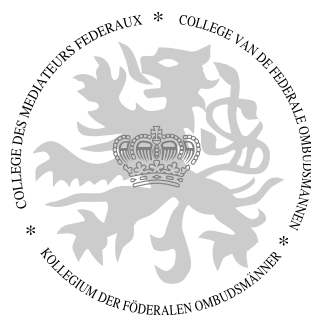




RAPPORT ANNUEL

2 0 0 0

Editeurs resp. : P.-Y. MONETTE & H. WUYTS
Médiateurs fédéraux
Rue Ducale 43, 1000 Bruxelles
email@mediateurfederal.be
www.mediateurfederal.be ou www.ombudsman.be

2001 La reproduction de tout ou partie du présent
rapport est encouragée avec mention de la source.

Réalisation : Vanden Broele Grafische Groep

INTRODUCTION

Ce Rapport annuel 2000 est le premier du Collège des médiateurs fédéraux à couvrir une année civile (du 1er janvier au 31 décembre 2000). Pour ce faire, une modification de l'article 15 de la loi du 22 mars 1995 instituant les médiateurs fédéraux fut nécessaire. Le dépôt du rapport annuel à la Chambre des représentants, fixé précédemment au mois d'octobre, se fera à l'avenir au plus tard le 31 mars. Le Collège avait proposé une telle modification dans sa recommandation générale 99/16 et se réjouit qu'elle ait pu être menée à bonne fin suite à une proposition de loi¹.

Ce cinquième rapport annuel du Collège (le quatrième portait sur les cinq derniers mois de 1999) comporte trois grandes parties : par souci d'uniformité, la structure du rapport annuel reste inchangée.

Dans la première partie « Considérations générales », nous commentons quelques aspects concernant le fonctionnement et le travail du Collège des médiateurs fédéraux : sa méthodologie (le traitement des dossiers, le Règlement d'ordre intérieur et le Protocole d'accord avec les Collèges des secrétaires généraux et des administrateurs généraux), l'affinement des critères à l'aune desquels la Médiation fédérale évalue l'action de l'administration dans les dossiers une fois ceux-ci clôturés, l'étude du type de contrôle qu'elle exerce sur les administrations (légalité, excès de pouvoir, bonne administration, bonne gouvernance, équité), l'analyse du principe du raisonnable et enfin sa gestion budgétaire et des ressources humaines. Nous y abordons aussi la campagne d'information, organisée de fin 1999 à début 2000, à propos de laquelle un premier rapport a été présenté à la Commission des Pétitions.

Dans la deuxième partie « Analyse des dossiers », tout comme les années précédentes nous présentons dans un premier temps les statistiques générales sur les réclamations et demandes de médiation et, dans un second temps, les données administration par administration avec un commentaire des contacts entre le Collège et l'administration concernée de même qu'une analyse des dossiers les plus significatifs. Davantage que par le passé, l'accent a été mis sur les problématiques qui transcendent les dossiers individuels.

Dans la troisième partie « Recommandations », nous reprenons les recommandations officielles et générales formulées durant l'exer-

¹ Loi du 5 février 2001. *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0854 (Chastel, Decroly, De Meyer, Frédéric, Leen, Lejeune).

cice écoulé ainsi qu'un récapitulatif du suivi réservé par le Parlement et le gouvernement aux recommandations des exercices précédents.

En annexe, le lecteur trouvera les questions parlementaires, projets et propositions de loi se référant aux constatations ou aux recommandations du Collège, et ce dans la mesure où nous en avons eu connaissance. A cet égard, nous invitons les parlementaires et les ministres à les communiquer systématiquement au Collège pour que le rapport annuel puisse être exhaustif à cet égard. Le lecteur trouvera également en annexe la loi organique du Collège des médiateurs fédéraux, de même que le Règlement d'ordre intérieur du Collège avec le protocole liant la Médiature fédérale aux administrations et parastataux sociaux. Il trouvera enfin un index des parlementaires cités dans le présent rapport.

Nous nous réjouissons de ce que la Commission des Pétitions ait consacré un examen approfondi aux recommandations du Collège et arrêté ses priorités pour ce faire. Pour une série d'entre elles, la parole est maintenant aux commissions permanentes de la Chambre auxquelles ces recommandations ont été transmises pour examen approfondi et suivi. Nous espérons, ainsi que le président de la Chambre l'a annoncé², que ces commissions entameront rapidement leur examen. La mission des médiateurs fédéraux, sur base des plaintes qu'ils traitent et des instructions qu'ils mènent, est en effet d'informer la Chambre des représentants des dysfonctionnements constatés au sein des administrations fédérales et de formuler des recommandations visant à les résoudre (article 1^{er}, al. 3 de la loi du 22 mars 1995). Il appartient toutefois à la Chambre des représentants de donner corps le cas échéant à ces recommandations.

Depuis fin 2000 (novembre-décembre) et à l'instar d'autres médiateurs nationaux, les deux médiateurs fédéraux écrivent une contribution dans la presse écrite : Pierre-Yves Monette dans le journal *Le Soir* et Herman Wuyts dans l'hebdomadaire *Knack*. Ces contributions, relatant des dossiers dont le Collège est saisi (les noms des plaignants étant bien sûr modifiés afin d'empêcher toute identification) permettent de mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions du Collège.

Au plan international, Pierre-Yves Monette a été sollicité par le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale de la Francophonie pour collaborer au volet 'ombudsman' de leur programme

² Discours de M. Herman De Croo lors de la remise officielle par le Collège des médiateurs fédéraux de son Rapport annuel 1999/1, le 25 octobre 1999.

«good governance». Herman Wuyts a lui été désigné directeur et vice-président pour la Région Europe de l'Institut international des Ombudsmen (I.I.O.) lors de son VIIème congrès mondial, qui s'est tenu à Durban, en Afrique du Sud, du 30 octobre au 3 novembre 2000.

Enfin, nous souhaitons remercier ici l'ensemble de nos collaborateurs. Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'équipe de la Médiation fédérale est quasi complète et définitive. L'expérience croissante dans le traitement des plaintes et des demandes de médiation renforce la qualité du travail, ce dont bénéficient tant le citoyen que l'administration, le Parlement et le gouvernement qui peuvent compter sur une équipe motivée et compétente au service de la bonne administration.

Le Collège des médiateurs fédéraux

dr. H. Wuyts

P.-Y. Monette



Photo : Muriëlle Noncle

I.

Considérations générales



I. CONSIDERATIONS GENERALES

1. La méthodologie du Collège des médiateurs fédéraux (ou que fait le Collège et comment ?)

Certains aspects de l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux sont traités ici qui donnent une idée du travail qu'il réalise. Durant les quatre premières années de son existence, le Collège a sans cesse affiné sa méthode de travail qui lui permet aujourd'hui d'atteindre une vitesse de croisière. Il est indiqué de présenter, concrètement, certains aspects du traitement des réclamations et demandes de médiation et de souligner à cet égard l'importance du Règlement d'ordre intérieur du Collège approuvé par la Chambre des représentants et du Protocole d'accord conclu entre la Médiation fédérale et les Collèges des secrétaires généraux et des administrateurs généraux.

1.1. Analyse du traitement des dossiers

Le traitement d'une réclamation ou d'une demande de médiation repose depuis 1997 sur les mêmes principes, de nombreux affinements y ayant bien évidemment été apportés en quatre ans. Le temps consacré au traitement des dossiers a toute son importance. Les contacts noués avec des personnes extérieures au Collège et certaines questions de parlementaires notamment montrent qu'il existe à cet égard des interrogations qui peuvent mener à de l'incompréhension. Les questions quant à la durée de traitement d'un dossier en sont un exemple. Le travail de médiation exige la préparation de contacts bilatéraux avec l'administration afin de résoudre les différends sur base de courriers étayés et d'arguments charpentés voire d'entrevues ou de réunions de médiation avec les fonctionnaires traitants. Ceci exige de multiples recherches et un important travail de rédaction. Outre cela, la mission de *reporting* du Collège exige de nombreuses discussions tant avec les parlementaires, pendant ou hors des réunions de commission, qu'avec les membres du gouvernement et les fonctionnaires dirigeants quant aux initiatives gouvernementales liées aux problèmes évoqués par le Collège. Enfin, le travail du Collège requiert de très nombreux contacts avec la société civile qui attire son attention sur des dysfonctionnements administratifs précis. L'investissement en temps des collaborateurs du Collège est toutefois principalement consacré à la mission première du Collège : le traitement des demandes de médiation et réclamations individuelles. A cet égard, il est essentiel de comprendre la manière

dont un dossier est traité à la Médiation fédérale pour se faire une idée réelle du travail accompli.

Les réclamations et demandes de médiation dont le médiateur fédéral est saisi peuvent être appréhendées de deux façons.

La première est la plus simple et la plus rapide mais aussi la moins efficace: faire office de boîte aux lettres. Lorsqu'un dossier parvient au Collège, on pourrait ainsi le transmettre immédiatement à l'administration concernée et solliciter de sa part une réaction que le Collège répercuterait ensuite auprès du plaignant, et ainsi de suite. Dès le début, le Collège a rejeté une telle approche. Celle-ci signifierait d'ailleurs que l'administration soit interrogée sur un nombre important de questions pour lesquelles le Collège ne connaîtrait pas le fond de l'affaire, submergeant l'administration de questions inutiles. A long terme, cette procédure compromettrait non seulement la crédibilité du Collège mais hypothéquerait en outre son efficacité.

Pour ces raisons, le Collège des médiateurs fédéraux a depuis le début opté pour une autre approche : il ne contacte l'administration que lorsque cela s'avère nécessaire. Quand une réclamation ou une demande de médiation est introduite, l'administré reçoit dans les cinq jours ouvrables un accusé de réception. S'il apparaît immédiatement que la demande est irrecevable sur base d'un des critères prévus par la loi organique instaurant les médiateurs fédéraux³, le plaignant en est informé par courrier. Dans un certain nombre de cas, cette irrecevabilité n'apparaît pas clairement. Le Collège demande alors des informations complémentaires au plaignant. Sur base de ces nouveaux éléments – qui parfois ne sont jamais communiqués ou ne le sont qu'avec beaucoup de lenteur – la recevabilité de la plainte est étudiée et la demande de traitement acceptée ou refusée.

Lorsque la plainte ou la demande de médiation est prise en considération, le Collège demande au plaignant le cas échéant un aperçu détaillé des faits. Dans la mesure du possible, le Collège demande également une copie des documents qui corroborent la version du plaignant. Lorsque, dans ces informations, il ne peut être trouvé le moindre indice indiquant une irrégularité, le dossier est clôturé en bonne administration. Il est ensuite expliqué au plaignant le pourquoi et le comment de ce classement. Dans ce cas de figure, l'administration n'est donc normalement pas approchée par le Collège.

³ Article 9 de la loi du 22 mars 1995, M.B., 7 avril 1995 : ancienneté des faits, plainte manifestement non fondée, absence de démarches préalables, etc.

Dans les autres cas, le Collège contacte l'administration afin de compléter le dossier. De nombreux plaignants ne parviennent d'ailleurs pas à communiquer à la Médiature un aperçu complet et objectif de leur situation. Le Collège recueille auprès de l'administration sa version des faits et éventuellement des éléments complémentaires. Dans un certain nombre de cas, l'administration transmet de son propre chef les informations manquantes. Afin de pouvoir apprécier l'objectivité, l'exhaustivité, la légalité et la bonne administration des dossiers administratifs, le Collège doit connaître le contexte dans lequel une plainte ou une demande de médiation a été introduite. Une connaissance très approfondie de la matière est dès lors indispensable: sont visés tant la législation et les arrêtés d'exécution que la doctrine et la jurisprudence. Le collaborateur du Collège traitant le dossier consacre ainsi une bonne partie de son temps à préparer et étudier le dossier avant d'entamer une discussion avec l'administration, le cas échéant avec l'aide du coordinateur, du directeur voire du médiateur fédéral. C'est une question de respect mais aussi bien sûr d'efficacité à l'égard de l'administration comme d'ailleurs du fonctionnaire qui maîtrise généralement parfaitement sa matière. Ainsi, pour analyser le bien-fondé ou non de la position de l'administration, il faut parfois connaître la matière en question jusque dans les détails, ce qui exige un temps considérable. Si un problème revient régulièrement, cette « période d'étude » sera naturellement plus brève, voire très réduite.

Il apparaît clairement que l'administration apprécie ce *modus operandi* qui, à terme, porte ses fruits. A cet égard, le fait de travailler avec des collaborateurs ayant acquis de l'expérience – ce qui a été rendu possible ces quatre dernières années par l'adoption des statuts d'abord, par l'engagement du personnel statutaire ensuite et par la formation de ce personnel enfin - constitue un élément primordial.

Toute discussion avec l'administration est engagée sur base d'un dossier complet et de la façon la plus objective possible. Dans la majorité des cas, ces échanges débouchent sur une solution qui correspond soit à une modification dans le chef de l'administration soit à une acceptation par le plaignant de la décision prise par l'administration, une fois que le Collège lui en a expliqué les raisons.

Dans des dossiers plus compliqués voire plus délicats, le Collège instruit le dossier plus avant. Pour ce faire, il peut utiliser tous les moyens qui lui sont conférés par la loi comme le droit de demander tout document nécessaire à son enquête, celui de décharger le

fonctionnaire de son secret professionnel, de se rendre à l'administration ou à l'inverse d'inviter un fonctionnaire à se présenter à la Médiature. Une telle instruction peut mener soit à proposer une solution au litige soit à organiser une réunion de médiation entre les parties concernées. Dans ce dernier cas, le fonctionnaire dirigeant de l'institution est informé de la médiation. Sont généralement visés des dossiers complexes, parfois aussi ceux qui ont fait l'objet d'un jugement quant à certains aspects, ceux à propos desquels subsiste un différend d'appréciation entre l'administration, le plaignant ou le Collège ou encore ceux dans lesquels les relations entre les parties se sont passablement dégradées. Les dossiers les plus compliqués mènent parfois à de longs entretiens bilatéraux au plus haut niveau entre le Collège et le fonctionnaire dirigeant et/ou le ministre lui-même. Dans ses recommandations officielles adressées à l'administration, le Collège insiste soit sur la résolution d'un dossier individuel soit sur la suppression d'une situation à l'origine d'un problème structurel rencontré dans plusieurs dossiers. A la suite de ces recommandations, l'administration elle-même remédie parfois à ces contestations. S'il n'est pas donné suite à ces recommandations, l'attention de la Chambre des représentants, *in concreto* la Commission des Pétitions qui peut saisir une autre commission, est attirée sur cette problématique, la Chambre pouvant demander au fonctionnaire dirigeant ou au ministre concerné de donner son point de vue et de justifier sa position telle que critiquée par le médiateur fédéral.

Enfin dans certains cas, le Collège dépasse le cadre des dossiers individuels en formulant des recommandations générales. Celles-ci sont adressées à la Chambre des représentants qui a désigné la Commission des Pétitions pour examiner ces recommandations en première instance. Le cas échéant, la Commission des Pétitions les renvoie vers d'autres commissions de la Chambre pour une discussion approfondie. C'est en tout cas ce que prévoit le Règlement de la Chambre.

A cet égard, la décision d'adresser une recommandation ainsi que sa formulation requièrent une réflexion nourrie. Tant l'administration que les membres de la Commission des Pétitions et l'ensemble des membres de la Chambre des représentants attendent du Collège un avis réfléchi. La qualité des débats ultérieurs y gagne en outre indéniablement.

Un aperçu des dossiers traités les plus importants, les problèmes rencontrés par la Médiature de même que les recommandations sont repris dans le rapport annuel du Collège.

Le Collège des médiateurs fédéraux a toujours mis un point d'honneur à consacrer du temps et une attention soutenue à expliquer son travail aux membres du Parlement, à l'administration et aux citoyens. Il n'est pas étonnant qu'il attache en outre beaucoup d'importance à la discussion de son rapport annuel et à sa diffusion auprès de toutes les personnes intéressées. Le rapport annuel, après sa remise à la Chambre des représentants, est ainsi adressé sans frais aux administrations, au monde académique et judiciaire et mis à la disposition des citoyens, dans ce dernier cas par le biais de l'ensemble des bibliothèques publiques du pays ou du site internet du Collège (www.mEDIATEURFEDERAL.BE).

Les fonctionnaires dirigeants des administrations qui, après la clôture des plaintes et des demandes de médiation concernant leur service, veulent intervenir en tirant les leçons des dysfonctionnements constatés ne doivent toutefois pas attendre la publication du rapport annuel du Collège pour prendre connaissance de l'aperçu global des dossiers clôturés. En effet, le Collège rédige trimestriellement un résumé accompagné d'une évaluation de chaque dossier traité et clôturé durant cette période. Ces résumés et évaluations – qui forment la jurisprudence du Collège – sont par la suite transmis aux fonctionnaires dirigeants et publiés sur le site internet du Collège. Ce travail de longue haleine contribue d'une part à une transparence du travail du Collège des médiateurs fédéraux et d'autre part à une amélioration permanente de l'administration, au plus grand bénéfice du citoyen.

1.2. *L'importance du Règlement d'ordre intérieur des médiateurs fédéraux*

La loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux prescrit à l'article 17 : « *Les médiateurs arrêtent un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de traitement des réclamations. Il est approuvé par la Chambre des représentants et publié au Moniteur belge* ». Conformément à cette disposition, un projet de règlement d'ordre intérieur a été rédigé par les médiateurs fédéraux, discuté et approuvé par la Commission des Pétitions en juillet 1998. Il fut ensuite adopté en séance plénière de la Chambre des représentants en décembre 1998 et publié au Moniteur belge le 27 janvier 1999⁴.

Le règlement d'ordre intérieur contient, en onze chapitres, la mise en oeuvre concrète des dispositions légales en matière de traitement des réclamations et des demandes de médiation : la défini-

⁴ Voir annexe II.

tion des termes les plus importants, l'objet du règlement ainsi que la réponse à toutes ces questions: qui peut introduire une plainte (il est notamment déterminé que la Chambre et le Sénat peuvent transmettre des pétitions au Collège), pour quelles raisons peut-on saisir le médiateur fédéral, quelles sont les conditions auxquelles doit répondre une réclamation, comment peut-on l'introduire, quand est-elle complète, que peut attendre le plaignant du Collège et réciproquement, quelles décisions peuvent prendre les médiateurs fédéraux, quelles sont les différentes phases suivies par une plainte, quelles sont les différentes évaluations que peuvent formuler les médiateurs fédéraux à la clôture des dossiers, etc.

Deux ans d'application de ce règlement d'ordre intérieur en ont confirmé l'utilité. Il procure aux médiateurs fédéraux et à leurs collaborateurs, qu'il s'agisse des gestionnaires de dossiers ou des assistants administratifs, une ligne directrice. Par ailleurs, il décrit pour le plaignant ses droits et obligations dans le cadre de la saisine du Collège. Enfin, il est essentiel pour l'administration afin de comprendre le *modus operandi* du Collège.

A l'égard des plaignants, le règlement exprime l'indépendance dans le traitement des dossiers : toute influence ou pression d'une quelconque institution sur le Collège est en effet formellement exclue. C'est l'effet concret de l'article 7, al. 1, de la loi organique instaurant les médiateurs fédéraux qui prescrit : « *Dans les limites de leurs attributions, les médiateurs ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité* ». Tant le Collège que la Chambre des représentants ont confirmé dans le règlement d'ordre intérieur que cette indépendance s'applique au mode de traitement des dossiers et aux activités du Collège.

Un exemple significatif. L'article 10, al. 2 du règlement d'ordre intérieur détermine l'obligation du plaignant de s'abstenir d'intervenir, directement ou par mandataire interposé, de toute démarche auprès de l'administration concernée aussi longtemps que le Collège est saisi du dossier. Si le plaignant méconnaît cette disposition, le Collège peut mettre fin à son intervention. Une telle règle, outre qu'elle est respectueuse de l'intervention de la Médiation fédérale et vise à préserver toutes les chances de succès de la médiation, garantit à l'administration que l'intervention du Collège ne s'accompagne pas de pressions d'autres instances.

1.3. *Le Protocole d'accord avec le Collège des secrétaires généraux et avec le Collège des administrateurs généraux des parastataux sociaux.*

Les relations du Collège avec l'administration sont consignées dans le Protocole d'accord conclu avec les administrations et les parastataux fédéraux. Lors de la phase d'information dans le traitement d'une plainte, des contacts sont pris auprès du fonctionnaire traitant ; dans les phases d'instruction, de proposition et de médiation, le fonctionnaire dirigeant est informé voire concerné. Il en est de même lorsque des problèmes surgissent dans la phase d'information. Le délai endéans lequel les fonctionnaires doivent répondre aux médiateurs fédéraux est fixé d'un commun accord à quinze jours ouvrables avec la possibilité de prolonger ou de raccourcir ce délai en cas de circonstances le justifiant. Au moins une fois par an, les médiateurs fédéraux et le Collège des secrétaires généraux comme celui des administrateurs généraux se rencontrent afin de procéder à un échange de points de vue quant à leurs relations durant la période écoulée ou quant à des problèmes particuliers. Lors de la dernière rencontre avec les secrétaires généraux, durant l'exercice 2000, ceux-ci ont indiqué leur intérêt pour tenter de donner suite au maximum aux recommandations générales formulées par les médiateurs fédéraux dans leurs rapports annuels. Nous nous en réjouissons et espérons la mise en œuvre prochaine de cette volonté affichée d'intensifier encore la collaboration entre les médiateurs fédéraux et les administrations fédérales.

Pour être complets, signalons une pratique, née en marge du protocole d'accord, concernant l'organisation d'entretiens bilatéraux entre le Collège et un ministère ou un parastatal déterminé. Ces rencontres et discussions portent tant sur des dossiers individuels que sur des problèmes structurels. Ces réunions requièrent une préparation minutieuse et garantissent, d'une part, l'examen des problèmes structurels apparus lors du traitement des plaintes individuelles et, d'autre part, le suivi des améliorations qui en découlent. C'est parfois aussi l'occasion de donner suite à des recommandations officielles voire des recommandations générales formulées par le Collège.

Ainsi par exemple, une concertation permanente avec les différentes directions générales du Ministère des Finances se concrétise, chaque semestre, par un comité de direction élargi aux médiateurs fédéraux et à plusieurs de leurs collaborateurs, où sont abordés dans un cadre plus général les problèmes relevés par le Collège concernant le Ministère des Finances. Des réunions bilatérales en-

tre les médiateurs fédéraux et la plupart des différentes administrations fiscales viennent ensuite compléter utilement ces réunions semestrielles multilatérales.

2. L'affinement des critères d'évaluation des dossiers clôturés

Lorsqu'un dossier est clôturé par le Collège, celui-ci formule, on l'a vu, une évaluation de l'action administrative dans le dossier concerné. Les différentes évaluations possibles sont : « bonne administration », « mal-administration » (avec mention du principe violé), « application de l'équité » ou « sans appréciation ». Lors des exercices précédents, le nombre de dossiers clôturés en « sans appréciation » était relativement élevé : 155 sur 439 (soit 35 %) lors du dernier exercice (1999/1), 228 sur 717 (32 %) pour l'exercice 1999, 344 sur 765 (45 %) pour l'exercice 1998 et 70 sur 195 (36 %) pour l'exercice 1997 qui couvre les neuf premiers mois de l'existence du Collège. Il en va d'ailleurs de même pour cet exercice avec 432 sur 1.482 (29 %). La raison de ces pourcentages élevés s'explique par le fait que la catégorie « sans appréciation » était résiduaire. Il s'est dès lors avéré nécessaire de procéder à un affinement des catégories d'évaluation. Les neuf catégories qui seront utilisées dès le prochain exercice sont reprises ci-après, accompagnées d'un bref commentaire.

L'évaluation « Bonne administration » est conservée et utilisée quand l'administration procède parfaitement ou encore lorsque son erreur est réformée d'initiative ou suite à l'intervention du plaignant mais avant toute autre intervention.

L'évaluation « Bonne administration après intervention » remplace l'ancienne évaluation « Mal-administration + » : elle indique qu'une erreur a été commise par l'administration mais a été rectifiée après intervention du Collège. Cette nouvelle formule permet d'insister sur la collaboration positive de l'administration plutôt que sur l'erreur elle-même.

L'évaluation « Mal-administration » est attribuée lorsque l'intervention du Collège n'a pas donné de résultat positif, l'administration étant restée sur sa position estimée illégale ou en violation d'un principe de bonne administration ou de bonne gouvernance⁵.

⁵ Voy. «Le Collège des médiateurs fédéraux et le contrôle de l'action et du fonctionnement de l'administration», CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 18-25.

L'évaluation « Consensus » a été introduite comme catégorie indiquant qu'un problème a été résolu soit par une médiation effective, soit par la résolution d'un malentendu, soit par un rapprochement des points de vue sans qu'il ne s'agisse d'une bonne ou d'une mauvaise administration.

L'évaluation « Application de l'équité » est conservée avec l'indication du résultat positif ou négatif de l'intervention du Collège en équité⁶.

Les évaluations « Responsabilité indéterminée » et « Responsabilité partagée » sont utilisées soit quand les deux parties, plaignant et administration, portent toutes deux une part de responsabilité dans la mal-administration soit lorsque la responsabilité de la mal-administration ne peut être établie.

Un dossier reçoit l'évaluation « Clôturé par manque d'information » lorsque le plaignant ne communique pas au Collège les informations indispensables pour le traiter.

Enfin, un dossier est classé « Sans appréciation » lorsque le problème a été résolu avant l'intervention du Collège mais après intervention d'un tiers autre que le plaignant ou encore après intervention du Collège lorsqu'il ressort clairement que celle-ci n'a pas contribué à la résolution du problème. Il se peut également qu'un cas individuel ait été résolu sans intervention du Collège mais que les problèmes structurels ou les dispositions réglementaires à la base du litige ne soient pas encore résolus ou modifiées. Dans ce cas, la Médiature fédérale établit un « dossier de principe » et clôture « Sans appréciation » le dossier individuel du plaignant.

Par souci de clarté, rappelons que ces neuf catégories concernent uniquement les dossiers déclarés recevables, une fois qu'ils ont été traités et clôturés. Ils sont à distinguer tant des dossiers transmis par le Collège vers d'autres instances faute de pouvoir les traiter lui-même (« transmis ») que des dossiers pour lesquels le Collège a dû décliner sa compétence (« déclinatoire de compétence »).

⁶ Voy. « Le contrôle de l'administration équitable », CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 23-25.

3. Le Collège des médiateurs fédéraux et le contrôle de l'action et du fonctionnement de l'administration⁷

Depuis deux siècles en Suède et cinq ans en Belgique, la loi attribue deux fonctions essentielles à l'ombudsman parlementaire⁸. La première, inhérente à tout médiateur, consiste à tenter de concilier les points de vue de deux ou plusieurs parties en conflit, en l'occurrence un administré et une administration fédérale. La seconde, propre celle-là à tout ombudsman parlementaire, est la fonction de *reporting* vers le Parlement : elle consiste à répercuter vers la Chambre des représentants les éventuels dysfonctionnements de type fonctionnel, structurel voire normatif qu'il a constatés. Collatéral de la Chambre des représentants dans notre régime parlementaire⁹, le Collège des médiateurs fédéraux opère donc un contrôle administratif externe – à l'instar de la Cour des comptes qui opère un contrôle financier externe – dont il rend compte à la Chambre, permettant à celle-ci de mieux exercer son contrôle sur l'Exécutif comme sa fonction législative.

