

*A Monsieur le Président de la Chambre des Représentants,
A Monsieur le Ministre des Affaires sociales et des Pensions,
A Monsieur le Président du Comité consultatif pour le secteur des Pensions,*

Depuis le 1er juin 1999, les citoyens peuvent s'adresser au Service de médiation pour les Pensions. Il s'agit d'un service de médiation spécialisé pour les problèmes portant sur les pensions légales et sur le fonctionnement des services qui en sont chargés.

Malgré une notoriété relative, un nombre de plus en plus important de citoyens a trouvé le chemin du Service de médiation. Ceci est normal compte tenu de l'ampleur du public concerné : les pensionnés et les futurs pensionnés qui, ensemble, représentent près de 2,5 millions de citoyens.

Dans ce premier rapport, qui couvre la période du 1er juin 1999 au 29 février 2000, vous trouverez notamment un aperçu détaillé de nos activités, une analyse des dossiers les plus significatifs, complétée de données chiffrées, et les recommandations générales établies dans le cadre ou à la suite de l'instruction des plaintes.

Nous y mentionnons également les suggestions faites à la suite de l'examen de dossiers, qui sans aller jusqu'à la recommandation générale, sont également susceptibles d'apporter une amélioration.

Le rapport est rédigé conformément à l'article 17 de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation pour les Pensions, qui prévoit que les Médiateurs vous adressent annuellement, dans le courant du mois de mars, un rapport concernant leurs activités.

Ce rapport est rendu public.

Le Collège des Médiateurs pour les Pensions,

Jean Marie Hanneesse

Guido Schuermans

Préface

Ce premier rapport annuel du Service de médiation pour les Pensions couvre la période d'activité qui s'étend du 1er juin 1999 au 29 février 2000.

Les Médiateurs estiment que ce premier rapport se doit de contenir des informations suffisamment pertinentes. C'est pourquoi ils ont choisi de couvrir une période de 9 mois d'activité. Cette option présente l'avantage d'offrir une vision plus complète des activités du Service de médiation que s'il n'avait porté que sur 7 mois, soit seulement jusqu'à la fin de l'année civile 1999.

Le rapport d'activité comporte 3 parties.

Dans la première partie, sont abordés les principes de base qui régissent la fonction et le rôle des Médiateurs. Ces principes en constituent autant de critères d'appréciation et cela, tant sur le plan international, qu'europpéen et belge. L'adéquation de la fonction de Médiateur pour les Pensions à ces normes standard y est abordée.

Pour des raisons de clarté et de transparence, on y trouvera une description détaillée des compétences des Médiateurs pour les Pensions en matière de traitement des plaintes, ainsi qu'une explication des procédures d'instruction et de médiation qui sont suivies.

Cette partie se termine par une synthèse des activités du Service de médiation pour les Pensions, et par l'examen des moyens dont il dispose.

La deuxième partie traite de l'analyse des dossiers et des plaintes qu'ils contiennent.

Des données statistiques, à caractère général, précèdent les différentes analyses des plaintes les plus significatives, ainsi que des suites qui y ont été données, et cela pour chaque administration en charge de dossiers de pension.

La troisième partie contient les recommandations générales.

Enfin, le rapport annuel comporte une série d'annexes, telles que les textes légaux et réglementaires concernant l'instauration et le fonctionnement du Service de médiation pour les Pensions, le règlement d'ordre intérieur du Service, ainsi que les listes d'adresses actualisées de tous les services de pension et de leurs permanences.

L'insertion de ces données utiles découle de l'idée que le rôle des Médiateurs consiste, notamment, à faciliter les contacts entre les citoyens et les services de pension, mais également de l'idée qu'un contact préalable avec le service de pension concerné est indispensable pour qu'une plainte soit recevable.

Ce premier rapport annuel, ainsi que toute l'activité qu'il traduit, n'auraient été possibles sans le concours des collaborateurs du Collège des Médiateurs pour les Pensions, de leur connaissance aigüe de la législation en matière de pensions, de leurs compétences et de leur investissement personnel. Qu'ils en soient ici expressément remerciés.



Jean Marie Hanneesse



Guido Schuermans

PARTIE 1

Le Service de médiation pour les Pensions

Dans une société en évolution rapide, le processus de démocratisation exige de nouveaux canaux de communication entre les citoyens et l'autorité. La circulation à sens unique "top down", a vécu. La société de l'information et de la connaissance sans frontières se compose de citoyens responsables qui font connaître leurs attentes, leurs exigences et leurs souhaits, également vis-à-vis des services publics.

Progressivement se développe un ensemble de notions et de concepts nouveaux dans le domaine de la citoyenneté, qui ont également un écho au niveau mondial.

Dans ce contexte se situent toutes les initiatives qui favorisent et développent le phénomène de la médiation dans le monde.

Dans une recherche effectuée à l'Institut Recht en Samenleving de la KUL, relative aux services de médiation dans le cadre d'un projet de recherche plus vaste consacré à l'évolution des rapports entre citoyens et pouvoirs publics, Luc Huyse et Ellen Van Dael se sont intéressés aux caractéristiques particulières de la fonction de médiateur. Leur étude confirme l'idée que la fonction de médiateur s'inscrit dans une vision rénovée de la citoyenneté.

"Le succès planétaire de la formule de l'ombudsman n'est pas dû au hasard. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'un développement général plus vaste et à portée mondiale : la complexité sans cesse croissante de la société, dont l'un des symptômes est le contact constant entre citoyen et pouvoirs publics dans la vie de tous les jours. L'accroissement du nombre de contacts avec des prescriptions et des institutions publiques de toute espèce augmente pour l'individu le risque de se sentir incompris, ignoré, maltraité ou traité

La fonction de médiateur pour les Pensions

Les compétences du Service de médiation pour les Pensions

Le traitement des plaintes et les procédures d'instruction et de médiation

Les activités du Service de médiation Pensions

Conclusions

de façon irrégulière. En même temps, le citoyen gagne en assurance. De plus, il s'est habitué à l'ingérence des pouvoirs publics à tel point qu'il attend de l'appareil de l'Etat que celui-ci tienne compte de ses griefs et crée des dispositions en vue d'organiser cet aspect-là de sa vie également. Et les pouvoirs publics réagissent: ils tentent de lancer en leur sein des processus de changement axés sur l'efficacité tels que l'orientation clients, l'amélioration de la communication avec la population, la publicité de l'administration et la transparence. La mise en place de la fonction de médiateur en est un exemple".¹

Dans le cadre du processus de "renouveau administratif", la conviction a grandi chez les décideurs politiques, en Belgique également, que les procédures de protection juridique, aussi bien au niveau administratif que juridictionnel, ne suffisent plus pour donner pleinement satisfaction au citoyen qui estime ne pas avoir été correctement traité par l'autorité.

Dans le secteur des pensions, le sentiment existe également qu'il faut trouver des voies pour améliorer le contact et augmenter la confiance entre les pensionnés ou futurs pensionnés et les services de pensions.

C'est la raison pour laquelle un service de médiation spécialisé a été créé. Armé de son autorité morale et de tous les moyens que le législateur met à sa disposition, ce dernier contribue à cet objectif.

¹ L. HUYSE et E. VAN DAEL, Les Services de Médiation, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1998/Vol. I, p.6.

La fonction de Médiateur pour les Pensions

Le développement, à l'échelle mondiale, des idées en matière de gestion démocratique des relations qu'implique la vie en société a contribué ces dernières années à l'émergence de bon nombre d'institutions de médiation. Aujourd'hui, l'image de "l'Ombudsman" existe dans plus de 90 pays et sur tous les continents.

Conformément au Traité de Maastricht, l'Union européenne a également instauré un Ombudsman en 1995.

En Belgique, depuis le début des années 90, une évolution certaine est constatée avec la nomination de médiateurs au niveau fédéral, communautaire, régional et local, ainsi que dans quelques (éventuellement ex-) entreprises publiques autonomes comme La Poste, la SNCB, e.a.¹ De même, des médiateurs ont été désignés dans certaines fédérations professionnelles du secteur privé².

Quelques entreprises privées connaissent aussi la dénomination « Service de médiation » pour le traitement de plaintes au profit de leurs clients.

Le paysage de la médiation apparue dans notre pays est tellement varié qu'il semble incontournable d'en définir la notion.

Celle-ci est largement inspirée des principes de base qui eux-mêmes découlent des travaux juridiques internationaux et européens.

A ce titre, la première référence internationale est l'Institut International de l'Ombudsman (I.I.O.), créé en 1978, auquel peuvent s'affilier les médiateurs du secteur public du monde entier. L'institut a défini des règles fondamentales, internationalement reconnues, qui doivent permettre l'exercice de la fonction de médiation.

Il convient de mentionner également les travaux de l'Institut Européen des Ombudsmans (I.E.O.), ainsi que ceux de la Concertation Permanente des Ombudsmans et Médiateurs (CPOM), qui rassemble la plupart des médiateurs qui se dressent dans le paysage de la médiation en Belgique.

