

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 april 2016

WETSONTWERP

tot wijziging van de programmawet van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude

AMENDEMENT

ingediend in plenaire vergadering

Zie:

Doc 54 1554/ (2015/2016):

- 001: Wetsontwerp.
- 002: Amendementen.
- 003: Advies van de Privacycommissie.
- 004: Amendementen.
- 005: Verslag (eerste lezing).
- 006: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 007: Verslag (tweede lezing).
- 008: Tekst aangenomen in tweede lezing.
- 009: Errata.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 avril 2016

PROJET DE LOI

modifiant la loi-programme du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires des prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale

AMENDEMENT

déposé en séance plénière

Voir:

Doc 54 1554/ (2015/2016):

- 001: Projet de loi.
- 002: Amendements.
- 003: Avis de la Commission de la vie privée.
- 004: Amendements.
- 005: Rapport (première lecture).
- 006: Articles adoptés en première lecture.
- 007: Rapport (deuxième lecture).
- 008: Texte adopté en deuxième lecture.
- 009: Errata.

Nr. 7 VAN MEVROUW KITIR

Art. 4

Het voorgestelde artikel 102 vervangen als volgt:

“Art. 102. Tijdens een periode van één jaar, ingaand op de datum van de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van ..., zullen de maatregelen van deze afdeling het voorwerp uitmaken van pilootprojecten tijdens de welke deze maatregelen worden getest. Binnen de maand na het afsluiten van deze testfase maakt de Staatssecretaris voor Fraudebestrijding een evaluatierapport van de testfaseresultaten over aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Ministerraad. Pas na de bespreking van dat evaluatierapport door de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen de gegevens bedoeld in het vorige artikel en die bekomen worden na het afsluiten van die testfase en de evaluatie ervan enkel als bijkomend element worden gebruikt om uit te maken of een gerechtigde gebruik maakt van een fictief adres.”.

VERANTWOORDING

Uit de hoorzittingen die werden georganiseerd naar aanleiding van de bespreking van voorliggend ontwerp is gebleken dat het verstandig en gestructureerd gebruik van verbruiksgegevens een nuttige beleidstool kan zijn voor zowel het voeren van een sociaal beleid (detectie (energie)armoede) als voor het bestrijden van misbruiken (sociale en fiscale domiciliefraude, bestrijding vormen zware criminaliteit met gebruik van fictieve adressen of ingebruikname van officieel leegstaande panden voor criminele doelen).

Wat echter eveneens uit deze hoorzittingen naar voor is gekomen, is dat het zinvol exploiteren van deze gegevens maar mogelijk is mits er vooraf voldoende verfijningen in de datastromen worden ingebracht. In functie van de beoogde doelstelling zullen soms ruwe data volstaan (bijvoorbeeld is er totale leegstand opgegeven terwijl er in de feiten wel gebruik blijkt te zijn van het pand op basis van “een” verbruik) terwijl voor andere doelstellingen (bijvoorbeeld vermoeden van gezinssamenstelling) er veel meer parameters en variabelen als voorgaande filter dienen te worden ingebracht.

N° 7 DE MME KITIR

Art. 4

Remplacer l'article 102 proposé par ce qui suit:

“Pendant une période d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du ..., les mesures de la présente section feront l'objet de projets-pilotes destinés à tester ces mesures. Dans le mois de la clôture de cette phase de test, le secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude transmettra un rapport d'évaluation des résultats de la phase de test au président de la Chambre des représentants et au Conseil des ministres. Ce n'est qu'après l'examen de ce rapport d'évaluation par la Chambre des représentants que les données visées à l'article précédent obtenues après la clôture de cette phase de test et de son évaluation pourront uniquement être utilisées comme indication supplémentaire pour déterminer si un bénéficiaire utilise une adresse fictive.”.

JUSTIFICATION

Il est ressorti des auditions organisées dans le cadre de la discussion du projet de loi à l'examen que l'utilisation judicieuse et structurée des données de consommation peut être un outil utile tant pour mener une politique sociale (détection de la pauvreté (énergétique)) que pour lutter contre les abus (fraude sociale et fiscale au domicile, lutte contre des formes de criminalité lourde utilisant des adresses fictives ou occupation de logements officiellement inoccupés à des fins criminelles).