Ces deux fonctions de l'ombudsman parlementaire – médiateur et contrôleur externe – sont complémentaires l'une de l'autre, son action de médiation étant renforcée par son activité de contrôle autant qu'elle la nourrit. C'est en effet en oeuvrant à trouver une solution aux différends dont le saisissent les administrés que le Collège des médiateurs fédéraux est amené à contrôler la bonne administration des services publics fédéraux et à découvrir d'éventuels dysfonctionnements administratifs, actes illégaux ou décisions inéquitables et c'est parce qu'il opère un contrôle sur l'administration que celle-ci sera plus rapidement encline à répondre favorablement à ses suggestions et recommandations de modifier une éventuelle décision illégale, déraisonnable ou injuste.

Le contrôle qu'exerce l'ombudsman sur l'administration ne constitue pas un contrôle de type juridictionnel. On parle pour le décrire de contrôle médiationnel : s'articulant autour de pouvoirs de recommandation, d'instruction et même d'injonction, celui-ci n'est pas sanctionné par une autorité contraignante mais basé sur le

⁷ Ce chapitre est inspiré de l'article "Du contrôle de la légalité au contrôle de l'équité : une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration », par P.-Y. Monette, in *C.B.D.C.*, 2001.

⁸ En Belgique, l'ombudsman parlementaire fédéral se voit confier une troisième fonction légale consistant, à la demande de la Chambre des représentants, à mener une investigation sur le fonctionnement de services administratifs fédéraux.

⁹ « Autorité quasi parlementaire qui exerce des activités collatérales à celles de la Chambre des représentants » pour reprendre les termes exacts de l'avis du Conseil d'Etat.

dialogue, l'adhésion et la persuasion. Par contre, dans son contrôle de l'action administrative, l'ombudsman dispose d'une grille de lecture considérablement plus large que celle du juge, qu'il soit administratif ou judiciaire. Outre le contrôle de la légalité, et plus largement de la correcte application du droit, et au-delà du contrôle de l'excès de pouvoir, l'ombudsman est encore guidé dans sa fonction de contrôle – comme d'ailleurs dans sa fonction de médiation – par d'autres sources du droit : les principes de bonne administration, les principes de bonne gouvernance et enfin l'équité. En d'autres termes, s'il appartient au juge de dire le droit et rien que le droit avec sanction à la clef, il appartient à l'ombudsman parlementaire de contrôler la qualité comme la légalité de l'action et du fonctionnement de l'administration, d'exhorter l'Exécutif à la bonne administration comme à la bonne gouvernance et, dans des cas exceptionnels, de lui recommander plus d'équité dans ses décisions, et ce sur base consensuelle.

3.1. *Le contrôle de la légalité*

Le contrôle de la légalité, et plus largement celui de la correcte application du droit, est à la base de tout Etat de droit. Il consiste à contrôler le respect de la loi ou, plus globalement, de la norme par l'auteur d'un acte ou d'un comportement. Par norme, on vise plus précisément le droit international conventionnel directement applicable et les normes de droit européen, la Constitution, la loi et les règlements. Au-delà du contrôle de la correcte exécution de la loi, le contrôle de la légalité vise également à contrôler la correcte interprétation de la loi par celui qui s'en prévaut. Cet aspect du contrôle de la légalité est d'autant plus crucial dans le cadre du contrôle de la légalité de l'action administrative : l'administration interprète-t-elle correctement la loi qu'elle est chargée d'exécuter ? A une époque où le Pouvoir législatif tend de plus en plus à limiter son action législative à la mise sur pied d'un cadre normatif très général, laissant au Pouvoir exécutif le soin de le préciser voire même de l'interpréter, on perçoit combien le contrôle de la correcte interprétation des lois par l'administration est tout à fait crucial dans un Etat de droit.

Opéré tant par les Cours et tribunaux que par les juridictions administratives comme le Conseil d'Etat, ce contrôle de la légalité est aujourd'hui également le fait de l'ombudsman parlementaire. Petit à petit, ce contrôle de la légalité s'est affiné vers un contrôle plus exigeant, un contrôle dit de l'excès de pouvoir : le 'contrôle de juridicité'.

3.2. Le contrôle de l'excès de pouvoir ou contrôle de juridicité

Au-delà du principe de légalité, le principe de juridicité exige de l'administration qu'elle respecte l'ensemble des normes juridiques. Le seul respect de la loi (*lex* en latin, d'où légalité) ne suffit donc pas à justifier les décisions de la puissance publique. Il lui faut, au-delà de la loi, respecter l'ensemble du droit (*ius* en latin, d'où juridicité), ce qui sous-entend une indispensable conformité des actes de l'administration avec un cadre juridique global qui l'empêche d'excéder son pouvoir, voire *a fortiori* d'en abuser. En d'autres termes, pour être valables il ne suffit pas aux décisions de l'administration de se fonder sur un texte légal, elles doivent en outre être conformes à d'autres règles auxquelles est reconnue force de loi : les principes généraux du droit¹⁰. C'est dire que l'administration ne saurait justifier la validité de la décision qu'elle prend à l'égard d'un administré en invoquant uniquement sa conformité à une loi ou une règle de droit positif, sans autre égard au cadre général dans lequel toute action administrative doit se situer et aux exigences de conformité à ce cadre dans lequel tout acte de la puissance publique est tenu de s'inscrire. Ce faisant, l'administration excéderait en effet son pouvoir, voire elle en abuserait.

Source de droit autonome, ces principes généraux du droit ne sont créés ni par le législateur, ni par le juge, ni par l'ombudsman mais ils sont « constatés »¹¹ par la doctrine autant que par les organes juridictionnels et médiationnels de contrôle de juridicité, quand ils ne finissent d'ailleurs pas pour certains d'entre eux par être intégrés au droit positif par le législateur voire même par le constituant. En tant que source formelle du droit, ces principes généraux ont la même valeur juridique contraignante que la loi.

N.B. Le contrôle par le médiateur fédéral de l'administration à l'aune du principe du raisonnable, un des principes généraux du droit, fait l'objet du chapitre 4.

¹⁰ Il s'agit notamment des principes de non-détournement de pouvoir, d'égalité et de non-discrimination, du droit de la défense et du débat contradictoire, d'impartialité et d'objectivité, d'administration en connaissance de cause, de sécurité juridique (non-rétroactivité, clarté et accessibilité des actes administratifs), du raisonnable, de proportionnalité, de non-disposition à titre gratuit de ses biens par l'administration, de séparation des Pouvoirs, de permanence de l'Etat et de continuité du service public, d'adaptabilité du service ou loi du changement ou encore des principes '*patere legem quam ipse fecisti*' et '*non bis in idem*'.

¹¹ L'expression est de W. Ganshof van der Meersch, «Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit», *J.T.*, 1970, p. 557.

3.3. Le contrôle de la bonne administration

Les principes de bonne administration¹² constituent une source informelle du droit, autrement dit un droit émergent ou *soft law*. Ils font peser sur l'action administrative une exigence de qualité supérieure à ce que la seule loi et, au-delà, les principes généraux du droit requièrent d'elle. La décision de l'administration aurait beau être légale (justifiée au plan de la loi), 'jurale' (valable au plan du cadre général du droit), il se peut encore qu'elle soit incorrecte, c'est-à-dire critiquable au plan de la qualité du service public et des paramètres de la bonne administration. N'ayant aucune force contraignante – contrairement aux principes généraux du droit –, les principes de bonne administration n'en demeurent pas moins fondamentaux dans l'affinement de l'Etat de droit. Ils constituent d'une certaine manière les normes ISO 9000 de l'appareil administratif. A cet égard, le contrôle de la bonne administration participe plus de l'émulation positive que du contrôle sanctionnant. C'est précisément pour cette raison qu'il relève de l'ombudsman parlementaire dont l'action s'inscrit dans la recherche consensuelle d'un mieux administrer¹³.

Certains principes de bonne administration, comme celui de motivation des actes administratifs, ont été inscrits dans une loi à portée générale et ont dès lors reçu une valeur juridique contraignante. En ce qui les concerne, on est ainsi passé d'un contrôle de la bonne administration au contrôle de la légalité. D'autres, comme le principe de diligence, ont été conjugués dans une loi de manière ponctuelle sans être imposé en tant que tel à tous les actes de l'administration. C'est le cas par exemple de la loi du 23 mars 1999 sur le contentieux en matière fiscale qui prévoit un délai endéans lequel le directeur régional des impôts doit statuer sur les réclamations dont il est saisi, après quoi s'ouvre le droit pour le contribuable de porter son différend devant les juridictions fiscales¹⁴. C'est le cas aussi des délais prévus dans la charte de l'assuré social. Pour certains cas, le principe de diligence fera donc l'objet d'un contrôle de

¹² Il s'agit des principes de diligence (exigence d'un délai raisonnable), de motivation des actes administratifs, d'information active et passive, de confiance légitime (exigence de *fair-play*), de courtoisie, d'accès approprié, de transmission au service compétent, d'archivage et enfin de gestion consciencieuse (exigence de transparence et de professionnalisme).

¹³ A cet égard, voy. « Les critères d'évaluation du Collège des médiateurs fédéraux », CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 25-33.

¹⁴ Cette modification législative rencontrait une des recommandations générales formulées dès 1997 par le Collège des médiateurs fédéraux : la RG 97/8. A cet égard, voy. CMF, *Rapport annuel 1997*, pp. 189-190; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 269 et CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 339.

la légalité. Dans d'autres, il continuera à faire l'objet d'un contrôle de la bonne administration. D'autres principes de bonne administration enfin ont acquis une force contraignante par voie prétorienne, la jurisprudence ayant reconnu (ou « constaté ») en eux des principes généraux du droit, leur ayant dès lors attaché la sanction dont ils étaient dépourvus. Rien de plus normal puisque la destinée de ces principes de droit émergent est précisément d'émerger, de passer du rayon du droit en formation à celui du droit formel, du stade de *soft law* à celui de *hard law*.

3.4. Le contrôle de la bonne gouvernance

Au-delà de son administration, c'est sur l'Etat lui-même que les principes de bonne gouvernance¹⁵ font peser une exigence de qualité, plus précisément quant à sa gestion, à son organisation, à son fonctionnement et aux valeurs qui sous-tendent son existence même. Comme les principes de bonne administration, les principes de bonne gouvernance constituent pour la plupart eux aussi un *soft law*, certains d'entre eux – et non des moindres – ayant cependant été érigés en norme (parfois même constitutionnelle ou internationale) ou étant reconnus comme principes généraux du droit, soumettant l'administration en ce qui les concerne non plus à un contrôle de bonne gouvernance mais à un contrôle de légalité, voire de juridicité.

Si comme contrôleur externe de l'appareil administratif, l'ombudsman parlementaire a une compétence totale en matière de contrôle de la bonne administration, en matière de contrôle de bonne gouvernance par contre il n'est compétent que pour autant qu'il s'agisse de contrôler les aspects de la gestion, de l'organisation, du fonctionnement et des valeurs de l'Etat susceptibles d'avoir des répercussions soit sur le fonctionnement, soit sur l'action de son appareil administratif et susceptibles de faire l'objet d'une plainte ou d'une demande de médiation. Pour le reste, le contrôle de bonne gouvernance est en effet l'apanage d'autres organes de l'Etat, à commencer bien évidemment par le Parlement pour les aspects politiques de la bonne gouvernance (contrôle parlementaire), mais

¹⁵ Il s'agit notamment des principes du respect des valeurs démocratiques, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du respect de l'Etat de droit, de justice effective, de participation citoyenne, de juste équilibre (c.à.d. la soumission de l'administration à des exigences analogues à celles qui pèsent sur l'administré ou refus de 'deux poids, deux mesures'), de précaution (ou de prudence), de sécurité, de rigueur financière, de transparence, d'efficacité, d'efficience, d'intégrité, de moralité, de responsabilité, d'utilisation saine des ressources publiques et enfin de formation adéquate et permanente des cadres.

aussi de la Cour d'arbitrage, des Cours et tribunaux, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat pour la bonne gouvernance 'élevée' au rang de droit positif ou de principes généraux du droit, du Conseil supérieur de la Justice, des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, du Centre d'égalité des chances et de la lutte contre le racisme, etc. Ainsi, un appareil judiciaire défectueux, une insécurité persistante ne concernent pas un dysfonctionnement de l'administration elle-même et l'ombudsman parlementaire est donc sans compétence. Par contre, une méconnaissance d'autres principes, qu'elle soit le fait de l'administration elle-même ou qu'elle découle de normes tant réglementaires que légales qu'il appartient à l'administration d'exécuter, est elle sujette au contrôle de bonne gouvernance exercé par le Collège des médiateurs fédéraux¹⁶. Ceci est particulièrement le cas lorsque la prise de décision résulte d'une concertation entre plusieurs acteurs ou concerne un public ciblé.

3.5. *Le contrôle de l'administration équitable*

Si la mission de médiation confiée à l'ombudsman parlementaire vise à protéger le citoyen contre les dysfonctionnements éventuels de l'administration, que ce dysfonctionnement prenne la forme d'une violation de la loi, d'un abus de pouvoir ou de la méconnaissance d'un principe de bonne administration ou d'un principe de bonne gouvernance, elle vise aussi à préserver le citoyen des injustices de la loi. L'ombudsman n'agira plus ici dans le cadre du contrôle de la légalité, de la juridicité, de la bonne administration ni de la bonne gouvernance mais en référence à l'équité. Le principe d'équité est une source du droit encore plus informelle que les principes de bonne administration ou ceux de bonne gouvernance. Il ne s'agit plus à proprement parler de droit émergent mais plutôt d'un droit correctif. A ce titre, sa place dans l'humanisation du droit est on ne peut plus fondamentale. Rappelant succinctement l'analyse que nous avons consacrée à l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux en équité dans le Rapport annuel de

¹⁶ Durant l'exercice 2000, le Collège a ainsi recommandé au ministre des Finances, sur base du principe du juste équilibre, de prendre une initiative pour corriger le déséquilibre de la réglementation fiscale qui n'accorde aux contribuables qu'un délai extrêmement court de trois mois pour introduire une réclamation contre d'éventuelles erreurs du fisc alors que celui-ci dispose lui d'un délai de trois ans (extensible même à cinq ans dans certains cas) pour rectifier une erreur dans le chef du contribuable, un déséquilibre d'autant plus critiquable que d'une part le contribuable n'est pas un spécialiste fiscal à l'inverse du fisc et que d'autre part l'extrême brièveté du délai de trois mois entraîne souvent pour le contribuable une cascade de conséquences désastreuses.

1997¹⁷, l'équité est un principe de droit naturel, l'*Equity law* dans les systèmes juridiques anglo-saxons étant d'ailleurs appelé la '*natural justice*'.

La place de l'équité dans un Etat de droit se justifie du fait qu'il est impossible au législateur, au moment où il édicte une loi, de prévoir toutes les conséquences aussi particulières qu'imprévisibles qui découleront de son exécution à des situations aussi innombrables que différentes. Or parmi ces situations, il en est pour lesquelles l'exécution de la loi *stricto sensu* entraînerait des conséquences qui heurtent de plein front le sens supérieur de la justice humaine. Dans les systèmes juridiques de droit continental tel le nôtre, certains correctifs peuvent être apportés dans certaines situations. La loi laisse parfois en effet à l'administration un pouvoir d'appréciation. Celle-ci peut alors exécuter ladite loi avec souplesse afin de mieux adapter ses conséquences à des situations particulières. Lorsque la loi est muette sur certains points ou lorsqu'elle n'est pas claire et prête le flanc à interprétation, l'administration peut également corriger la dureté de la loi – ou le silence de la loi – par une interprétation plus souple. Par contre, dans les cas où l'administration se trouve en situation de compétence liée, mis à part la requalification des faits soumise à son appréciation (voy. chapitre 4), elle n'a d'autre choix que d'exécuter mathématiquement la loi en vertu de l'adage bien connu *dura lex sed lex*. C'est précisément pour cela que s'est développé le recours à l'équité : l'*aequitas contra legem* permet en effet, lorsque les conditions de son utilisation sont rencontrées, d'exonérer une exécution par trop inique de la loi.

Le contrôle de l'administration équitable est l'apanage de l'ombudsman parlementaire. Dans un système de séparation des pouvoirs, il ne convient pas en effet de permettre à l'administration d'être juge de l'équité. Il y va de la nécessaire sécurité juridique d'un Etat de droit. De même que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi, c'est-à-dire au législateur, il faut que ce soit un organe auxiliaire de ce législateur qui soit habilité par la loi¹⁸, dans les cas individuels et tout à fait exceptionnels, à quitter le plan du droit strict pour recommander à l'administration

¹⁷ «Le Collège des médiateurs fédéraux et l'équité», CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 14-21.

¹⁸ Article 84 de la Constitution.

d'exécuter la loi avec souplesse voire de ne pas l'exécuter¹⁹. Le prolongement de cette mission de contrôle de l'administration équitable, à manier on s'en doute avec énormément de retenue, explique que l'ombudsman parlementaire assume les solutions intervenues en équité, couvrant ainsi le fonctionnaire qui sera sorti de sa compétence liée en suivant ses recommandations en équité et qui ne pourra pas voir sa responsabilité mise en cause puisque ayant agi sur recommandation de l'ombudsman parlementaire, légalement à ce habilité. Un autre prolongement du contrôle de l'administration équitable par l'ombudsman parlementaire requiert que lorsque celui-ci constate que l'exécution d'une loi mène de manière trop fréquente à des situations de grave iniquité, il ne se placera plus sur le terrain de l'équité mais recommandera au législateur, plus structurellement, soit de modifier la loi en question, soit de l'interpréter.

4. Le Collège des médiateurs fédéraux et le principe du raisonnable²⁰

A travers cette mission de contrôle de l'action et du fonctionnement de l'administration, l'ombudsman parlementaire est amené à affiner sans cesse le droit et à intégrer davantage de souplesse dans notre système juridique. Ce rôle précurseur se comprend de manière éclairante au travers du principe du raisonnable. Principe général du droit, le principe du raisonnable constitue incontestablement une des exigences majeures qui pèse sur chaque acte de l'administration. Outil fondamental du contrôle de l'excès éventuel par l'administration de son pouvoir, le principe du raisonnable fait appel à des notions comme l'adéquation, la juste appréciation, le non-arbitraire et la proportionnalité que se doit de revêtir toute décision administrative.

Excès de pouvoir et principe du raisonnable

Par plusieurs de ses aspects, le contrôle de l'excès de pouvoir est exclusivement juridique : l'administration est-elle compétente pour prendre telle décision ? Celle-ci n'est-elle pas entachée de vices de

¹⁹ Base de la sécurité juridique, l'article 108 de la Constitution empêche que l'administration ne puisse d'initiative suspendre l'exécution des lois, seule une loi pouvant par définition suspendre l'exécution de la loi. A cet égard, l'avis négatif du Conseil d'Etat sur la proposition de loi de Messieurs Chastel & Maingain (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 0889/002, p. 2165) visant à confirmer de manière explicite le recours à l'équité par le Collège des médiateurs fédéraux nous paraît tenir du sophisme.

²⁰ Ce chapitre est inspiré de l'article « Le principe du raisonnable dans l'action administrative », par P.-Y. Monette, in *C.D.P.K.*, 2001, n° 3.

procédure et de forme ? L'administration respecte-t-elle la finalité du pouvoir qui lui est conféré ? Il revêt cependant aussi un aspect factuel : la vérification des motifs de fait invoqués par l'administration pour prendre sa décision. Cette vérification est triple : on analyse l'une après l'autre l'**existence** (ou matérialité) des faits à la base de la décision administrative, leur **qualification** par l'administration et enfin l'**appréciation** qu'en fait l'administration. Or, si l'existence ou non d'un fait ne souffre en principe pas de discussion, il n'en va pas de même pour ce qui est de sa qualification, un exercice pouvant souvent être effectué de différentes manières (par qualification d'un fait, on entend l'opération consistant à raccrocher un fait à une catégorie juridique prédéfinie par une règle de droit). Ceci est encore plus vrai pour ce qui est de l'appréciation d'un fait, laquelle constitue l'exercice de réflexion et d'analyse menant au choix de la décision administrative répondant au mieux à un fait, tel qu'il a été préalablement établi puis qualifié.

C'est précisément ici qu'intervient le principe du raisonnable : il requiert de l'administration qu'elle opère une balance entre le fait qui donne lieu à sa décision et cette décision elle-même (appréciation), et ce après avoir au préalable qualifié ce fait en l'inscrivant de manière tout aussi balancée dans telle ou telle catégorie juridique (qualification). C'est dire que le contrôle du caractère raisonnable d'une décision administrative visera d'abord la qualité de la qualification juridique d'un fait par l'administration et ensuite et surtout celle de son appréciation, c'est-à-dire du choix de faire correspondre telle décision administrative à tel fait.

Loi impérative, d'ordre public ou de stricte interprétation et principe du raisonnable

On pourrait être tenté de croire que le principe du raisonnable s'efface devant une loi du seul fait que celle-ci serait impérative ou, a fortiori, d'ordre public²¹. Or, rien n'est plus inexact. Le caractère impératif d'une loi, fût-elle ou non d'ordre public, indique qu'elle doit être exécutée, sans latitude aucune d'y déroger pour celui auquel elle s'adresse ou pour celui à qui il revient de l'exécuter. Ce caractère impératif ne signifie cependant nullement que pour l'exécution de cette loi, l'administration ne soit pas soumise au principe

²¹ Une loi impérative, par opposition à une loi supplétive, est celle qui s'impose en dépit de toute disposition contraire. Une loi est en outre d'ordre public lorsque son caractère impératif se justifie par la protection tantôt d'intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité, tantôt des bases mêmes sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société.

du raisonnable. Il y a à cet égard une confusion, très ancrée d'ailleurs, entre la notion d'impérativité de la loi et celle d'exécution raisonnable alors que l'une vise l'obligation d'exécuter la loi et l'autre la manière dont cette exécution doit s'opérer. Pareil sophisme selon lequel parce qu'une loi doit être exécutée, elle peut l'être de n'importe quelle manière, fût-elle déraisonnable, ne tient évidemment pas.

On pourrait aussi croire que le principe du raisonnable doive également s'effacer devant une loi de stricte interprétation. Ce n'est pas exact non plus, les choses étant plus nuancées qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, quand bien même l'appréciation du fait (c'est-à-dire le choix d'une décision administrative déterminée en réponse à un fait donné) sera mathématique dans le cadre d'une loi de stricte interprétation, la qualification de ce fait que l'administration devra avoir retenue au préalable sera elle toujours contrôlable à l'aune du principe du raisonnable.

Pouvoir discrétionnaire et principe du raisonnable

Si les choses sont tout en subtilité dans le cadre des compétences liées, le principe du raisonnable trouvera par contre à s'appliquer de manière absolue là où le pouvoir d'appréciation de l'administration est absolu : lorsqu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire. En effet, pouvoir discrétionnaire ne constitue nullement pouvoir arbitraire, tout pouvoir quel qu'il soit étant soumis au-delà de la loi, au droit. Ainsi donc, quand bien même le législateur octroie-t-il – de plus en plus souvent d'ailleurs – un pouvoir discrétionnaire à l'administration dans l'exécution de la loi, l'administration verra toujours l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire confronté au contrôle du raisonnable. Au-delà du contrôle de l'existence des faits, celui-ci s'assurera qu'aucune erreur de qualification ni d'appréciation manifeste n'a été commise par l'administration. Et s'il est incontestable que ce contrôle de l'administration raisonnable amène le contrôle de l'excès de pouvoir (ou de juridicité) aux frontières du contrôle de l'opportunité, il ne franchit cependant nullement la ligne rouge, la distinction entre juridicité objective et opportunité circonstancielle étant suffisamment évidente que pour ne pas les confondre.

Le droit n'est pas une science exacte. Il s'agit au contraire d'une science humaine, caractéristique dont le droit tire précisément ... son humanité. Quant au contrôle du raisonnable, il est précisément un outil essentiel permettant de restituer au droit son humanité lorsque celle-ci est oubliée.

5. La gestion logistique

Le Collège des médiateurs fédéraux a poursuivi la politique qu'il a menée les années précédentes tant en matière d'organisation et de personnel que sur le plan financier et budgétaire.

5.1. Les effectifs

La transition du cadre temporaire vers le cadre définitif²² a été presque entièrement terminée durant l'année 2000.

Le tableau ci-après reprend les effectifs au 1er janvier 2001.

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut juridique		Total effectifs	Total cadre organique
	N	F	M	F	Statutaire	Contractuel		
A	11	10	13	8	19 (*)	2	21	24
B	5	6	3	8	11	0	11	12
C	1	1	1	1	0	2	2	2
D (**)	1	1	0	2	0	2	2	2
Total	18	18	17	19	30	6	36	38+2 (**)

(*) dont deux chargés de mission avec un mandat temporaire (administrateur et directeur)

(**) personnel d'entretien, assimilé au niveau D, article 4 du cadre organique

Comparés avec la situation au 1er janvier 2000, les effectifs ont diminué d'une unité.

Le nombre de collaborateurs contractuels est passé de 10 à 6. Au 1er janvier 2000, il y avait trois gestionnaires de dossiers contractuels, lesquels occupaient des postes vacants d'auditeur et d'attaché dans l'attente du prochain concours de recrutement organisé en collaboration avec SELOR. Ce fut chose faite au 1er septembre 2000 : les vacances au niveau des fonctions d'auditeur et d'attaché furent remplies par des agents statutaires, ce qui mit automatiquement fin aux contrats à durée déterminée des gestionnaires concernés. Au 1^{er} janvier 2001, le Collège comptait encore un gestionnaire de dossiers contractuel en remplacement d'un collaborateur statutaire ayant quitté la Médiature. Début 2001, le Collège procédera au recrutement d'un collaborateur statutaire pour cette fonction. Par ailleurs, en ce qui concerne le niveau universitaire du moins, seule la fonction d'informaticien était encore assumée par un

²² CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 44-47 ; *Rapport annuel 1999/1*, pp. 9-10.

contractuel. Le Collège entamera également pour ce poste début 2001 un concours de recrutement (fonction d'attaché). Pour ce qui est des quatre contractuels restants, niveaux C et D, le cadre organique tel qu'approuvé par la Chambre prévoit explicitement qu'étant donné la spécificité de ces fonctions, elles peuvent être occupées par des contractuels.

