du mois suivant la nouvelle demande de pension. Suite à l'intervention du Médiateur, le SFP ne subordonne plus cette réactivation à l'obligation d'introduire une demande puisque, selon l'interprétation des dispositions légales, le droit à la pension de survie est seulement suspendu et non pas supprimé à partir du mois suivant la dissolution du nouveau mariage. Toutefois, le pensionné doit encore informer le service de pension car le programme informatique ne permet pas de mettre fin automatiquement à la suspension.

Le deuxième exemple concerne la manière dont est informatisé le contrôle par lequel le SFP vérifie si les revenus d'une activité professionnelle d'un retraité dépassent ou non la limite autorisée. Le système de contrôle actuel ne permet pas au SFP en l'occurrence de détecter automatiquement si des arriérés de salaire ont été payés. En effet, les arriérés de salaire ne doivent pas être pris en compte pour déterminer si le revenu professionnel dépasse ou non la limite légale autorisée. Lorsqu'une décision est prise sur la base d'un contrôle automatisé, l'Ombudsman plaide pour un maximum de transparence à l'égard du pensionné, notamment quant à la manière dont ce contrôle a lieu (par exemple sur la base des déclarations Dmfa, et non sur la base des données fiscales) et aux éventuelles imperfections de cette procédure de contrôle.

Le troisième exemple concerne la bonne utilisation des données demandées à un autre service public. Il s'agit d'une plainte dans laquelle la demande de versement d'une pension sur un compte bancaire a été refusée parce que la procédure de vérification automatique a montré que les données d'identité de la personne concernée ne correspondaient pas à celles du titulaire du compte bancaire. L'enquête du Médiateur pour les pensions a révélé que l'intéressé avait effectivement demandé que la pension soit versée sur un compte bancaire dont il était le propriétaire. Les données utilisées dans le cadre de la procédure de vérification de l'identité de la personne, qui selon la procédure de vérification devraient être identiques, se sont avérées inexactes. Par exemple, la date de naissance dont disposait le Service fédéral des pensions (« date de naissance administrative ») n'était pas la même que la date de naissance dont disposait la banque par l'intermédiaire de la commune (« date de naissance déclarée »). Dans ce type de cas, il devrait être possible de s'écarter de la procédure de contrôle standard si cela entraîne des effets indésirables. Le service de pensions doit être conscient de ce que les données disponibles et leur utilisation ne sont qu'un outil et un matériau intervenant dans un processus. Il est de fait possible que des situations se présentent qui ne correspondent pas aux systèmes de détection mis en place. Si un retraité signale un tel problème dans l'échange de données, le service de pension doit l'écouter et chercher lui-même une solution.

Exemple 1 : La programmation de la suspension d'une pension de survie

DOSSIER 34717

Les faits

Mme Widar, une veuve de 50 ans, décrit son problème de pension : « Lorsque j'ai épousé mon second mari, M. Antoine, fin 2008, j'ai perdu la pension de veuve de mon premier mari, M. Lepoint, ce qui était parfaitement normal. Mais lorsque mon second mari est décédé en 2015, j'ai contacté le SFP pour récupérer ma première pension de veuve et elle m'a été refusée car je n'étais pas assez âgée (47 ans et 6 mois). En 2020, un travailleur social m'a conseillé de faire une demande et j'ai ainsi obtenu la pension de survie. Mais sans les arriérés. On m'a dit que j'y avais droit. Pouvez-vous m'aider à les obtenir ? »

Commentaires

Après avoir consulté ce dossier de pension, le Médiateur pour les Pensions fait les observations suivantes.

Après le décès de son premier mari, Mme Widar a obtenu le paiement d'une pension de survie entre 2001 et 2008. En décembre 2008, elle s'est remariée avec M. Lepoint. En conséquence, sa pension de survie n'a plus été versée à partir du 1er janvier 2009.

M. Lepoint, quant à lui, est décédé en janvier 2015. Cependant, la pension de survie du premier mari est restée suspendue, selon le SFP, parce qu'il n'a pas été informé de ce décès via la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale. Toujours selon le SFP, au moment de la suspension de la première pension de survie, le flux électronique ne comportait pas d'information quant à la raison de cette suspension. De ce fait, le SFP n'a bien évidemment pas été informé du décès du second mari. De plus, en l'occurrence, au moment de son décès, le second mari n'était pas pensionné auprès de SFP.