Ces auditions ont cependant aussi fait apparaître que ces données ne peuvent être utilement exploitées que si les flux de données sont suffisamment affinés au préalable. Selon l'objectif recherché, des données brutes suffiront parfois (par exemple, lorsqu'une inoccupation complète a été déclarée et que, dans les faits, sur la base d' "une" consommation, le logement s'avère bel et bien occupé), alors qu'à d'autres fins (par exemple, la présomption de la composition du ménage), il s'agira d'utiliser nettement plus de paramètres et de variables en guise de filtre préalable.

En daar blijkt, om nuttig te zijn voor de doelstelling vervat in voorliggend wetsontwerp, de huidige stand van zaken niet aan te beantwoorden. Het meest relevant in deze zijn de vaststellingen van de dienstverleners die bij het pilootproject zullen betrokken zijn en die dus de “best geplaatste” getuigen zijn.

Het volstaat om enkele tussenkomsten in herinnering te brengen om aan te tonen dat er nog heel wat voorafgaand verfijningswerk vereist zal zijn alvorens nuttig gebruik te kunnen maken van de gegevens voor het beoogde objectief.

“Mevrouw Carla De Saer (Eandis) geeft dat Eandis ingaat op het verzoek dat tot die instantie werd gericht om deel te nemen aan het “piloottproject waarbij de criteria worden geëvalueerd, het trainen van het model, en het toepassen van diverse variabele en flexibele selectiecriteria die de toepassing van de techniek efficiënt en “op maat” houden waarbij vals positieve en vals negatieve resultaten worden geweerd.” (advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Nr. 21, DOC 54 1554/001, blz. 44).

Wel wordt het volgens de spreekster zeer moeilijk het “gemiddeld verbruik waarbij rekening wordt gehouden met de officieel meegedeelde gezinssamenstelling” te beoordelen (commentaar bij artikel 2, *ibid.*, blz. 7). De netbeheerders zullen proberen per categorie te werk te gaan, en bijvoorbeeld rekening te houden met de aanwezigheid van fotovoltaïsche zonnepanelen. Het aantal op een adres gedomicilieerde personen zal een in aanmerking te nemen criterium vormen, net zoals het gebruikersprofiel (vooral overdag of vooral 's nachts).”

“Toch blijkt het gevaar bestaan dat sommige gezinnen met een bijzonder profiel niet correct worden geanalyseerd. Daarom vormt het proefproject een goed instrument om indien nodig de regeling bij te sturen.”

“De heer André Lambert (ORES) wijst op de moeilijkheid voor de netbeheerders om de door het wetsontwerp opgelegde taak te realiseren.”

“De kruising van de databanken moet geschieden door middel van codes. Die codes zijn gekoppeld aan straten en niet aan woningen. 60 % van dat kruisingswerk wordt automatisch uitgevoerd, 40 % echter manueel, omdat codering nodig is. Ten laste van wie zal het manuele werk komen?”

Met de gezinssamenstelling kunnen gemiddelden worden vastgesteld. Elke specifieke situatie wordt echter beïnvloed door allerlei factoren: soort verwarming (elektrisch, gas enzovoort), verlichting enzovoort. Een gemiddelde vaststellen zal een uitdaging vormen. Uiteindelijk lopen de

Or, à cet égard, la situation actuelle ne s'avère pas répondre à l'objectif poursuivi par le projet de loi à l'examen. Les constatations les plus pertinentes en la matière seront celles des prestataires de services associés au projet-pilote et qui seront donc les témoins les mieux placés.

Il suffit de remettre en mémoire quelques interventions pour démontrer qu'un important travail d'affinement sera requis afin de pouvoir se servir utilement des données dans le but poursuivi.

“Mme Carla De Saer (Eandis) indique qu'Eandis répond favorablement à la demande qui lui a été formulée de participer au projet pilote “où les critères sont évalués, l'entraînement du modèle, l'application de divers critères de sélection variables et flexibles qui maintiennent l'efficacité et le caractère “sur mesure” de l'application de la technique, où les faux résultats positifs et les faux résultats négatifs sont rejetés (avis de la Commission de la protection de la vie privée, n° 21, DOC 54 1554/001, p. 44).

L'intervenante estime cependant qu'il sera très difficile d'évaluer la “consommation moyenne en fonction de la composition de ménage officiellement communiquée” (commentaire de l'article 2, *ibid.*, p. 7). Les gestionnaires de réseaux tenteront de travailler par catégories, et de tenir compte, par exemple, de la présence de panneaux photovoltaïques. Le nombre de personnes domiciliées à une adresse constituera un critère à prendre en compte, tout comme le profil d'utilisateur (plutôt de jour ou plutôt de nuit).

