



CHAPITRE 5

Le Médiateur comme mode alternatif de règlement des conflits

Le Médiateur comme mode alternatif de règlement des conflits

Dans ce chapitre, nous examinons comment, grâce à l'intervention du Médiateur pour les Pensions, l'INASTI a indemnisé un retraité qui avait subi un préjudice dont la responsabilité était incontestablement imputable à l'INASTI en prenant une décision sur l'assimilation d'une période d'études trop tardive et pour lequel le préjudice consistant en un montant de pension perdu était plutôt faible et pouvait être calculé de manière précise, immédiatement sans procédure judiciaire.

Ce dossier, ainsi que les dossiers du chapitre précédent où le Médiateur pour les Pensions a signalé au SFP les nouvelles tendances de la jurisprudence concernant la compatibilité ou non d'un mariage bigame valablement contracté à l'étranger avec l'ordre public international belge et, d'autre part, la compatibilité ou non d'une répudiation à l'étranger avec l'ordre public international belge montrent que le Médiateur peut jouer un rôle important au titre de mode alternatif de règlement des conflits.

Ces dernières années, il y a clairement eu un engagement politique en faveur de la promotion de modes alternatifs de résolution des conflits, tels que la médiation, afin notamment de soulager les tribunaux de leur charge.

Toute personne qui n'est pas d'accord avec une décision concernant sa pension peut, au lieu d'introduire un recours devant le tribunal, s'adresser au Service de médiation pour les Pensions afin d'obtenir le rétablissement de ses droits par la médiation.

Il ne fait aucun doute que le Service de médiation pour les Pensions dispose de plusieurs atouts : la gratuité, le caractère moins formel et le délai de traitement plus court par rapport aux procédures judiciaires sont autant de raisons d'opter pour une procédure non contentieuse. L'expertise du Service de médiation pour les Pensions, absolument indispensable pour une question aussi complexe que les pensions, renforce ces atouts. Last but not least, les résultats obtenus depuis plus de 20 ans doivent également y être mentionnés.

1. Dédommagement accordé par l'INASTI après médiation du Service de médiation pour les Pensions : régularisation trop tardive de la période d'études à l'origine d'un impact négatif sur la décision de pension

L'autorité peut adopter une attitude passive et laisser au citoyen le soin d'intenter une action en justice s'il estime qu'un dommage a été subi à la suite d'une faute de l'administration.

Cependant, comme dans la plupart des cas les sommes en jeu sont faibles, le retraité considère qu'il s'agit là d'une lutte inégale du faible citoyen contre la toute-puissante autorité.

En raison des coûts de procédure qui sont associés à une action en justice, le citoyen l'abandonne souvent. Toutefois, du point de vue de la bonne administration, le Médiateur pour les Pensions estime qu'une approche plus proactive est nécessaire dans de tels cas.

Une administration veille aux intérêts des citoyens, également si ceux-ci peuvent subir un préjudice du fait des actions de l'administration. Cela signifie que l'administration doit toujours mettre en balance l'intérêt général et les intérêts des citoyens concernés.

En général, on peut attendre d'une administration qu'elle recherche activement si ses actions causent des dommages aux citoyens et, dans l'affirmative, d'accorder une forme de compensation de son propre chef.

Dans le Rapport annuel 2012, nous avons évoqué un cas dans lequel l'INASTI a été la première administration des pensions, après une médiation du Service de médiation pour les Pensions, à verser immédiatement un dédommagement sans procédure judiciaire. Dans ce dossier, un citoyen avait subi un préjudice dont la responsabilité était incontestablement imputable à l'INASTI, le dommage était plutôt faible (les frais de procédure étaient plus élevés que le dommage) et il pouvait être calculé de manière précise.

Une fois de plus, en 2019, l'INASTI s'est montré ouvert et convivial et a accordé un dédommagement.

Le Service de médiation pour les Pensions veut montrer ici qu'il peut être une alternative aux tribunaux et peut donc contribuer à alléger la charge de travail des tribunaux.