¹ La Médiatrice de Gand, de Louvain, de l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi, du Service flamand de l'Emploi et de la Formation, les Médiateurs fédéraux, le Médiateur flamand, de la Région wallonne, d'Anvers, de Bruges, de Malines, de Charleroi, de Hamme, de Puurs, de Seraing, de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges, de la Poste, d'Aquafin, de la Société des Transports Intercommunaux Bruxellois, pour les Télécommunications.

² La Médiatrice de l'Union Professionnelle des Entreprises d'Assurances, le Médiateur de l'Union Professionnelle des Entreprises de Travail Intérimaire, des Bourses d'Anvers et de Bruxelles, de l'Association belge des Banques.

Principes généraux régissant la fonction de médiateur

D'une manière générale, la mission du médiateur consiste à protéger les droits des citoyens. Cette protection porte contre l'application arbitraire de la loi, l'abus de pouvoir, les fautes et les négligences, les décisions illégitimes et la mauvaise administration de la part de l'autorité administrative.

Simultanément, le médiateur joue le rôle de catalyseur à l'égard des relations quotidiennes entre le citoyen et l'autorité. Il permet qu'une communication, empreinte de bon sens, ait lieu dans le respect mutuel et dans la transparence, même dans le contexte d'une bonne administration.

L'essentiel de sa mission consiste à examiner le bien-fondé et la recevabilité de la plainte d'un citoyen qui estime avoir été traité de manière inadéquate par l'autorité.

S'il décide que le traitement par l'autorité est incorrect soit sur le plan de la légalité, soit sur le plan de la bonne administration ou de l'équité, il joue l'intermédiaire entre le plaignant et l'autorité pour trouver une solution. Au terme de son instruction, il rapporte ses constatations et recommandations au pouvoir législatif, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ministre.

A cette fin, il est essentiel que le Médiateur puisse exercer sa mission en toute indépendance et impartialité.

Cela veut dire, en premier lieu, qu'il est indépendant à l'égard des autorités administratives et des autres instances qui tombent dans son champ de compétence ou qui poursuivent des intérêts propres en relation avec ces matières.

Son indépendance doit reposer sur une base légale.

La fonction de médiateur, indépendant, se doit toujours d'être instaurée sur la base d'une règle légale qui en définit les lignes de force et met en place la protection nécessaire, dans le cadre de cette mission, contre une destitution arbitraire. Cette indépendance est renforcée par l'obligation d'établir des rapports à destination du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Ces rapports et la publicité qui y est donnée renforcent son inviolabilité dans l'exercice de ses fonctions.

Son indépendance est également sauvegardée par la mise à disposition de moyens adéquats pour exécuter la mission et la faire connaître au grand public.

Le cadre légal met en place les conditions nécessaires pour un travail efficace.

Cette efficacité peut revêtir différentes formes.

Des procédures souples permettent que chaque citoyen intéressé ait accès au médiateur, avec un minimum de formalisme, ce qui suppose une notoriété publique suffisante.

Le Collège est doté du pouvoir d'instruire en toute indépendance les plaintes contre une décision ou un acte des autorités ou administrations qui relèvent des services publics.

Il a le droit de servir d'intermédiaire impartial entre le citoyen et l'autorité et de faire des recommandations à l'autorité sur la base ou à la suite de son enquête. Il est tenu compte de ses recommandations.

Toutefois, le Médiateur n'exerce aucune compétence de décision ou de sanction, qui pourraient mettre en péril son indépendance.

Sa crédibilité repose, aussi bien à l'égard de l'autorité que du public, sur son impartialité, son intégrité et sur l'efficacité de son travail.

Examen de la fonction des Médiateurs pour les Pensions à l'aune de ces principes généraux

Il a été souligné que le fondement légal est d'une importance cruciale pour asseoir la fonction de médiateur. Le Collège des Médiateurs pour les Pensions dispose-t-il de la base légale nécessaire à l'exécution de sa mission ?

Les Médiateurs pour les Pensions exercent leur fonction en vertu des dispositions de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation pour les Pensions.¹ Cet arrêté a été pris en application de l'article 15, 5° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension. Il a été confirmé ensuite par la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 précitée et de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.²

Principes fondamentaux

Indépendance et impartialité

Dans l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation pour les Pensions, plusieurs articles traitent de ces notions.

L'article 2 stipule que le Service de médiation pour les Pensions est composé de 2 membres, appartenant chacun à un rôle linguistique différent. Ils agissent en tant que Collège, conformément à l'article 3, dernier alinéa.

Le fait que les Médiateurs agissent collégalement renforce l'unité de traitement des plaintes ainsi que l'impartialité de leurs décisions. L'action collégiale garantit le traitement égal du plaignant, quelle que soit sa langue. Cela est également valable à l'égard des différents secteurs de pension avec lesquels ils traitent. La collégialité intervient comme facteur auto-régulateur de l'exercice de leurs tâches, dans le respect des principes éthiques et fondamentaux liés à la fonction.

Conformément à l'article 5, les Médiateurs sont nommés par le Roi, sur proposition du Ministre ayant les pensions dans ses attributions, pour un mandat renouvelable de 6 ans. Le même article expose les procédures relatives à l'avis de vacance. Il signale que la procédure de sélection se déroulera de la manière fixée par le Roi dans un arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Enfin, cet article fixe également le statut des Médiateurs.

L'arrêté royal du 21 décembre 1998 portant fixation de la procédure de sélection des membres du Service de médiation pour les Pensions a été publié au Moniteur belge du 31 décembre 1998. La procédure de sélection a été mise en oeuvre par un bureau de consultance internationalement reconnu sur la base de critères repris dans cet arrêté royal et dans celui qui instaure un Service de médiation pour les Pensions.

¹ Voir annexe n°1

² Voir annexe n°2

Le statut administratif et pécuniaire des Médiateurs, a également été réglé par arrêté royal.

Toutes ces mesures sont prises en vue de garantir la plus grande indépendance possible des Médiateurs, à l'égard des autorités politiques et administratives, aussi bien lors de leur nomination que durant l'exécution de leur mandat. Ils peuvent ainsi assumer pleinement leur fonction de manière impartiale, sans crainte de sanction.

Les articles 6 et 7 détaillent les incompatibilités et les conditions auxquelles doivent satisfaire les Médiateurs pour être nommés et exercer leur office.

Les conditions de nomination répondent aux exigences établies pour l'exercice d'une fonction publique : être belge, être de conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques, être porteur d'un diplôme qui dans les administrations de l'Etat donne accès à une fonction de niveau 1, avoir également une expérience de 5 ans au moins dans un domaine qui est utile à l'exercice de la fonction.

Les incompatibilités mentionnées concernent, entre autres, l'exercice d'une fonction de magistrat, notaire ou huissier de justice, un mandat public conféré par élection, un emploi rémunéré dans les diverses autorités administratives et, en général, toute fonction publique susceptible de mettre en péril la dignité, l'autonomie ou l'exercice de leur office de médiation. Ces incompatibilités doivent empêcher que leur neutralité soit mise en cause ou que puisse naître un soupçon de partialité dans l'exercice de leur fonction de médiation.

L'article 8 spécifie les circonstances dans lesquelles le Roi, sur proposition du Ministre compétent pour les pensions, peut mettre fin au mandat des Médiateurs. Cela peut être à leur demande, lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans ou lorsque leur état de santé met sérieusement en danger l'exercice de leur office.

Au cas où, durant l'exercice de leur mandat, ils exerceraient une des fonctions, charges ou mandats jugés incompatibles, ils sont révoqués.

Enfin, l'article 9 précise que dans les limites de leur compétence, les Médiateurs ne reçoivent des instructions d'aucune autorité et qu'ils jouissent de la règle de l'inviolabilité : "ils ne peuvent pas être démis de leur fonction pour des actes qu'ils posent dans le cadre de l'exercice de leur charge."

Etablir des rapports et les publier

L'arrêté du 27 avril 1997 prévoit en son article 17 que les Médiateurs établissent annuellement, dans le courant du mois de mars, un rapport sur leurs activités durant l'année écoulée et l'adressent à la Chambre des Représentants, au Ministre qui a les pensions dans ses attributions et au Comité consultatif pour le secteur des Pensions.

S'ils l'estiment nécessaire, ils peuvent en outre rédiger trimestriellement des rapports intermédiaires. Dans ces rapports, ils ne décrivent pas seulement leurs constatations et les propositions qu'ils ont faites dans le cadre de leurs enquêtes et médiations, mais ils formulent aussi les recommandations générales qu'ils jugent utiles à l'intention des décideurs. Ils signalent par ailleurs les difficultés éventuelles qu'ils ont éprouvées dans l'exercice de leur fonction.

Les rapports sont rendus publics.

Afin de satisfaire à cette obligation, le Ministre des Pensions, tous les membres de la Chambre des Représentants et du Comité consultatif pour le secteur des Pensions en reçoivent un exemplaire. Les rapports seront également disponibles dans les bibliothèques publiques belges. Ils pourront en outre être obtenus après de l'office des Médiateurs.