En août 2016 et en octobre 2016, Mme Widar a contacté le SFP par téléphone pour vérifier si elle pouvait à nouveau prétendre à une pension de survie. Selon la plaignante, les informations qu'elle a reçues à cette occasion l'auraient découragée de demander une pension.

Après avoir repris contact avec le SFP au début de l'année 2020, Mme Widar a décidé le 25 février 2020, au vu des informations reçues à l'époque, d'introduire finalement une nouvelle demande de pension de survie auprès du SFP.

À la suite de cette demande, la pension de survie de son premier mariage a été remise en paiement à partir du 1er mars 2020. Ici, le SFP applique la règle générale sur la date de prise de cours de la pension, selon laquelle la pension commence à courir le premier jour du mois suivant le mois de la demande.

Toutefois, Mme Widar demande au SFP d'examiner la possibilité d'accorder à nouveau la pension de survie à partir du décès du second conjoint.

Le SFP refuse d'accorder un effet rétroactif puisqu'aucune demande n'a été introduite. Par ailleurs, le SFP indique que dans le dossier de pension électronique, en 2016, il n'est pas fait mention d'informations fournies de manière incorrecte par le SFP (ou du moins que le contraire ne peut être démontré). Ceci est confirmé le 19 juin 2020.

Un mois plus tard, la plaignante a contacté le Médiateur afin de faire examiner en détail les raisons du refus du droit à la rétroactivité.

Remarques

L'Ombudsman a lu attentivement la version néerlandophone de l'article 19 § 1 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés qui dispose que : « *Het genot van het overlevingspensioen wordt geschorst wanneer de langstlevende echtgenoot hertrouwt. (...)* ».

Selon le Médiateur, une suspension de la jouissance ne constitue pas une cessation du droit. Selon lui, le paiement de la pension de survie accordée pour le premier conjoint devrait être réactivé car cette pension de survie est plus élevée que la pension de survie accordée pour le second mariage. En effet, le dictionnaire juridique¹ définit le terme « suspension » comme suit : « cessation momentanée ». Le mot « jouissance » fait référence au « paiement » de la pension de survie.

La version francophone de ce même article 19, § 1er de l'arrêté royal n°50 est quant à elle formulée ainsi : « *La jouissance du droit à la pension est suspendue lorsque le conjoint survivant se remarie. (...)* » La question se pose donc de savoir comment les termes « *la jouissance du droit* » doivent être interprétés.

Selon le Médiateur, la pratique actuelle du SFP, quelle qu'elle soit, n'est donc pas conforme aux dispositions légales applicables : en exigeant que le pensionné introduise une demande de pension, le SFP ajoute une condition et considère qu'il n'est plus question de suspendre mais de mettre fin à la pension de survie. Dès lors, selon l'Ombudsman, la pension de survie ne devrait pas commencer à courir à partir du mois suivant la demande, mais, bien au contraire, devrait déjà être remise en paiement dès le mois suivant la dissolution du nouveau mariage.

En outre, l'article 20 de l'arrêté royal n° 50 stipule que : « *Le conjoint survivant qui a été uni par des mariages successifs à des travailleurs salariés appelés à bénéficier du présent arrêté, ne peut obtenir que la plus élevée des prestations de survie auxquelles il aurait droit.* » Toutefois, le second conjoint n'ayant jamais exercé d'activité professionnelle, aucune pension de survie ne peut lui être accordée.

L'Ombudsman a fait part au SFP de son analyse à propos de la suspension de la pension de survie.

Le SFP a répondu le 9 novembre 2020 :

« *Nous avons accepté que l'article 19 de l'arrêté royal 50 soit interprété en ce sens que le paiement de la pension de survie est suspendu (et non le droit à une pension), de sorte que le paiement peut ensuite être repris à partir du premier jour du mois suivant le décès du conjoint avec lequel le survivant s'est remarié.*

Sur cette base, l'exigence selon laquelle l'intéressée doit demander une pension de survie pour mettre fin à la suspension de son droit revient à ajouter une condition supplémentaire non prévue par notre réglementation.

Étant donné que, selon les informations dont nous disposons, [le second conjoint] n'exerçait pas d'activité professionnelle de salarié (ni comme indépendant, ni comme fonctionnaire), seul un contact concluant de l'intéressée est à même de nous informer du décès de son second conjoint et ainsi de mettre fin à la suspension de son droit à la pension de survie de son premier conjoint.

Il ressort de l'analyse du dossier que les informations relatives au décès [du second conjoint] ont été suffisamment établies dans la demande de pension de survie présentée par Mme Widar le 25 février 2020.