Durant l'exercice 2001, le Collège des médiateurs fédéraux finalisera en priorité le processus qu'il a entamé en 2000 en vue de mettre en place quatre coordinateurs. Ces collaborateurs se trouvent chacun à la tête d'une équipe (appelée "section") qui traite les réclamations et demandes de médiation relatives à un secteur déterminé de l'organisation de l'administration fédérale. Fin 2000, deux collaborateurs parmi les agents statutaires pouvant entrer en ligne de compte pour cette fonction ont réussi l'*assessment* réalisé en collaboration avec SELOR. Afin de pourvoir aux deux autres postes, il sera fait appel en 2001 à des candidats par le biais d'un examen (mandat temporaire en qualité de chargé de mission), avec *assessment*, également en collaboration avec SELOR.

5.2. La gestion du personnel

La politique de ressources humaines présentée dans les rapports annuels précédents a été poursuivie tout en étant affinée. Les efforts du Collège en vue de mener une politique optimale dans ce domaine ont d'ailleurs été sanctionnés positivement par la Cour des comptes lors du premier contrôle qu'elle a opéré sur les comptes du Collège des médiateurs fédéraux, pour l'année budgétaire 1999²³.

5.3. La gestion financière et budgétaire

Le budget 2001 du Collège prévoit des crédits pour un total de 122.240.000 BEF. La légère augmentation (3%) par rapport à 2000 est principalement due à l'accroissement des crédits en matière de personnel (engagements en vue de remplir le cadre organique, évolution normale des carrières et indexation des traitements). Cette augmentation respecte scrupuleusement l'estimation plurian-

²³

Rapport de la Cour des comptes, repris dans le Rapport de Madame Z. Genot du 29 juin 2000 à la Commission de la Comptabilité, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, 50 0773/001, p. 15.

nuelle présentée et approuvée par la Chambre en 1998, lors de l'adoption du statut du personnel.

5.4. *La gestion de l'équipement*

Les diverses fonctions logistiques ont été organisées en gestion interne principalement, que ce soit avec la collaboration de tiers ou non, mais toujours avec un minimum d'effectifs.

Des efforts tout particuliers ont été consentis à l'extension du système informatique au cours de l'année 2000. L'accent fut mis prioritairement sur le développement d'un système de suivi des dossiers en gestion interne qui tout en restant simple devrait pouvoir offrir de façon fiable et optimale de multiples outils d'exploitation tels que des statistiques, des informations en matière de gestion, etc. Ce système sera mis en place durant le premier trimestre 2001 et constituera le fil conducteur des futurs développements informatiques de la Médiature fédérale.

II.

Analyse des dossiers



PARTIE II. ANALYSE DES DOSSIERS

1. Introduction

Outre la présente introduction, la deuxième partie de ce Rapport annuel 2000 est divisée en cinq autres chapitres.

Après une série de données statistiques générales (chapitre 2) qui donnent une vue d'ensemble du nombre, de la langue, de la phase de traitement et du transmis des dossiers ainsi que de l'évaluation clôturant chaque dossier traité, nous analyserons, même dans le cas où il n'y a que peu de dossiers qui y ont trait, chacun des ministères fédéraux en ce compris les établissements scientifiques et les corps spéciaux (chapitre 3), ainsi que les parastataux fédéraux (chapitre 4), les organismes privés chargés d'un service public (chapitre 5) et enfin les plaintes émanant de fonctionnaires (chapitre 6).

Les chiffres repris dans les différents tableaux concernent toujours la situation au 31 décembre 2000. Faisant suite au Rapport annuel 1999 (1er octobre 1998 – 31 juillet 1999) et au Rapport annuel 1999/1 (1er août 1999 – 31 décembre 1999) et compte tenu de l'article 15 nouveau de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (voy. *supra*), la période considérée dans ce Rapport annuel 2000 couvre douze mois (1er janvier 2000 – 31 décembre 2000).

L'analyse des différents ministères fédéraux amène les précisions suivantes.

Un dossier traité peut concerner soit une réclamation soit une demande de médiation.

A l'exception des parastataux sociaux et des parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère fédéral (voy. *infra*, pp. 186 et suiv.), nous analyserons les parastataux par souci de cohérence en même temps que leur ministère de tutelle, même si nous sommes bien conscients de ce que ces institutions ne font pas partie du ministère proprement dit. Ceci ressort d'ailleurs des intitulés des divers tableaux.

En vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un ministre est également une autorité administrative fédérale. Le Collège des médiateurs fédéraux est donc également compétent pour évaluer son intervention - purement administrative - à l'occasion d'une réclamation ou d'une demande de médiation, raison pour laquelle pour certains départements la catégorie « ministre » apparaît le cas échéant.

Dans cette deuxième partie du rapport annuel, le même schéma sera à chaque fois utilisé :

- D’abord, des **Données chiffrées** relatives à l’autorité administrative fédérale concernée seront présentées. On y trouvera le nombre de dossiers ayant trait aux différentes subdivisions de l’administration concernée, et ce par langue, par phase de traitement et d’après les critères d’évaluation. Dans la plupart des cas, on y trouvera des graphiques (en pourcentages et en chiffres absolus). Lorsque moins de vingt dossiers sont recensés pour une même administration, ces indications ont été reprises sous forme de tableau, le nombre trop peu élevé de dossiers ne permettant pas des statistiques pertinentes. De même, les données chiffrées concernant les évaluations faites par le Collège à la clôture d’un dossier n’ont pas été reprises lorsque moins de dix dossiers ont été clôturés durant ces douze mois pour une même administration.
- On trouvera ensuite la rubrique **Introduction / Contacts avec l’administration** qui explique le contexte et donne un aperçu des relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et l’administration concernée.
- Suivra l’**Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation** proprement dite, l’accent ayant été principalement mis cette année sur le regroupement des plaintes par thème.
- Enfin, le commentaire consacré à chaque administration est quasi toujours clôturé par des considérations finales sous la forme de **Conclusions et recommandations**.

2. Quelques chiffres

2.1. La période de douze mois considérée dans le Rapport annuel 2000

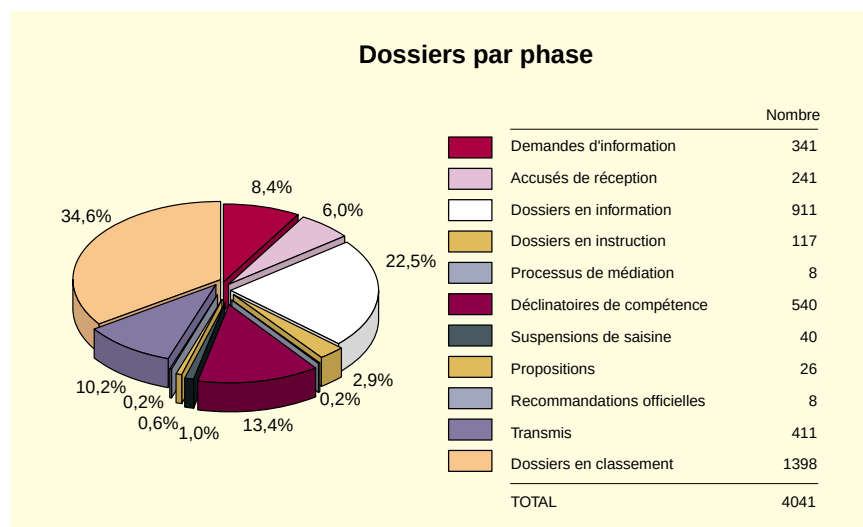
Le nombre total de dossiers analysés dans le présent rapport est de 4.041. De ces dossiers, 43 ont été initiés durant les neuf mois couverts par le Rapport annuel 1997 (ces dossiers ont été clôturés durant cet exercice), 104 durant les douze mois couverts par le Rapport annuel 1998 (dont 76 ont été clôturés durant cet exercice), 872 durant les quinze mois couverts par les Rapports annuels 1999 et 1999/1 et enfin 3.022 durant la période de douze mois couverte par le présent Rapport annuel 2000 (ce dernier chiffre montrant sur

base annuelle une augmentation de près de 31.5% du nombre de plaintes par rapport à l'exercice précédent).

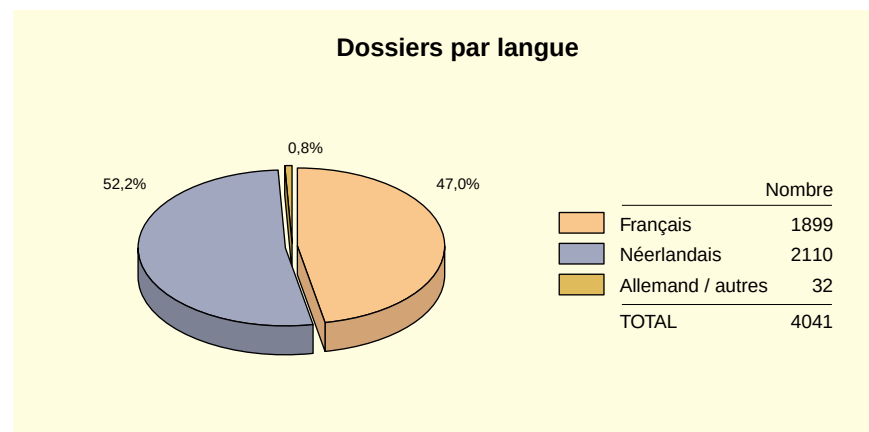
Jusqu'à la fin de l'année 2000, le Collège des médiateurs fédéraux avait pour règle de clôturer le traitement d'un dossier individuel au plus tard après trois ans et, au besoin, d'assurer le suivi de la problématique à un niveau plus général au moyen de dossiers de principe (l'immense majorité des dossiers étant toutefois clôturés après quelques mois voire un an).

A partir du 1^{er} janvier 2001, sauf exception, cette durée maximale de traitement a été ramenée de trois à deux ans.

Les dossiers sont répartis selon les dix phases de traitement telles que reprises à l'article 12 du Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux (*M.B.*, 27 janvier 1999, pp. 2339-2345) : accusé de réception, information, instruction, processus de médiation, déclinatoire de compétence, suspension de saisine, proposition, recommandation officielle, transmis et enfin classement du dossier, ou simple demande d'information, lorsqu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une réclamation ni d'une demande de médiation.

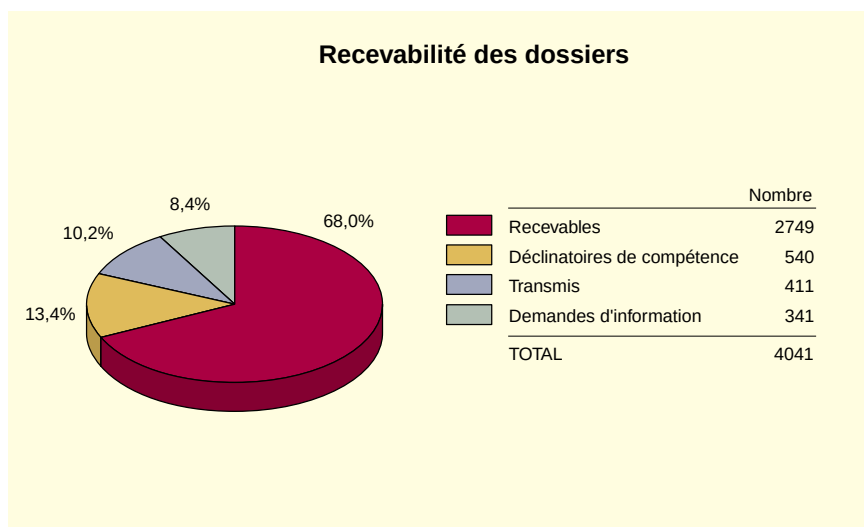


Ces dossiers sont également répartis selon la langue dans laquelle ils ont été introduits : français : 1.899, néerlandais : 2.110, autres (dont allemand) : 32.

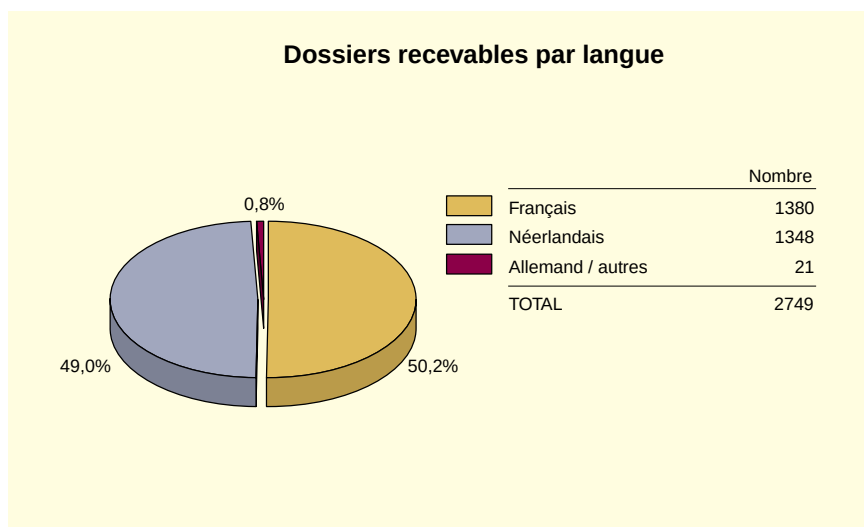


Certains dossiers (un total de 540) ont été déclarés irrecevables. D'autres (411) ont quant à eux été transmis aux médiateurs parlementaires communautaires et régionaux, à des services de médiation internes à l'administration voire aux institutions dont émanent les décisions contestées en l'absence de tout organe parlementaire ou administratif de médiation. Enfin, un certain nombre de demandes d'information (341) ont été transmises aux administrations concernées, en ce compris à leurs fonctionnaires d'information. Le solde, soit 2.749 dossiers, a été déclaré recevable.

Les dossiers irrecevables ou transmis représentent une partie importante de la charge de travail du Collège des médiateurs fédéraux. En effet, dans un certain nombre de cas, la décision de déclarer un dossier irrecevable ou de le transmettre ne peut être prise qu'après un examen approfondi des pièces. La même remarque vaut pour les demandes d'information dont le Collège est saisi par téléphone, lesquelles ne sont en général pas comptabilisées bien qu'elles constituent une charge de travail non négligeable (seules les demandes d'information écrites sont comptabilisées).



Les dossiers recevables sont répartis d'après la langue dans laquelle ils ont été introduits :
français : 1.380, néerlandais : 1.348, autres (dont allemand) : 21.



Le Collège des médiateurs fédéraux a transmis des dossiers aux médiateurs parlementaires communautaires et régionaux, aux services de médiation internes à l'administration ou aux organismes suivants :

Destinations des réclamations transmises et des demandes d'information	Nombre
Ombudsman de la Communauté flamande	58
Ombudsman (médiateur) de la Région wallonne	5
Comité P	17
Conseil supérieur de la Justice	30
Service de médiation Pensions	50
Services de médiation auprès des Entreprises publiques autonomes	15
Ombudsmans et médiateurs à l'étranger	2
Ordre judiciaire	1
Administrations fédérales	201
Communautés et Régions	62
Administrations locales	14
Services de médiation privés (banques, assurances, ...)	15
Fonctionnaires d'information	160
Service fédéral d'information	7
Autres (Ordre national des médecins, Avocats, Notaires)	62
	699

Les dossiers recevables ont été évalués suivant les critères d'évaluation du Collège (voy. CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 25-33). Ils sont classés à l'issue de leur traitement par le Collège et répartis entre les catégories suivantes :

bonne administration : dans le traitement de ces dossiers, aucun dysfonctionnement administratif n'a été constaté par le Collège des médiateurs fédéraux, ce dont il a fait part aux réclamants;

mal-administration : des dysfonctionnements ont été constatés par le Collège des médiateurs fédéraux dans le traitement de ces dossiers, qui les a précisés en les rattachant au(x) principe(s) de bonne administration méconnu(s) ; (voy. CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 33 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 16-17) ;

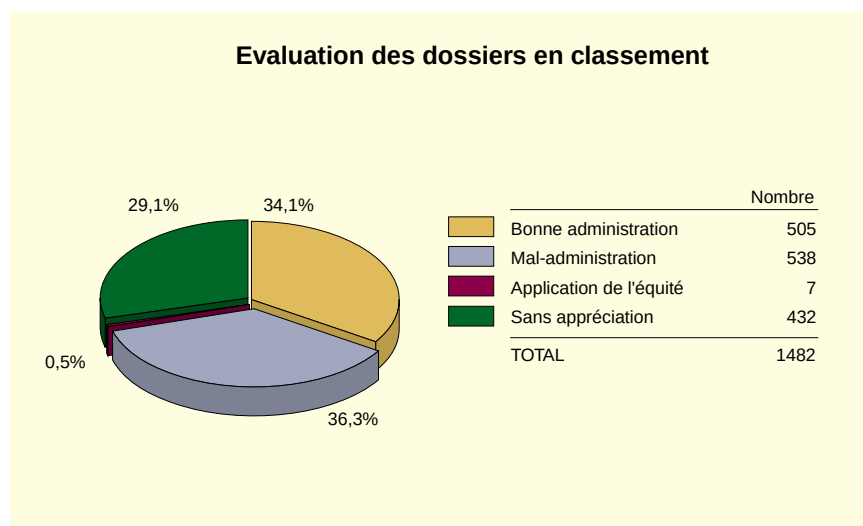
application de l'équité : ceci vise les cas tout à fait exceptionnels dans lesquels la décision de l'administration, quand bien même respecte-t-elle pleinement la légalité, juridicité, et les principes de bonne administration et les principes de bonne gouvernance, heurte profondément le sentiment naturel d'une justice humaine, amenant dès lors le Collège des médiateurs fédéraux à invoquer l'équité pour inviter l'administration à modifier la décision incriminée (voy. CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 14-21 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 23-25);

sans appréciation : ici sont réunies les plaintes pour lesquelles soit :

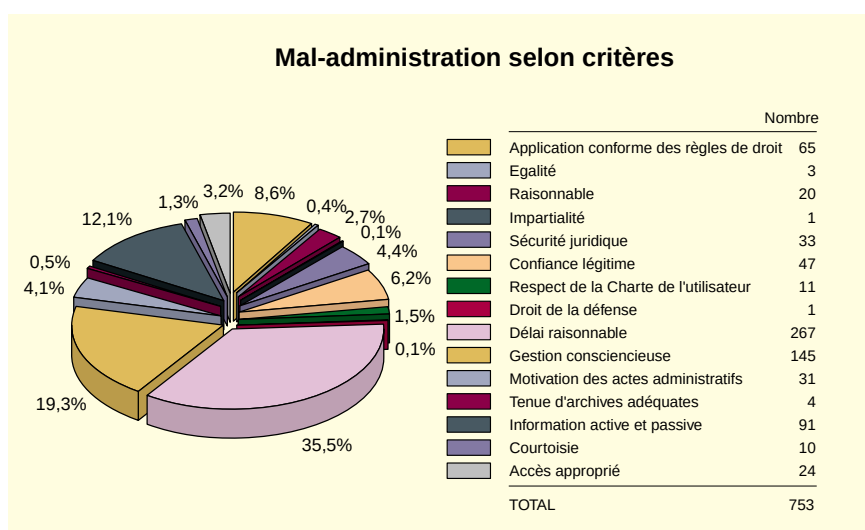
- la responsabilité est partagée entre le plaignant et l'administration ;
- la problématique exposée ou la solution au problème n'est pas claire, le plaignant n'ayant pas répondu à une ou plusieurs demandes d'information complémentaires du Collège;
- une solution a été trouvée dès avant l'intervention du Collège ;
- une solution a été trouvée sans qu'il ressorte clairement que ce soit l'intervention du Collège qui y ait contribué ;
- seul un problème en termes trop généraux a été introduit, sans qu'une intervention du Collège ne soit possible à ce stade.

N.B. : Cette nomenclature est utilisée pour la dernière fois. A partir du 1^{er} janvier 2001, le Collège utilise une nouvelle nomenclature plus détaillée (voy. CMF, Rapport annuel 2000, pp. 15-17).

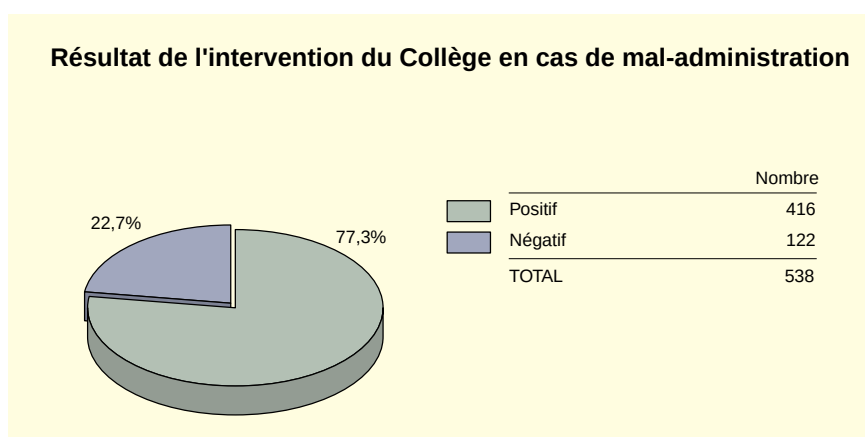
Le graphique ci-dessous donne un aperçu des 1.398 dossiers en classement, évalués comme suit : 505 : "bonne administration", 538 : "mal-administration", 7 : "application de l'équité", 432 : "sans appréciation". La différence entre le nombre d'évaluations et le nombre de dossiers clôturés s'explique par le fait qu'un même dossier peut concerner plusieurs administrations et donc être clôturé avec plusieurs évaluations (une par administration).



Le graphique ci-dessous donne un aperçu des critères d'évaluation retenus pour les 538 dossiers clôturés en "mal-administration". A ce propos et à l'instar de la remarque formulée concernant le nombre d'évaluations, il peut être également fait usage de plus d'un critère pour l'évaluation d'un même dossier, la somme totale des cas de méconnaissance des critères d'évaluation (753) étant pour cette raison plus élevée que le nombre de dossiers concernés (538).



Le graphique suivant indique les résultats de l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux dans les dossiers clôturés en "mal-administration". Par intervention, il faut entendre l'ensemble des suggestions, propositions, médiations et recommandations du Collège. Par résultat positif ou négatif, il faut entendre une intervention suivie ou non d'effet.

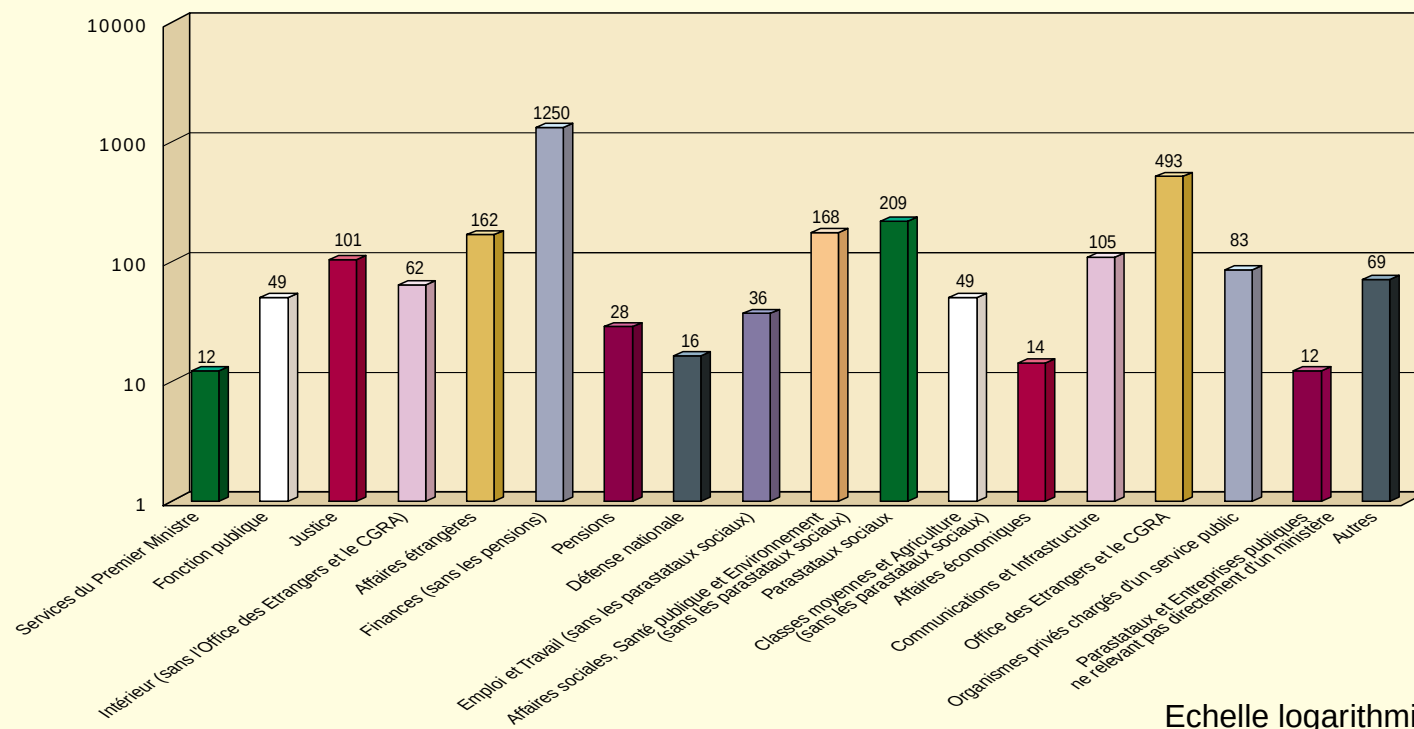


La répartition par administration des différents dossiers recevables se présente comme suit :

Autorités administratives fédérales	Nombre	%
Services du Premier Ministre	12	0,4%
Fonction publique	49	1,7%
Justice	101	3,5%
Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA)	62	2,1%
Affaires étrangères	162	5,6%
Finances (sans les pensions)	1250	42,8%
Pensions	28	1,0%
Défense nationale	16	0,5%
Emploi et Travail (sans les parastataux sociaux)	36	1,2%
Affaires sociales, Santé publique et Environnement (sans les parastataux sociaux)	168	5,8%
Parastataux sociaux	209	7,2%
Classes moyennes et Agriculture (sans les parastataux sociaux)	49	1,7%
Affaires économiques	14	0,5%
Communications et Infrastructure	105	3,6%
Office des Etrangers et le CGRA	493	16,9%
Organismes privés chargés d'un service public	83	2,8%
Parastataux et Entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère	12	0,4%
Autres	69	2,4%
TOTAL	2918	

Le nombre de réclamations par administration (2.918) est plus important que le nombre de dossiers recevables (2.749), plusieurs autorités administratives pouvant être concernées par un même dossier.

Dossiers recevables par administration (n=2918)



Echelle logarithmique

2.2 L'impact de la campagne d'information du Collège des médiateurs fédéraux

Dans le prolongement du rapport « Evaluation de l'impact de la campagne d'information du Collège des médiateurs fédéraux » (présenté en 2000 à la Chambre des représentants) et du Rapport annuel 1999/1, une dernière évaluation de la campagne d'information est présentée dans le présent rapport annuel.