Le rapport annuel pourra également être consulté sur Internet, dans un proche avenir.

Des moyens adéquats

Pour exercer leurs tâches, les Médiateurs disposent de l'assistance de collaborateurs spécialisés.

L'article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal stipule que le Ministre qui a les pensions dans ses attributions met le personnel nécessaire à la disposition du Service de médiation, pour l'exécution des tâches.

Le recrutement s'est fait conformément aux modalités fixées par le Roi, dans un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.¹

Le Ministre ayant les pensions dans ses attributions a, sur avis motivé des Médiateurs, désigné les fonctionnaires parmi les candidats, qui ont été mis à la disposition du Service de médiation.

Ces fonctionnaires sont placés d'office en congé pour mission d'intérêt général. Les dispositions qui règlent les traitements du personnel des Ministères leur sont applicables de même que les dispositions du statut administratif des agents de l'Etat à l'exception de celles relatives au régime disciplinaire.

Le personnel se trouve exclusivement sous l'autorité hiérarchique des Médiateurs.

Le Ministre qui a les pensions dans ses attributions peut, soit sur demande du fonctionnaire, soit sur avis motivé des membres du Collège des Médiateurs, mettre fin à tout moment à leur mise à disposition et au congé pour mission d'intérêt général.

Le fait que les Médiateurs procèdent eux-mêmes à la sélection de leurs collaborateurs, les proposent au Ministre et exercent librement sur eux leur autorité, renforce leur autonomie.

En ce qui concerne les moyens financiers mis à disposition, l'article 20 de l'arrêté royal prévoit que les traitements et primes des membres du Service de médiation et de leur personnel ainsi que les frais relatifs à l'installation et au fonctionnement du service sont inscrits au budget du Ministre des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Direction de la Sécurité sociale.

Les Médiateurs portent la responsabilité du budget du service et décident de manière autonome des investissements et dépenses des budgets disponibles pour les frais d'installation et de fonctionnement.

¹ L'arrêté royal du 15 mars 1999 portant exécution de l'article 2 de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de Médiation Pensions en application de l'article 15, 5° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (M.B. du 27 mars 1999)

Critères d'efficacité

Accès et notoriété publique

Accès

Les Médiateurs garantissent un seuil d'accessibilité le plus bas possible et cela, de plusieurs manières.

Tout d'abord, leur service est gratuit.

Ensuite, le règlement d'ordre intérieur prévoit que les plaintes peuvent être introduites soit par écrit, soit oralement sur place. Pour l'introduction des plaintes écrites, les canaux les plus modernes peuvent être utilisés, y compris la télécopie et le courrier électronique.

Si les plaignants ne sont pas en mesure d'introduire eux-mêmes leur plainte, ils peuvent se faire représenter par un mandataire qui agit à leur place, sur la base d'une procuration.

Enfin, le Service de médiation est implanté au World Trade Center III et est aisément accessible par les différents types de transport en commun. L'accès physique aux bureaux est particulièrement aisé, y compris pour les personnes qui se déplacent difficilement.

Notoriété

Progressivement, le Service de médiation pour les Pensions jouit d'une notoriété accrue dans le grand public grâce aux communiqués de presse dans les médias nationaux et à la diffusion de dépliants, en priorité aux organisations qui travaillent avec et pour les pensionnés.

Il ne suffit cependant pas que la population ait connaissance de son existence. Il est tout aussi important que l'on en connaisse les compétences et la manière de le solliciter. C'est pourquoi, indiscutablement, la diffusion d'informations aux citoyens sur ses missions et son fonctionnement doit être poursuivie et systématiquement élargie.¹

Mission d'instruction

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 27 avril 1997, la tâche des Médiateurs pour les Pensions consiste à instruire les plaintes relatives aux activités et au fonctionnement des services de pensions, qui attribuent et paient les pensions légales. De plus, ils sont chargés des plaintes portant sur l'établissement des droits des pensionnés et futurs pensionnés à une prestation à charge d'un régime légal de pension et portant sur le paiement et le montant de ces avantages.

Pour mener cette instruction, l'article 13 du même arrêté donne aux Médiateurs la possibilité d'imposer aux fonctionnaires des services auxquels des questions sont adressées, un délai contraignant pour répondre à leurs questions.

¹ Voir supra chapitre IV, Les activités du Service de médiation pour les Pensions, Développement d'une stratégie de communication, p. 29

Il n'existe pas de limitation quant à la nature et à l'objet des questions jugées utiles pour l'enquête.

Les Médiateurs peuvent également effectuer toutes les constatations sur place et se faire communiquer tous les documents ou renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes personnes concernées.

Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de données confidentielles, ne peuvent se prévaloir du secret professionnel dans le cadre de l'enquête menée par les membres du Service de médiation.

Les Médiateurs peuvent aussi, lors d'enquêtes particulières, se faire assister par des experts.

Conformément à l'article 19, afin de préciser les contours de leur fonction d'investigation, les Médiateurs pour les Pensions ont édicté un règlement d'ordre intérieur, qui contient les règles détaillées et les délais pour l'examen des réclamations. Après approbation par le Ministre qui a les pensions dans ses attributions, ce règlement a été publié au Moniteur belge¹.

En outre, les Médiateurs ont conclu un Protocole d'accord qui règle les relations entre le Collège des Médiateurs pour les Pensions et les services de pension pour le traitement des plaintes.

Par ailleurs, il convient de signaler qu'entre-temps, le Comité de surveillance pour la Sécurité sociale a confirmé lors de sa réunion du 5 novembre 1999, sur demande des Médiateurs, que les services de pensions pouvaient et devaient donner suite aux questions posées par les Médiateurs dans le cadre de la mission leur confiée par la loi et, plus particulièrement, communiquer les données sociales à caractère personnel.

Servir d'intermédiaire et formuler des recommandations

Dans la définition des tâches confiées aux Médiateurs, l'article 3, alinéa 1er, 3° de l'arrêté de base stipule explicitement que les médiateurs servent d'intermédiaires et recherchent la conciliation entre le citoyen et les services de pension. Selon le point 4, ils formulent des recommandations sur la base des constatations faites lors de l'instruction des plaintes.

L'article 16 rappelle que les Médiateurs tentent de concilier les points de vue du plaignant et des services concernés et adressent à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile.

La fonction de médiation suppose que les Médiateurs interviennent dans un litige entre le service de pension et le pensionné ou le futur pensionné, à la demande du citoyen, pour trouver une solution durable acceptée de commun accord par les deux parties.

On ne peut assez répéter que, pour mener à bonne fin une action de médiation de qualité, il importe en premier lieu que les Médiateurs soient pleinement neutres, impartiaux et indépendants, et jouissent en conséquence de la confiance des parties intéressées.

¹ Voir annexe n°3

Pour être efficace, le processus de médiation doit se dérouler de manière professionnelle, discrète et sans formalisme.

La médiation n'empêche pas les Médiateurs d'adresser des recommandations officielles aux services de pension. Ils invitent alors les services à adapter d'urgence leur attitude ou leurs décisions administratives.

De plus, ils formulent dans leur rapport annuel toutes les recommandations qu'ils jugent utiles.

Tenir compte des recommandations

Les recommandations officielles aux services de pension

Si les Médiateurs décident, sur la base de leur enquête, qu'il convient d'inviter expressément le service de pension concerné, sous la forme d'une recommandation officielle, à modifier sa décision ou son fonctionnement, ils en informent, en vertu de l'article 16, 3^e alinéa, le Ministre qui a les pensions dans ses attributions et le Ministre responsable de l'administration concernée. En effet, ce n'est pas toujours le Ministre des Pensions qui est responsable de ou qui exerce la tutelle sur le service de pension concerné.

Le fait que le ministre concerné soit informé ne peut qu'augmenter la qualité intrinsèque du débat qui portera sur les suites à donner à ces recommandations.

Conjointement, la Chambre des Représentants et le Comité consultatif pour le secteur des Pensions peuvent également exercer une supervision par le biais de la publication de ces recommandations officielles dans le rapport annuel.

En conséquence, nous pouvons parler d'un double contrôle à propos de la manière dont les services de pension font usage de ces recommandations.

Les recommandations générales

Dans le rapport annuel, les Médiateurs formulent également leurs recommandations générales. Elles peuvent, entre autres, concerner des améliorations dans le domaine de la législation et de la réglementation ainsi que l'élimination de dysfonctionnements structurels et conjoncturels. Sur cette base, la Chambre des Représentants peut prendre une initiative législative, tandis que le Ministre des Pensions peut agir dans son champ de compétence. Le Comité consultatif pour le secteur des Pensions peut, de son côté, en tenir compte dans sa fonction d'organe d'avis.

Conclusion

Les recommandations des Médiateurs peuvent donc être considérées comme des évaluations continues destinées à optimiser et harmoniser le fonctionnement des différents services de pension dans les différentes formes qu'il peut revêtir. Elles dépassent la simple « fonction de révélateur » (fonction-signal) parce que les Médiateurs n'informent pas seulement le législateur, les responsables des services de pension ainsi que l'organe consultatif attiré sur la problématique qu'ils ont constatée, mais aussi offrent une base de discussion pour parvenir à des solutions.