¹ www.larousse.fr.

En conséquence, Mme Widar pourra percevoir sa pension de survie à compter du 1er février 2015, c'est-à-dire dès le premier jour du mois suivant le décès du [second conjoint], toutes les autres conditions de paiement devant évidemment être vérifiées.

Une nouvelle décision sera portée à la connaissance de l'intéressée. ».

Conclusion

Suite à la médiation de l'Ombudsman, le SFP a revu sa position pour ce dossier. En outre, il a adapté en conséquence sa pratique administrative pour les cas similaires.

La nouvelle approche du SFP garantit que le droit à une pension de survie du chef du premier conjoint (après que ce droit ait été suspendu en raison d'un nouveau mariage avec un second conjoint) lors de la dissolution du mariage avec le second conjoint par divorce ou décès², et lorsque ce droit à pension de survie est supérieur à celui du chef du second conjoint, devrait pouvoir être rétabli sans qu'il soit nécessaire d'introduire une nouvelle demande.

Le 12 novembre 2020, le SFP a notifié à Mme Widar l'octroi d'une pension de survie d'un montant de 17.328,45 euros bruts par an avec effet au 1er février 2015.

Des arriérés de paiement d'un montant de 92.684,88 euros pour la période du 1er février 2015 au 29 février 2020 lui ont été versés vers le 23 décembre 2020.

Mme Widar a également perçu 21.729,38 euros d'intérêts légaux en application de la Charte de l'assuré social.

Il est important de noter que, compte tenu de la programmation actuelle, le SFP n'est pas automatiquement informé de la raison de la suspension de la pension de survie du premier conjoint décédé parce que rien n'est mentionné dans le flux qui provoque cette suspension. Ce type de dossiers ne pourrait être traité d'office que si le premier flux mentionnait bien la raison de la suspension.

Si la raison de la suspension est un remariage, le SFP doit créer une mention dans un flux lorsque le (second) conjoint décède d'une personne dont une/la précédente pension de survie a été suspendue. Tant que cette mention ne sera pas programmée et intégrée dans un flux, la seule solution serait que le conjoint survivant prenne lui-même contact avec le SFP afin de rouvrir son dossier.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman, le SFP a accepté de considérer que les termes « la suspension de la jouissance d'une pension de survie » doivent être interprétés dans le sens de « la suspension du paiement de la pension de survie ».

Toutefois, il reste nécessaire que le pensionné manifeste son intention d'obtenir la remise en paiement de sa pension de survie.

Toutefois, conformément à l'article 21 quater de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, l'obligation de signaler tout changement d'état civil a déjà été presque totalement supprimée depuis le 1er janvier 2006 puisque le pensionné est dispensé d'informer le SFP de tout changement des données d'identification du Registre national, à condition que ce changement ait été communiqué à l'administration communale compétente.

Étant donné que le SFP dispose d'un cadre légal pour utiliser les données contenues dans le Registre national par le biais de la Banque-Carrefour, il est recommandé, vu le principe du « only once », de recourir aux services du Registre national au lieu de demander les données concernées au pensionné.

En invoquant le besoin d'un signal de la part du pensionné, le SFP augmente en effet le risque de ne pas bénéficier de ses droits, fût-ce de manière temporaire voire, dans le pire des cas, de manière définitive. De fait, la notification du décès par le conjoint survivant exige qu'il connaisse bien ses droits.

Compte tenu de la complexité de la loi, ce n'est souvent pas le cas. Cela crée rapidement une inégalité entre les citoyens qui ont une meilleure connaissance de la législation sur les pensions et savent

² Dans le régime des fonctionnaires, la pension de survie du premier conjoint n'est rétablie qu'après le décès du deuxième conjoint.

comment faire valoir leurs droits, et ceux qui n'en ont pas, ce qui inclut certainement les membres les plus faibles de notre société.

L'objectif de la pension de survie, à savoir assurer un revenu de remplacement en cas de décès du conjoint, le revenu familial étant lui-même réduit du fait du décès, risque de ne pas être atteint dans certains cas (fût-ce temporairement).

Mais d'autre part, il convient de noter qu'une demande de pension introduite par le conjoint survivant - ou du moins une manifestation du conjoint survivant afin que le SFP puisse préciser qu'une telle demande de pension de survie est nécessaire - est indispensable dans certains cas pour épuiser tous les droits auxquels le pensionné peut prétendre.