“Le risque reste toutefois que certaines familles au profil particulier ne soient pas analysées de manière correcte. C'est pourquoi un projet pilote constitue un bon outil pour adapter le dispositif, si nécessaire.”

“M. André Lambert (ORES) relève la difficulté de réaliser la mission imposée aux gestionnaires de réseaux par le projet de loi.”

“Le croisement des banques de données doit se faire par le truchement de codes. Ces codes sont reliés à des rues et non à des logements. 60 % du travail de croisement est automatique, 40 % manuel car nécessitant de l'encodage. Qui supportera la charge du travail manuel?”

La composition de ménage permet d'établir une moyenne. Des facteurs influencent cependant chaque situation particulière: type de chauffage (électrique, au gaz, etc.), éclairage, etc. Établir une moyenne constituera un défi. À terme, il existe un risque de plainte vers les gestionnaires de réseau

distributienetbeheerders het risico dat tegen hen klacht wordt ingediend en dat het moeilijker wordt om toegang te hebben tot de meters, terwijl het project “*Smart Meters*” loopt.”

Mevrouw Carla De Saer geeft verder aan dat:

“De distributienetbeheerders beschikken niet over alle gegevens met betrekking tot de specifieke situaties die aanleiding kunnen geven tot een gewijzigd verbruikersprofiel. Zo weten de distributienetbeheerders niet of het bijvoorbeeld om een passiefgebouw gaat. Daarentegen beschikken zij wel over gegevens wanneer zonnepanelen zijn geplaatst, of beschikken zij over de gegevens met betrekking tot het nachtverbruik alleen. De categorieën zouden moeten worden bepaald in overleg met de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Het is niet uitgesloten dat bij het categoriseren van de toegangspunten fouten optreden.

Het specifieke geval van de gemeenschappelijke meters vormt een probleem. De indicaties in het systeem zijn minder nauwkeurig”.

De heer André Lambert (ORES) erkent dat de distributienetbeheerders geen gegevens hebben over criteria die van invloed zijn op het verbruikersprofiel, zoals elektrische verwarming of bepaalde hobby's. Aangaande de elektrische verwarming moet een onderscheid worden gemaakt tussen verwarming door accumulatie en directe verwarming via de klassieke meter.

Terecht verwijzen de voormelde sprekers naar een door de Privacycommissie gevraagde pilootfase (testfase) waarin één en ander op punt zou kunnen worden gesteld. In die is het nuttig ook de tussenkomsten van de heer Verschuere even in herinnering te brengen:

Het onderzoek heeft uitgewezen dat een testfase relevant is, waarin de efficiëntie en de proportionaliteit van het systeem zullen kunnen worden bepaald. Het advies van de commissie (Nr. 24/2015) dringt aan op een evaluatie op basis van de testfaseresultaten. Ook het *e-Health*-platform heeft vooraf een zelfde testtraject doorlopen.”

“De proportionaliteit wordt niet bepaald door de data, maar wel door het gebruik ervan. Wat dat betreft, werden meerdere aanwijzingen gegeven. De vergelijking tussen leegstand en sociale fraude is een heikele kwestie. In het geval van leegstaande gebouwen gaat het om gebouwen, wat het gebruik van ruwe data mogelijk maakt; bij sociale fraude gaat het om het menselijk gedrag, waardoor variabelen in het spel zijn.”

de distribution et une plus grande difficulté d'accéder aux compteurs, alors que le projet de “*Smart Meters*” est en cours.

Mme Carla De Saer indique en outre:

“Les gestionnaires de réseaux de distribution ne disposent pas de l'ensemble des données afférentes aux situations particulières pouvant modifier les profils de consommation. Ainsi, le fait qu'un bâtiment soit passif n'est pas connu des gestionnaires. Ceux-ci disposent par contre de l'information du placement de panneaux photovoltaïques ou du profil de consommation uniquement la nuit. Les catégories devraient être déterminées en concertation avec la Banque carrefour de la Sécurité sociale. Il n'est pas exclu que des erreurs surviennent dans la catégorisation des points d'accès.

La situation particulière des compteurs collectifs pose une difficulté. Les indications dans le système sont moins précises.