Les rapports annuels donnent à la Chambre, au Ministre et au Comité consultatif, l'opportunité de contrôler la manière dont les recommandations officielles sont rencontrées et, s'ils le souhaitent, de s'en inspirer pour prendre des initiatives.

Par ailleurs, par les recommandations générales, ils élargissent le contexte dans lequel d'éventuelles améliorations peuvent être apportées dans le secteur des pensions, au départ d'initiatives de nature législative, réglementaire ou autres.

La publicité des rapports renforce encore la garantie qu'il sera bien tenu compte tant des recommandations officielles que des recommandations générales, parce que l'opinion publique peut ainsi en être informée et prendre part aux débats.

Reconnaissance en qualité de membre auprès de l'Institut International des Ombudsmans (IIO)

Entre-temps le Collège des Médiateurs a été reconnu au titre de *membre votant* auprès de l'Institut International des Ombudsmans. Par le fait de la reconnaissance en tant que *membre votant*, au terme d'un examen approfondi, l'IIO a ainsi confirmé que le Collège remplit tous les critères, communément admis sur le plan international, pour exercer sa mission en toute indépendance.

Conclusion

Au travers des textes cités, et en particulier de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation pour les Pensions, le législateur a créé un cadre qui permet d'exercer pleinement la fonction de Médiateur pour les Pensions.

Les fondements de la fonction, l'indépendance et l'impartialité, y sont garantis.

Les Médiateurs, en tant que personnes de confiance neutres et indépendantes, disposent des moyens et des instruments légaux pour protéger les droits du pensionné ou futur pensionné et servir d'intermédiaire entre lui et les administrations de pension.

Par leurs rapports annuels et leurs recommandations qui jouent le rôle permanent de révélateur (signal) et d'évaluation, ils peuvent grandement contribuer à l'optimisation du fonctionnement des administrations chargées des pensions et à l'élimination de possibles dysfonctionnements qu'ils constatent dans ces administrations, ou qu'ils identifient en matière de législation et de réglementation.

Les compétences du Service de médiation pour les Pensions

Le législateur a assigné comme première tâche au Service de médiation pour les Pensions l'instruction des plaintes relatives aux activités et au fonctionnement des services de pension qui attribuent et paient les pensions légales.

En deuxième lieu, le Collège traite les plaintes qui touchent à l'établissement des droits à pension, leur paiement et leur montant.

Toute personne intéressée, pensionnée ou future pensionnée, peut introduire une plainte.

La notion de "pensions légales"

La législation belge en matière de sécurité sociale connaît différents régimes légaux de pension selon la nature de la carrière professionnelle : le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et celui des fonctionnaires. A côté de ces régimes principaux, coexistent encore des régimes spécifiques ou de moindre importance, qui en dérivent.

Selon les régimes, la nature de la pension et l'acceptation donnée à ce terme ne sont pas identiques.

Les pensions des salariés et des indépendants comprennent la pension de retraite, la pension de survie et la pension des conjoints séparés, avec une différence entre les conjoints séparés de fait ou de corps et de bien et les conjoints divorcés.

Le régime de pension des fonctionnaires prévoit également la pension de retraite, avec une pension spécifique pour cause d'inaptitude physique et la pension de survie à laquelle peuvent prétendre non seulement le conjoint survivant mais aussi l'ex-conjoint et les orphelins du défunt.

Le régime de pension des travailleurs salariés connaît encore les rentes de vieillesse et de veuve. Ces rentes sont le produit des anciens régimes de capitalisation auxquels il a été mis fin entre le 31 décembre 1953 et le 31 décembre 1967, selon qu'il s'agisse des ouvriers, des marins, des mineurs ou des employés.

Dans le régime de pension des travailleurs indépendants, on trouve la pension inconditionnelle de retraite et de survie qui est accordée à l'âge de la pension dans le cas où la pension de retraite ou de survie "normale" ne peut pas être attribuée ou payée.

La notion de "services de pension"

Ici, sont visés tous les organismes, relevant de la sphère juridique publique ou privée, qui attribuent, paient ou gèrent les pensions légales.

Dans le champ des compétences du Service de médiation pour les Pensions se situe également le Service Info-Pensions qui a été instauré en vue de fournir, sur demande, une estimation des futurs droits à pension.

Les organismes relevant de la sphère du droit public

Les services publics suivants attribuent des pensions légales :

- ◆ l'Office National des Pensions (ONP), pour les travailleurs soumis à la sécurité sociale belge ;
- ◆ l'Institut National d'Assurance Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI), pour les travailleurs indépendants ;
- ◆ l'Administration des Pensions (AP) du Ministère des Finances, pour les fonctionnaires des ministères fédéraux, communautaires et régionaux; les fonctionnaires des institutions fédérales, communautaires et régionales d'utilité publique, visées par la loi du 28 avril 1958; les fonctionnaires des pouvoirs locaux affiliés à l'Office national de sécurité sociale pour les Administrations provinciales et locales (ONSSAPL); les agents statutaires de la Poste, Belgacom (pension de survie) et quelques entreprises publiques autonomes ;
- ◆ la Société Nationale des Chemins de fer belges (SNCB), pour le personnel statutaire ;
- ◆ Belgacom, pour le personnel statutaire (pension de retraite) ;
- ◆ l'Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer (OSSOM), pour ses affiliés.

Le paiement des pensions ne relève pas dans tous les cas du service d'attribution concerné. Parfois, c'est un autre service public qui est chargé de cette mission.

Les pensions légales sont liquidées par :

- ◆ l'Office National des Pensions, pour les travailleurs salariés et indépendants ;
- ◆ la Direction Pensions du Service Central des Dépenses Fixes du Ministère des Finances, pour les pensions gérées par l'Administration des Pensions ;
- ◆ l'Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer, pour ses affiliés.

La Société nationale des Chemins de fer belges et Belgacom disposent d'un fonds de pension propre pour payer les pensions qui relèvent de leur compétence.

Parmi les autorités publiques, l'on retrouve l'Administration des Pensions et la Direction Pensions du Service Central des Dépenses Fixes (SCDF) dans le rôle d'un organe de gestion administratif, principalement pour les pensions légales de certaines communes qui se sont affiliées à l'Office national de sécurité sociale pour les Administrations provinciales et locales (ONSSAPL).

Enfin, le Service Info-Pensions¹ tombe également sous la notion "service de pension". Ce service d'information consacre le résultat d'une collaboration entre l'Office National des Pensions, l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants et l'Administration des Pensions, auquel les futurs pensionnés salariés, indépendants ou fonctionnaires peuvent demander une estimation de leurs futurs droits à pension.

¹ Le Service Info-Pensions a été créé par l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant création d'un "Service Info-Pensions", en application de l'article 15, 5° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension et confirmé par la loi du 12 décembre 1997, article 2, 4° (M.B. du 18 décembre 1997) - voir annexe n°2

Les organismes relevant de la sphère du droit privé

Dans la réglementation des travailleurs indépendants, les caisses d'assurances sociales fonctionnent dans certains cas comme un service d'attribution en matière de pension inconditionnelle des travailleurs indépendants.

Plusieurs institutions privées s'occupent également du paiement de pensions légales, entre autres :

- ◆ la Société Mutuelle des Administrations publiques (SMAP) et d'autres organismes d'assurance, pour le personnel pensionné de certaines communes ;
- ◆ les caisses d'assurances sociales, pour la pension inconditionnelle des travailleurs indépendants, dans certains cas ;
- ◆ les compagnies d'assurance, pour la pension inconditionnelle des travailleurs indépendants dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie.

La notion de "fonctionnement des services de pension"

Toutes les actes et comportements des services de pension, et tous les faits dont le plaignant se plaint, peuvent être soumis à enquête.

Le terme « fait » doit être interprété au sens le plus large. Il couvre toutes les phases du processus de décision : la préparation, l'exécution et le suivi des décisions qui ont des conséquences pour le citoyen. Les comportements du service comme tel, ou de ses responsables et de son personnel, examinés à la lumière du devoir de gestion consciencieuse, en forment l'autre volet.

L'absence de réaction des services, par exemple à une demande d'information, peut aussi donner lieu à enquête.

La notion "d'application des lois et règlements"

Le contrôle de légalité constitue une des priorités de l'enquête et réside dans l'examen du respect de la législation par les services de pension.

L'établissement des droits à pension dans chaque régime légal de pension, le paiement de la pension, y compris le délai de paiement, les modalités de paiement et le calcul du montant, entrent en ligne de compte dans une enquête visant à vérifier si la législation et la réglementation ont été correctement appliquées. Cela vaut également pour le traitement des demandes d'estimation de la future pension par le Service Info-Pensions.

Le Service de médiation traite également les griefs ayant trait aux obligations légales des services de pension en matière de publicité de l'administration, de protection de la vie privée et d'application de la Charte de l'assuré social.