En supposant que le second conjoint n'ait pas encore bénéficié d'une pension mais qu'il ait bien exercé une activité professionnelle permettant de bénéficier d'une pension de survie plus élevée que celle accordée sur la base de droits dus au premier conjoint, une demande de pension est toujours nécessaire au décès du second conjoint, selon la législation actuelle, afin d'obtenir cette pension de survie plus élevée.

Lorsque la pension de survie du second conjoint est plus avantageuse que celle du premier conjoint, mais que le second conjoint est déjà pensionné, dans ce cas, aucune demande n'est requise, et cette pension de survie plus favorable est automatiquement attribuée à partir du mois suivant le décès du second conjoint.

Pour le conjoint survivant, il n'est donc pas toujours évident de savoir quand une demande de pension est nécessaire après la suspension d'une pension de survie.

Dans ce contexte, l'Ombudsman invoque également l'avis du Conseil consultatif flamand du 1er octobre 2012³ qui indique que de nombreuses personnes âgées ne connaissent pas ou connaissent insuffisamment leurs droits. C'est pourquoi, selon cet avis, il convient d'opter pour un élargissement de l'octroi automatique des droits.

L'article 8 de la loi du 11 avril 1995 établissant la « Charte » de l'assuré social stipule que les prestations sociales doivent être accordées automatiquement chaque fois que cela est matériellement possible. Toutefois, le Roi doit déterminer ce qu'il faut entendre par « matériellement possible ».

Le Médiateur pour les Pensions demande donc au pouvoir exécutif de prévoir que l'examen d'office de la pension de survie la plus avantageuse en cas de décès du second conjoint soit attribuée au conjoint survivant, qu'il s'agisse d'un travailleur salarié, d'un travailleur indépendant ou d'un fonctionnaire, lorsqu'un conjoint survivant peut prétendre à une pension de survie auprès de plusieurs bénéficiaires.

En ce qui concerne la question de la date de prise de cours de cette pension, l'Ombudsman renvoie à son analyse dans le Rapport annuel 2015 à la page 82. Il y posait la question de savoir si la date de début de la pension de survie d'une personne qui travaillait encore au jour du décès ne devrait pas dépendre du régime dans lequel il travaillait au jour de son décès.

Désormais, la date de prise de cours de la pension de survie dans le secteur public pour une personne décédée qui était encore en activité le jour du décès est le premier jour du mois suivant le décès (le traitement du fonctionnaire lui est encore payé pour le mois du décès).

La date de prise de cours de la pension de survie pour une personne décédée qui travaillait encore comme indépendant ou comme salarié est le premier jour du mois du décès (puisque'elle ne génère plus de revenus après son décès).

Ainsi, un problème se pose en cas de décès pendant une période d'activité en qualité de travailleur salarié ou indépendant entamée sur la fin après une longue carrière auprès d'une autorité publique : dans ce cas, le conjoint survivant ne peut obtenir pour le mois du décès qu'une pension de survie, à la hauteur de la courte carrière du défunt dans ce dernier régime.

3 Voir <https://docplayer.nl/13333857-Vlaamse-ouderenraad-advies-2010-2-armoede-bij-ouderen-vlaamse-ouderenraad-vzw-1-oktober-2010-koloniens-traat-18-24-bus-7-1000-brussel.html> p.4.

Exemple 2 : Travailler en complément d'une pension : contrôle automatisé sur la base de la déclaration Dmfa : appel à renseigner la manière dont le contrôle est effectué ainsi que les imperfections éventuelles du contrôle automatisé

DOSSIER 35598

Ce dossier, dont les faits ainsi qu'une analyse de la manière d'agir lors de la notification d'une dette de pension se trouvent dans le Chapitre « Indus », montre que la manière dont est informatisé ce contrôle du dépassement ou non de la limite autorisée par les revenus d'une activité professionnelle d'un pensionné ne permet pas au SFP de détecter automatiquement si des arriérés de salaire ont été payés. En effet, les arriérés de salaire ne sont pas pris en compte pour vérifier si le revenu professionnel dépasse ou non la limite légale autorisée.

Dans le cas d'un contrôle d'une activité professionnelle autorisée, le Service fédéral des pensions utilise les données d'un autre service public : la déclaration Dmfa introduite auprès de l'Office national de sécurité sociale. Cela en améliore l'efficacité.

Ceci débouche également dans la plupart des cas sur un meilleur service (notamment via un contrôle plus rapide du dépassement des montants limites autorisés) de sorte que le pensionné est informé plus rapidement en cas de dépassement et peut prendre les mesures nécessaires pour réduire ses revenus professionnels à l'avenir afin qu'ils ne dépassent plus la limite autorisée.