Sur base de la comparaison des trois mois précédant la campagne avec les trois mois qui l'ont suivie, on constate un doublement du nombre de dossiers, soit 805 contre 390. Ceci représente une moyenne de 268 dossiers par mois contre 130 auparavant. Cette augmentation est confirmée pour l'entièreté de l'année 2000 : 3.022 nouveaux dossiers ont en effet été introduits, desquels 341 demandes d'information, ce qui représente $(3.022 - 341 =)$ 2.681 réclamations ou demandes de médiation, soit une moyenne de 223 par mois.

Le nombre de plaintes irrecevables et transmises s'élevait à 39% pour les trois mois précédant la campagne, pourcentage qui était retombé à 28% pour les trois mois suivant la campagne. Pour l'entièreté de l'année 2000, ce chiffre s'élève à 31,9%.

Aucun enseignement significatif ne peut être tiré des chiffres pris mois par mois.

Le constat formulé dans les mois qui suivirent la campagne selon lequel la brochure grand public de présentation du médiateur fédéral opérait un filtre positif quant à la diminution des plaintes irrecevables ou à transmettre s'est vu partiellement confirmé sur l'ensemble de l'année 2000.

En conclusion, l'influence de la campagne a été très positive et pas uniquement durant les trois mois qui l'ont suivie : l'augmentation du nombre de dossiers introduits auprès du Collège sur base annuelle reste en effet très significative (223 par mois contre 130 avant). Cela traduit une meilleure notoriété de la Médiature fédérale auprès des citoyens, des efforts constants restant cependant à cet égard toujours nécessaires.

Pour ce qui est du nombre de plaintes irrecevables et à transmettre (aspect qualitatif de la saisine du Collège), l'effet a également été manifestement très positif durant la période qui suivit immédiatement la campagne pour diminuer graduellement par après et se stabiliser à un niveau meilleur que celui que nous connaissions avant. Ceci indique qu'une nouvelle distribution de la brochure est

souhaitable et que de nouvelles initiatives doivent être prises dans ce sens. La deuxième campagne, plus limitée, qui aura lieu en 2001 (février-mars) trouve sa raison d'être dans ce contexte.

3. Les douze ministères fédéraux

3.1. Les Services du Premier Ministre

3.1.1. Données chiffrées

Services du Premier Ministre	Nombre
Premier ministre	1
Commission nationale permanente du pacte culturel (CNPPC)	1
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	2
Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC)	1
Archives générales du Royaume et archives de l'Etat dans les provinces	1
Musées royaux d'art et d'histoire	1
Institut royal météorologique de Belgique	1
Théâtre royal de la Monnaie	1
Réclamations de fonctionnaires	3
TOTAL	12

Langue	Nombre
Français	5
Néerlandais	7
TOTAL	12

Phases	Nombre
Accusés de réception	1
Dossiers en information	6
Suspensions de saisine	1
Dossiers en classement	4
TOTAL	12

3.1.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Les médiateurs fédéraux ont été reçus cette année par le secrétaire général de ce département ainsi que par le chef de tous les services dépendant des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC). Ils ont ainsi eu l'occasion d'expliquer les raisons d'être, compétences et moyens d'action des médiateurs parlementaires.

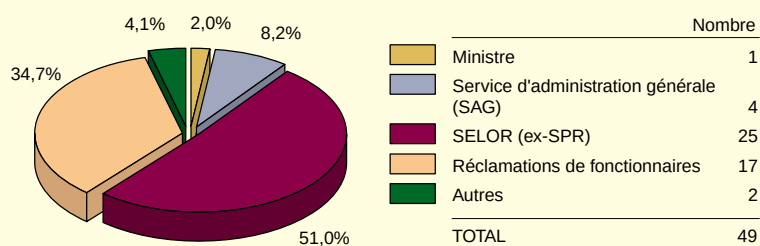
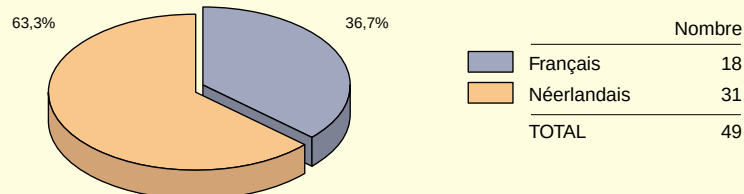
3.1.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

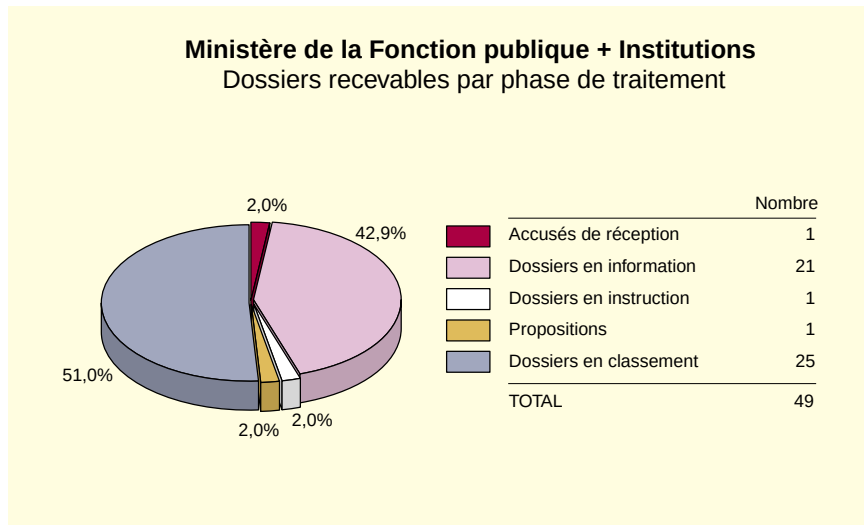
Tout comme les années précédentes, notre Office n'a reçu que peu de plaintes concernant les Services du Premier Ministre, ces dernières ne soulevant par ailleurs pas de problèmes particuliers. Nous soulignons ici le fait que l'examen de ces plaintes a débouché sur une bonne collaboration entre le Collège des médiateurs fédéraux et le département concerné.

3.2. Ministère de la Fonction publique

3.2.1. Données chiffrées

Ministère de la Fonction publique + Institutions

Ministère de la Fonction publique + Institutions
Dossiers recevables par langue



Evaluation des dossiers en classement	Nombre	Mal-administration
Bonne administration	8	Application conforme des règles de droit
Mal-administration	2	Sécurité juridique
Sans appréciation	15	Confiance légitime
TOTAL	25	TOTAL
		3

3.2.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège des médiateurs fédéraux a formulé dans son Rapport annuel 1999 une Recommandation générale²⁴ portant sur l'adoption de mesures destinées à mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information. Le Collège reçoit encore toujours de nombreuses questions de citoyens à la recherche d'informations. Ces personnes ne sont généralement pas au courant de l'existence des fonctionnaires d'information au sein de chaque administration fédérale et le Collège, ne pouvant les aider directement, les renvoie dès lors vers le fonctionnaire d'information compétent. A l'occasion d'un entretien qu'ils ont eu avec le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, les médiateurs fédéraux ont une nouvelle fois attiré son attention sur l'importance d'une meilleure connaissance par le public de l'existence des fonctionnaires d'information.

²⁴ CME, RG 99/5, *Rapport annuel 1999*, pp. 329-330.

Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport annuel précédent, la majorité des plaintes de fonctionnaires dont notre Office a été saisi ne concernent pas directement le Ministère de la Fonction publique mais portent sur la gestion du personnel dans les autres ministères. Pour présenter une vue globale du problème, ces plaintes sont dès lors traitées ensemble dans le chapitre du présent rapport consacré aux plaintes de fonctionnaires, toutes administrations fédérales confondues (voy. chapitre 6, *infra*). L'intervention du ministre de la Fonction publique a été sollicitée par l'une d'elles pour résoudre un problème structurel.

Le Collège des médiateurs fédéraux est régulièrement saisi de réclamations ou demandes de médiation émanant de fonctionnaires de l'examen desquelles il ressort que soit le plaignant lui-même, soit le département dont il dépend a sollicité l'avis du Service d'Administration générale du Ministère de la Fonction publique au sujet de l'interprétation à donner à certaines dispositions de la réglementation applicable aux agents de l'Etat. Notre Office est dès lors régulièrement amené à prendre contact avec ce service et nous ne pouvons que nous réjouir des relations fructueuses qui ont ainsi été établies à l'occasion de l'examen des dossiers dont nous avons été saisis.

Afin d'éviter toute confusion avec la situation des fonctionnaires proprement dits, nous souhaitons aborder ici certaines problématiques impliquant spécifiquement SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale (auparavant Secrétariat permanent au recrutement). Les contacts que le Collège a noués avec SELOR à l'occasion de l'examen d'un certain nombre de dossiers ont parfois été difficiles. Au-delà des contacts eux-mêmes, la manière dont SELOR a formulé ses réponses aux questions posées par le Collège durant l'exercice 2000 a parfois révélé une certaine absence de volonté de collaboration.

3.2.3. *Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation*

Suivi des recommandations

Si aucune recommandation n'avait été adressée au Ministère ou au ministre de la Fonction publique, le caractère transversal de quatre des recommandations générales du Collège place le ministre de la Fonction publique dans une situation idéale pour les implémenter.

Elles seront abordées dans les conclusions de ce chapitre consacré au Ministère de la Fonction publique

SELOR, les examens linguistiques et la publicité de l'administration

Dans le cadre des examens linguistiques informatisés qu'il organise, SELOR a recours à une banque de données contenant un certain nombre de questions réutilisées régulièrement lors d'épreuves ultérieures. Soucieux de ne pas favoriser certains candidats et de ne pas violer ainsi le principe d'égalité, SELOR refuse de communiquer à ceux qui lui en font la demande une copie papier de leurs examens. Le Collège des médiateurs fédéraux considère que ce refus ne tient pas compte de l'intérêt légitime de tout candidat en échec de connaître ses points faibles et constitue en outre une violation du prescrit de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*. Cette loi consacre en effet le droit - constitutionnel ! - de consulter un document administratif et d'en prendre copie.

A l'occasion de l'examen d'une réclamation, le Collège a suggéré à SELOR de permettre aux candidats ayant échoué de venir consulter leur travail d'examen sur place. SELOR a accepté d'appliquer cette solution à tout candidat évincé qui en fera la demande explicite. Cette solution est plus respectueuse de la législation relative à la publicité de l'administration et tient également compte de la préoccupation légitime de SELOR de conserver le caractère confidentiel de sa banque de données. Le Collège est cependant conscient du fait que le texte de la loi du 11 avril 1994 précitée n'est ici pas intégralement respecté. Cette loi prévoit en effet une communication sous forme de copie papier de l'examen concerné. La Commission d'accès aux documents administratifs a, dans son avis 96/7 du 5 février 1996, également considéré que le respect du prescrit légal imposait effectivement la remise d'une copie papier à la personne qui en faisait la demande.

SELOR et les examens linguistiques axés sur la fonction réellement exercée

Nous avons abordé dans notre Rapport annuel 1998²⁵ la problématique de l'organisation d'examens linguistiques spécifiques qui tiennent mieux compte de la fonction à exercer au sein des services

²⁵ CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 190-191.

publics par les personnes examinées. Le Collège a repris contact sur ce point avec SELOR.

Depuis une récente restructuration, SELOR ne recrute plus mais sélectionne. Sa mission est donc plus orientée vers les compétences des candidats. L'accent est aussi plus fortement mis sur les exigences spécifiques de la fonction exercée. Une procédure de sélection n'est entamée que lorsque SELOR dispose d'une description de fonction ainsi que d'un profil de compétences pour le poste à pourvoir. Appliquer ce raisonnement aux connaissances linguistiques signifierait que le test linguistique serait plus orienté vers les exigences de la fonction. Le Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Administration de l'Intégration sociale avait ainsi interrogé l'ancien Secrétariat permanent au recrutement (SPR) quant à la possibilité d'organiser un examen linguistique orienté vers une fonction spécifique. Le SPR répondit que cela n'était pas possible car les résultats des examens linguistiques doivent pouvoir être utilisés pour d'autres fonctions. Si, à l'occasion d'un recrutement, les connaissances linguistiques étaient vérifiées en rapport à une fonction déterminée, les résultats de ces épreuves ne seraient valables que pour l'exercice de cette seule fonction.

L'article 21 de l'arrêté royal du 30 novembre 1966²⁶ prévoit que le candidat ayant satisfait à un examen linguistique reçoit du secrétaire permanent au recrutement un certificat mentionnant notamment la nature de l'examen subi et la fonction ou l'emploi auquel il se rapporte. L'article 22 mentionne en outre que ce certificat ne peut être invoqué pour d'autres fonctions ou emplois (sauf certificat complémentaire délivré par le secrétaire permanent au recrutement). L'arrêté royal précité offre ainsi apparemment la possibilité d'organiser un examen linguistique orienté vers et donc valable exclusivement pour une fonction spécifique. SELOR soutient que l'on a depuis longtemps cessé d'appliquer les principes mentionnés dans ces articles. Une non-application des articles concernés ne signifiant pas leur abrogation, le Collège a demandé à SELOR sur quelle base il pourrait refuser d'organiser, en application des articles 21 et 22 précités, des examens linguistiques spécifiques pour des agents contractuels lorsque des administrations lui en font la

²⁶ Arrêté royal du 30 novembre 1966 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

demande dans le cadre d'une procédure de recrutement pour une fonction bien spécifique. Le Collège n'a pas encore reçu de réponse de SELOR à cet égard.

SELOR et les conséquences des arrêts du Conseil d'Etat

La jurisprudence des chambres françaises et néerlandaises du Conseil d'Etat est parfois sensiblement divergente. L'analyse du dossier suivant indique comment une administration tire argument des conséquences d'une apparente divergence dans la jurisprudence.

SELOR refusa la participation d'un certain nombre de candidats à un même concours sous prétexte qu'ils ne répondaient pas à une condition donnée. Les candidats évincés introduisirent auprès du Conseil d'Etat une requête en suspension de cette décision de refus. La chambre néerlandaise rejeta la requête en suspension et ne statua pas immédiatement quant au fond. La chambre française annula par contre immédiatement la décision de SELOR.

Les candidats francophones concernés furent admis à participer au concours, mais pas la plaignante qui saisit le Collège, candidate néerlandophone. Sa situation paraissait pourtant à première vue identique à celle de ses collègues francophones. S'il en était ainsi, SELOR devait, indépendamment des arrêts du Conseil d'Etat, appliquer les mêmes règles à tous les candidats concernés, de la même façon qu'ils avaient initialement été exclus de la participation au concours : les mêmes personnes, se trouvant dans une situation identique, étaient à traiter de la même façon. SELOR maintint toutefois son point de vue selon lequel, au stade actuel de la procédure et dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'Etat quant au fond, il n'exécuterait que les arrêts qui lui étaient notifiés.

Le Collège attira l'attention de SELOR sur le fait qu'il n'était pas tenu d'attendre l'arrêt du Conseil d'Etat pour mettre la plaignante sur un pied d'égalité avec ses collègues francophones et respecter le prescrit constitutionnel d'égalité puisqu'il pouvait toujours retirer sa décision de refus initiale. Ainsi, selon un principe de base du droit administratif (théorie du retrait d'acte), lorsqu'un recours est introduit auprès du Conseil d'Etat, une décision de retrait peut être prise par l'administration incriminée jusqu'à la clôture des débats et le délai de 60 jours (à partir de la date de la décision) prévalant normalement pour le retrait ne s'applique pas.

SELOR n'a jamais répondu dans ce dossier à la question - pertinente - de savoir si la plaignante se trouvait, avant l'intervention

du Conseil d'Etat, dans la même situation que ses collègues francophones. Le Collège ne peut dès lors, sur base des informations dont il dispose dans ce dossier, que conclure que SELOR n'a pas respecté le principe d'égalité en se retranchant derrière un arrêt du Conseil d'Etat. La chambre française du Conseil d'Etat avait en outre attiré l'attention de SELOR sur le fait que, par souci de respect du principe d'égalité, il devait veiller à ce que tous les candidats convoqués se trouvent dans la même situation administrative.

3.2.4. Conclusions et recommandations

Aucune recommandation nouvelle n'a été formulée cette année à l'encontre du Ministère de la Fonction publique. La Charte de l'utilisateur des services publics désignant le ministre de la Fonction publique comme autorité chargée de procéder à une évaluation régulière de la mise en œuvre des principes qu'elle contient, le Collège souhaite mettre ici l'accent sur un certain nombre de lignes directrices pour les services publics. Nous avons ainsi déjà mentionné plus haut notre recommandation générale portant sur une plus grande connaissance par le public de l'existence des fonctionnaires d'information²⁷. Nous rappelons également ici notre recommandation générale portant sur la nécessité de délivrer aux administrés un accusé de réception prouvant la remise de certains documents à l'administration²⁸, celle relative à la constitution d'une commission *ad hoc* destinée à suivre l'exécution de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs²⁹ et enfin celle appelant à supprimer une pratique courante de l'administration visant à faire peser sur le citoyen l'obligation de produire des éléments dans le cadre de la gestion de son dossier par l'administration alors que celle-ci dispose elle-même déjà desdits éléments ou pourrait disposer des moyens de se les procurer bien plus aisément que le citoyen lui-même³⁰. Mieux que quiconque en effet, le ministre de la Fonction publique pourrait être l'artisan de l'implémentation de ces quatre recommandations générales à application transversale à toute l'administration fédérale.

²⁷ CMF, RG 99/5, *Rapport annuel 1999*, pp. 329-330.

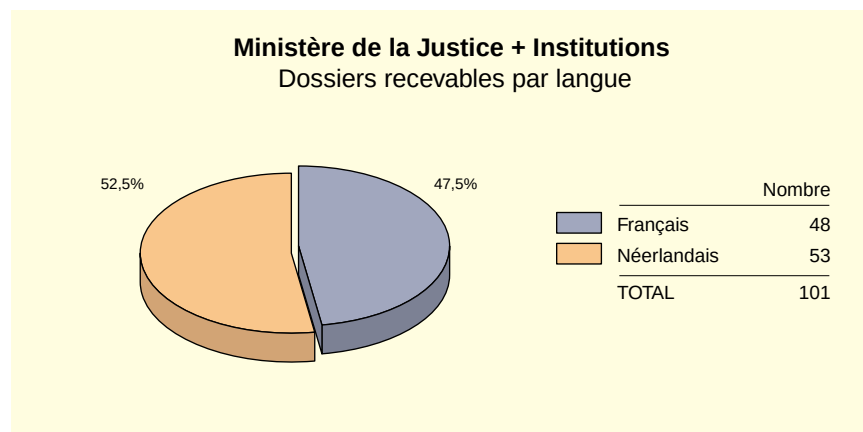
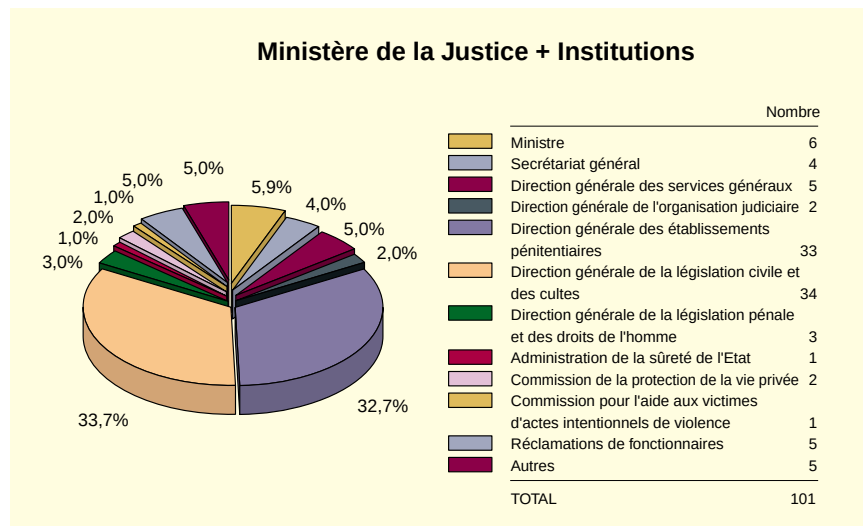
²⁸ CMF, RG 98/2, *Rapport annuel 1998*, pp. 267-268.

²⁹ CMF, RG 99/2, *Rapport annuel 1999*, p. 328.

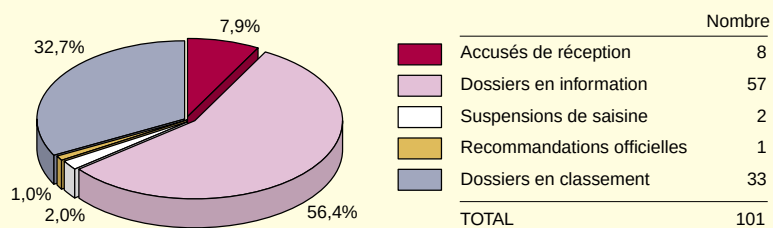
³⁰ CMF, RG 99/6, *Rapport annuel 1999*, pp. 330-331.

3.3. Ministère de la Justice

3.3.1. Données chiffrées

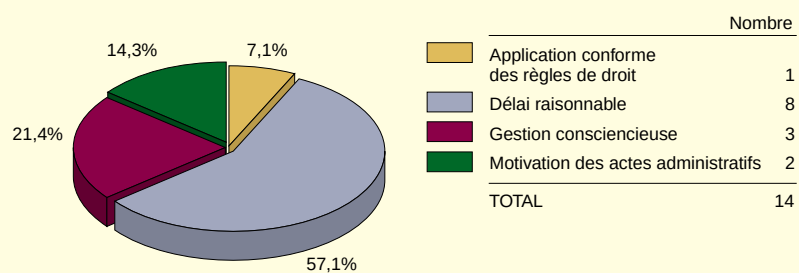


Ministère de la Justice + Institutions Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	12
Mal-administration	13
Sans appréciation	8
TOTAL	33

Ministère de la Justice + Institutions Mal-administration



3.3.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Depuis le 2 août 2000, le Collège transmet au Conseil supérieur de la Justice toutes les plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire qui lui parviennent. Quant aux demandes d'information, le Collège conseille généralement aux personnes qui s'adressent à lui de prendre contact avec la Maison de justice la plus proche de leur domicile dans le cadre de l'aide juridique de première ligne.

Considérant le caractère spécifique du travail de l'administration pénitentiaire, l'aspect très sensible des interventions en milieu carcéral et l'importance de garantir aux détenus, dont la position face à l'administration est particulièrement fragile, un recours effectif aux services du médiateur parlementaire, le Collège s'est adressé à la direction générale des Établissements pénitentiaires afin de convenir du principe de réunions régulières avec des représentants de cette administration. L'administration ayant répondu de manière positive à cette demande, une première réunion a eu lieu en septembre 2000.

Conscients de la difficulté de gérer ces dossiers « à distance » de la prison qui, par nature, est un environnement particulièrement fermé, les médiateurs fédéraux ont souhaité instaurer un rapport de synergie avec des acteurs institutionnels dont l'expérience de terrain au sein des établissements pénitentiaires et la proximité géographique d'avec les détenus peuvent constituer un atout précieux dans l'examen des réclamations. Ces acteurs de terrain sont les Commissions administratives des prisons, instituées auprès de chaque prison en vertu des articles 129 et suivants de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires. Ses membres (bénévoles) sont nommés par le ministre de la Justice, auquel les commissions communiquent tous les faits qu'elles estiment devoir relever concernant la situation et le régime de l'établissement auprès duquel elles sont attachées. Les commissions peuvent accéder librement à la prison, qu'elles sont tenues de visiter au moins une fois par semaine. Reconnaissant l'importance de la complémentarité qui peut exister entre leur propre travail et celui de ces commissions, les médiateurs fédéraux ont pris l'initiative d'inviter leurs présidents à une réunion de contact et de concertation qui s'est tenue à la Médiature fédérale le 13 novembre 2000. Le principe d'une collaboration réciproque y a fait l'objet d'un consensus.

Enfin, intéressé par l'expérience et les publications des médiateurs fédéraux en matière de médiation, le ministre de la Justice a sollicité l'expertise d'un médiateur fédéral au sein d'un groupe de tra-

vail réuni dans le cadre de la médiation civile et commerciale dont l'inscription du principe dans le Code judiciaire est à l'ordre du jour, tant au gouvernement qu'au Parlement³¹.

3.3.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Suivi des recommandations

Le Conseil des ministres a adopté en mars 2000 un avant-projet de loi réformant l'adoption qui vise notamment à apporter au droit belge les modifications nécessaires à la mise en œuvre dans notre pays de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, répondant ainsi au souci exprimé par les médiateurs fédéraux dans leur recommandation générale 99/7³². La modification du droit belge en matière d'adoption constitue en effet le préalable indispensable à la ratification de cet instrument international par la Belgique, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention de La Haye.

Déclaration de mariage – impossibilité de se procurer un extrait d'acte de naissance

Le Collège a été saisi de diverses plaintes relatives aux documents à produire dans le cadre de la nouvelle procédure de déclaration de mariage visés à l'article 64 du Code civil³³. Les plus significatives concernaient l'exigence d'une copie conforme de l'acte de naissance. Le cas d'un jeune homme coréen, adopté par des parents belges à l'âge de deux ans, est à cet égard emblématique. L'acte de naissance étant inexistant dans son cas, il ne comprenait pas pourquoi l'officier d'état civil refusait de prendre en considération soit son acte d'adoption, soit l'attestation délivrée par l'Ambassade de

³¹ Voy. Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation (R. Fournaux), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 416/1; Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la conciliation et la médiation judiciaire (Barzin et Herzet), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 464/1.

³² CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 331, (l'intégration en droit belge des dispositions de convention de La Haye du 29 mai 1993).

³³ Loi du 4 mai 1999 modifiant certaines dispositions relatives au mariage, *M.B.*, 1^{er} juillet 1999, p. 24828.

la République de Corée du Sud à Bruxelles, dûment légalisée par le Ministère belge des Affaires étrangères. Il lui était en effet revenu par d'autres personnes d'origine coréenne et par l'ambassade que ce document était généralement accepté par les officiers d'état civil.