Représentation et procuration

Conformément au règlement d'ordre intérieur du Service de médiation pour les Pensions, les personnes physiques peuvent se faire représenter par un mandataire qui dispose d'une procuration écrite pour intervenir en leur nom auprès du Service de médiation.

Le membre dirigeant d'une association de pensionnés qui interviendrait pour un de ses membres doit produire un mandat écrit explicite du membre pour lequel il agit.

En ce qui concerne le mandat implicite, réglé par la loi sur la publicité de l'administration, les Médiateurs observent la plus grande prudence parce qu'ils traitent des informations sensibles, situées dans la sphère de vie privée du plaignant, sa « privacy », et qui méritent toute la protection nécessaire. En conséquence, ils exigent que les données d'identification et les limites des compétences du mandataire soient précises et circonscrites.

Les dispositions concernant la publicité de l'administration ne sont toutefois pas d'application à l'égard du Service de médiation Pensions parce qu'il n'est pas une autorité administrative dans le sens de l'article 1 de la loi du 11 avril 1994 concernant la publicité de l'administration.²

Limites aux compétences

Les compétences des Médiateurs pour les Pensions restent limitées aux services de pension. Ainsi, ils ne sont pas compétents en matière de plaintes au sujet du fonctionnement des services du personnel des autorités fédérales, communautaires ou régionales, qui fournissent des données de carrière aux services de pension.

De même, l'autonomie de certains organismes ou parastataux communautarisés et régionalisés, ainsi que celle des autorités provinciales et locales, doit être respectée. Le Service de médiation pour les Pensions n'est donc pas compétent pour instruire des plaintes sur des pensions légales que l'une de ces autorités attribuerait et/ou paierait elle-même.

Il va de soi que les pensions étrangères et les pensions à charge d'institutions internationales ou de droit international se situent en dehors de sa sphère de compétence.

De plus, certaines prestations et indemnités qui dans le langage courant sont cataloguées comme pensions, tels que les prépensions et les pensions complémentaires, ne sont pas des pensions légales et le Service de médiation n'est donc pas compétent à cet égard.

Enfin, les Médiateurs ne répondent pas aux demandes d'information, qu'elles soient générales ou spécifiques. La mission d'information est en effet confiée aux services de pension. De plus, la communication d'information pourrait, dans certaines circonstances, mettre en péril l'indépendance des médiateurs. Ils transmettent systématiquement toute demande d'information aux services de pension. Les Médiateurs ne dispensent guère plus d'avis juridique.

² Article 1. La présente loi s'applique :

a) aux autorités administratives fédérales;

b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° autorité administrative: une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2° document administratif: toute information, sous quelque forme, que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3° document à caractère personnel: document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne.

Les commentaires des données statistiques de la deuxième partie donnent un éclairage supplémentaire à cette limitation des.

Le traitement des plaintes et les procédures d'instruction et de médiation

L'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation pour les Pensions décrit dans sa deuxième partie un certain nombre de conditions et de procédures pour le traitement des plaintes.

Il charge aussi les Médiateurs de rédiger un règlement d'ordre intérieur.

Ce règlement¹, approuvé par le Ministre des Affaires sociales et des Pensions, est entré en vigueur le 1er janvier 2000. Il fixe les principes de base du traitement des plaintes ainsi que les procédures d'instruction et d'évaluation des actions et du fonctionnement des services de pension contre lesquels plainte a été déposée.

Le règlement d'ordre intérieur a été rendu public par sa parution au Moniteur belge du 4 février 2000.

Le Collège a également conclu un Protocole d'accord avec les services de pension suivants: l'Office National des Pensions, l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants, l'Administration des Pensions et la Direction Pensions du Service Central des Dépenses Fixes auprès du Ministère des Finances et l'Office de la Sécurité Sociale d'Outre-Mer. Ce Protocole d'accord règle les relations entre le Collège des médiateurs et les services de pension pour le traitement des plaintes

Il est prévu à terme de conclure un tel Protocole d'accord avec tous les services de pension.

Dans l'accord existant, les services de pension s'engagent notamment à répondre, dans le délai convenu, aux questions posées par les médiateurs. Ceci ne porte pas préjudice au droit de fixer des délais impératifs tels que prévus dans l'arrêté de base.

Des délais de réponse raisonnables constituent un aspect essentiel dans l'exécution efficace de la mission d'enquête et de médiation.

Principes de base du traitement des plaintes

Lors de l'élaboration de ces textes, les Médiateurs se sont laissés guider par les principes sur lesquels repose leur activité.

D'une part, ils offrent au plaignant la garantie d'une instruction indépendante et impartiale, dans le strict respect des règles établies. D'autre part, ils déterminent clairement les règles du jeu, de telle sorte que le plaignant sache ce qu'il peut attendre lorsqu'il fait appel à leurs services.

¹ Voir annexe n°3

Modalités d'introduction d'une plainte

Les Médiateurs ont prévu, pour l'introduction des plaintes, des règles souples, visant la plus grande accessibilité possible.

Le citoyen peut introduire sa plainte de différentes manières: oralement sur place, par écrit, par télécopie ou par courrier électronique.

Il utilise sa propre langue. Si celle-ci n'est pas l'une des trois langues nationales, les Médiateurs communiqueront avec lui, si nécessaire avec l'aide d'un traducteur.

Il arrive également que le plaignant ne soit pas en état de faire appel lui-même aux Médiateurs. Dans ce cas, il peut se faire représenter par un mandataire qui agit en son nom. Pour cela, il suffit de produire une procuration écrite.

Pour que les Médiateurs puissent entreprendre l'enquête de manière effective, chaque plainte doit contenir un certain nombre de données élémentaires.

Il est ainsi exigé que la plainte écrite, et tous courriers ultérieurs, soient signés par le plaignant ou son mandataire.

Pour éviter une éventuelle irrecevabilité, la plainte mentionne les données suivantes :

- ◆ l'identité du plaignant (nom et prénom, adresse complète, date de naissance et si possible, un numéro de téléphone, de fax ou une adresse électronique);
- ◆ lorsqu'un mandataire est désigné, l'identité de cette personne;
- ◆ l'objet de la plainte, décrit aussi clairement et précisément que possible;
- ◆ les contacts préalables du plaignant avec le service de pension concerné afin d'obtenir satisfaction;
- ◆ les démarches éventuelles que le plaignant a entreprises dans le cadre de sa plainte auprès d'autres instances que le service de pension concerné, en particulier les recours juridictionnels et administratifs;
- ◆ le déroulement chronologique des faits.

Une enquête efficace exige que le plaignant communique toute information complémentaire à la simple demande des Médiateurs. En outre, il lui est demandé de s'abstenir de toute démarche parallèle à l'intervention des Médiateurs. A défaut, les Médiateurs peuvent mettre fin à leur enquête.

Les droits du plaignant

Dans leur rôle d'intermédiaires et de personnes de confiance, les Médiateurs définissent clairement la nature du service que le citoyen peut attendre. Transparence et service au client sont leurs préoccupations principales.

Tout d'abord, leur intervention est complètement gratuite.

Le plaignant peut compter sur une instruction objective et impartiale de sa plainte, en toute indépendance et dans le respect de sa vie privée.

En outre, il est régulièrement tenu informé de l'état d'avancement du traitement de sa plainte.

Le jour de réception de la plainte, les médiateurs lui envoient un accusé de réception et, dans les trois jours de la décision de traiter ou non la plainte, il est avisé de cette décision. De plus, ils l'informent sur leurs compétences et leur manière de travailler.

Ils l'informent également lorsqu'une plainte est transmise pour incompetence et orientée vers l'instance supposée compétente.
S'ils refusent de traiter une plainte, ils motivent cette décision de manière circonstanciée.

Ils communiquent au plaignant leur décision au sujet du bien-fondé de la plainte dans un délai raisonnable, dépendant de la complexité du dossier.

Enfin, ils font part de la suite donnée par les services de pensions aux recommandations formulées dans le cadre ou à l'occasion de sa plainte.

La décision des Médiateurs

Les Médiateurs ne traitent pas toutes les plaintes.

Dans certaines circonstances, ils refusent de traiter une plainte. Dans certains cas, les Médiateurs disposent d'une marge de manœuvre propre pour traiter ou non une plainte, ce qui leur permet dans leur décision de tenir compte de situations spécifiques.
Par ailleurs, le traitement de la plainte peut être suspendu ou le plaignant être orienté.

Refus d'examiner une plainte

C'est le cas lorsque la plainte est *manifestement non fondée*.

Si le plaignant n'a effectué *aucune démarche préalable en vue d'obtenir satisfaction* auprès du service de pension concerné, la plainte n'est pas traitée.

Il est en effet logique de donner au service de pension l'opportunité de prendre connaissance d'un problème, d'y réagir et de le résoudre. Le rôle des Médiateurs se situe au niveau de la médiation et de la conciliation, et pas au niveau de la gestion interne des plaintes dont la charge incombe au service de pension.