En outre, la procédure évite à la plupart des pensionnés de devoir encore procéder à une déclaration de cette activité.

Or, dans ce cas, le pensionné est victime du fait que, pour certaines situations exceptionnelles (arriérés de salaire), le flux informatique créé par le service de pension vers la déclaration Dmfa ne permet pas d'établir que des arriérés de salaires ont été payés et que ceux-ci dès lors ne peuvent pas être pris en compte.

Afin d'éviter que le pensionné ne soit victime d'un processus décisionnel hautement automatisé, le service de pension doit soigneusement définir la finalité de l'utilisation des données collectées par d'autres organismes publics : par exemple, il doit être clairement établi au préalable dans quelles situations les données utilisées peuvent ou non être utiles.

Il ressort de l'instruction 378 du 3 juillet 2013 que le Service fédéral des pensions a fait cette démarche et est donc conscient que les arriérés de primes, de traitements et de salaires ne peuvent pas être identifiés automatiquement. Dans cette note, le SFP conclut donc que la charge de la preuve en la matière incombe au pensionné.

En bref, face à cette lacune du système, c'est au pensionné à prouver qu'il a raison.

Tout le monde n'est pas capable de le faire. Certainement pas les groupes les plus vulnérables de notre société.

Le plus gros problème est que les retraités ne sont pas conscients de cette lacune en matière de contrôle. Afin de remédier à cette situation, le Médiateur pour les pensions appelle à la transparence en matière de contrôle informatisé. Seule la transparence peut contribuer à garantir les droits des retraités. De cette façon, la création d'une « boîte noire » dont on ignorerait le fonctionnement interne est évitée.

Le Médiateur pour les Pensions plaide donc pour que les services de pension mentionnent la manière dont le contrôle a lieu (en l'occurrence sur la base de la déclaration Dmfa au lieu des données fiscales) ainsi qu'une mention des imperfections dans la procédure de contrôle.

Cet appel du Médiateur pour les pensions est conforme à une déclaration du 17 mars 2021 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les risques de la prise de décision informatisée en matière de sécurité sociale⁴. Nous citons cette déclaration :

⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1cb9a.

« Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, lors de sa 129e Session (Helsinki, 17 mai 2019), a reconnu une fois de plus l'importance des droits sociaux sur tout le continent. Cela reste d'autant plus pertinent dans les circonstances actuelles, lorsque les droits sociaux deviennent affectés par l'utilisation des systèmes de prise de décision déployés par les autorités publiques et reposant sur l'intelligence artificielle (IA) ou l'apprentissage automatique.

Les systèmes de prise de décision assistés par ordinateur ou reposant sur l'IA peuvent offrir des avantages, sous la forme d'un service amélioré et plus rapide pour les individus. Ces systèmes peuvent également réduire les coûts administratifs, accroître la transparence, aider à la détection des anomalies ou des fraudes et réduire le risque de corruption. Toutefois, la technologie peut intégrer un « code » sur lequel il est possible de s'appuyer pour prendre des décisions qui, en fonction de ses caractéristiques ou de ses processus d'entraînement, pourraient être susceptibles de réduire les droits et avantages des personnes, ou de les en priver à tort, empiétant ainsi sur la jouissance de leurs droits sociaux humains. Si l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique présentent des avantages pour le système, il faut s'assurer que les applications publiques sont équitables et que les valeurs éthiques sont appliquées pour tous sans causer de disparité en matière de cohésion sociale.

Un développement non réglementé de ces systèmes de prise de décision assistée par ordinateur ou automatisée, associé à un manque de transparence et à un contrôle public insuffisant dans le cadre de leur utilisation par l'administration des services sociaux, constitue des risques. De tels systèmes peuvent, s'ils ne sont pas développés et utilisés conformément aux principes de transparence et de sécurité juridique, amplifier les préjugés et accroître les risques. Cela peut entraîner un impact négatif plus grand pour les membres de la communauté qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Dans ces circonstances, ils peuvent reproduire des schémas de discrimination bien ancrés, y compris à l'égard des femmes, et peuvent affecter les personnes occupant des emplois peu qualifiés et mal rémunérés.