C'est à l'officier d'état civil qu'il appartient de juger sur base des pièces qui lui sont présentées si le dossier de mariage est complet. Il en résulte que les pratiques divergent parfois d'une commune à l'autre. En principe, l'officier d'état civil est tenu de refuser des documents non conformes et de s'en remettre à l'avis du procureur du Roi, saisi d'office en cas de refus de dresser l'acte de déclaration de mariage. Interrogé par le Collège, le Ministère de la Justice s'est retranché derrière les différentes possibilités qu'offre le Code civil pour suppléer à l'acte de naissance lorsque celui-ci fait défaut³⁴ pour considérer que des moyens suffisants sont mis à la disposition des personnes concernées pour pallier une absence d'acte de naissance et qu'il ne convient pas de modifier le prescrit légal en la matière. L'exigence légale de produire un acte de naissance repose par ailleurs sur des motifs sérieux comme la nécessité de pouvoir vérifier l'âge réel du futur époux et l'absence d'empêchement à mariage avec son futur conjoint en raison d'un lien de parenté éventuel. La position de l'administration ne paraissait donc pas déraisonnable ni constitutive de mal-administration. L'irritation de l'intéressé était toutefois compréhensible, dans la mesure où, d'une part, il avait cru de bonne foi que son acte d'adoption tenait lieu d'acte de naissance puisqu'il lui avait jusqu'à présent suffi dans tous les actes de la vie civile et où, d'autre part, il craignait que les procédures prévues aux articles 70 et 72bis du Code civil soient trop longues pour lui permettre de se marier à la date prévue³⁵. En l'espèce, le plaignant a finalement décidé de solliciter l'avis du procureur du Roi sur la validité du document qui lui avait été délivré par l'ambassade de Corée du Sud à Bruxelles, avant de recourir à la procédure prévue à l'article 72bis du Code civil. Cet avis s'étant révélé favorable, l'officier d'état civil a accepté d'acter la déclaration de mariage et le problème s'est ainsi résolu. L'acceptation d'un tel document reste toutefois actuellement tributaire de

³⁴ L'acte de notoriété prévu par l'article 70 du Code civil et la déclaration sous serment prévue par l'article 72bis du Code civil lorsque aucun témoin ne peut attester du lieu et de la date de naissance.

³⁵ Loin d'être exceptionnelle, une telle situation pourrait probablement également être évitée si la procédure d'adoption internationale prévoyait en ses dispositions que lorsque l'adopté ne dispose d'aucun acte de naissance, le jugement d'homologation de l'acte d'adoption devra contenir les mentions nécessaires pour pouvoir tenir lieu d'acte de naissance et être transcrit comme tel dans les registres de l'état civil.

l'appréciation des officiers d'état civil, ce qui n'est guère favorable à la sécurité juridique.

Il est important de relever qu'entre-temps le législateur a instauré dans le Code de la nationalité³⁶ un système de remplacement en cascade de la copie conforme de l'acte de naissance, "*en vue d'éviter que l'impossibilité de se procurer un acte de naissance empêche certaines personnes nées à l'étranger de se voir attribuer ou d'acquérir la nationalité belge*"³⁷. Désormais, si une personne est dans l'impossibilité de se procurer une copie conforme de son acte de naissance, elle peut produire un document équivalent délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays de naissance et ce n'est qu'à défaut de pouvoir produire ce dernier document qu'elle devra recourir aux procédures prévues aux articles 70 à 72bis du Code civil. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande que ce système soit appliqué *mutatis mutandis* à la procédure de déclaration de mariage (voy. p. 221, *infra*).

Procédure de changement de nom et de prénom

a) Durée de traitement

Les plaintes traitées par le Collège des médiateurs fédéraux en cette matière au cours de l'exercice écoulé concernaient principalement la longue durée de traitement des requêtes en changement de nom. La brochure d'information diffusée par l'administration annonce une durée moyenne de traitement de dix-huit mois. Le Collège a toutefois pu constater au travers des différentes plaintes dont il a été saisi que la procédure durait en réalité beaucoup plus longtemps. Ainsi, dans un cas, le traitement de la demande de changement de nom avait pris trois ans et six mois. Le Ministère de la Justice a reconnu que le délai mentionné dans ses brochures d'information n'était pas respecté. Il relevait à ce propos que la réduction des droits d'enregistrement, dont les critères ont été étendus par la modification législative du 5 juillet 1998, et l'attention accrue que cette modification a entraîné de la part des médias pour la procédure en changement de nom et de prénom ont contribué à une augmentation exponentielle du nombre de requê-

³⁶ Loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 6 avril 2000, p. 10829.

³⁷ Circulaire du 25 avril 2000 concernant la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 6 mai 2000, pp. 14338-14344.

tes³⁸. Les moyens du service en termes de personnel ne permettaient dès lors pas de prendre en charge ce nombre croissant de demandes dans les délais indiqués. Le département annonça toutefois le recrutement prochain de personnel supplémentaire et mieux qualifié³⁹. Compte tenu de l'arriéré accumulé, le Collège suggéra que le département indique dans l'accusé de réception de la requête en changement de nom la durée probable de traitement à laquelle l'administré devait s'attendre. Cette proposition a été acceptée par le service concerné. Le Collège releva également que beaucoup de déconvenues dans le chef des requérants pourraient être évitées si on leur accordait à intervalles réguliers une information sur l'état d'avancement de leur dossier et une indication des problèmes qui influencent la durée de traitement de celui-ci (par exemple, le retard dans la communication de leur avis par les autorités judiciaires, le refus de collaboration de l'ex-conjoint, etc.).

b) Droits d'enregistrement

Lorsque l'arrêté royal accordant le changement de nom est paru au Moniteur belge et que le délai d'opposition de soixante jours est écoulé, le dossier doit être transmis au receveur de l'enregistrement. L'arrêté ministériel autorisant le changement de prénom ne doit quant à lui pas être publié au Moniteur belge et peut être transmis directement au receveur de l'enregistrement. Celui-ci invite alors la personne concernée à venir retirer contre paiement du droit d'enregistrement applicable en l'espèce une copie certifiée conforme de l'arrêté, qui doit ensuite être remis à l'officier d'état civil pour être transcrit dans les registres de l'état civil. Le Collège des médiateurs fédéraux a constaté à la lumière des plaintes dont il est saisi que le Ministère de la Justice tarde généralement à transmettre les dossiers au receveur de l'enregistrement. Dans un dossier de changement de prénom, le département avait tardé trois mois avant de transmettre le dossier, ce qui suscita évidemment du ressentiment de la part de la personne concernée.

³⁸ 725 requêtes en 1995, 827 requêtes en 1996, 865 requêtes en 1997, 1.137 requêtes en 1998 et plus de 1.350 requêtes en 1999.

³⁹ Voy. à ce propos RG 99/4, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 329, recommandation générale dans laquelle le Collège des médiateurs fédéraux plaide pour que, lorsque l'administration attribue l'origine d'un dysfonctionnement à un manque de personnel, une enquête approfondie soit menée pour permettre, selon le cas, soit les recrutements soit les réorganisations internes qui s'avéreraient nécessaires.

Les droits d'enregistrement perçus en cas d'autorisation de changer de prénom sont fixés par l'article 249, §1^{er} du Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque qui détermine de manière limitative les cas dans lesquels une réduction de droits peut être accordée⁴⁰. Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi au cours de l'exercice écoulé de plusieurs plaintes relatives au refus d'octroi de la réduction des droits à des personnes ayant obtenu l'autorisation de remplacer leur prénom par leur prénom usuel. Il s'agissait essentiellement de personnes nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms qui a introduit le principe du libre choix des prénoms⁴¹. Si la décision de refus de l'administration était généralement correctement motivée, l'examen de ces plaintes a toutefois révélé un problème récurrent rencontré par une catégorie de citoyens face à un cadre légal ne permettant pas de rencontrer leur préoccupation sérieuse décrite ci-après.

Introduit par la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, l'article 249 du Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque a été modifié en 1998 afin d'étendre les cas de réduction des droits⁴². Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le texte adopté initialement par la Commission de la Justice visait à prendre en considération la situation des personnes qui, par suite de l'interprétation restrictive que certains officiers d'état civil donnaient à l'ancienne législation relative aux prénoms⁴³ alors qu'elle connaissait progressivement une application nettement plus souple dans la plupart des communes du Royaume, portent encore de nos jours un prénom que leurs parents n'ont pas choisi mais qui leur fut imposé en vertu de l'ancienne législation et qui ne s'accorde plus avec l'évolution de l'usage⁴⁴. Le souci du ministre de la Justice d'éviter d'une part des demandes trop fréquentes pour des raisons purement esthétiques ou par souci de mode et d'inciter

⁴⁰ Le droit d'enregistrement pour une demande de changement de prénom s'élève à 20.000 BEF. Les exceptions ouvrant droit à la réduction du droit d'enregistrement à 2.000 BEF concernent les prénoms qui soit sont ridicules ou odieux par eux-mêmes, par leur association avec le nom ou en raison de leur caractère manifestement désuet, soit sont de consonance étrangère, soit prêtent à confusion.

⁴¹ En vertu de l'article 1^{er} de cette loi, le choix des prénoms est devenu entièrement libre, sous la seule réserve qu'ils ne puissent prêter à confusion, nuire aux intérêts de l'enfant ou à ceux de tiers.

⁴² Loi du 5 juillet 1998 modifiant l'article 249 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, *M.B.*, 21 août 1998.

⁴³ Article 1^{er} du décret du 11 Germinal An XI.

⁴⁴ Proposition de loi modifiant l'article 249 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1995-1996, n° 683/3.

d'autre part les parents à la réflexion avant de choisir le prénom de leur enfant a toutefois conduit à l'adoption finale d'une formule beaucoup plus restrictive⁴⁵.

Il en résulte que des personnes nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 1987 dans des communes où prévalait une interprétation très stricte de la législation ne peuvent bénéficier de cette réduction bien que titulaires d'un premier prénom qui, sans être "*manifestement désuet*", n'est pas le prénom choisi initialement par leurs parents. Dans l'usage courant, ces personnes ont toujours porté le prénom choisi par leurs parents. Suite à la suppression de la faculté de faire inscrire le prénom usuel sur la carte d'identité (qui a subsisté jusqu'à l'introduction de la fabrication centralisée des cartes d'identité et a créé le sentiment d'une certaine reconnaissance officielle de ce prénom usuel), ces personnes se sont senties dépouillées d'un élément fondamental de leur identité et se sont naturellement tournées vers une demande de changement de prénom. L'imposition d'un droit d'enregistrement de 20.000 BEF constitue cependant pour la plupart un frein financier réel et est très mal ressenti par les intéressés qui refusent que la motivation de leur demande soit ramenée à une préoccupation d'ordre purement esthétique ou à un phénomène de mode, pour lesquels un droit élevé a été institué.

Le Ministère de la Justice reconnaît qu'il est saisi d'un nombre important de requêtes se basant sur l'usage effectif du prénom usuel. Interrogé sur la possibilité d'étendre le bénéfice de la réduction du droit d'enregistrement aux demandes visant à remplacer le premier prénom par le prénom usuel, pour autant que le demandeur soit né avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 1987 et qu'il puisse en prouver l'usage continu depuis sa naissance, le département se retranche derrière la nécessité de préserver le principe de fixité du prénom. La loi du 15 mai 1987 n'imposant pas l'existence de raisons sérieuses pour le changement de prénom, la seule limite qui subsiste pour restreindre le nombre de requêtes est une barrière financière. La modification de l'article 249 du Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque de 1998 a déjà entraîné une évolution sensible du nombre de requêtes en changement de prénom et le Ministère de la Justice craint qu'une autre extension des cas de réduction de droits entraîne une nouvelle multiplication des requêtes, à laquelle il sera difficile de faire

⁴⁵ Doc. Parl., Chambre des représentants, Session ordinaire 1997-1998, n° 683/6 : "*prénom manifestement désuet*".

face. Plus fondamentalement, il considère que le principe même de l'élargissement des cas de réduction de droits et les effets qu'il entraînera remettent en cause le fondement même de la législation actuelle et le principe de fixité sur lequel elle repose. Sans se prononcer sur le bien-fondé de cette analyse, le Collège constate cependant qu'elle n'apporte pas de solution à la préoccupation d'une catégorie significative et bien déterminée de citoyens qui, si elle avait été mieux connue du législateur de 1998, aurait pu influencer la rédaction finale de l'article 249 du Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque. Le Collège estimait important d'en aviser le législateur par le biais de ce rapport annuel.

c) Nécessité d'adapter l'article 335, §3, alinéa 2 du Code civil

Un homme marié avait eu des enfants avec une autre femme que son épouse. La mère étant elle-même non mariée, ces enfants avaient reçu son nom. Le fait que le père les ait reconnus restait sans effet sur leur nom dans la mesure où la filiation paternelle n'avait été établie qu'après la filiation maternelle. Le requérant souhaitait toutefois que les enfants portent son nom. L'article 335, §3, alinéa 1^{er} du Code civil prévoit que dans ce cas les père et mère ensemble peuvent déclarer, dans un acte dressé par l'officier d'état civil, que l'enfant portera le nom de son père. L'acte doit être dressé dans un délai déterminé après l'établissement de la filiation. L'alinéa 2 stipule toutefois que si le père est encore marié, cet acte ne peut être dressé sans le consentement de son épouse. Le plaignant était en cours de procédure de divorce et son épouse s'opposait au changement de nom. Il avait donc essayé d'obtenir le changement de nom de ses enfants nés hors mariage par la procédure administrative de changement de nom. Après deux ans d'attente, sa patience était épuisée et il s'est adressé au médiateur fédéral. Celui-ci avisa le Ministère de la Justice de ce que la Cour d'arbitrage, statuant sur question préjudicielle, avait déclaré l'article 335, §3, alinéa 2 du Code civil contraire aux (anciens) articles 6 et 6bis (nouveaux 10 et 11) de la Constitution⁴⁶. La Cour d'arbitrage a en effet considéré que l'article incriminé était discriminatoire à l'égard des enfants adultérins *a patre* par rapport aux autres enfants. Comme point central de son raisonnement, la Cour retient que le législateur, en soumettant l'attribution du nom pour l'enfant adultérin *a patre* à l'exigence du consentement de l'épouse, a visé uniquement à protéger les intérêts de la famille légitime, alors que

⁴⁶ C.A., arrêt n° 38/93 du 19 mai 1993, *M.B.*, 9 juin 1993.

par ailleurs le législateur n'a pas estimé le consentement de l'épouse nécessaire à l'homologation par le tribunal de l'acte de reconnaissance d'un enfant adultérin *a patre* (article 319bis du Code civil). La Cour constate que sur ce point le législateur a voulu donner la priorité au droit fondamental qu'a l'enfant concerné au respect de sa vie familiale. Selon la Cour, la seule invocation des intérêts de la famille légitime ne suffit dès lors pas à constituer une justification raisonnable de l'exigence du consentement de l'épouse du père au changement de nom, qui est lié à l'établissement du nouveau lien de filiation. D'autant que l'épouse peut s'opposer de manière absolue audit changement, sans que la disposition incriminée n'accorde au juge un quelconque pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances propres à chaque cas.

Le Ministère de la Justice rétorqua au médiateur fédéral que les arrêts de la Cour d'arbitrage statuant sur question préjudicielle, qui constatent l'illégalité d'une disposition législative, n'entraînent pas par eux-mêmes l'annulation de la disposition concernée. La disposition reste en vigueur et tant que celle-ci n'a pas été modifiée ou abrogée, le département considère que ses agents sont contraints de l'appliquer. Par conséquent, la pratique administrative à l'égard des demandes de changement de nom d'enfants adultérins consiste à attendre qu'il y ait un jugement de divorce définitif. Le département rappelle à cet égard que la procédure administrative de changement de nom n'est ouverte que lorsqu'elle constitue pour le requérant la seule manière de résoudre le problème posé par le nom dont le changement est demandé. Selon l'administration, cette procédure ne peut être utilisée pour contourner les règles légales en matière de filiation et d'attribution du nom. Beaucoup d'hommes seraient en effet tentés de ne pas solliciter le consentement de leur épouse au changement de nom d'un enfant adultérin et d'opter pour une procédure administrative de changement de nom, laissant (éventuellement) leur conjointe dans l'ignorance de cette procédure. L'octroi systématique de changement de nom sans qu'il ne soit satisfait au prescrit de l'article 335, §3, alinéa 2 du Code civil conduirait en outre à ce que les dispositions prévues au Code civil soient contournées, en laissant s'écouler le délai imparti pour passer l'acte de déclaration de changement de nom et en changeant ensuite celui-ci par la procédure administrative. Par conséquent, le changement de nom demandé par le requérant n'a été accordé qu'après que le jugement de divorce ait acquis force de chose jugée. Le Collège des médiateurs fédéraux estime que le point de vue du département est juridiquement fondé et recommande dès lors que l'article 335, §3, alinéa 2 du Code civil soit modifié pour tenir compte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui juge

inconstitutionnelle l'exigence du consentement de l'épouse au changement de nom de l'enfant adultérin *a patre* (voy. p. 221, *infra*).

Plaintes d'internés

Les médiateurs fédéraux ont été saisis au cours de l'exercice 2000 d'un certain nombre de plaintes introduites par des personnes internées ou des membres de leur famille. La majorité de ces plaintes concernaient l'établissement pénitentiaire de Merksplas. Les plaintes de membres de famille concernaient généralement l'organisation des visites et les communications téléphoniques. La direction a fait preuve d'une attitude compréhensive à l'occasion de l'examen de ces plaintes. Ainsi, en réaction aux observations de la compagne d'un interné qui devait effectuer un trajet de cinq heures pour se rendre à la visite hebdomadaire du samedi, la durée des visites a fait l'objet de quelques adaptations structurelles simples. De même, la direction s'est montrée disposée à anticiper les conclusions d'un groupe de travail chargé de moderniser la réglementation désuète concernant l'usage du téléphone, en délivrant déjà dans des cas particuliers une autorisation spéciale permettant d'appeler vers un appareil portable (type "gsm"). Les plaintes émanant d'internés concernaient, elles, principalement l'encadrement des internés dans l'établissement et la préparation de la sortie de Merksplas. Le traitement de ces plaintes n'a pratiquement débouché sur aucun progrès. Un an et demi après le dépôt de son rapport, les observations formulées par la Commission Internement conservent toute leur actualité. Un extrait : *"Une cause majeure de dysfonctionnement de la loi de défense sociale est sans nul doute l'insuffisance des possibilités de prise en charge thérapeutique des internés. L'incurie des pouvoirs publics qui n'ont jamais organisé des structures médicalement et scientifiquement valables au sein des établissements pénitentiaires ou de défense sociale (EDS) est patente et vainement dénoncée à ce jour. Au fil du temps le fossé s'est agrandi entre le faible niveau de qualité des soins psychiatriques prodigués en milieu pénitentiaire par rapport aux structures d'accueil civiles. Il est intéressant de relever que l'Etablissement de défense sociale de Tournai, actuellement 'Les Marronniers', a vu sa situation s'améliorer depuis qu'il ne dépend plus du Ministère de la Justice mais de la Santé publique. Il a pu s'adapter aux normes établies par la Santé publique pour les hôpitaux psychiatriques et se soumettre aux exigences*

*des organes d'inspection de la Région wallonne de telle sorte que le niveau de qualité des soins prodigués s'y est sensiblement amélioré*⁴⁷.

L'examen des plaintes a permis de constater que l'encadrement des internés était absolument insuffisant. Ainsi, il apparaît que l'établissement pénitentiaire de Merksplas ne dispose que d'un médecin psychiatre pour une population de deux cents internés. Cet homme est engagé sous statut à plein temps et preste 24 heures par semaine. Il est assisté par un stagiaire psychiatre qui change tous les six mois. Ces deux psychiatres assument la rédaction de tous les rapports, en ce compris les rapports à destination de la Commission de défense sociale.

Deux problèmes surviennent de manière récurrente. Le premier concerne le libre choix du médecin traitant. Celui qui ne dispose pas de moyens financiers propres ressort exclusivement du médecin psychiatre de l'institution, par ailleurs chargé du rapport devant la Commission de défense sociale. Cela provoque particulièrement chez les internés de longue date beaucoup d'irritation et de frustration. Le second problème provient de ce qu'il n'existe en Communauté flamande aucune institution qui peut et veut prendre en charge les internés pour lesquels un régime psychiatrique fermé serait la mesure adéquate après l'établissement pénitentiaire. Le Comité européen de Prévention de la Torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a dénoncé cette situation de manière répétée. La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a condamné la Belgique du fait qu'un interné était resté sept mois dans une annexe psychiatrique inadaptée à son état de santé mentale avant d'être transféré dans une institution adaptée⁴⁸. Malgré cette condamnation, le Collège constate que certains internés restent plusieurs années à Merksplas, sans qu'aucune perspective concrète d'accueil en milieu spécialisé non pénitentiaire ne leur soit offerte. Ici aussi, il estime indispensable d'en aviser le Parlement pour qu'une initiative soit prise qui mette la Belgique en conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁷ Rapport final des travaux de la Commission Internement, *Ministère de la Justice*, avril 1999, p. 70.

⁴⁸ CEDH, arrêt du 30 juillet 1998, affaire n° 61/1997/845/1051.

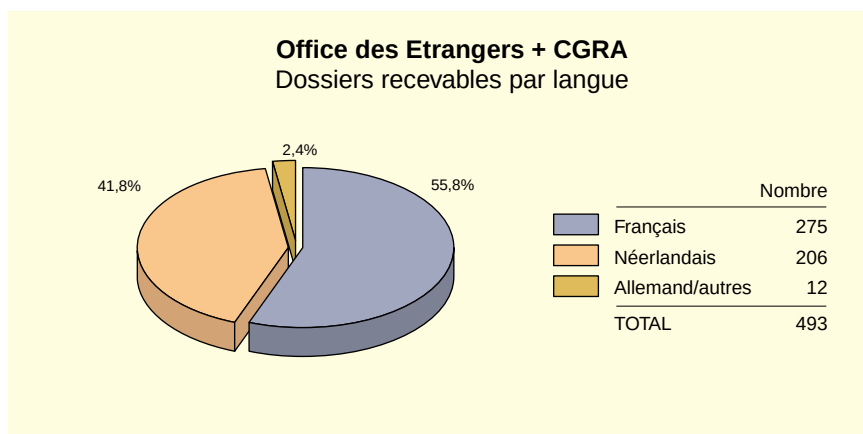
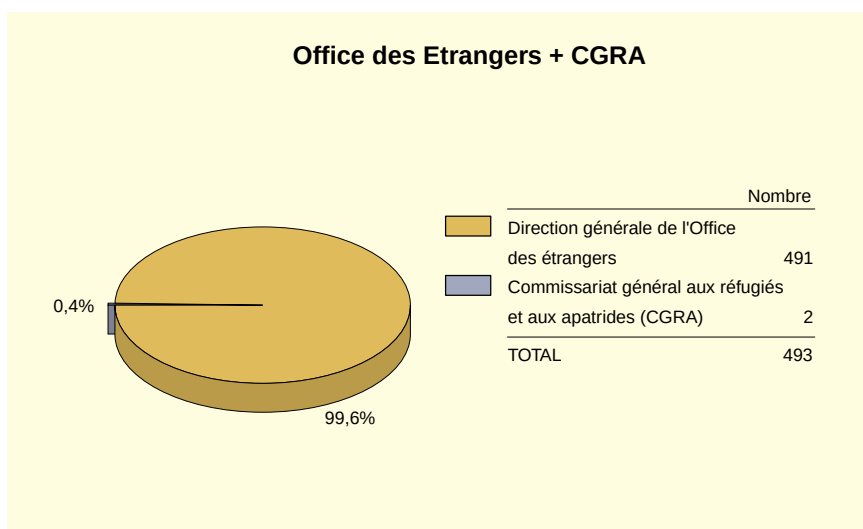
3.3.4. Conclusions et recommandations

Le Collège des médiateurs fédéraux formule deux recommandations générales relatives à ce département. Elles visent, d'une part, à transposer le système de remplacement en cascade de la copie conforme de l'acte de naissance prévu à l'article 5 du Code de la nationalité à la procédure de déclaration de mariage telle que prévue aux articles 63 et suivants du Code civil et, d'autre part, à adapter l'article 335, §3, alinéa 2 du Code civil à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui juge anticonstitutionnelle l'exigence du consentement de l'épouse au changement de nom de l'enfant de son conjoint né hors mariage. Par ailleurs, confronté à différents dossiers douloureux, le Collège insiste sur la nécessité de garantir une prise en charge thérapeutique adéquate des internés.

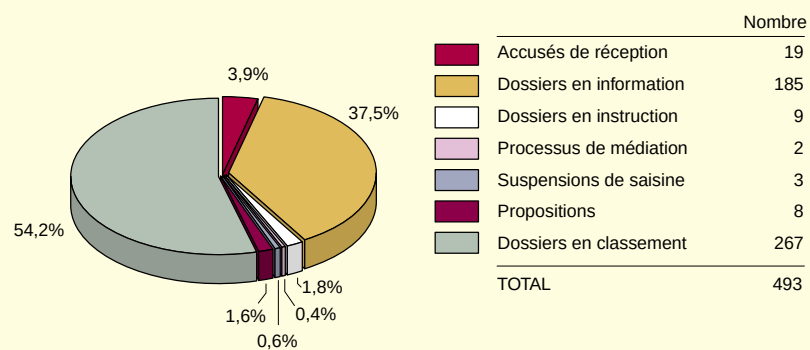
3.4. Ministère de l'Intérieur

3.4.1. Réclamations et demandes de médiation relatives à l'accès des étrangers au territoire, à leur séjour, à leur établissement et à leur éloignement

3.4.1.1. Données chiffrées

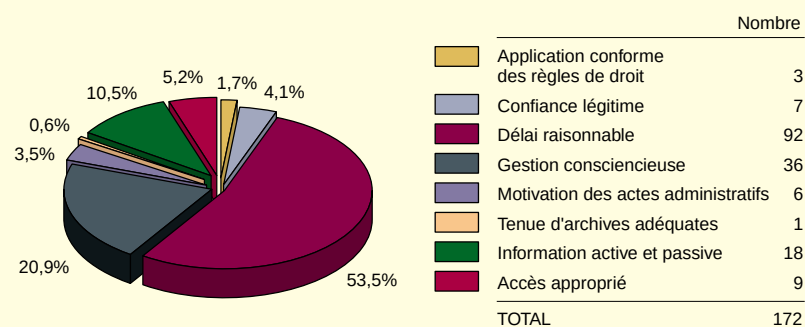


Office des Etrangers + CGRA Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	71
Mal-administration	123
Sans appréciation	73
TOTAL	267

Office des Etrangers + CGRA Mal-administration



3.4.1.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Les plaintes relatives au fonctionnement de l'Office des étrangers restent toujours nombreuses. La lente mise en route de la nouvelle procédure de régularisation a contribué à une stagnation dans le traitement par l'Office des étrangers des plaintes relatives aux demandes de régularisation antérieures introduites sur pied de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le transfert des dossiers à la Commission de régularisation a surtout eu pour conséquence durant l'exercice écoulé que des demandes qui attendaient parfois d'être traitées déjà depuis plusieurs années ont encore attendu une année supplémentaire. Par contre, le nombre de plaintes en matière de visa a lui fortement diminué, là où la fin de l'année 1999 avait encore connu un pic d'affluence pour ce type de plaintes. L'informatisation des communications entre vingt-cinq postes diplomatiques importants et l'Office des étrangers apporte incontestablement une première explication à ce constat. Tout aussi important est également le développement en 2000 du Service d'Information au Public, installé au rez-de-chaussée du bâtiment occupé par l'Office des étrangers, en un service soucieux de la qualité au public et un intermédiaire efficace entre les personnes concernées et les bureaux d'exécution. Ce service est en principe accessible aux visiteurs tous les matins entre neuf heures et midi sans rendez-vous, et l'après-midi de treize heures trente à seize heures par téléphone ou sur rendez-vous⁴⁹. Une note interne du 29 novembre 2000 précise que la mission du service consiste à délivrer de l'information générale et particulière aux intéressés. En outre, ce service peut soumettre directement à la Direction générale des propositions de décision lorsqu'il découvre une faute ou un retard imputable à l'administration. Les différents bureaux d'exécution ont été invités à collaborer avec la structure d'accueil, considérée comme un outil capital pour l'amélioration des relations avec le public. Ce service s'est également vu octroyer un rôle dans la restitution aux intéressés des actes originaux d'état civil remis à l'Office des étrangers dans le cadre d'une procédure administrative et dans l'examen des demandes de prolongation de visa. Pour la période allant du 15 janvier 2000 à la fin décembre 2000, ce service a enregistré 15.586 interventions. Lorsqu'une personne s'adresse au médiateur fédéral sans avoir effectué de démarches

⁴⁹ Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, question n° 104 du 27 mars 2000 (Creyf), p. 2694 ; Q.R., Sénat, session ordinaire 2000-2001, question n° 621 du 4 mai 2000 (Laloy), Bulletin n° 2-26, p. 11.

préalables ou pour une simple demande d'information, le Collège renvoie désormais l'intéressé vers ce service.