Lorsque le plaignant introduit *une nouvelle plainte dont le contenu est identique à celui d'une plainte traitée antérieurement et qu'il n'allègue aucun fait nouveau*, les Médiateurs refusent un nouveau traitement. De cette manière, les Médiateurs empêchent la reprise inutile de l'instruction et de la procédure de médiation, qui minerait leur autorité morale.

Autres possibilités de refus de traiter une plainte

Lorsque *l'identité du plaignant n'est pas connue* ou lorsque *la plainte porte sur des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la plainte*, les Médiateurs ont le choix de traiter ou de refuser la plainte.

Les Médiateurs ont déjà fait usage de cette marge de manœuvre, en décidant collégalement d'instruire toutes les plaintes relatives à des faits remontant à plus d'un an, au moins durant la première année de fonctionnement. Cette décision s'appuie sur la considération que ces plaignants n'ont pas eu, dans le passé, l'opportunité de pouvoir s'adresser au Service de médiation pour les Pensions.

Suspension du traitement de la plainte

Les Médiateurs n'ont en aucun cas le pouvoir d'entraver des procédures juridictionnelles. Ils suspendent leur médiation dès l'introduction d'un recours juridique ou administratif en relation avec les faits cités.

Transfert

Dans le cadre de leur rôle de médiateur entre le citoyen et l'administration, ils transmettent les plaintes et les demandes qui n'entrent pas dans leur champ de compétence au médiateur concerné. S'il n'y en a pas, ils les transmettent à l'administration compétente.

Les demandes de renseignements d'ordre général sur les droits à pension ou d'information sur un dossier individuel de pension sont transférées au service de pension concerné. C'est le cas également des plaintes déclarées irrecevables, soit parce que le plaignant n'a pas eu de contact préalable avec l'administration compétente, soit parce que la plainte a été introduite par une personne qui n'est pas intéressée. *En tout cas, ils veillent soigneusement au respect de la vie privée.*

De cette manière, les Médiateurs remplissent leur rôle d'intermédiaire et facilitent le contact avec les services de pension. L'enregistrement de ces plaintes et questions permet d'apprécier l'efficacité de la politique de communication des services de pension.

Instruction

Lorsque les Médiateurs décident qu'une plainte est recevable, ils examinent si les actions, les décisions et le fonctionnement des services de pension sont conformes aux lois et règlements et aux principes de bonne administration et d'équité. Le fait que les Médiateurs et leurs collaborateurs aient une expérience en matière de pensions et connaissent le fonctionnement de l'administration, contribue à permettre une enquête fonctionnelle et de qualité dans un délai raisonnable. En outre, ceci facilite l'évaluation du comportement administratif à la lumière des principes de bonne administration.

Durant le processus d'instruction, ils appliquent les procédures qui sont décrites ci-après.

Les procédures d'examen

La procédure d'examen d'un dossier se décline en trois grandes étapes, susceptibles de contenir différentes phases. L'examen d'un dossier n'implique pas nécessairement un passage par chacune de ces phases.

Durant le processus d'examen, le dossier peut être mis "en attente", "en instruction" et "en clôture".

Dossier en attente en vue de collecter des informations complémentaires

A ce stade, les Médiateurs n'ont pas encore initié le traitement. Ils complètent leur information en vue de vérifier leur compétence ou d'examiner la recevabilité de la plainte.

Lorsque, à l'issue de cette étape, les Médiateurs constatent que la plainte ne relève pas de leur compétence ou qu'elle est irrecevable, ils clôturent le dossier et passent à la dernière étape.

Dans les autres cas, ils passent à la deuxième étape, l'instruction du dossier.

Dans l'hypothèse où le dossier comporte plusieurs réclamations, chacune fait l'objet d'un traitement séparé conformément aux présentes règles.

Dossier en instruction

L'examen proprement dit commence à ce stade.

Les Médiateurs procèdent à la collecte de l'information nécessaire à l'instruction du dossier en demandant des renseignements détaillés tant au plaignant qu'à l'administration.

Dès que le dossier est complet, les Médiateurs décident, sur la base des informations obtenues, si la plainte est fondée ou non.

Si la plainte n'est pas fondée, ils clôturent le dossier.

Si la plainte est fondée, les Médiateurs entament de nouveaux contacts avec les parties concernées.

Un premier objectif peut être la formulation d'une proposition motivée. Les Médiateurs proposent au service de pension de changer sa décision ou son fonctionnement parce qu'il n'est pas conforme aux dispositions légales ou aux obligations du service, sans aller jusqu'à faire une recommandation officielle.

Le contact aura lieu avec le fonctionnaire responsable du service compétent lorsque le dossier ne pose pas de question de principe ni ne présente de caractéristiques particulières de dysfonctionnement grave du service de pension ou d'un de ses agents. Dans le cas contraire, le contact aura lieu avec le fonctionnaire dirigeant du service de pension.

Une deuxième possibilité consiste pour les Médiateurs à proposer et, en cas d'accord, à effectuer une médiation entre les parties.

La procédure de médiation se déroule sur une double base bilatérale. Elle consiste à essayer de convaincre les parties intéressées à accepter une solution à leur différend. Les Médiateurs proposent, pour accord, au plaignant les termes de la médiation qu'ils comptent effectuer auprès du fonctionnaire dirigeant de l'administration.

En cas d'accord sur cette proposition, le plaignant s'engage à accepter, quelle qu'en soit l'issue, le résultat de la médiation. Son dossier sera en tout état de cause clôturé après la médiation.

Les Médiateurs font au fonctionnaire dirigeant une proposition de médiation, qui est clairement délimitée dans la forme et le fond. L'objet de la médiation portera sur les termes acceptés par le plaignant.

Au terme de cette procédure, les Médiateurs consignent le résultat de la médiation qui liera les parties après leur signature.

Sur la base des constatations faites durant l'enquête, les Médiateurs peuvent également décider qu'il convient de faire une recommandation officielle.

Dans ce cas, ils invitent explicitement le service de pension à modifier sa décision ou son fonctionnement parce que ceux-ci s'écartent des règles de droit ou des principes de bonne administration et d'équité.

S'ils prennent cette décision, ils en informent toujours le Ministre qui a les pensions dans ses attributions et le Ministre responsable de l'administration concernée.

Clôture du dossier

La procédure d'examen se termine avec cette étape finale.

Les Médiateurs décident à ce moment soit que la plainte ne relève pas de leur compétence, soit que la plainte est irrecevable, soit que l'examen est suspendu. Pour les dossiers qui ont été examinés sur le fond, ils décident, soit que la plainte n'est pas fondée, soit que la plainte est fondée et qu'un terme est mis à son examen (voir point précédent : "dossier en examen").

Chacune de ces décisions est dûment motivée et signifiée au plaignant.

La procédure d'évaluation

A l'issue du traitement d'une réclamation, commence l'évaluation des actes et du fonctionnement du service de pension contre lequel la plainte était dirigée.

A ce propos, les Médiateurs se basent en premier lieu des études du Médiateur européen, préparatoires à un nouveau Code européen de bonne conduite administrative, proposé dans son rapport annuel en avril 1999. s' y ajoutent comme sources principales les lois belges concernant les obligations de bonne administration imposées aux autorités administratives (le devoir de motivation, la protection de la vie privée, la Charte de l'assuré social). Les critères d'évaluation des autres médiateurs ont également influencé la sélection des critères utilisés.

Dans ce rapport annuel, le résultat de la procédure d'évaluation n'apparaît pas encore dans les données chiffrées. Dans le futur, cette apparaîtra de manière détaillée.

La Code européen de bonne conduite administrative couvre 3 axes : les principes matériels, les procédures et les relations avec les citoyens.

Sur la base des constatations faites durant l'instruction, les Médiateurs répondent aux questions suivantes, en rapport avec la conduite et les décisions des services de pensions.

1. Concernant les principes juridiques :

Les lois et règlements ont-ils été appliqués ?

Un abus de pouvoir a-t-il été constaté ?

Une atteinte a-t-elle été portée à la sécurité juridique ?

Le plaignant a-t-il été l'objet d'une discrimination ou son dossier a-t-il été correctement traité ?

L'objectivité et l'impartialité ont-elles été garanties ?

Le traitement a-t-il été conséquent ?

Les mesures prises sont-elles proportionnelles au but recherché ?

2. Concernant les procédures :

Les règles régissant l'usage des langues ont-elles été respectées ?

Un accusé de réception a-t-il été envoyé et les coordonnées du gestionnaire du dossier ont-elles été mentionnées (nom et numéro de téléphone) ?

Le document qui n'arrive pas à bonne destination a-t-il été transmis au service compétent ?

Le droit d'être entendu et de formuler des commentaires avant qu'une décision soit prise a-t-il été respecté ?

A-t-on réagi, décidé dans un délai raisonnable ?

A-t-on tenu compte de tous les éléments pertinents en excluant ceux qui ne le sont pas ?

La décision individuelle (surtout négative) a-t-elle été motivée ?

L'intéressé a-t-il été avisé de la décision ?

Les possibilités de recours éventuels ont-elles été mentionnées ?

Des archives adéquates ont-elles été tenues ?