Toute personne qui n'est pas d'accord avec une décision concernant sa pension peut, au lieu d'introduire un recours devant le tribunal, s'adresser au Service de médiation pour les Pensions afin d'obtenir le rétablissement de ses droits par la médiation.

Un exemple :

DOSSIERS 32079

Les faits

M. Debouw atteint ses 65 ans au cours du mois de septembre 2017. Il a majoritairement exercé une activité professionnelle en tant que travailleur indépendant (architecte).

Avant de devenir indépendant, il a étudié en Belgique de 1972 à 1978. Quelques années plus tard, il a fait un troisième cycle d'études en Pologne, notamment de 1980 à 1986.

Il n'est pas clairement établi s'il pourrait recevoir une pension polonaise pour la période polonaise (d'études)⁵⁶. Il l'indique comme telle sur la première information qui lui est demandée.

L'existence d'une petite période d'emploi en tant que salarié signifie que le Service Fédéral des Pensions agit en tant qu'organe de liaison dans l'échange de données sur les pensions avec le service des pensions

⁵⁶ Ce n'est pas clair pour l'intéressé de savoir si la période en Pologne est considérée comme période de travail ou période d'études: en effet il possède un document dans lequel il est mentionné comme « employé » ; un document qu'il a remis à l'INASTI.

polonais. En effet, il faut établir si l'intéressé ouvre ou non des droits à pension en Pologne pour sa période d'études avant que la Belgique puisse l'assimiler.

L'examen de ses droits à pension a été entamé d'office 15 mois avant la date légale de prise de cours⁵⁷ de sa pension de retraite, c'est-à-dire au cours du mois de juin 2016.

Les formulaires de liaison ont été envoyés pour la première fois à l'institution de retraite polonaise le 1^{er} février 2017. Elles avaient pour but de préciser si une pension pouvait être accordée en Pologne.

Le 16 mars 2017, l'intéressé et le SFP⁵⁸ ont reçu une décision de l'institution de retraite polonaise⁵⁹ selon laquelle aucune pension ne pouvait être octroyée en Pologne pour la période du troisième cycle (1980 à 1986).

Le 31 mars 2017, M. Debouw a demandé à l'INASTI ainsi qu'à sa caisse d'assurances sociales s'il était possible de payer des cotisations de régularisation pour la période d'études belge ainsi que pour la période d'études polonaise. Il y a joint la décision de refus de pension polonaise du 16 mars 2017.

Le 4 mai 2017, lors de l'examen d'office de ses droits à pension en tant que travailleur indépendant, l'INASTI l'informe que sa période d'études belge du 1^{er} janvier 1972 au 30 septembre 1978 peut être assimilée après paiement des cotisations de régularisation.

L'INASTI n'a pas encore pris de décision sur la régularisation demandée de la période d'études polonaise.

Dans l'intervalle, M. Debouw est autorisé à régulariser sa période d'études en Belgique et il la paie à temps (et aussi avant la date de prise de cours de sa pension).

A ce moment, la décision de l'INASTI quant à l'assimilation ou non de la période d'études polonaise est encore loin d'être prise.

C'est pourquoi, le 9 mai 2017, le service pension de l'INASTI a notifié à M. Debouw une décision provisoire d'octroi et de versement d'une pension de retraite à titre d'indépendant de 1.064,18 euros par mois à partir du 1^{er} octobre 2017 (12.154,76 euros par an). En effet, l'enquête et l'octroi de ses droits à pension définitifs sont bloqués dans l'attente de la décision de régulariser ou non sa période d'études polonaises et l'INASTI veut éviter que l'intéressé se retrouve sans revenus.

Le 8 août 2017, l'INASTI notifie une décision « définitive » de pension par laquelle l'intéressé se voit accorder une pension de 12.636,11 euros par an (indice 141,59) à partir du 1^{er} octobre 2017. La période d'études belge régularisée a été prise en compte. Malgré le fait que pour la période d'études en Pologne, une demande de régularisation était encore en cours d'examen auprès du service assimilation de l'INASTI, le service des pensions a pris une décision finale en matière de pension. La coordination entre le service des pensions de l'INASTI et le service assimilation de ce même Institut faisait défaut.