Les réunions de travail mensuelles au cours desquelles les dossiers sont discutés par le Collège et l'Office sont fort utiles et le Collège bénéficie toujours d'un accueil de qualité. C'est un exemple de collaboration efficace entre l'administration et le médiateur parlementaire. Le Collège regrette par contre que la qualité de cette collaboration ne se retrouve pas dans les échanges écrits de l'Office des étrangers en réponse à la correspondance ou aux recommandations du Collège sur des questions structurelles ou de principe. Plusieurs de ces questions restent ainsi sans réponse depuis plusieurs mois.

3.4.1.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Suivi des recommandations

Dans sa recommandation générale 98/1, le Collège a considéré que l'utilisation par l'administration de critères qu'elle refuse de divulguer est totalement contraire aux principes de la transparence administrative, de la sécurité juridique et de la confiance légitime, des principes généraux du droit ou des principes de bonne administration⁵⁰. Si cette recommandation a été rencontrée par l'adoption de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume en ce qui concerne le traitement des demandes de régularisation, ce phénomène d'application de critères cachés reste récurrent dans le cadre de l'examen d'autres plaintes relatives à l'Office des étrangers. A ce point de vue, le Collège reste également vigilant quant à l'ajout par l'Office des étrangers, que ce soit par le biais de circulaires ou de la simple pratique administrative, de conditions ne figurant pas dans la loi.

Par ailleurs, le service Information au Public de l'Office des étrangers a suivi la recommandation générale 98/2 du Collège sur la délivrance d'un accusé de réception lors de la remise de documents à l'administration, du moins lorsque le citoyen le demande. Le Collège appelle à ce que cette pratique soit automatique. Ce Service veille également à ce que les bureaux chargés de la gestion

⁵⁰ Voy. "Le contrôle de l'excès de pouvoir ou contrôle de juridicité" et "Le contrôle de la bonne administration", *Rapport annuel 2000*, pp. 20-21.

d'un dossier au sein de l'Office signent pour réception lorsque des documents leur sont transmis afin d'être joints au dossier.

Par la mise en place de ce service Information au Public, l'Office des étrangers accomplit clairement un premier pas dans la mise en pratique de la recommandation générale 99/5 du Collège qui souligne l'importance des fonctionnaires d'information. Outre l'information relative aux dossiers concrets, ce Service fournit en effet également des renseignements d'ordre général sur les différentes procédures administratives en rapport avec les étrangers.

La loi de régularisation du 22 décembre 1999

Sans entrer dans le détail des péripéties qui ont entouré le démarrage des travaux de la Commission de régularisation, le Collège relève que celles-ci ont provoqué un retard important dans le traitement des dossiers en sorte que le délai d'un an initialement annoncé par le ministre pour clôturer l'opération de régularisation a été reporté à dix-huit mois. Sans vouloir anticiper sur la capacité de la Commission à respecter ce délai ou non, la question du délai raisonnable pour le traitement des demandes de régularisation se pose déjà clairement pour toutes les personnes en attente d'une décision depuis plus d'un an et dont l'examen de la demande n'a pas encore débuté. Outre les réclamations liées au délai de traitement des demandes, les plaintes relatives à la procédure de régularisation ont essentiellement porté sur le suivi réservé aux avis positifs rendus par la Commission et sur la problématique des régularisations dites "techniques"⁵¹. Les plaintes ayant trait au refus d'octroyer l'aide sociale aux candidats à la régularisation seront traitées au chapitre relatif au ministre de l'Intégration sociale puisqu'il s'agit d'une matière relevant de sa compétence, même si la question est étroitement liée aux dispositions de l'article 14 de la loi de régularisation (voy. p. 153, *infra*).

En ce qui concerne le suivi réservé aux dossiers transmis par la Commission, la mise en route a été difficile. Les demandes de vérification auprès de l'Office des étrangers portant sur l'atteinte à l'ordre public ont généré dans un premier temps des délais pouvant atteindre plusieurs mois entre l'avis de la Commission et la décision finale du ministre. En novembre 2000, une opération de

⁵¹ Il s'agit des demandes de régularisation pour lesquelles, en vertu de la partie I de la circulaire du 15 décembre 1998, les circonstances exceptionnelles sont présumées existantes parce que toutes les conditions d'obtention d'un permis de séjour sont remplies et que la demande est introduite au moment où l'intéressé séjourne encore de manière légale sur le territoire.

ratrappage a eu lieu et un délai strict a été imposé à l'Office des étrangers pour rendre son avis. Le Collège a pu constater depuis lors une nette diminution du nombre de plaintes introduites de ce chef, ce qui laisse présumer que le délai de traitement a effectivement été réduit.

Le Collège des médiateurs fédéraux a attiré dès le mois de janvier 2000 l'attention du ministre de l'Intérieur sur le problème qui s'annonçait pour les personnes ayant une demande de régularisation dite "technique" en cours d'examen à l'Office des étrangers si elles n'étaient pas systématiquement averties de la nécessité pour elles de s'opposer expressément au transfert de leur demande à la Commission de régularisation en application de l'article 15 de la loi du 22 décembre 1999. Malgré les assurances du ministre indiquant que le nécessaire avait été fait pour tenter de contacter les personnes pouvant avoir intérêt à ce que leur demande de régularisation continue à être traitée dans le cadre des régularisations dites techniques, il est apparu qu'un grand nombre des personnes concernées n'ont eu connaissance du transfert de leur dossier à la Commission de régularisation que bien après l'écoulement du délai prévu à l'article 15, lorsqu'ils se sont renseignés sur l'état d'avancement de leur demande auprès de l'Office des étrangers. Dès le mois d'avril 2000, le ministre de l'Intérieur reconnaissait l'existence du problème et les conséquences fâcheuses qu'il pouvait entraîner pour les personnes concernées et transmettait des instructions à l'Office des étrangers pour reprendre le traitement de ces demandes et soumettre la délivrance du titre de séjour par les administrations communales à la signature d'un formulaire de désistement de la demande auprès de la Commission. L'Office des étrangers et la Commission de régularisation étaient invités à se concerter pour la mise en œuvre de ces instructions, qui furent encore confirmées par le ministre au Collège en juillet 2000. Le ministre envisageait à l'époque de traduire ces instructions sous forme de circulaire.

Le Collège a constaté par la suite au travers des différentes plaintes dont il était saisi que l'Office des étrangers ne reprenait pas le traitement des demandes de régularisation initiales, tel que suggéré par le ministre, mais exigeait que les intéressés se désistent d'abord de leur demande auprès de la Commission de régularisation et introduisent ensuite une nouvelle demande auprès de leur administration communale fondée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Le Collège a immédiatement communiqué à l'Office des étrangers ses réserves sur cette manière de procéder, qui alourdit inutilement la procédure pour les intéressés, alors que le ministre avait expressément reconnu dans ses instructions du

mois d'avril 2000 que ces personnes avaient pu légitimement ne pas se sentir visées par la campagne d'information dans les médias qui mettait principalement l'accent sur la situation des « sans-papiers ». Quant à l'envoi de la lettre d'information, bien qu'elle ne procédât pas d'une obligation légale, elle répondait à un engagement exprès pris par le ministre de l'Intérieur devant le Parlement dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1999, afin que les intéressés puissent opérer un choix entre les deux procédures⁵². Or, il apparaît clairement aujourd'hui que cette missive n'a pu être adressée à l'ensemble des personnes concernées. Pour ceux qui ne l'ont pas reçue, le transfert de leur demande à la Commission de régularisation ne s'est donc pas effectué en connaissance de cause et traduit une rupture du principe d'égalité ainsi que du principe de confiance légitime⁵³. La bonne administration commandait dès lors de rechercher pour ces personnes la solution la plus avantageuse afin de rectifier l'erreur et de les replacer dans leur situation antérieure.

La méthode de travail de l'Office des étrangers soulève par ailleurs une objection de fond. Alors qu'au moment de l'introduction de leur demande de régularisation « technique » ces personnes se trouvaient en principe en séjour légal, elles ne le sont généralement plus à présent. Or, en vertu de la circulaire du 15 décembre 1998 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la régularisation de situations particulières (1^{ère} partie), les circonstances exceptionnelles sont présumées existantes pour autant que non seulement toutes les conditions pour l'obtention d'un permis de séjour soient remplies, mais également que la demande soit introduite au moment où l'intéressé séjourne toujours de manière légale sur le territoire. La personne qui accepterait de suivre la procédure proposée par l'Office des étrangers encourt donc le risque de se voir ensuite refuser l'autorisation de séjour au motif qu'elle n'établit pas les circonstances exceptionnelles qui l'ont empêchée de demander cette autorisation à partir de son pays d'origine. Par conséquent, sauf à prévoir explicitement que les circonstances exceptionnelles seront présumées existantes dans le cas d'une nouvelle demande, la procédure proposée par l'Office des étrangers heurte également le principe de

⁵² *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 234/1 et 234/5.

⁵³ L'engagement pris par le ministre devant le Parlement d'informer officiellement toutes les personnes concernées n'a en effet pu que conforter celles qui n'ont pas reçu la lettre du ministre dans le sentiment qu'elles n'étaient pas concernées par l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1999.

sécurité juridique. La procédure proposée par le ministre de l'Intérieur évitait cet écueil. Le Collège des médiateurs fédéraux a donc invité expressément l'Office des étrangers à reprendre l'examen des demandes de régularisation dites "techniques" pour lesquelles les demandeurs n'avaient pas été informés officiellement du choix que leur imposait l'article 15 de cette loi, sans que ceux-ci ne doivent introduire une nouvelle demande, et à porter cette possibilité à la connaissance individuelle des personnes concernées. L'Office des étrangers a répondu au Collège en octobre 2000 que le problème se trouvait à l'examen au sein de ses services et serait soumis dans les prochains jours pour proposition et décision au ministre de l'Intérieur. Au moment de la rédaction du présent rapport, il semble toutefois qu'aucune décision n'ait encore été prise. Quant aux dossiers individuels dans lesquels la proposition formulée par le Collège reste toujours sans suite effective à ce jour, ceux-ci donneront prochainement lieu à une recommandation officielle au ministre de l'Intérieur. Le Collège tient par ailleurs à rappeler que le gel des dossiers de régularisation à l'Office des étrangers durant l'automne 1999, évoqué dans notre précédent rapport annuel⁵⁴, a contribué à la création de ces situations dramatiques où des personnes qui auraient pu obtenir une décision positive sur leur demande de régularisation "technique" fondée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1999 doivent désormais attendre un avis de la Commission de régularisation, sachant qu'ils ne remplissent pas les critères de la loi de régularisation et que le titre de séjour dont ils disposaient au moment de l'introduction de leur demande initiale a entretemps expiré. La gestion de ces dossiers a dès lors abouti à placer *de facto* des personnes en séjour illégal, situation à laquelle le législateur de décembre 1999 avait précisément voulu mettre fin.

Circulaires

Le Collège des médiateurs fédéraux constate que l'Office des étrangers n'adapte pas toujours rapidement ses circulaires aux modifications législatives qui surviennent après l'émission de la circulaire. En outre, certains éléments qu'il serait utile de communiquer à un large public ne sont repris dans aucune circulaire⁵⁵.

⁵⁴ CMF, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 38-39.

⁵⁵ CMF, RG 98/1, *Rapport annuel 1998*, p. 267, concernant l'utilisation, par l'administration, de critères secrets.

La circulaire du 30 septembre 1997 concernant l'octroi d'une autorisation de séjour sur base de la cohabitation dans le cadre d'une relation durable (*M.B.*, 14 novembre 1997) exige encore la production d'un contrat de vie commune passé devant notaire. Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 de la loi du 23 novembre 1998 introduisant la cohabitation légale dans le Code civil, qui prévoit notamment une déclaration de cohabitation légale devant l'officier d'état civil, il n'y a plus de raison, au point de vue du droit de séjour, de continuer à exiger un contrat de vie commune passé devant notaire. Saisi d'une plainte à ce sujet, le Collège interpella l'Office des étrangers. Il lui fut répondu que l'Office des étrangers travaillait à l'adaptation de la circulaire. Dans la pratique, il semble cependant que l'Office des étrangers, en dehors du contrat de vie commune, soit disposé à se satisfaire de la déclaration de cohabitation devant l'officier d'état civil. Le Collège a en effet reçu copie des instructions de l'Office à une administration communale, qui mettent cette équivalence en évidence. D'autre part, nous constatons qu'aucune suite n'a encore été donnée à la demande du Collège de publier par voie de circulaire les directives internes pour le traitement des demandes d'autorisation de séjour provisoire sur base de la cohabitation⁵⁶. Le Collège insiste pour que cette circulaire soit prise et que le principe de sécurité juridique soit ainsi rencontré.

De même, la circulaire du 28 août 1997 relative à la procédure de publication des bans de mariage et aux documents qui doivent être produits afin d'obtenir un visa en vue de contracter un mariage dans le Royaume ou d'obtenir un visa de regroupement familial sur la base d'un mariage conclu à l'étranger, doit être adaptée à la loi du 4 mai 1999 modifiant certaines dispositions relatives au mariage. Cette loi est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000. La circulaire fait mention de la publication des bans de mariage alors que la loi précitée du 4 mai 1999 a aboli la publication des bans, qui est remplacée par la procédure de déclaration de mariage. A la lumière de certaines réclamations, le Collège constate que les postes diplomatiques et consulaires continuent à exiger des documents dans le cadre de la publication des bans. Le Ministère des Affaires étrangères a communiqué que les instructions aux postes diplomatiques et consulaires ne seront adaptées que lorsque la circulaire du 28 août 1997 sera elle-même modifiée. Le Collège écrivit à l'Office des étrangers à ce sujet et se vit répondre ici également que l'adaptation de la circulaire était à l'étude. Le Collège est d'avis que,

⁵⁶ CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 41.

même si la circulaire du 28 août 1997 doit être formellement adaptée, le Ministère des Affaires étrangères ne peut négliger le fait que la procédure de publication des bans a été abolie par une loi, la loi primant la circulaire dans notre Etat de droit.

Le Collège constate enfin que la procédure appliquée par l'Office des étrangers au regroupement familial des membres de la famille d'un réfugié reconnu qui ne sont pas concernés par l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980, n'a pas encore été publiée par voie de circulaire⁵⁷.

Le rôle des communes

Les communes jouent un rôle important dans les dossiers d'étrangers. Elles font fonction d'intermédiaire entre l'Office et les étrangers. Pour ces derniers, la commune est le point d'information par excellence. Le Collège remarque à la lumière de nombreuses plaintes que les communes ne remplissent pas toujours leur rôle de manière adéquate. Par exemple, les agents communaux ne peuvent ou ne sont pas toujours disposés à aider les étrangers qui viennent demander des informations. Parfois, des conseils erronés sont donnés. C'est ainsi qu'une commune a conseillé à un couple qui souhaitait cohabiter d'introduire une demande de séjour sur base de la loi de régularisation du 22 décembre 1999, alors que les intéressés ne satisfaisaient manifestement pas aux conditions de cette loi. Certaines communes ont tendance à maintenir les étrangers en attente. C'est ainsi qu'une commune de la région d'Anvers a notifié à un étranger en situation de séjour difficile une annexe 37 (retrait de document de séjour) et prorogé cette annexe de mois en mois pendant quatre ans ! D'autres communes transmettent tardivement à l'Office des pièces produites par les étrangers. Les communes étant chargées d'exécuter sur le terrain la loi fédérale sur les étrangers, le Collège est amené à s'adresser directement à elles dans bien des cas.

L'engagement de prise en charge

Dans son rapport annuel 1999⁵⁸, le Collège des médiateurs fédéraux a indiqué dans quels cas un garant devrait être tenu informé de la suite réservée à la demande de visa d'un étranger en faveur

⁵⁷ CMF, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 42 et suiv.

⁵⁸ CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 81 et suiv.

duquel il a signé un engagement de prise en charge. Le Collège n'a enregistré aucune réaction de l'Office des étrangers à ce sujet. Un courrier du 3 mars 2000 à l'Office des étrangers, consacré explicitement à ce sujet, est également resté sans réponse à ce jour. Vu l'importance de la matière, le Collège persiste. Il conviendrait d'ailleurs d'éclaircir ce point dans la circulaire du 9 septembre 1998 relative à l'engagement de prise en charge.

Demandes d'établissement

Les problèmes qui se posent aux étrangers qui ne sont pas en possession des documents requis pour accéder au territoire et qui veulent introduire une demande d'établissement sur base de leur mariage avec un ressortissant belge ou un ressortissant de l'Union européenne, problèmes qui ont été décrits *in extenso* dans le rapport annuel 1999, continuent à se poser⁵⁹.

Une question préjudicielle a été posée à ce sujet à la Cour de Justice de Luxembourg par le Conseil d'Etat, mais celle-ci ne s'est pas encore prononcée. Le Collège attire l'attention sur les conséquences de la jurisprudence de certaines chambres (francophones) du Conseil d'Etat. Celles-ci considèrent qu'un étranger marié avec un ressortissant belge ou un ressortissant d'un pays de l'Union européenne doit être informé qu'un recours en révision peut être introduit contre une annexe 13 (ordre de quitter le territoire) délivrée au motif que l'étranger n'est pas en possession d'un visa. L'annexe 13 en question ne mentionne pas cette possibilité de recours, étant donné que celui-ci ne peut être mis en œuvre à l'égard de la décision sur laquelle une annexe 13 est basée. Cette possibilité de recours a donc été créée par une jurisprudence non unanime du Conseil d'Etat. Si un étranger ou son conseil n'est pas informé de cette situation et introduit directement un recours auprès du Conseil d'Etat, sa demande est rejetée par une partie des chambres de la haute juridiction administrative. Etant donné qu'il n'a pas introduit de recours en révision, le demandeur est alors considéré comme étant lui-même à l'origine du dommage difficilement réparable qui découle d'un ordre de quitter le territoire exécutoire. La rigueur de cette exigence est cependant tempérée par l'accent mis sur l'article 2, 4° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Aux termes de cet article, tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle

⁵⁹ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 92 et suiv.; voy. aussi CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 49.

émanant d'une autorité administrative fédérale sont portés à la connaissance d'un administré doit mentionner les possibilités de recours, les instances auprès desquelles ces recours peuvent être introduits ainsi que les formes et délais à respecter. A défaut de ces mentions, le délai d'introduction du recours ne court pas. Ceci signifie que l'intéressé garde la possibilité d'introduire une demande en révision.

Confronté au caractère non unanime de cette jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsque l'intéressé introduit une demande en révision contre l'annexe 13, l'Office des étrangers refuse systématiquement de prendre celle-ci en considération. La personne concernée est donc contrainte d'introduire un nouveau recours devant le Conseil d'Etat, afin que celui-ci ordonne la suspension de la décision de l'Office des étrangers et, à titre de mesure provisoire, la prise en considération de la demande en révision entraînant la délivrance à l'intéressé d'une annexe 35 (qui est le document de séjour prévu par l'AR du 8 octobre 1981 autorisant l'étranger à séjourner dans le royaume jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande en révision). Contraint d'exécuter la décision du Conseil d'Etat, l'Office des étrangers ne remet toutefois pas l'annexe 35 prévue par l'AR, mais une annexe 35 "adaptée", dépourvue de base réglementaire, mentionnant qu'elle est délivrée en application de l'arrêt de suspension du Conseil d'Etat et qu'elle autorise l'intéressé à séjourner dans le royaume *"en attendant qu'il ait été statué sur son recours en annulation"*, refusant ainsi de traiter la demande en révision avant l'issue du recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre sa décision de refus de prise en considération.

Accueil des demandeurs d'asile

Le Collège a été, dès 1999, saisi de plaintes concernant l'accueil des candidats réfugiés par l'Office des étrangers, aussi bien au stade de l'examen de recevabilité de la demande (qui voyait certains demandeurs d'asile convoqués jusqu'à six fois) qu'à celui de la notification des décisions sur cette même recevabilité (où les candidats convoqués dès huit heures du matin attendaient parfois cette notification jusqu'à 17 heures). Ces problèmes de gestion de l'accueil des demandeurs d'asile, qui ont connu leur apogée fin 2000 alors que l'affluence des candidats-réfugiés coïncidait avec l'arrivée de l'hiver, ont été largement répercutés par la presse et le Parlement. Le Collège n'y revient pas dans le cadre du présent rapport annuel.

3.4.1.4. Conclusions et recommandations

Au cours de l'année 2000, un essai significatif d'informer réellement les personnes intéressées sur l'état de leur dossier a pu être constaté. Le service «Information au Public» a ainsi trouvé sa vitesse de croisière après le déménagement de l'Office des étrangers à la chaussée d'Anvers 59B, à Bruxelles. Des textes informatifs clairs concernant l'engagement de prise en charge, qui pourraient être diffusés par l'intermédiaire des communes, se font cependant toujours attendre⁶⁰.

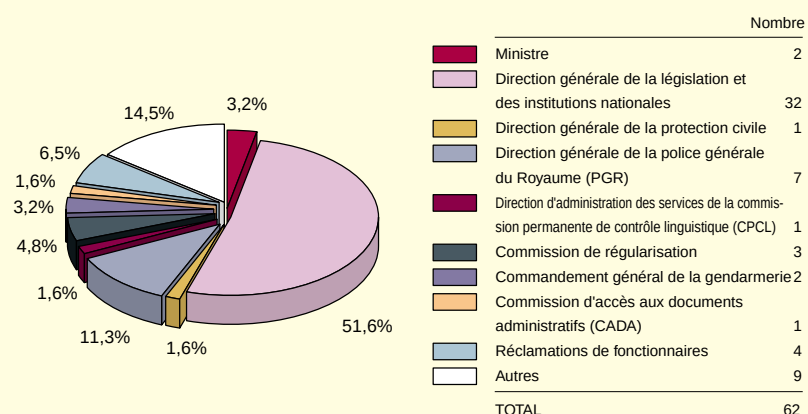
Pour le reste, des dysfonctionnements parfois importants sont toujours à déplorer à l'égard d'une administration dont la tâche n'est certes pas aisée mais qui gagnerait à être exécutée selon les standards de la bonne administration.

⁶⁰ CME, *Rapport annuel 1999*, p. 83.

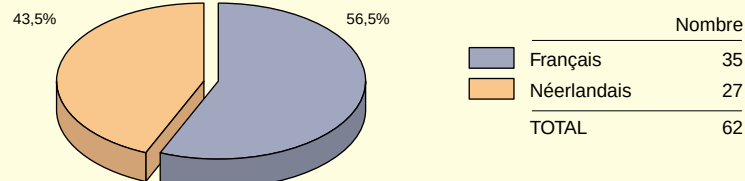
3.4.2. Les autres problématiques, réclamations et demandes de médiation concernant le Ministère de l'Intérieur

3.4.2.1. Données chiffrées

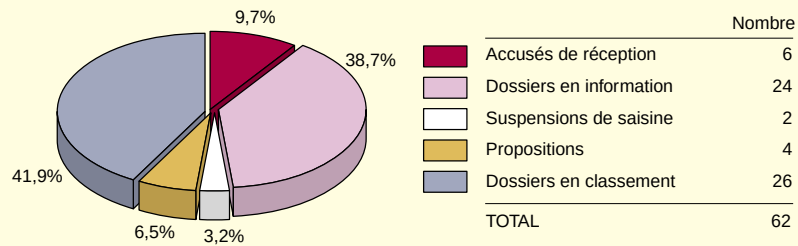
Ministère de l'Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA)



Ministère de l'Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA) Dossiers recevables par langue



Ministère de l'Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA)
Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre	Mal-administration	
Bonne administration	7	Application conforme des règles de droit	3
Mal-administration	9	Sécurité juridique	1
Sans appréciation	10	Droit de la défense	1
		Délai raisonnable	4
		Motivation des actes administratifs	1
		Information active et passive	2
TOTAL	26	TOTAL	12

3.4.2.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège bénéficie d'une bonne collaboration dans le cadre du traitement des réclamations et demandes de médiation dont il est saisi concernant cette administration.

3.4.2.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Suivi des recommandations

Les problèmes dénoncés par le Collège relatifs à la tenue du registre d'attente sont en voie de résolution⁶¹. Le Service du Registre national a procédé aux adaptations nécessaires pour permettre l'introduction directe par le Conseil d'Etat des données relatives à l'issue des recours introduits par les demandeurs d'asile déboutés. Reste à finaliser le développement des programmes informatiques nécessaires à la mise en œuvre effective de cette mesure par la haute juridiction administrative.

La détermination de la résidence principale

Toutes les réclamations dont le Collège a été saisi dans le passé en matière de détermination de la résidence principale des plaignants ont été cette année soit clôturées, soit soustraites à sa compétence au motif que le requérant, après déroulement de toute la procédure, ne s'est pas rallié à la décision prise par l'administration et l'a contestée auprès du Conseil d'Etat. Il faut toutefois relever que, dans un des dossiers concernés, l'administration n'a pas exclu la poursuite de l'intervention du Collège. Le Collège a insisté dans ce dossier sur le fait que l'amie du plaignant, à l'adresse de laquelle ce dernier avait été inscrit d'office, n'avait pas été entendue et n'avait dès lors pas pu faire valoir ses arguments. Le directeur général de l'administration concernée a dès lors donné mission à son service juridique de réexaminer cet aspect du dossier. Ce dossier montre combien une médiation parallèle à un recours juridictionnel peut avoir tout son sens, raison pour laquelle le Collège insiste sur sa Recommandation générale 97/4 allant dans ce sens⁶².

En ce qui concerne la plainte récurrente relative à la durée de la procédure de détermination de la résidence principale, la Direction des Elections et de la Population a attiré l'attention du Collège sur les changements significatifs intervenus dans l'examen des réclamations de cette nature. Ainsi, ce sont les inspecteurs provinciaux de la population, et non plus l'administration centrale qui communiquent à toutes les parties concernées un résumé du dossier ainsi

⁶¹ CME, RO 97/2, *Rapport annuel 1998*, p. 85.