Des décisions automatisées biaisées et/ou erronées peuvent entraîner un dénuement immédiat, une extrême pauvreté ou même la perte de logement, et ainsi causer un préjudice, grave ou irréparable, aux personnes concernées. »

En conclusion de cette déclaration, le Comité des Ministres attire donc l'attention des Etats membres sur deux points importants :

- Premièrement : « la nécessité de veiller à ce que les systèmes de prise de décision assistée par ordinateur ou reposant sur l'IA soient développés et mis en œuvre conformément aux principes de sécurité juridique, de légalité, de qualité des données, de non-discrimination, et de transparence »,
- et deuxièmement : « une approche proactive visant à garantir que les personnes concernées par des décisions assistées par ordinateur ou reposant sur l'IA dans le domaine des services sociaux, en particulier les personnes en situation d'extrême pauvreté ou de vulnérabilité, puissent effectivement faire valoir leurs droits et demander réparation. À cet égard, une explication adaptée au contexte et au public spécifiques devra être fournie aux personnes concernées. Cette explication devrait au moins fournir les éléments nécessaires pour permettre à une personne de comprendre et de contester une décision qui a été informée ou prise par un système d'IA et qui affecte sa situation juridique ou sa vie de manière substantielle ».

Exemple 3 : Utilisation correcte de données demandées à un autre service public

DOSSIER 35463

Les faits

Le 6 avril 2021, Mme El Morabet se plaint auprès du Médiateur pour les Pensions du fonctionnement du Service fédéral des Pensions : plus précisément, du non-traitement de sa demande de paiement sur un compte courant belge. Elle le formule comme suit : « C'est une situation étrange, j'ai un compte courant à mon nom personnel mais le Service fédéral des Pensions refuse d'accepter ma demande de paiement sur ce compte ».

Elle précise que cela est apparemment dû à la différence entre la date de naissance figurant sur sa carte d'identité et la date prise en compte par le Service fédéral des Pensions.

Elle a déjà essayé par différents canaux (institution financière, administration communale, etc...) de faire rectifier cette situation, sans résultat positif toutefois.

Elle indique que cette plainte auprès du Service de médiation pour les Pensions est son dernier recours et demande l'aide du Médiateur.

Commentaires

La pratique du SFP concernant une demande de transfert vers un compte courant est entièrement automatisée et se déroule comme suit.

Lorsqu'un pensionné demande au SFP de payer sa pension sur son compte courant, le SFP envoie une demande automatisée au siège central de la banque concernée pour confirmer que le numéro de compte est bien ouvert au nom du pensionné.

La banque concernée se base alors sur la lecture de la carte d'identité qui a été utilisée pour ouvrir le compte courant. Si les données personnelles ne correspondent pas à celles détenues par le SFP, la demande est également rejetée automatiquement par la banque.

C'est ce qui s'est passé dans la situation de Mme El Morabet.

La raison en est que les données dont dispose l'institution financière en question, proviennent de la lecture de la carte d'identité de Mme El Morabet (qui reprend la date de naissance enregistrée par la commune) (1er janvier 1944), et ne sont pas identiques à celles utilisées par le Service fédéral des Pensions, à savoir la date de naissance administrative (1er juillet 1944).

La loi sur les pensions⁵ prévoit expressément que « *L'Office national des Pensions (lire : le Service fédéral des Pensions) est tenu de s'adresser au Registre national des personnes physiques pour obtenir les informations visées à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ou lorsqu'il vérifie l'exactitude de ces informations. Le recours à une autre source n'est autorisé que dans la mesure où les informations nécessaires ne peuvent pas être obtenues auprès du Registre national. Les informations visées à l'alinéa 1er, obtenues auprès du Registre national des personnes physiques et consignées sur une fiche d'identification versée au dossier, font foi jusqu'à preuve du contraire.*

Lorsque la preuve du contraire, visée à l'alinéa 1er, est admise par l'Office national (lire : le Service fédéral des Pensions), celui-ci communique le contenu des informations ainsi acceptées, à titre de renseignement, au Registre national des personnes physiques en y joignant les documents justificatifs ».

Dans le Registre national, cependant, seule l'année de naissance est connue et enregistrée ; le jour et le mois de naissance ne le sont pas.

Toutefois, une note de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale adressée au Collège des Administrateurs-généralistes des institutions publiques de sécurité sociale - et donc aussi au Service fédéral des pensions - suggère ce qui suit dans de tels cas : « *Si au moins l'année de naissance peut être démontrée, la commune peut, à la demande de l'intéressé, enregistrer cette date de naissance « déclarée » sans qu'elle soit prise en compte pour la détermination de la structure du numéro national attribué. Selon les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, de l'AR du 3 avril 1984 relatif à la composition du numéro d'identification des personnes inscrites au Registre national des personnes physiques, dans ces cas, les six premières positions contiendront l'année de naissance et quatre « zéros ».*

Le deuxième paragraphe du même article stipule en outre que, lorsque les possibilités du numéro d'ordre sont épuisées, le sixième chiffre de la date de naissance sera augmenté d'une unité lors du nouvel enregistrement, et en même temps l'enregistrement dans le numéro d'ordre recommencera à son début.