Le 24 octobre 2017, l'INASTI prend une deuxième décision finale de pension accordant à l'intéressé une pension de 12.770,10 euros par an à partir du 1^{er} octobre 2017 (indice 141,59). La raison invoquée est que cette décision a été prise à la suite d'une décision du 4 octobre 2017 dans un autre régime de pension. Toutefois, il n'y a pas de changement en ce qui concerne les détails de la carrière dans un autre régime de retraite.

Le Service de médiation pour les Pensions note que le troisième trimestre de 2017, au cours duquel l'intéressé avait travaillé comme indépendant, a été exclu de cette décision. En outre, le Service de médiation a établi

⁵⁷ 65 ans en septembre 2017

⁵⁸ Qui, dans le cadre des dispositions européennes en la matière, intervient comme intermédiaire dans l'enquête sur la pension polonaise éventuelle.

⁵⁹ La ZUS - Zakład Ubezpieczeń Społecznych

que la décision de l'autre régime n'avait pas changé, mais que la pension minimale avait été augmentée. En bref, la motivation était complètement incorrecte⁶⁰.

Enfin, après de nombreux échanges de courrier, le service assimilation de l'INASTI l'informe le 19 février 2018 que la période d'études en Pologne peut être régularisée à condition que des cotisations soient versées.

La caisse d'assurances sociales en est informée par l'INASTI et invite l'intéressé, le 13 avril 2018, à payer la cotisation de régularisation pour la période d'études polonaise. L'intéressé paie ces cotisations de régularisation.

En août 2018, M. Debouw prend contact avec le Service de médiation pour les Pensions donnant une description détaillée de l'état d'avancement du dossier d'attribution.

Il se plaint que le dossier relatif à la régularisation des années d'études en Pologne, qu'il avait demandé, traînait depuis beaucoup trop longtemps et qu'en conséquence, il craignait de ne pas recevoir finalement l'attribution de la part de pension (pour cette régularisation) avec effet rétroactif à la date de prise de cours de sa pension.

En effet, lors d'une visite effectuée fin 2017 par M. Debouw au service des pensions de l'INASTI à Anvers, il a été rapporté, selon l'intéressé, ce qui suit « Après le paiement du recalcul des cotisations de sécurité sociale dues pour la période d'études en Pologne, l'augmentation correspondante de la prestation de retraite sera appliquée rétroactivement puisque la demande date de bien avant la date de la retraite, c'est-à-dire 6 mois avant le 31 mars 2017. »

Toutefois, lors d'un contact téléphonique initié par M. Debouw en 2018, il a été informé que contrairement à l'affirmation de l'employée de l'INASTI, il n'est pas question d'effet rétroactif jusqu'au moment de la mise à la pension au 1^{er} octobre 2017.

Commentaires

La régularisation de la période d'études était encore couverte par les règlements applicables avant la loi du 2 octobre 2017 relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension.

Il convient toutefois de noter que l'INASTI n'avait pas encore pris la décision de pension - compte tenu de l'absence de décision sur la régularisation ou non de la période d'études (en Pologne) - au moment de sa plainte.

Comme le paiement de la régularisation de la période d'études polonaise datait déjà du 18 mai 2018, nous avons demandé dans un premier temps à l'INASTI de prendre une décision de pension dans les meilleurs délais.

Le 8 novembre 2018, l'INASTI a notifié une nouvelle décision de pension octroyant 14.582,16 euros à partir du 1^{er} juin 2018. En raison de l'inclusion de la période d'études polonaises régularisée, sa pension d'indépendant a été augmentée, mais seulement à partir du 1^{er} juin 2018, c'est-à-dire le mois suivant le paiement effectif de la régularisation.