⁶² CME, *Rapport annuel 1997*, p. 212 ; CME, *Rapport annuel 1998*, p. 268.

que la première proposition de solution. On évite de cette façon l'effet d'engorgement découlant du manque criant de personnel dans les services de l'administration centrale ce qui entraîne un gain de temps appréciable dans le traitement des réclamations. Le service reconnaît par ailleurs qu'à certains moments d'autres tâches sont à ce point prioritaires qu'elles placent nécessairement au second plan l'examen des réclamations portant sur la détermination de la résidence principale. L'organisation des élections, la publication et le traitement des résultats notamment monopolisent une grande partie du temps de travail. Il apparaît en définitive difficile de concilier dans ces dossiers tous les principes de bonne administration. Le service concerné insistait ainsi sur l'effort fait pour créer une jurisprudence constante dans ses décisions, ce qui implique d'effectuer des recherches quant à la pratique administrative et à la jurisprudence existante. Traiter un dossier de cette façon exige énormément de temps. Le Collège est toutefois d'avis que le traitement consciencieux d'un dossier et le respect d'un délai raisonnable ne sont pas des objectifs inconciliables. Lorsqu'un dossier est mûr pour une décision, il y a lieu de prendre celle-ci sans délai. Il est important de relever que le service concerné est lui-même convaincu du fait qu'une recherche consciencieuse des faits réels, principalement de la part des communes, permettrait d'éviter de nombreux litiges en la matière. Or actuellement le règlement communal n'est pas tenu de prévoir une procédure contradictoire en la matière.

Le paiement des jetons de présence lors d'élections

Le Collège a reçu trois réclamations de personnes ayant siégé dans un bureau de vote lors des élections législatives du 13 juin 1999 et qui n'avaient pas perçu les jetons de présence qui leur étaient dus. Le Collège des médiateurs fédéraux s'est adressé au Ministère de l'Intérieur. Il ressort de la réponse du service concerné que le mode de paiement des jetons de présence a été modifié à l'occasion des élections du 13 juin 1999. Ces jetons ne sont en effet plus payés par les facteurs sur place le jour de l'élection mais bien par virement. La somme correspondant à tous les jetons de présence dus est préalablement versée aux services de La Poste, laquelle procède aux versements effectifs sur les comptes financiers des membres des bureaux de vote.

Il ressort des chiffres communiqués par La Poste que 98% des membres des bureaux de vote (cela concerne environ 120.000 personnes) ont été payés dans les deux semaines suivant les élections.

Le Ministère de l'Intérieur était donc fort satisfait de cette nouvelle procédure de paiement. Le fait que certaines personnes n'aient pas perçu leurs jetons de présence provenait, selon le ministère, d'erreurs commises par certaines personnes ayant interféré dans la procédure, soit le président du bureau de vote, soit le président du bureau principal de canton soit encore les services de La Poste. Le Ministère de l'Intérieur avait cependant réservé un budget pour les personnes qui n'auraient pas touché de jetons de présence conformément à la procédure décrite ci-dessus. Un plaignant a ainsi été payé ultérieurement de cette façon mais ne s'en était pas rendu compte à la lecture de ses extraits bancaires vu la modicité du montant et l'absence de mention particulière sur lesdits extraits. Les deux autres plaignants avaient été payés par La Poste peu après les élections mais ne s'en étaient pas non plus aperçus à la lecture de leurs extraits bancaires. Le Collège des médiateurs fédéraux a dès lors suggéré au Ministère de l'Intérieur d'inviter La Poste à utiliser à l'avenir une référence spécifique lorsqu'elle procède au paiement de jetons de présence, de sorte que les personnes concernées puissent s'en rendre compte aisément à la lecture de leurs extraits bancaires. Cette suggestion a été acceptée. Le Collège a également proposé de mettre à la disposition des intéressés un dépliant explicitant la procédure de paiement des jetons de présence et mentionnant les coordonnées du service compétent pour les aider en cas de non-versement des jetons de présence dans les deux semaines suivant les élections. Aucun formulaire particulier n'a été établi mais les instructions du 24 juillet 2000⁶³, élaborées dans le cadre des élections communales et provinciales du 8 octobre 2000 à l'attention des présidents des bureaux principaux de district et de canton, comportent un point consacré au paiement des jetons de présence.

La loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage

Le Collège des médiateurs fédéraux a reçu plusieurs réclamations dans le cadre de l'application de cette loi.

Suite à une fausse alarme qui s'était déclenchée chez le premier plaignant, la police avait constaté et acté par procès-verbal que ce dernier avait négligé, lors de la mise en place de son installation, d'accomplir les formalités prescrites par la loi du 10 avril 1990

⁶³ M.B., 27 juillet 2000, p. 25650.

précitée⁶⁴. Après que la Direction générale de la Police générale du Royaume (PGR) - à qui la police communale concernée avait transmis le procès-verbal en question - ait constaté que l'intéressé ne contestait pas la matérialité de l'infraction, elle lui a imposé, juste avant la prescription de l'infraction, une amende administrative de 20.000 francs, ceci « *compte tenu des éléments du dossier* ». La décision n'indiquait cependant pas quelles seraient pour le plaignant les conséquences en cas de non-paiement de l'amende. Rien n'était dit non plus quant aux éventuelles possibilités de recours. Le Collège a signalé au plaignant qu'en cas de non-paiement dans les délais prévus, la PGR pourrait, en application de l'article 19, §4, de la loi précitée du 11 avril 1990, exiger le versement de l'amende due devant le Tribunal de première instance. Une discussion juridique s'est entretenu engagée entre le Collège et la Police générale du Royaume quant au point de savoir si la décision litigieuse tombait ou non sous le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Le Collège a convaincu la PGR de ne pas s'adresser provisoirement au Tribunal de première instance. La PGR a convaincu le Collège que la décision concernée n'était pas un acte juridique exécutoire. Le Collège est cependant d'avis que cette décision tombe néanmoins sous le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, étant donné qu'il s'agit d'une décision à portée individuelle. Étant donné que d'une part la décision ne renvoie pas à la procédure prévue à l'ancien article 6 de l'arrêté royal du 17 décembre 1990 concernant les amendes administratives, visées à l'article 19 de la loi précitée du 11 avril 1990, lequel offre au contrevenant une possibilité (indirecte) de recours, et que d'autre part cette décision n'informe même pas le contrevenant des conséquences du non-paiement de l'amende administrative, le Collège considère que ladite décision contrevient aux dispositions de l'article 2, 4° de la loi du 11 avril 1994. Compte tenu du fait que les personnes concernées bénéficient, depuis la modification apportée le 9 juin 1999 à la loi précitée du 10 avril 1990, d'une possibilité de recours explicite et que la Police générale du Royaume s'est engagée à en faire état dans ses décisions, le Collège ne souhaite pas prendre de nouvelles initiatives dans ce dossier. Le Collège suggère cependant à la PGR d'expliquer clairement à l'avenir au contrevenant les raisons motivant le montant de l'amende administrative imposée. Le montant de cette amende peut en effet varier entre 1.000 BEF et 1.000.000 BEF ! Le dossier du plaignant a

⁶⁴ Q.R., Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, question n° 23 du 14 septembre 1999 (Eerdekens), p. 2553; Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 187 du 31 mai 2000 (Eerdekens), p. 4444.

finalement été classé par la PGR, eu égard au fait que le délai prévu pour exiger le paiement de l'amende administrative devant le Tribunal de première instance avait expiré. La PGR persiste cependant à considérer que la décision prise ne suscite aucune observation.

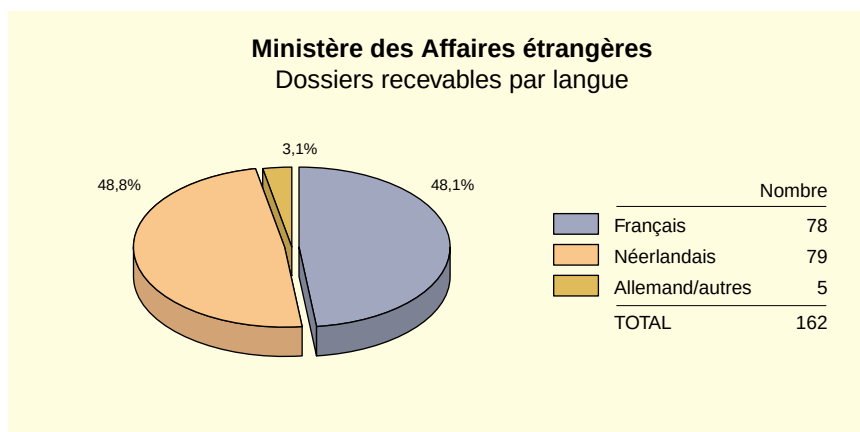
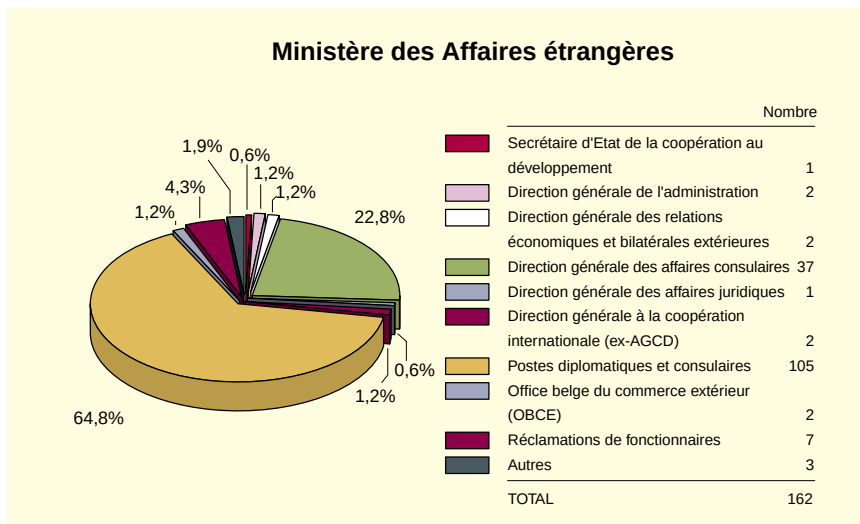
Une autre plainte portait sur la durée de traitement d'une demande d'obtention d'un agrément comme entreprise de gardiennage. L'examen de cette plainte a mis à jour un problème structurel. Les plaignants avaient constitué une entreprise de gardiennage et transmis leur demande d'agrément fin octobre 1999 à la Police générale du Royaume, Service Sécurité privée. Selon les informations communiquées par ce service, environ 19 nouvelles demandes ont été introduites en 1998 et 32 entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} novembre 1999. Suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 1999, du nouvel article 1, §1, 5° de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, qui faisait également entrer les portiers de dancings dans le champ d'application de cette loi, pas moins de 359 nouvelles demandes ont été introduites, ce qui a entraîné un engorgement du service. Notons à cet égard que les portiers disposaient d'un délai de deux mois pour introduire leur demande et pouvaient, dans le cadre de mesures transitoires, continuer à exercer leur profession pendant l'instruction de leur dossier par la PGR. La demande des plaignants concernait une entreprise de gardiennage classique, pour laquelle aucune mesure transitoire n'était prévue et appliquée. La loi ne prévoit aucun délai pour l'instruction de pareille demande. Le Service compétent du Ministère de l'Intérieur considère, par analogie avec la problématique des détectives privés, qu'un délai de six mois est un délai raisonnable. Dans le présent dossier, ce délai avait été largement dépassé. Pour le Collège, il est évident que ce retard trouve pour partie son origine dans le délai mis par le ministre de la Justice à émettre son avis, requis dans cette procédure d'agrément. Il est cependant regrettable qu'aucune mesure n'ait été prévue pour accélérer le traitement des dossiers ne bénéficiant pas des mesures transitoires. Les requérants avaient engagé depuis mi-1999 de nombreux frais dans le cadre d'une activité pour l'exercice de laquelle ils n'ont reçu l'agrément que fin 2000.

3.4.2.4. Conclusions et recommandations

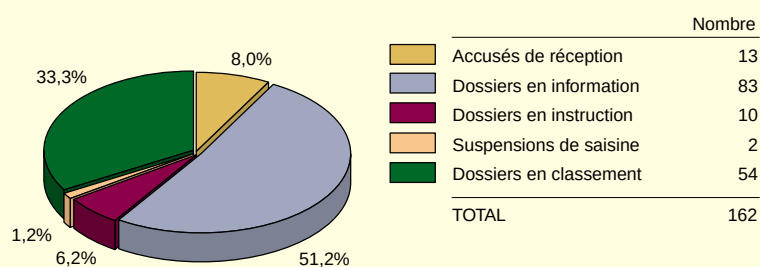
Le Collège n'a formulé aucune nouvelle recommandation à l'égard de cette administration durant l'exercice écoulé.

3.5. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement

3.5.1. Données chiffrées

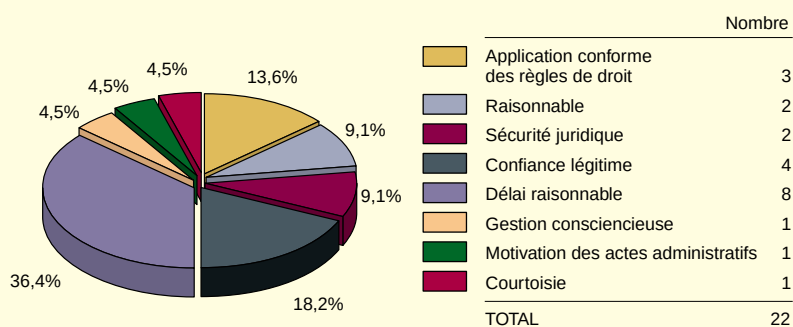


Ministère des Affaires étrangères Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	8
Mal-administration	16
Sans appréciation	30
TOTAL	54

Ministère des Affaires étrangères Mal-administration



3.5.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Au cours des précédents exercices, la majorité des réclamations et demandes de médiation relatives à la procédure d'introduction des demandes de visa et d'autorisation de séjour auprès des postes diplomatiques et consulaires étaient traitées dans le chapitre 3.4.1. consacré aux réclamations et demandes de médiation relatives à l'accès des étrangers au territoire, à leur séjour, à leur établissement et à leur éloignement, dans la mesure où elles se doublaient d'un volet relatif au traitement de la demande par l'Office des étrangers. L'action respective de l'Office des étrangers et du poste diplomatique dans le traitement global d'une demande d'accès au territoire introduite depuis l'étranger n'apparaissait donc pas toujours distinctement. Depuis l'exercice 2000, une classification plus affinée des dossiers concernant simultanément plusieurs départements et le rattachement des statistiques relatives au Service des légalisations dans le chapitre consacré au Ministère des Affaires étrangères permet de rendre désormais une image plus fidèle des réclamations et demandes de médiation concernant chaque département.

Cette méthode de travail a permis au Collège de développer des relations directes avec l'administration centrale du département des Affaires étrangères et avec les ambassades et consulats belges, alors qu'auparavant les problèmes constatés auprès des postes diplomatiques étaient souvent résolus de manière informelle par l'intermédiaire de l'Office des étrangers ou simplement signalés au service "Relations avec le public" du département.

Dans la phase d'information, lors du traitement des dossiers dont il est saisi, le Collège a pour principe de traiter généralement le dossier avec le poste diplomatique ou consulaire concerné, tandis que les problèmes structurels sont abordés auprès de l'administration centrale. Les réticences initiales du département et des services déconcentrés à l'égard des interventions des médiateurs fédéraux ont tendance à s'estomper, même s'il faut encore regretter la lenteur mise par certains services à réserver suite à leurs courriers. A cet égard, la réunion qui s'est tenue en décembre 2000 entre les médiateurs fédéraux, le secrétaire général du département et le directeur général des Affaires consulaires concernant les dysfonctionnements structurels du poste consulaire de Casablanca (voy. *infra*) est révélatrice de la volonté du département d'instaurer un dialogue constructif avec le Collège.

3.5.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

La plupart des plaintes introduites auprès du Collège des médiateurs fédéraux à l'encontre du département des Affaires étrangères se rapportent à la Direction générale des Affaires consulaires et à son réseau d'ambassades et de consulat. Ceci n'a rien d'étonnant, dans la mesure où il s'agit de services appelés par essence à être en contact régulier avec le public. Comme indiqué ci-dessus, une grande majorité de ces réclamations ou demandes de médiation se rapporte à la procédure d'introduction des demandes de visa et d'autorisation de séjour par l'intermédiaire des postes diplomatiques et consulaires. Notons que ces plaintes sont souvent révélatrices de carences dans l'information fournie par les postes diplomatiques et consulaires aux intéressés.

Légalisation d'actes en général

Les observations formulées dans nos deux précédents rapports annuels sont toujours d'actualité. Le concept de légalisation n'étant toujours pas défini en tant que tel par la législation belge, la seule définition à laquelle on peut se référer semble être celle du traité de La Haye du 5 octobre 1961, approuvé par la loi du 5 juin 1975, (M.B., 7 février 1976, Err. M.B. 10 mars 1976). L'article 2 de ce traité reprend la définition classique de la légalisation, qui est « *la formalité par laquelle les agents diplomatiques ou consulaires du pays sur le territoire duquel l'acte doit être produit attestent la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu* ». En Belgique, la signature par laquelle les agents diplomatiques et consulaires légalisent un acte doit encore être elle-même légalisée par le Service Légalisations du Ministère des Affaires étrangères.

Or dans la pratique, on constate que l'examen auquel les ambassades et consulats belges, aussi bien que le Service Légalisations, soumettent les actes dressés dans certains pays étrangers dépasse de très loin le contrôle de la signature, du sceau et de la qualité du signataire. Le contrôle des actes porte fréquemment, dans ces pays, sur leur respect du droit matériel local et la conformité des faits qu'ils attestent avec la réalité (voy. *infra* « l'intervention de l'avocat de confiance »). Il s'agit là d'une conception très extensive de la légalisation, qui suscite bien des questions au regard de la légalité

et de la sécurité juridique. Ces questions se posent avec une acuité encore plus grande lorsque le refus de légalisation porte sur un jugement rendu par un tribunal étranger au motif que le jugement en question méconnaîtrait une disposition de droit local. Le processus de légalisation peut-il ainsi conduire à relativiser l'autorité de chose jugée qui s'attache aux jugements d'une juridiction étrangère ?

La problématique posée est en réalité celle de la reconnaissance en Belgique d'actes publics étrangers. Toute autorité belge à laquelle il est demandé de donner effet à un acte étranger est habilitée à vérifier si cet acte est valable et possède une force probante dans le pays d'origine, si ses effets ne sont pas contraires à l'ordre public international belge et de prendre, au terme de cette procédure de contrôle, la responsabilité de lui accorder ou de lui refuser l'effet demandé. Dans le cadre des demandes de visas ou d'autorisation de séjour, l'autorité habilitée à exercer ce contrôle est en principe l'Office des étrangers et non le poste diplomatique ou consulaire. Il va toutefois de soi que ce dernier, par son implantation dans le pays du demandeur, est mieux à même de vérifier si l'acte présenté est conforme ou non au système juridique local et de déceler les éventuelles pratiques frauduleuses en cours dans la région. Par conséquent, loin de vouloir remettre en cause la légitimité de ces contrôles, le Collège des médiateurs fédéraux s'inquiète de l'absence de cadre légal entourant ceux-ci comme du détournement de la procédure de légalisation à cette fin.

Si les agents diplomatiques ou consulaires ont des doutes ou des réserves à formuler concernant un acte qui leur est soumis pour légalisation mais que la validité des éléments soumis à la légalisation (conformité aux originaux, compétence de l'autorité délivrante, etc.) n'est pas mise en cause, il leur appartient de légaliser cet acte tout en faisant état de leurs réserves sur son caractère éventuellement frauduleux ou sa contrariété à l'ordre public dans leur rapport à destination de l'autorité invitée à donner effet à cet acte. Actuellement, on constate que lorsqu'un document est transmis à l'Office des étrangers sans être légalisé, celui-ci refuse la délivrance du visa sur base de cette seule absence de légalisation, alors que le motif réel du refus du visa est en réalité l'élément de fraude ou de contrariété de l'acte à l'ordre public qui a conduit au refus de légalisation, ce qui constitue en définitive un manquement à l'obligation de motivation des actes administratifs.

Ces problèmes sont illustrés par le cas d'un citoyen belge qui a passé toute sa vie au Congo et s'est récemment installé en Belgique pour raisons de santé. Lorsque sa femme, d'origine congolaise, et ses enfants ont voulu le rejoindre, il apprit que l'administration belge refusait de reconnaître les effets de son mariage coutumier, qui n'avait pas été célébré dans les formes prescrites par la loi congolaise. La non-reconnaissance de son mariage entraînant le refus de reconnaître également la filiation paternelle de ses enfants et la nationalité belge de ses derniers et de son épouse, elle impliquait concrètement que sa famille ne pouvait le rejoindre. Or, les conditions de fond du mariage étaient bien remplies et en quarante années de vie commune, le statut conjugal des intéressés n'avait jamais été mis en question par les autorités congolaises... Par ailleurs, même si l'on devait admettre la nullité du mariage, en droit congolais pareille nullité ne peut opérer que pour l'avenir (ce qui préserve les effets passés du mariage, notamment en matière de nationalité des époux) et ne peut en aucun cas influencer sur la filiation des enfants nés du mariage annulé.

C'est pourquoi le Collège des médiateurs fédéraux a émis une recommandation officielle⁶⁵ à l'intention du Ministère de la Justice comme du Ministère des Affaires étrangères, afin que la nationalité belge de l'épouse et des enfants de l'intéressé soit reconnue. Les deux départements ont écarté cette recommandation en se fondant sur le prescrit de l'article 170 du Code civil. Le Collège critique l'absence de logique et de cohérence de cette position : pourquoi refuser d'un côté qu'un mariage produise ses effets en Belgique parce qu'il ne respecterait pas les formes prescrites par le droit local, tout en refusant de l'autre de reconnaître aux intéressés le bénéfice de la protection juridique qui leur est assurée par ce même droit local ? Le problème du plaignant a été partiellement résolu par la délivrance à son 'épouse' d'une autorisation de séjour provisoire sur base de la cohabitation durable du couple, qui n'était pas contestée, ce qui lui a permis de le rejoindre. Le problème de sa nationalité ainsi que de la filiation paternelle et de la nationalité de leurs enfants restent cependant entiers.

Enfin, l'exercice écoulé a permis de constater une fois de plus à quel point les exigences très formalistes de notre système juridique et la quasi-sacralisation de l'écrit qui le caractérise peuvent être en

⁶⁵ RO 00/2, p. 230.

contradiction avec le contexte social et culturel d'autres pays où le droit coutumier est resté enraciné et où les systèmes de conservation des documents officiels sont parfois très rudimentaires. Un problème similaire se pose dans des pays dont les structures administratives ont été considérablement affaiblies par la guerre civile et une situation économique très difficile. Dans ces cas, il s'avère parfois impossible de produire un document, tout simplement parce que celui-ci n'existe pas. Lorsqu'une pareille situation est portée à sa connaissance, le Collège des médiateurs fédéraux attire l'attention du ministère sur ces difficultés, en suggérant voire en recommandant qu'elles soient prises en compte avec toute la souplesse requise.

Une application particulière de l'interprétation extensive de la légalisation des actes étrangers : l'intervention de l'avocat de confiance

Au cours de l'exercice 2000, le Collège a continué à consacrer son attention à la problématique de l'avocat de confiance, de mise dans certains pays⁶⁶ afin de vérifier si les documents présentés par les étrangers correspondent à la réalité⁶⁷. Une plainte a été introduite concernant le long délai de traitement d'une demande de visa de regroupement familial, la plaignante affirmant également que l'avocat de confiance aurait exigé de son époux indien qu'il lui verse un pot-de-vin. La demande de visa avait été introduite en septembre 1998 et aucune décision n'avait encore été prise au début de l'année 2000. Le Collège interrogea l'Office des étrangers, qui affirma ne pas avoir reçu la demande de visa. À son tour, l'Office interrogea le poste diplomatique à New Delhi afin de déterminer pour quelle raison la demande de visa n'avait pas été transmise. Quelque temps plus tard, le poste diplomatique transmit la demande qui datait de 1998 et l'Office des étrangers décida assez rapidement de délivrer le visa de regroupement familial. Le Collège demanda alors au Ministère des affaires étrangères de répondre aux allégations de la plaignante concernant le dessous-de-table qui aurait été exigé par l'avocat de confiance et demanda également au ministère de vérifier auprès du poste diplomatique pourquoi la demande de visa avait été transmise si tard.

⁶⁶ Actuellement, l'Inde, le Pakistan, le Congo et le Nigeria essentiellement.

⁶⁷ CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 90 et s.; CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 123 et s.; CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 55.

Le poste diplomatique réagit assez vivement à ces allégations et souligna que le rapport favorable de l'avocat de confiance était antérieur à la période au cours de laquelle celui-ci aurait approché l'époux de la plaignante afin d'exiger de l'argent en échange d'un rapport favorable. L'ambassade souligna également que le même avocat de confiance travaillait déjà depuis quelques années pour l'ambassade des Pays-Bas, qui n'avait jamais eu de problèmes avec lui. Le Collège fit au contraire remarquer au département que le rapport transmis par l'avocat de confiance n'était pas daté. Suite à cette observation, le département fit parvenir à la Médiation fédérale le même rapport, sur lequel une date manuscrite avait été apposée ... Afin d'éviter ce genre de situation, dans un courrier de juillet 2000 le Collège a demandé une fois de plus au département – le Collège y insiste depuis 1998⁶⁸ – de doter le recours par les ambassades et consulats belges à un avocat de confiance d'un fondement légal, tout en suggérant la mise en place d'un système d'évaluation des activités de ces avocats ainsi que l'instauration d'un système de rémunération uniforme, ce qui ne doit pas empêcher de prendre en considération la situation économique particulière de chaque pays⁶⁹. Le département réagit de manière officielle en communiquant au Collège qu'il avait l'intention de fixer la base juridique de la procédure de légalisation et de l'intervention de l'avocat de confiance dans le cadre du Code de droit international privé, qui se trouve actuellement pour avis au Conseil d'Etat. D'autre part, le ministère juge que l'introduction d'une rémunération uniforme sera quasiment impossible étant donné les différences d'honoraires en fonction des pays ou régions dans lesquels le contrôle doit s'opérer. Les ambassades devraient insister auprès des avocats de confiance afin que leurs honoraires soient aussi peu élevés que possible. Bien que certains frais soient incompressibles (déplacements et séjours sur place), la pratique démontre selon le département que les sommes facturées sont (parfois) sensiblement inférieures aux tarifs usuels d'avocats « compétents ».

⁶⁸ CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 90 et 96.

⁶⁹ Les honoraires des avocats de confiance varient en effet d'un pays à l'autre. A New Delhi, ils s'élèvent à environ 6.500 BEF, alors qu'à Islamabad le montant est de 10.000 BEF.