Pour une gestion correcte de leurs dossiers, comme la détermination du début et de la fin des droits, des périodes de paiement, etc ..., la plupart des institutions de sécurité sociale ont besoin d'une date de naissance complète.

⁵ Art. 19 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, M. B. 16 janvier 1968, tel que modifié par l'article 1 de l'Arrêté Royal du 8 août 1997.

Pour les numéros de registre national dont la structure est incomplète, et éventuellement pour les numéros du registre bis, des dates de naissance fictives sont utilisées, telles que le 1er janvier, le 30 juin ou le 1er juillet. Il existe donc une demande claire au sein de ces institutions pour l'utilisation d'une date uniforme, ce qui, à l'avenir, empêcherait les citoyens d'être désavantagés par l'utilisation aléatoire d'une date de naissance fictive par différentes administrations. Toutefois, afin d'éviter l'enregistrement d'une date fictive dans la zone « date de naissance », il est proposé d'utiliser la notion de « date administrative de naissance » au sein du réseau des institutions de sécurité sociale, fixée uniformément au 1er juillet de l'année de naissance concernée. »

Conformément à cette note, le Service fédéral des Pensions a donc retenu le 1er juillet 1944 comme date de naissance administrative pour l'intéressée.

Or, la carte d'identité lue par la banque indique la date de naissance telle qu'elle a été enregistrée par la commune de résidence.

Il en est résulté que la demande de paiement sur compte bancaire n'a pas été acceptée lors du contrôle effectué au siège central de l'institution financière de Mme El Morabet et le SFP a notifié un refus du paiement sur compte à l'intéressée.

Conclusion 1

Les services de pensions se digitalisent à un rythme rapide. Données et algorithmes sont de plus en plus utilisés, par exemple pour l'automatisation des décisions. Cela profite évidemment à l'efficacité du service presté. De plus en plus, les données collectées par l'un des services publics sont partagées avec d'autres services publics.

Cet échange permet très souvent au pensionné de lui éviter des démarches administratives. Par exemple, dans la procédure décrite, le citoyen ne doit plus se rendre à sa banque pour faire remplir des documents prouvant que le compte bancaire sur lequel il souhaite percevoir sa pension est bien ouvert à son nom personnel.

Toutefois, cela ne devrait pas entraîner d'effets indésirables. Le pensionné ne doit pas devenir la victime de cette automatisation. Lorsqu'il utilise des données collectées par d'autres institutions gouvernementales, le service de pensions doit soigneusement définir leur finalité : par exemple, il doit être clairement établi au préalable pour quelles situations les données utilisées peuvent ou non être utiles. Bien entendu, il convient d'avoir conscience du fait que tous les problèmes potentiels ne peuvent être identifiés à l'avance et donc être exclus.

Mais il est alors crucial que les problèmes soulevés par le pensionné soient immédiatement traités.

Pour information, l'Ombudsman national néerlandais a récemment procédé à une étude sur cette problématique, intitulée : « Un citoyen n'est pas un ensemble de données : Vision de l'ombudsman sur l'utilisation appropriée des données et des algorithmes par les services publics »⁶.

Bien que le service de pensions ait reçu une indication de la part du plaignant que quelque chose n'allait pas, cela n'a pas déclenché d'enquête plus approfondie sur ce qui n'allait pas ni d'intervention dans le flux de données.

L'intéressée s'était exprimée ainsi : « *Après des mois d'appels et de courriels avec le service de pensions, je suis arrivée à la conclusion que le service de pensions ne se comporte pas comme une autorité prudente et diligente. S'obstiner à refuser une date malgré le fait que le service sait qu'en conséquence je n'obtiendrais pas le paiement de ma pension sauf avec une assignation postale, en période de corona et cela à mon âge.* »

La confiance des citoyens dans l'action des services publics est l'un des fondements de notre État de droit. Afin de garantir cette confiance, il est nécessaire d'être ouvert aux commentaires des citoyens lorsqu'ils soulèvent des problèmes. De fait, le Service de pensions doit prendre ses responsabilités lorsqu'il utilise les données d'autres organismes publics.