3. Concernant les relations avec les citoyens :

Des informations claires et intelligibles et des conseils corrects ont-ils été donnés ?

A-t-on répondu correctement au téléphone ?

L'accueil a-t-il été courtois ?

En cas d'erreur, des excuses ont-elles été présentées ?

Les Médiateurs comparent soigneusement les pièces et, éventuellement, les informations téléphoniques reçues des services de pensions et du plaignant à chaque item de la liste de contrôle. De cette manière, ils peuvent apprécier la qualité des actes et des décisions des services de pension. A la fin de la procédure d'évaluation, ils ont le choix entre trois conclusions possibles.

Ils concluent à une bonne administration, à une mauvaise administration ou ils ne se prononcent pas.

Ils arrivent à la conclusion que le service de pension a fait preuve de bonne administration, lorsque aucun élément ne permet d'établir que l'acte ou le fonctionnement incriminé est contraire aux lois et règlements, aux principes de bonne administration et à l'équité.

Il est question de mauvaise administration lorsqu'ils trouvent des éléments d'une application incorrecte des lois et règlements ou d'infractions aux principes de bonne administration et à l'équité.

Dans certains cas, ils ne peuvent pas se prononcer parce qu'ils sont en présence d'éléments de fait contradictoires qui ne les autorisent pas à aboutir à une conclusion fondée.

Il peut arriver aussi que la mauvaise administration constatée découle en partie d'éléments imputables au plaignant lui-même.

Le Protocole d'accord

Pour exécuter leur mission de manière efficace, les Médiateurs ont déjà conclu un accord avec un certain nombre d'administrations à l'égard desquelles ils sont compétents, afin de fixer des règles claires et précises dans leurs relations réciproques. Il s'agit de l'Office National des Pensions, de l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants, de l'Administration des Pensions et de la Direction Pensions du Service Central des Dépenses Fixe auprès du Ministère des Finances et de l'Office de la Sécurité Sociale d'Outre-Mer.

Des situations conflictuelles provoquées par des imprécisions et des malentendus entraînent, dans le contexte d'une médiation et d'une conciliation, des effets peu souhaitables et peu productifs.

C'est pourquoi chaque partie intéressée a intérêt à entretenir des relations correctes et objectives.

La règle est que les contacts entre le service de médiation et les services de pension se font par écrit. Ceci n'empêche pas que les Médiateurs puissent prendre des contacts verbaux si cela favorise un traitement rapide.

Pour des raisons identiques d'efficacité, les Médiateurs disposent de l'organigramme des services de pension tandis que les fonctionnaires dirigeants seront mis en possession de la liste des collaborateurs qui ont le pouvoir d'agir à la place des Médiateurs.

Le protocole peut à tout moment être complété de commun accord afin de tenir compte de situations spécifiques à certains services de pensions. En tout état de cause, le protocole sera réévalué dans les 12 mois au plus tard et, si nécessaire, modifié.

Les procédures appliquées par les Médiateurs

Dans le cadre de leur mission d'intermédiaire, ils transmettent les demandes d'information immédiatement au service de pension concerné. Ils agissent de même avec les dossiers déclarés irrecevables, parce que la plainte n'a pas fait l'objet d'une démarche préalable auprès du service de pension concerné ou parce qu'elle a été introduite par une personne non intéressée. C'est avec la plus grande circonspection qu'ils interviennent, en gardant à l'œil le respect de la « privacy » du plaignant. En cas de doute, ils le consultent.

Si les Médiateurs décident d'instruire une plainte, ils demandent au responsable du service compétent des informations détaillées en relation avec l'objet de la plainte. Si nécessaire, ils demandent le dossier de pension complet.

Ils prennent également contact avec le fonctionnaire responsable du service compétent lorsqu'ils proposent de modifier une décision dans une affaire qui ne pose pas de question de principe ni ne présente de caractéristique grave de dysfonctionnement et dans le cadre de laquelle aucune recommandation officielle n'a été formulée.

En revanche, lorsqu'ils formulent une proposition de médiation, ils prennent contact directement avec le fonctionnaire dirigeant. Les limites de la médiation sont précisées tant dans son objet que dans sa forme. Une action n'empêche toutefois pas qu'elle soit suivie par une recommandation. De même, la procédure d'évaluation se poursuit.

Dans d'autres circonstances, les Médiateurs se mettent également en rapport avec le fonctionnaire dirigeant.

C'est le cas lorsqu'ils constatent un dysfonctionnement dans un service de pension ou lorsque les services auxquels ils se sont adressés directement n'ont pas donné suite ou une suite insuffisante aux demandes d'informations concernant un dossier de pension.

Une recommandation officielle est toujours adressée au fonctionnaire dirigeant.

Les Médiateurs en informent également le Ministre qui a les pensions dans ses attributions et le Ministre responsable de l'administration concernée. En effet, comme cela a déjà été écrit, le Ministre des Pensions n'est pas dans tous les cas le ministre de tutelle ou le ministre responsable de l'administration concernée.

Les procédures suivies par les services de pension

Les services de pension répondent aux demandes d'information des Médiateurs. La réponse est normalement fournie dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la réception de la question. Moyennant motivation et après accord avec les Médiateurs, le service de pension pourra déroger à ce délai. D'autre part, les Médiateurs peuvent toujours, dans des cas spécifiques, imposer des délais contraignants pour la réponse.

Les services de pension assurent également le suivi des demandes d'information et des plaintes irrecevables qui leur sont transmises par les Médiateurs.

Conclusion

Les procédures suivies par les Médiateurs dans le cadre du traitement des plaintes ne servent qu'un seul objectif : exercer la fonction d'instruction et de médiation, de la manière la plus efficace possible.

Cela signifie examiner, en toute indépendance et impartialité, les plaintes qui leur sont soumises pour des matières relevant de leurs compétences et, par la suite, si cela se justifie, servir d'intermédiaire en vue d'arriver à une solution objective et acceptable par les deux parties.

Pour cela, des conventions claires et connues de chaque partie sont nécessaires.

Afin d'en garantir toute la transparence, l'exercice de cette fonction implique que les critères d'évaluation sur lesquels le Collège s'appuie pour évaluer les actes et le fonctionnement des services de pension, soient rendus publics. Ces critères seront sans aucun doute affinés.

L'expérience complémentaire que les Médiateurs acquerront lors du traitement de dossiers concrets, mais également à la suite d'échanges avec leurs collègues, belges et étrangers, y contribuera.

Les activités du service de médiation pour les Pensions

Les membres du Collège des Médiateurs pour les Pensions sont entrés en fonction le 1er juin 1999.

Le Service de médiation a donc effectivement démarré ses activités à cette date.

Pour mener leur mission avec succès, les Médiateurs ont développé au mieux les moyens mis à leur disposition. Ce travail n'est pas terminé. Dans les prochains mois, nombre d'améliorations pourront être apportées, tirées de l'apprentissage de cette année de démarrage.

Survol des principales activités des Médiateurs au cours de la période écoulée

La phase d'installation

Sans délai, les Médiateurs ont organisé la gestion matérielle du traitement des plaintes, en ce qui concerne l'enregistrement et le suivi des dossiers jusqu'à leur clôture. Simultanément ont été initiées la rédaction du règlement d'ordre intérieur et du protocole d'accord, afin de fixer des procédures d'enquête et de médiation. Il s'agissait d'une priorité puisque, dès le deuxième jour, se présentait déjà un visiteur.

Une deuxième priorité consistait à examiner les candidatures et à procéder aux entretiens de sélection des candidats-collaborateurs. Le service devait en effet disposer le plus vite possible d'une équipe complète afin de pouvoir remplir sa mission de manière optimale. Plus de cinquante candidats participèrent à un entretien d'embauche.

En même temps, l'infrastructure matérielle devait être mise en place.

Pour cela, des conventions ont été passées avec le service de gérance du WTC III en vue de l'implantation et de la signalisation des locaux et de l'utilisation du réseau téléphonique. De plus, les dispositions utiles ont été prises pour assurer l'installation du réseau informatique, l'équipement matériel, la gestion du personnel et du budget.

La mention du Service de médiation (avec téléphone et numéro de télécopie) dans l'annuaire téléphonique à paraître fut réglée en même temps que l'accès au réseau Internet et l'octroi d'une adresse électronique pour le Service de médiation, les Médiateurs et les collaborateurs.

La création d'un site sur Internet est en préparation de manière à ce que l'information et les données du Service de médiation s'y retrouvent également.

Pendant la période de démarrage, il était indispensable de faire connaissance avec les fonctionnaires dirigeants des administrations de pensions et avec le Collège des Médiateurs fédéraux.

Dans l'intérêt des plaignants, un gentlemen's agreement a été conclu avec les Médiateurs fédéraux. Bien que les Médiateurs fédéraux n'étaient plus compétents à l'égard des matières relevant dorénavant des compétences des Médiateurs pour les Pensions, il fut convenu que les dossiers pendants introduits avant le 1er juin 1999, seraient instruits jusqu'à leur terme par le Collège des Médiateurs fédéraux.