L'Ombudsman n'a pu que conclure que la date à partir de laquelle la période d'étude a été incluse dans la décision de pension finale était correcte. La crainte de M. Debouw que la régularisation de la période d'études

⁶⁰ Le 20 décembre 2018, l'INASTI a notifié une nouvelle décision finale accordant une pension de 12.850,93 euros à partir du 1^{er} octobre 2017 et de 14.582,16 euros à partir du 1^{er} juin 2018, en tenant compte également du troisième trimestre de 2017. Plus précisément, l'INASTI fait référence au fait que le troisième trimestre de 2017 a également été pris en compte pour la période allant du 1^{er} octobre 2017 à mai 2018 inclus.

polonaise ne lui permette pas de bénéficier de droits à pension rétroactivement à la date de début de sa pension (1^{er} octobre 2017) était justifiée.

L'article 154 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 prévoit que l'INASTI prend d'office une nouvelle décision de pension lorsqu'une décision d'assimilation est prise. Cette nouvelle décision de pension prend effet le premier jour du mois suivant celui au cours duquel les cotisations de régularisation ont été versées.

Conclusion

Tout d'abord, ce dossier montre qu'une bonne motivation des décisions de pension est nécessaire pour permettre à un retraité de comprendre sa situation de pension. D'où l'appel lancé à l'INASTI pour qu'il y accorde l'attention nécessaire.

Deuxièmement, ce dossier montre qu'une bonne coopération entre le service des pensions de l'INASTI et le service d'assimilation de l'INASTI est tout aussi nécessaire, ainsi que la prise de décisions en temps utile concernant l'assimilation des périodes d'études.

Si la décision d'assimiler la période d'études polonaises avait été prise dans le délai légalement autorisé, M. Debouw aurait pu verser les cotisations de régularisation avant la date initiale de début de sa pension (1^{er} octobre 2017).

Le service assimilation de l'INASTI n'a pris une décision que le 19 février 2018, déclarant que la période d'études en Pologne pouvait être régularisée sous réserve du paiement des cotisations.

L'effet secondaire du retard dans le dossier d'attribution a donc été que M. Debouw n'a payé les contributions de régularisation que dans le courant du mois de mai 2018.

Par conséquent, l'attribution de la partie de régularisation de sa période d'études polonaise ne pouvait être incluse dans la décision de pension qu'à partir du 1^{er} juin 2018.

L'INASTI a commis une erreur en ne prenant pas à temps la décision sur l'assimilation. L'article 10 de la Charte de l'assuré social stipule que les décisions doivent être prises dans les 4 mois suivant la demande.

En conséquence, l'intéressé a subi un préjudice, notamment la perte du montant de la pension pour la période d'études polonaise régularisée du 1^{er} octobre 2017 au 31 mai 2018 inclus.

Il existe également un lien de causalité entre l'erreur et le dommage.

L'article 1382 du Code civil prévoit qu'en cas d'erreur causant un dommage et de lien de causalité entre les deux, une indemnisation peut être demandée.

En outre, le dommage est assez faible (l'augmentation manquée du montant de la pension sur une période de 8 mois, c'est-à-dire d'octobre 2017 à mai 2018).

Par conséquent, l'Ombudsman a demandé à l'INASTI d'examiner la possibilité d'accorder un dédommagement afin d'éviter la poursuite du litige devant le tribunal.

L'INASTI a répondu à cette proposition de médiation. Le 21 décembre 2018, il avait calculé le montant que M. Debouw aurait perçu s'il avait pu régulariser la période d'études polonaise avant la date de début de sa pension de retraite.

En outre, l'INASTI précise que, la cause du retard ne se trouvant pas du côté de M. Debouw, il lui sera accordé une indemnité de 1.128,87 euros, soit l'augmentation manquée du montant de la pension sur une période de 8 mois (d'octobre 2017 à mai 2018 inclus).

Après une accumulation d'erreurs (informations erronées lors d'une visite au service des pensions, motivation erronée de la décision de pension, décision finale de pension prise trop tôt en raison d'un problème de coordination entre le service des pensions et le service assimilation, décision sur l'assimilation prise trop tard), l'INASTI a ainsi agi de manière conviviale. Il s'agit d'une contribution importante pour restaurer la confiance de M. Debouw dans son administration.