⁶ Rapport numéro 2021/021 du 2 mars 2021 de l'Ombudsman national néerlandais : voir : https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/DEF%202.0%20Rapport%20E2%80%93%20Een%20burger%20is%20geen%20dataset_o.pdf. Cette étude a été réalisée sur la base de recherches documentaires et d'entretiens avec des citoyens (la question centrale étant : « Qu'est-ce que vous, en tant que citoyen, trouvez important dans l'utilisation correcte des données et des algorithmes par le gouvernement ? »).

En ouvrant un dialogue avec les plaignants, le Service de pensions a l'occasion de se faire une idée des erreurs possibles dans le système. Le fonctionnaire qui réceptionne le signal donné par le plaignant doit être capable de reconnaître qu'il y a un effet indésirable. Cela nécessite une culture organisationnelle dans laquelle les fonctionnaires disposent de l'espace professionnel nécessaire et osent s'écarter des routines du système afin de proposer des solutions sur mesure, si nécessaire.

Lorsqu'une telle plainte est signalée au Service de pensions, celui-ci doit être conscient du fait que l'utilisation des données n'a qu'une fonction de soutien dans un processus d'automatisation, tout en ayant à l'esprit qu'il y aura toujours des situations qui ne rentrent pas dans tous les paramètres des systèmes mis en place. Il doit être possible de s'écarter du mode opératoire standard lorsque cela entraîne des effets indésirables. Il doit être possible d'appuyer sur un bouton « Arrêt ». Il doit y avoir une place pour la personnalisation afin d'offrir une solution au cas ponctuel.

Par ailleurs, le Service de pensions doit également être en mesure de fournir au citoyen une explication sur l'origine des données utilisées.

Comme il nous semblait clair que le compte courant était bien au nom de la plaignante, le Médiateur a consulté le SFP et lui a demandé de proposer une solution.

À la suite de cette intervention, le SFP a contacté la banque de l'intéressée, cette fois non pas via une procédure automatisée mais par e-mail. Il a indiqué qu'il pouvait effectivement y avoir une différence de dates de naissance.

L'institution financière a répondu par e-mail qu'il s'agissait bien du compte courant au nom de Mme El Morabet et, par la suite, le SFP a saisi manuellement le numéro de compte (alors qu'il aurait été automatiquement rejeté) dans ses fichiers de paiement.

L'intervention du Médiateur dans ce dossier de paiement a permis de trouver une solution.

Conclusion 2

Mais bien sûr, cela n'a pas résolu le problème structurel des différentes dates de naissance.

La date de naissance administrative qui, suivant la note de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale au Collège des Administrateurs-généralistes des institutions publiques de sécurité sociale, est utilisée par le service de pensions en l'absence de preuve effective du jour et du mois de naissance basée sur des actes ou documents authentiques (soit le 1er juillet 1944), ne correspond pas à la date de naissance « déclarée » qui peut être enregistrée par la commune à la demande de l'intéressé (soit le 1er janvier 1944).

Comme dans cette situation, cela peut entraîner des conséquences désagréables pour l'intéressé. Dans la situation de Mme El Morabet, il a effectivement été possible d'obtenir une solution pragmatique, mais on peut imaginer que cela pourrait également causer des problèmes plus graves, tant dans le domaine des pensions que dans d'autres domaines de la sécurité sociale.

Il suffit de penser, par exemple, à l'éventuelle date de début de la pension. En effet, pour déterminer la date de début d'une pension, la date de naissance est un facteur déterminant.

Il est plus qu'imaginable que l'absence de certitude d'une date de naissance pourrait causer des problèmes dans d'autres institutions publiques de sécurité sociale.

Le Médiateur pour les Pensions n'est pas compétent pour enquêter sur cet aspect de la plainte, à savoir la divergence entre la date de naissance déclarée et la date de naissance enregistrée auprès de la commune d'une part, et la note de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale suggérant aux institutions de sécurité sociale d'utiliser la date de naissance administrative d'autre part.

Cet aspect de la plainte a été transmis au Médiateur fédéral, qui est compétent pour le traiter. Cependant, c'est certainement aussi le rôle du Service des pensions de soulever le problème auprès de l'organe qui donne les instructions aux communes (SPF Intérieur) ... sans l'intervention du Médiateur pour les Pensions. Le Service de pensions devrait, après avoir été alerté par le pensionné, détecter et corriger ces erreurs en coulisse.