D'autres médiateurs furent contactés afin de connaître le champ de compétence de chacun, de sorte que les plaintes non traitées par le Service de médiation pour les Pensions puissent être orientées directement vers le médiateur compétent.

Enfin, le Collège a introduit une demande auprès de l'Institut International des Ombudsmans (IIO) en vue de son adhésion. Au terme d'un examen approfondi, l'Institut a confirmé que le Collège remplit tous les critères d'indépendance et d'impartialité pour être reconnu en tant que *membre votant*.

Développement d'une stratégie de communication

Dès le départ, les Médiateurs étaient convaincus de la nécessité d'un plan de communication adapté.

Un plan stratégique de communication fut immédiatement élaboré, destiné à promouvoir en priorité une notoriété à l'échelle nationale et, en particulier, à faire connaître le Service de médiation auprès de notre groupe-cible spécifique, les pensionnés et futurs pensionnés.

Comme cela a déjà été évoqué, l'acquisition d'une notoriété publique est indispensable à un bon fonctionnement.

Un second objectif consistait à diffuser les règles, compétences et procédures de fonctionnement du Service. En effet, de cette manière, il est possible de diminuer au maximum le nombre de plaintes irrecevables, et dès lors de diminuer aussi le nombre de citoyens déçus de la décision du Collège de ne pas traiter leur plainte pour des raisons d'irrecevabilité ou d'incompétence.

Un troisième objectif tendait à préserver un traitement efficace des plaintes, dont la qualité ne serait pas hypothéquée par un afflux soudain de plaintes.

Soucieux de ces objectifs, il fut décidé de procéder par étapes.

- ◆ Vers la fin du premier mois de fonctionnement, en juin 1999, un communiqué de presse fut envoyé à l'agence Belga, aux principaux journaux et aux chaînes de radio et de télévision dans lequel était annoncé le démarrage effectif du Service de médiation. Bien que ce communiqué ne reçut que peu d'écho dans les médias, il fut vite évident que le public-cible trouvait le chemin du Service de médiation. En 4 mois, déjà 150 dossiers avaient été introduits, dont 60 % avaient entraîné un examen spécifique. Les autres dossiers étaient constitués de demandes d'information ou de plaintes sur des matières ne relevant pas de la compétence des Médiateurs pour les Pensions.

- ◆ Le 11 octobre 1999, les Médiateurs invitèrent les médias à la conférence de presse "Le Service de médiation pour les Pensions – un nouveau pont entre le citoyen et les services de pensions". Y furent présentés les compétences des Médiateurs et leurs moyens d'actions, ainsi qu'un bilan portant sur les 4 premiers mois d'activité.
- ◆ Le 14 octobre suivant, les Médiateurs présentèrent le Service de médiation pour les Pensions à l'assemblée générale du Comité consultatif pour le secteur des Pensions, où siègent les organisations de seniors.
- ◆ A la mi-décembre 1999, une centaine d'organisations et d'associations travaillant pour et avec les seniors furent contactées en les invitant à inclure dans leurs publications l'information pratique sur le fonctionnement et les compétences du Service de médiation pour les Pensions.
- ◆ Des dépliants explicatifs, conçus entre-temps, par le Service de médiation, furent également envoyés.
- ◆ L'étape suivante du plan de communication consistera dans l'organisation d'une conférence de presse au cours de laquelle le rapport annuel sera présenté.
- ◆ Le Collège a l'intention de lancer, vers la fin de l'année 2000, une grande campagne de publicité nationale dans tous les médias. Une condition essentielle pour être connu et le rester consiste à répéter le même message régulièrement.

Suivi de l'évolution en matière de sécurité sociale et de pensions

Enfin, dans le cadre général de leur mission, les Médiateurs suivent de près les évolutions dans le secteur des pensions, en Belgique et à l'étranger. C'est ainsi qu'ils ont pris part à la 9^e conférence de l'Association européenne des institutions de pensions du secteur public qui eut lieu à Bruxelles les 7 et 8 octobre 1999. Le thème en était : Les régimes de pension du secteur public – Projections à long terme du coût croissant des pensions.

Les moyens mis à la disposition des Médiateurs

Les moyens humains

Le Ministre qui a les pensions dans ses attributions a mis au total 8 fonctionnaires fédéraux à la disposition du Service de médiation pour les Pensions. Quatre appartiennent du niveau 1 et quatre du niveau 2+ ou 2. Par rôle linguistique, la répartition est de 3 francophones et de 5 néerlandophones.

La désignation a été faite sur avis motivé des Médiateurs, qui ont examiné au préalable plus de 50 candidatures et ont entendu tous les candidats.

Les collaborateurs sont tous des fonctionnaires nommés qui font l'objet d'une mise à disposition pour une mission d'intérêt général. Cela signifie qu'ils conservent leurs droits aux majorations de traitement et à la promotion. Sur le plan hiérarchique, ils tombent sous la compétence disciplinaire exclusive des Médiateurs.

Les fonctionnaires mis à disposition répondent aux critères préalablement établis par les Médiateurs afin d'exécuter correctement les missions du Service de médiation. Ils possèdent une connaissance approfondie, théorique et pratique, des divers règlements de pensions, des Règlements européens et des accords bilatéraux conclus par l'Etat belge en matière de pensions. Ils maîtrisent aussi les notions de base des autres règlements de la sécurité sociale. De plus, ils font preuve des compétences souhaitées pour l'exécution des tâches d'instruction et de médiation du Service. Parmi celles-ci, ils font preuve de grandes aptitudes à la communication, ainsi que d'une capacité d'écoute et d'un esprit orienté vers la résolution de problèmes. En outre, tous ont une bonne connaissance de la deuxième langue.

La moyenne d'âge des collaborateurs est de 40 ans, ce qui est un gage supplémentaire de leur expérience.

Chacun a suivi différentes formations complémentaires, notamment informatiques (traitement de texte, intranet et internet). Un collaborateur s'est investi dans le développement de banques de données en vue de permettre la gestion et le suivi électronique des dossiers.

Un programme de formation a également été élaboré au sein du Service de médiation, dans le but de permettre à chacun, de manière structurée, de partager sa connaissance pointue avec ses collègues.

Dans un proche avenir, quelques membres du personnel pourront encore perfectionner leur connaissance de la seconde langue.

Les moyens financiers

Les Médiateurs disposent d'un budget de personnel, de fonctionnement et d'investissement auprès du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (Direction de la Sécurité sociale), dont ils déterminent l'utilisation de façon autonome. Ceci n'empêche pas qu'en matière de dépenses, ils soient tenus aux règles budgétaires valables pour toute autorité.

L'avenir confirmera si les budgets disponibles garantissent au Service de médiation pour les Pensions d'exécuter au mieux ses missions, dans le respect des principes généraux de la fonction des Médiateurs, comme décrit dans le 1er chapitre.

Les moyens matériels

Le Service de médiation est installé dans le WTC III, à quelques mètres de la gare du Nord et peut donc être facilement joint avec les transports publics.

Les bureaux se situent au premier étage, dont l'accès est aisé par ascenseur ou par escalator. Les visiteurs, y compris les personnes handicapées, peuvent donc y être accueillis sans difficulté.

Le Service de médiation dispose des moyens informatiques les plus modernes, dans un environnement en réseau qui permet le traitement électronique des dossiers. Le Service de médiation, les Médiateurs et chaque collaborateur disposent d'une adresse électronique et d'un accès à Internet.

Le service y disposera bientôt de son propre site.

Ces applications informatiques performantes permettent aux Médiateurs et à leurs collaborateurs de traiter efficacement les plaintes mais aussi d'échanger rapidement toutes les informations utiles.

Conclusion

Les Médiateurs ont veillé, durant cette première période d'activité, à mettre en place un Service performant de médiation pour les Pensions.

Ils ont à cette fin exploité au mieux tous les outils mis à leur disposition.

Préoccupés par la notoriété que doit acquérir le Service, ils ont porté leur attention sur la mise au point d'une stratégie de communication, la plus efficace possible.

Conclusions

Le Collège des Médiateurs pour les Pensions satisfait aux critères de la fonction tels qu'ils sont communément acceptés sur le plan international.

Il est compétent à l'égard de tous les services de pension relevant de la sphère publique ou privée qui attribuent ou paient des pensions légales, y compris à l'égard du Service Info-Pensions.

Son champ de compétence se situe au niveau fédéral.

Durant l'année 1999, les Médiateurs ont établi le Règlement d'ordre intérieur, conformément aux prescriptions légales, et ont également établi un Protocole d'accord avec les principaux services de pension.

Les règles et procédures qui y sont reprises ne servent qu'un seul objectif : permettre l'exercice des missions d'instruction et de médiation du Collège avec un maximum de qualité et d'efficacité.

Durant ce premier exercice incomplet, le Collège a organisé le Service, veillé à disposer des moyens humains et matériels adéquats et développé une stratégie de communication.

Tous ces éléments ont contribué dans une large mesure au traitement correct de presque 600 plaintes.