M. André Lambert (ORES) reconnaît que les gestionnaires de réseaux de distribution ne disposent pas d'informations sur des critères modifiant le profil de consommation, comme le chauffage électrique ou un hobby. Au niveau du chauffage électrique, une distinction apparaît entre les chauffages par accumulation et le chauffage direct alimenté par le compteur traditionnel.

Les orateurs susmentionnés renvoient à juste titre à une phase pilote (phase de test) demandée par la Commission de protection de la vie privée, au cours de laquelle on pourrait procéder à des ajustements. Il est à cet égard également utile de rappeler les interventions de M. Verschuere:

Une phase de test est apparue comme pertinente. Cette phase permettra de déterminer l'efficacité et la proportionnalité du système. L'avis 24/2015 insiste sur la nécessité d'une évaluation sur la base des résultats de la phase de test. La plate-forme *eHealth* a également suivi un même trajet de test préalable.

La donnée ne détermine pas la proportionnalité; l'utilisation qui en est faite la détermine. Sur cette question, plusieurs indications ont été données. La comparaison entre les bâtiments inoccupés et la fraude sociale est délicate. Dans le premier cas, il s'agit de bâtiments, ce qui autorise l'utilisation de données brutes; dans le deuxième cas, il s'agit de comportements de personnes, ce qui introduit des variables.

“Het *“pull”*-systeem, dat in 2012 werd ingesteld, werd beschouwd als te moeilijk te implementeren. Het *“push”*-systeem doet echter een ander probleem rijzen, met name dat niet mag worden uitgegaan van gegevens die een risicoanalyse bevestigen, maar dat men zich moet baseren op ruwe gegevens die betrekking hebben op verschillende gedragingen. De waarde van het gegeven zelf is vrij laag. De ondergrens betreft veel uitkeringsgerechtigden, aangezien zij minder verbruiken. De inspectiediensten zullen massaal veel gegevens ontvangen. Of het systeem al dan niet *“intelligent”* is, zal afhangen van de manier waarop de gegevens worden verwerkt.”

Uit de tussenkomsten van de twee dienstverleners die bij het pilootproject zouden betrokken worden, is duidelijk geworden dat een *“intelligent”* systeem niet van vandaag op morgen zal kunnen ingevoerd worden. Ook uit de tussenkomsten van de collega-sprekers, over meerderheid en oppositie heen, leiden wij af dat er toch nog zeer veel twijfels bestaan of de relevantie van de gegevens die in dit stadium kunnen aangeleverd worden en de bruikbaarheid daarvan voor de doelstelling vervat in het wetsontwerp.

In een bijkomend advies stelt de Privacycommissie tot zijn tevredenheid vast dat het blijkbaar de bedoeling is een pilootproject op te starten:

Volgens een mondelinge toelichting van het kabinet van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale fraude zal met een pilootproject worden gewerkt. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt binnen 2 jaar na de inwerkingtreding een evaluatie. Dit biedt een aanzet voor technische waarborgen zoals gevraagd in de randnummers 20 en 21 van advies 24/2015.

Echter, het feit dat er een pilootproject wordt opgestart is niet wettelijk geregeld in het voorliggende ontwerp.

Dat stelt twee problemen:

— ten eerste is er het probleem van de ongelijke behandeling. Indien er aan de resultaten van dat pilootproject toch al bindende gevolgen zouden worden gekoppeld (dus dat ze als *“bijkomend element”* in het beslissingsdossier worden opgenomen) ontstaat er een ongelijke behandeling tussen gerechtigden die zijn aangesloten bij een dienstverlener die in het pilootproject zit (in casu Eandis en Ores) en gerechtigden die aangesloten zijn bij andere dienstverleners;

— ten tweede is het ongepast om aan de bevindingen die naar boven komen tijdens een pilootproject of een testfase, bindende gevolgen – die in casu neerkomen op het (tijdelijk)

Le système *“pull”* institué en 2012 a été considéré comme trop difficile à mettre en œuvre. Le système *“push”* présente toutefois une autre difficulté, à savoir qu’il faut partir non pas de données qui confirment une analyse de risque, mais de données brutes qui concernent des comportements différents. La valeur de la donnée elle-même est assez faible. Le seuil concernera de nombreux allocataires, puisqu’ils consomment moins. Les services d’inspection recevront une grande masse de données. L’intelligence du système dépendra du traitement de la donnée.

Il ressort clairement des interventions des deux prestataires de services qui seraient associés au projet-pilote qu’un système *“intelligent”* ne pourra être mis en œuvre du jour au lendemain. Nous déduisons également des interventions des collègues qui se sont exprimés, que ce soit dans la majorité ou dans l’opposition, qu’il subsiste encore de très nombreux doutes quant à la pertinence des données qui pourraient être fournies par le système, ainsi que sur la possibilité de les utiliser pour servir l’objectif contenu dans le projet de loi.

Dans un avis complémentaire, la Commission de la protection de la vie privée se réjouit de constater qu’il existe manifestement une volonté de lancer un projet-pilote.

Selon des explications verbales du cabinet du secrétaire d’État à la Lutte contre la fraude sociale, l’idée est effectivement de travailler avec un projet-pilote. L’article 6 du projet de loi prévoit une évaluation dans les deux ans de son entrée en vigueur. Ceci ouvre la voie aux garanties techniques demandées par la Commission de la protection de la vie privée aux points 20 et 21 de son avis n° 24/2015.

Cependant, le lancement d’un projet-pilote n’est pas réglé sur le plan légal dans le projet de loi à l’examen.

Ce fait pose deux problèmes:

— premièrement, il y a un problème d’inégalité de traitement. Dans le cas où les résultats du projet-pilote produiraient quand même déjà des effets contraignants (autrement dit, s’ils étaient repris en tant qu’*“indication supplémentaire”* dans un dossier devant faire l’objet d’une décision), une inégalité de traitement surviendrait alors entre les justiciables raccordés au réseau d’un prestataire de services participant au projet-pilote (en l’occurrence, EANDIS et ORES) et les justiciables reliés à un réseau géré par d’autres prestataires;

— deuxièmement, on ne peut lier des effets contraignants – qui, en l’occurrence, reviendraient à priver (temporairement) les justiciables concernés d’un revenu (de remplacement) – à

ontzeggen van het (vervangings-)inkomen aan de betrokken gerechtigden – te verbinden. Dat staat haaks op de essentie van een testfase of pilootproject.

Die bekommernis geldt des te meer daar uit de tussenkomsten tijdens de hoorzitting, ook en vooral van zij die zullen betrokken zijn bij het pilootproject, is gebleken dat zij heel grote vraagtekens plaatsen bij de bruikbaarheid ervan, en wijzen op de fouten die nog veelvuldig kunnen en zullen voorkomen in de gegevens die tijdens die pilootfase naar boven komen.

Daarom voorziet dit amendement in een wettelijke basis voor een – door iedereen als wenselijk ervaren – test- of pilootfase.

Om voor de hand liggende redenen wordt hierbij gepreciseerd dat de resultaten die tijdens die pilootfase naar boven komen, geen bindende gevolgen zullen hebben voor de gerechtigden waarvoor er bepaalde “vaststellingen” zouden worden gedaan.

Dit amendement stelt dat over deze testfase een evaluatierapport wordt overgemaakt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het is pas na het afsluiten van deze testfase en de bespreking door de Kamer van het evaluatieverslag, dat de resultaten die nadien worden bekomen kunnen fungeren als een bijkomend element in het beslissingsdossier over de vaststelling van eventuele domiciliefraude.

Meryame KITIR (sp.a)

des conclusions émergeant de la phase de test d'un projet-pilote. Une telle disposition irait tout à fait à l'encontre de l'esprit même d'une phase de test ou d'un projet-pilote.

Cette préoccupation est d'autant plus pertinente que lors de l'audition, plusieurs intervenants, notamment et surtout ceux qui seront associés au projet-pilote, ont indiqué qu'ils avaient de sérieux doutes sur l'exploitabilité des données, soulignant en outre que de nombreuses erreurs pourraient encore apparaître – et apparaîtront – dans les données qui seront générées durant la phase de test.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement prévoit une base légale pour l'organisation d'une phase de test, une étape que tout le monde estime par ailleurs souhaitable.

Pour des raisons évidentes, il est précisé que les résultats qui émergeront de la phase de test n'auront pas de conséquences contraignantes pour les justiciables au sujet desquels certaines “constatations” auraient été faites.

Le présent amendement prévoit en outre qu'un rapport d'évaluation portant sur cette phase de test sera remis à la Chambre des représentants. Ce n'est qu'après la phase de test et l'examen du rapport d'évaluation à la Chambre que les résultats produits ultérieurement par le projet-pilote pourront être utilisés comme une indication supplémentaire dans l'établissement de l'existence éventuelle d'une fraude au domicile.