Dans une réaction officielle de septembre 2000, le Collège suggéra que l'administration centrale à Bruxelles évalue régulièrement les honoraires des avocats de confiance choisis par les postes et veille à ce que les ambassades et consulats procèdent également eux-mêmes à une évaluation des avocats de confiance auxquels ils font appel, considérant le caractère délicat de leur tâche. Le fait que certains postes diplomatiques travaillent avec un seul avocat de confiance, qui travaille parfois aussi pour les ambassades d'autres pays, est néfaste compte tenu des longs délais de traitement des dossiers de visa et les abus que cette situation monopolistique est susceptible de générer. Le Ministère des Affaires étrangères n'a pas encore réagi à cette proposition du Collège. Etant donné le nombre important de plaintes concernant l'action des avocats de confiance, le Collège a demandé au département, en décembre 2000, de préparer une réunion à ce sujet avec la Médiature. A l'impression du présent rapport, le Ministère des Affaires étrangères n'avait pas non plus réagi à cette proposition.

Dans certains pays, dont l'Inde, l'ambassade ou le consulat belge exige des étrangers mariés qu'ils produisent une attestation de célibat certifiant qu'ils étaient célibataires au moment de leur mariage. Cette attestation est demandée dans le cadre de la lutte contre les mariages de complaisance. Ce n'est qu'au moment où elle est transmise que le poste considère le dossier comme complet et fait appel à l'avocat de confiance pour vérifier l'ensemble des documents concernant l'état civil. L'examen de différentes plaintes a établi qu'il n'est pas évident pour les ressortissants indiens d'obtenir une telle attestation. C'est aussi la raison pour laquelle le dossier visa de l'époux de la plaignante en question a traîné si longtemps. L'intéressé s'est efforcé pendant environ un an d'obtenir cette attestation des autorités indiennes. Il produisit finalement une attestation déclarant que son état de célibataire ne pouvait être certifié étant donné qu'il s'était marié entre-temps. L'ambassade belge décida de se satisfaire de ce document et fit intervenir l'avocat de confiance six mois plus tard. Vu l'absurdité d'une telle situation, le Collège a proposé au Ministère des Affaires étrangères de ne plus exiger cette attestation de célibat. L'avocat de confiance, que le demandeur de visa doit quand même payer, est en effet très bien placé pour vérifier sur place si l'acte de mariage produit correspond à la réalité et s'il n'y a pas bigamie ou polygamie. Le Ministère des Affaires étrangères a marqué son accord avec la proposition du Collège.

Dysfonctionnements d'un poste consulaire

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi depuis la mi-1999 d'un nombre croissant de réclamations ou demandes de médiation concernant le fonctionnement du Consulat général de Belgique à Casablanca en ce qui concerne le traitement des demandes de visa. Ces plaintes dénonçaient non seulement de manière récurrente l'inaccessibilité du poste, des carences importantes au niveau de l'accueil des administrés, le manque d'information tant au stade de l'introduction de la demande qu'au cours de son traitement, mais surtout la durée de la procédure de délivrance des visas. Confronté au nombre croissant de demandes, le Consulat général de Belgique à Casablanca a mis en place un système généralisé de rendez-vous par téléphone pour l'introduction des demandes. Appliqué toutefois sans distinction à tous les types de demandes, qu'il s'agisse de visa de court séjour, de visa de regroupement familial, de visa pour études ou d'autorisation de séjour provisoire, ce système a rapidement provoqué la saturation des lignes téléphoniques et abouti à un délai d'attente généralisé de plusieurs mois pour la seule introduction de la demande. Outre l'atteinte au principe du délai raisonnable, cette procédure soulève des objections particulières pour certains types de demandes. Elle revient pratiquement à exclure les étudiants marocains de l'accès à des études supérieures en Belgique au cours de l'année académique suivant la réussite de leur cycle d'études précédent. Quant aux demandes de visa de regroupement familial, cette procédure constitue une entrave disproportionnée à la mise en œuvre d'un droit au séjour.

Conscient des difficultés pratiques auxquelles ce poste consulaire est confronté face à l'augmentation constante du nombre de demandes de visa introduites chaque année à partir de Casablanca⁷⁰, et conscient également des mesures structurelles qu'une telle situation appelle, le Collège a sollicité une réunion avec le secrétariat général du Ministère des Affaires étrangères afin de lui exposer les conclusions de son instruction. Le département a souhaité, de manière légitime et témoignant d'un souci de sérieux, procéder à sa propre inspection sur place avant de rencontrer les médiateurs au

⁷⁰ Pour 8.400 demandes de visa introduites sur toute l'année 1997, 8.376 ont été introduites sur les huit premiers mois de l'année 2000, ce qui représente une augmentation de 50 % en trois ans.

mois de décembre 2000. Le Collège se réjouit de l'esprit constructif dans lequel cette réunion s'est tenue, de la transparence avec laquelle les résultats de l'inspection lui ont été communiqués et des échanges fructueux qui ont pu avoir lieu sur les mesures envisagées par le département.

Le Collège relève avec satisfaction que le département s'est montré favorable à la mise en œuvre par les postes diplomatiques et consulaires belges de sa recommandation générale 98/2⁷¹ invitant les autorités administratives à délivrer aux administrés, sous l'une ou l'autre forme, un accusé de réception des documents qu'ils font parvenir à l'administration. Cette mesure simple doit en effet permettre d'éviter un grand nombre de contestations concernant le nombre et la nature des documents remis par les intéressés à l'appui de leur demande de visa. Par ailleurs, une série de mesures concrètes a été décidée par le département pour améliorer la procédure. Sans supprimer le système de rendez-vous pour l'introduction des demandes de visa au Consulat général de Belgique à Casablanca, qu'il considère actuellement comme le seul praticable au regard du nombre élevé de demandes, la prise de rendez-vous qui se faisait jusqu'ici par téléphone devrait être remplacée par une procédure écrite, permettant ainsi aux intéressés de recevoir dès la notification de leur date de rendez-vous le formulaire adéquat ainsi qu'une liste complète des documents à fournir. Sans réduire en soi le délai d'introduction d'une demande, cette mesure devrait à tout le moins accélérer son traitement ultérieur. Le soulagement des lignes téléphoniques par la mise en place de la procédure écrite et le déménagement du Consulat général dans un nouveau bâtiment seront mis à profit pour améliorer l'accueil des administrés et mettre en place un système d'information téléphonique efficace. Par ailleurs, le département s'est engagé à mettre en place un traitement différencié et à dégager des moyens supplémentaires pour les demandes de visas qui répondent à des critères stricts et ne sont pas susceptibles d'une croissance illimitée. Cette mesure vise en particulier les demandes de regroupement familial qui se fondent sur un droit au séjour. Le Collège suivra attentivement la mise en œuvre concrète de ces mesures.

Il reste également convaincu que des dispositions devraient être adoptées pour faire face aux pics d'affluence connus de certains types de demandes de visas à des périodes déterminées de l'année (par ex. les visas d'études pendant les mois d'été et les visas de court séjour à l'approche des fêtes de fin d'année). Dans la mesure

⁷¹ RG 98/2, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 267.

où cette problématique se pose toutefois dans les mêmes termes au stade de l'examen des demandes à l'Office des étrangers, il réitère son souci que cette problématique soit prise en considération dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle procédure de délivrance des visas actuellement en négociation entre les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

Les Belges à l'étranger

Le Collège a examiné cette année deux réclamations émanant de Belges s'étant installés à l'étranger et qui rencontraient des difficultés pour faire acter leur changement de domicile au Registre national. En raison de ce blocage, ils ne recevaient plus de courrier de la part de différentes instances belges (Ministère des Finances, mutualités,...) qui, se basant sur les données du Registre national, envoyaient toute correspondance à leur ancienne adresse. Les plaignants s'étaient pourtant présentés aux postes diplomatiques ou consulaires compétents pour signaler leur nouvelle adresse à l'étranger. Le Collège a lors interrogé le Ministère des Affaires étrangères qui répondit que, conformément aux instructions applicables en la matière, les postes diplomatiques et consulaires belges avaient l'obligation de mettre systématiquement à jour les données du Registre national se rapportant aux Belges domiciliés à l'étranger, pour autant bien entendu que ces derniers soient inscrits auprès de ces postes et qu'ils leur communiquent les éventuelles modifications de leur situation administrative. Les postes diplomatiques et consulaires utilisent pour ces mises à jour des formulaires ad hoc qu'ils renvoient dûment complétés à l'administration centrale à Bruxelles en vue d'une insertion des données au Registre national. Suite à un manque de personnel au sein de l'administration centrale, un retard considérable a été pris dans le traitement des données contenues dans ces formulaires. Ce retard est comblé en tenant compte du pays concerné et de la chronologie dans les demandes de modification. Priorité est cependant donnée à la mise à jour des données du Registre national se rapportant aux Belges résidant dans les pays à risques (pays en situation de guerre civile ou connaissant une situation politique ou sociale instable,...).

Il y aurait cependant, selon le Ministère des Affaires étrangères, une amélioration en vue. Le Conseil des ministres a ainsi décidé le 18 février 2000 de renforcer le service concerné par l'engagement de personnel temporaire (30 personnes supplémentaires), et ce afin de rattraper, dans un délai d'un à deux ans, le retard accumulé. Le Ministère concerné travaille simultanément à la mise en place d'un

programme informatique destiné à remplacer les formulaires précités par un fichier électronique permettant l'introduction quasi automatique de renseignements dans la banque de données du Registre national. Le Collège a dès lors suggéré que les postes diplomatiques et consulaires informent les Belges à l'étranger du retard encouru dans le traitement des données les concernant, en leur conseillant de signaler eux-mêmes, au moyen d'une attestation de domiciliation qui serait établie par le poste concerné, leur changement d'adresse aux instances belges concernées. L'administration a réagi positivement à cette suggestion.

3.5.4. Conclusions et recommandations

Le Collège des médiateurs fédéraux invite à ce que la pratique du contrôle de validité des actes publics étrangers, de même d'ailleurs que le recours aux avocats de confiance, soient bientôt encadrés par un texte légal. Ces textes - appelés par le Collège depuis 1998 - devraient en outre permettre de mieux baliser les activités de ces avocats de confiance. Le Collège appelle également à ce que les activités de même que les honoraires de ces avocats fassent l'objet d'un contrôle et d'une évaluation régulière de la part des postes diplomatiques et consulaires comme de l'administration centrale. D'autre part, le contrôle de la validité des actes étrangers ne nous semble pas forcément en contradiction avec la souplesse qu'une prise en compte de la situation sociale et culturelle locale devrait induire vis-à-vis de l'exigence de production de certains documents difficiles à obtenir. Dans ce contexte, le Collège se réjouit que le département se soit déclaré disposé à ne plus exiger la production d'une attestation de célibat lorsque l'enquête de l'avocat de confiance permet de vérifier si un demandeur de visa était bien célibataire au moment de son mariage.

Concernant la situation au Consulat général de Belgique à Casablanca, le Collège se réjouit du caractère constructif qui a présidé à la réunion entre le secrétaire général du département, le directeur général des Affaires consulaires et les médiateurs fédéraux. Il suivra avec attention la mise en œuvre des mesures annoncées pour améliorer la situation sur place. Par ailleurs, le Collège invite les départements de l'Intérieur et des Affaires étrangères, dans le cadre des négociations en cours concernant la nouvelle procédure en matière de visa, à prévoir des mesures spécifiques afin d'assurer une bonne gestion des pics d'affluence à certaines périodes déterminées de l'année.

Enfin, le Collège prend acte de la réaction positive du département à sa proposition, dans l'attente d'une amélioration du système d'introduction des données relatives aux Belges à l'étranger dans le Registre national, de leur délivrer par l'intermédiaire des ambassades et consulats des attestations de domicile leur permettant de signaler leur changement d'adresse aux instances belges concernées.

3.6. Ministère de la Défense nationale

3.6.1. Données chiffrées

Défense nationale et Institutions	Nombre
Ministre	1
Administration générale civile (AGC)	3
Etat-major des forces armées	3
Réclamations de fonctionnaires	5
Autres	4
TOTAL	16

Langue	Nombre
Français	5
Néerlandais	11
TOTAL	16

Phases	Nombre
Accusés de réception	2
Dossiers en information	5
Processus de médiation	1
Dossiers en classement	8
TOTAL	16

3.6.2. Introduction / Contacts avec l'administration

L'examen des réclamations et demandes de médiation dont notre Office a été saisi concernant le Ministère de la Défense nationale a débouché sur une bonne collaboration avec le département concerné.

3.6.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Tout comme les années précédentes, notre Office a reçu peu de réclamations concernant le Ministère de la Défense nationale, la majorité d'entre elles ne soulevant par ailleurs pas de problèmes particuliers.

Plusieurs de ces plaintes portaient sur les difficultés rencontrées par des sous-officiers dont le ministre refusait la démission, l'estimant contraire à l'intérêt du service au motif que l'armée souffrait d'une pénurie de militaires possédant des qualifications particulières (il s'agissait en l'occurrence d'informaticiens). L'article 23 de la

loi du 27 décembre 1961 portant statut des sous-officiers du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical consacre cette compétence de refus.

Ce pouvoir discrétionnaire ainsi reconnu au ministre a été tempéré une première fois suite à une modification législative apportée en 1994⁷² à l'article 23 précité. Dans une nouvelle version, cet article prévoyait en effet : « *hormis les cas exceptionnels motivés expressément par le ministre de la Défense nationale, la démission n'est pas contraire à l'intérêt du service si le sous-officier qui présente sa démission a effectué du service actif pendant une période égale à une fois et demie la durée de la formation qu'il a eue aux frais du Ministère de la Défense nationale, à compter de la fin de chaque période de formation* ». La Cour d'arbitrage a annulé diverses dispositions de la loi précitée du 20 mai 1994 (arrêts 81/95 et 23/96). Aussi, l'arrêté royal auquel était subordonnée l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la démission n'a pas été pris.

Une loi de 2000⁷³ a inséré un nouvel article 23 dans la loi du 27 décembre 1961. Certains cas de démissions explicitement cités sont dorénavant considérés comme étant toujours contraires à l'intérêt du service tandis que d'autres ne le sont pas (hormis les cas exceptionnels motivés expressément par le Roi ou l'autorité qu'il détermine). Cette nouvelle loi confirme également la notion de « *période de rendement* » introduite en 1994 (il s'agit de la période de service actif pendant laquelle un militaire est tenu de servir après une formation suivie aux frais du Ministère de la Défense nationale). Elle consacre par ailleurs le droit des sous-officiers répondant à certaines conditions d'obtenir avec certitude leur démission au plus tard trois ans après la décision de refus qui leur a été initialement opposée.

Dans le cadre de l'examen approfondi de deux dossiers dont il a été saisi, le Collège a, pour le premier, conclu à une bonne administration de la part du Ministère de la Défense nationale étant donné que le militaire concerné souhaitait quitter l'armée juste après sa période de formation. Dans le second cas, notre Office a par contre estimé qu'il n'était pas justifié d'invoquer l'intérêt du service pour refuser la démission d'un militaire n'étant tenu à

⁷² Loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire.

⁷³ Loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation.

aucune obligation de rendement et ayant de surcroît suivi à ses frais et pendant son temps libre une formation d'informaticien que le ministère entendait continuer à mettre à son propre profit : l'intéressé a mis plus d'un an avant de pouvoir continuer à servir l'Etat, cette fois auprès de la Cour des comptes.

3.6.4. Conclusions et recommandations

L'avenir permettra de voir si la nouvelle législation relative à la démission de certains militaires réduira le nombre de litiges entre le département concerné et certains membres du personnel militaire. Le maintien d'un certain pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'autorité habilitée à se prononcer sur les demandes de démission permet de s'interroger à ce sujet. Dans un courrier adressé au Collège des médiateurs fédéraux, le ministre de la Défense nationale a cependant indiqué que chaque dossier individuel est à présent examiné en tenant également compte de la situation du demandeur. Par ailleurs, en ce qui concerne les informaticiens, les difficultés liées au passage à l'an 2000 qui pouvaient à l'époque justifier le désir du ministère de ne pas autoriser leur démission appartiennent aujourd'hui au passé et ne pourraient donc plus être invoquées dorénavant.

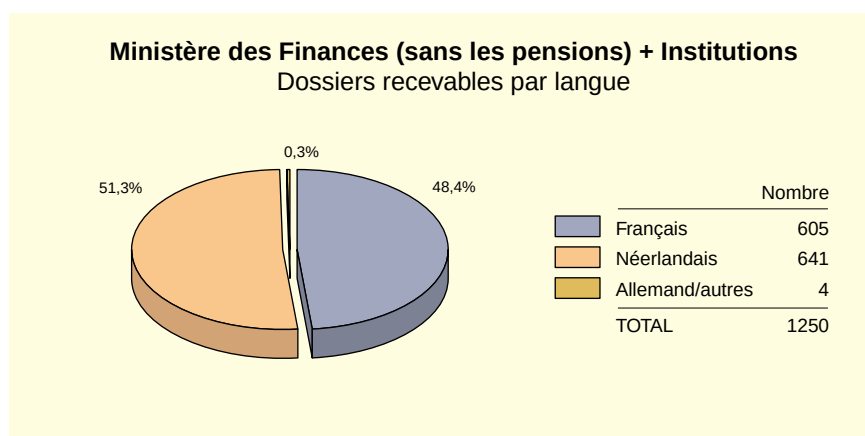
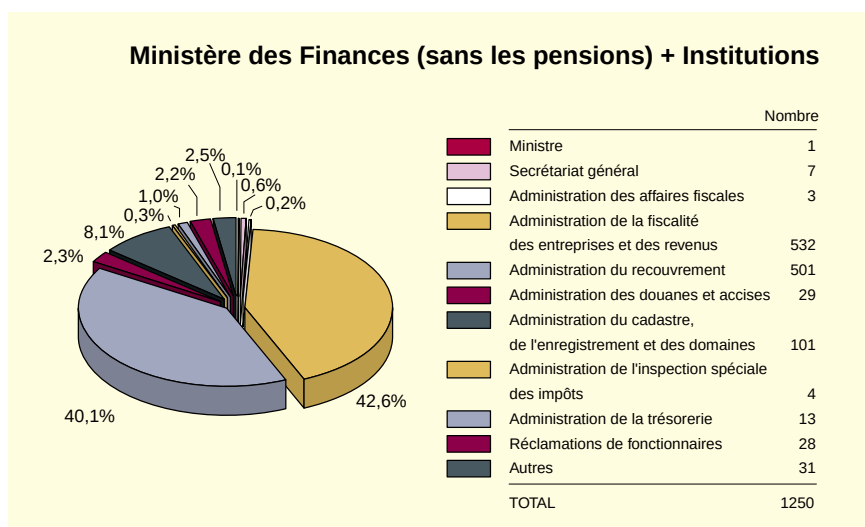
En ce qui concerne les militaires ayant suivi une formation à leurs propres frais, le Collège recommande de traiter leur éventuelle demande de démission comme si celle-ci émanait de militaires n'ayant pas suivi de formation particulière aux frais de l'Etat. C'est ce qu'appellent d'ailleurs la justice et le sens commun.

Enfin, le Collège insiste sur l'impérieuse nécessité d'informer correctement tout candidat des obligations qui pèseront sur lui à cet égard, et ce avant son admission au sein des forces armées. C'est ce que requiert le principe de l'information active, un principe de bonne administration. La qualité des relations forces armées / personnel militaire passe aussi par cette exigence de transparence.

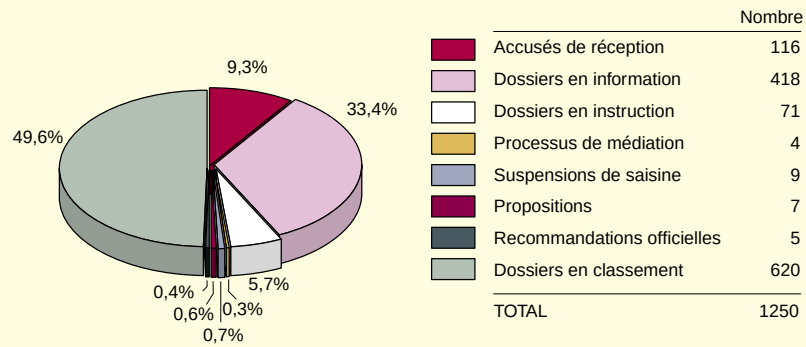
3.7. Ministère des Finances

3.7.1. Réclamations et demandes de médiation relatives au Ministère des Finances, à l'exception des Pensions

3.7.1.1. Données chiffrées

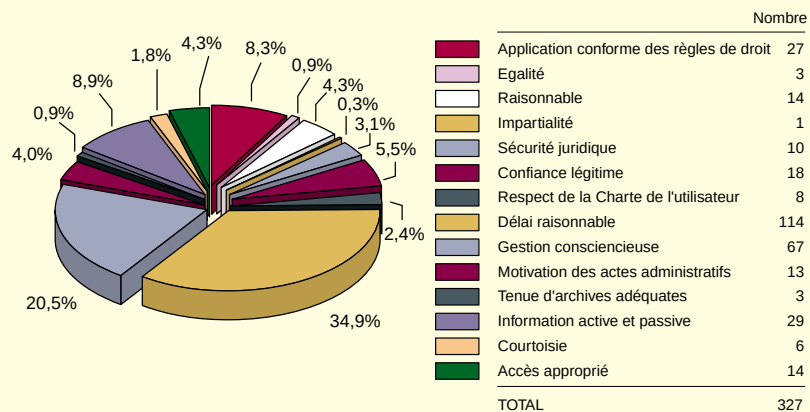


Ministère des Finances (sans les pensions) + Institutions Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	205
Mal-administration	232
Sans appréciation	183
TOTAL	620

Ministère des Finances (sans les pensions) + Institutions Mal-administration



3.7.1.2. Introduction / Contacts avec l'administration

L'exercice écoulé s'est caractérisé par l'organisation d'une concertation plus structurée entre le Collège des médiateurs fédéraux et le Ministère des Finances. Le *modus vivendi* élaboré pour les contacts entre le Collège et l'administration des Finances donnait lieu à des réunions de travail bilatérales et multilatérales avec les différentes autorités fiscales. Des dysfonctionnements autant structurels que ponctuels ont été débattus lors de ces réunions. Ces débats constructifs ont souvent généré des solutions créatives et le Collège se réjouit de cette bonne collaboration.

En application de l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instituant le Collège des médiateurs fédéraux, le Collège peut adresser aux autorités administratives des recommandations qu'il estime utiles. Ces recommandations officielles sont directement intégrées dans les différentes parties de ce rapport. Les recommandations générales prises en application de l'article 15 de cette même loi et adressées elles au Pouvoir législatif – quand bien même concernent-elles aussi les administrations – sont examinées dans la partie III de ce rapport annuel.

Le Collège des médiateurs fédéraux a à nouveau été saisi en 2000 de plaintes émanant de fonctionnaires du Ministère des Finances. Celles-ci sont analysées dans la partie « Plaintes des fonctionnaires »⁷⁴, de même que les plaintes impliquant le Service Central des Dépenses Fixes, un service du Ministère des Finances chargé de liquider le traitement de tous les fonctionnaires fédéraux.

Pour ce département, nous analyserons d'abord des problématiques transversales aux différentes administrations fiscales avant d'examiner ensuite des thèmes spécifiques à chacune d'entre elles.

3.7.1.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

3.7.1.3.1. Approche thématique horizontale

C'est en 2000 que la restructuration entreprise par le Ministère des Finances dans les années '90 s'est matérialisée. Les adaptations structurelles ont été les plus visibles au sein de l'Administration de la Fiscalité, des Entreprises et des Revenus (AFER), de l'Adminis-

⁷⁴ Voy. pp. 211 et s., *infra*.

tration du Recouvrement et de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED). De l'examen des plaintes par le Collège des médiateurs fédéraux, il ressort une nouvelle fois que cette restructuration occasionnait un véritable choc de culture auprès du personnel. La dualité qui surgit entre d'une part les nouveaux centres de contrôle et de gestion (AFER) et d'autre part les bureaux classiques de taxation et de recette et les directions régionales territorialement décentralisées remet la structure fonctionnelle intégrée en question, de sorte qu'une grande partie du personnel fiscal se trouve dans une position difficile et que la transparence pour le contribuable se perd.

Une simple adaptation « top-down » d'une organisation ne contient aucune garantie de réussite. Pareil exercice exige à tout le moins un changement de mentalité soutenu et de préférence préalable⁷⁵. Le point de départ en serait de replacer le citoyen au centre. Cela exige bien entendu également une approche en management plus large et entièrement nouvelle⁷⁶. Cette réforme-là n'entre pas en ligne de compte. Les prémisses en matière de relation avec le citoyen sont l'accessibilité, la communication et la transparence. Ces principes sont abordés de manière approfondie par le Collège pour l'ensemble des administrations fiscales. Une approche horizontale identique est également donnée pour chaque thème fiscal spécifique. Suivra ensuite une discussion des plaintes les plus importantes par administration.

A. Accessibilité

La Charte de l'utilisateur des services publics prévoit que l'accessibilité des services publics doit être comprise dans le sens large. Cela ne se limite donc pas à l'accessibilité ou la proximité physiques. L'accessibilité concerne également la clarté des textes : les documents et textes administratifs doivent être rédigés d'une manière telle que le citoyen puisse les comprendre. Il ressort des dos-

⁷⁵ Voy. l'étude de la KUL, en relation avec les réformes des administrations fiscales : Sabbe, *Efficiëntie en effectiviteit van de belastingsadministratie, een internationaal vergelijkend onderzoek*, VCOB, Services du Premier Ministre, Affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles, 1996.

⁷⁶ Avec une responsabilisation, un déplacement du contrôle sur l'utilisation des moyens vers un contrôle a posteriori, etc.

siers soumis au Collège des médiateurs fédéraux que cette accessibilité est souvent insatisfaisante. Des exemples de cette déficience sont repris ci-dessous.

Accessibilité des structures

Une part importante des plaintes dont le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi confirmait l'accessibilité difficile du Ministère des Finances. Être renvoyé d'un service à l'autre ou tout simplement se perdre parmi les services est une expérience vécue au moins une fois par la plupart des citoyens. La problématique des réclamations introduites auprès d'un service incompétent est l'un des exemples les plus parlants. L'obligation de transmission d'un service à un autre existe mais confère au document transmis une simple valeur d'information. Ainsi par exemple, l'administration fiscale considère que seules les réclamations adressées directement à la direction régionale compétente sont susceptibles de faire l'objet d'un examen de recevabilité pas celles qui lui sont transmises par un autre service fiscal improprement saisi par le contribuable. Avec l'instauration d'un système de guichet unique, ce contentieux pendant et superflu -fort nombreux en outre- pourrait être évité.

Le Collège des médiateurs fédéraux constate que ces dernières années le Ministère des Finances a entrepris dans un premier temps des démarches importantes en vue de rationaliser ses structures et d'assurer un meilleur fonctionnement interne. Pareille rationalisation d'envergure est en principe bienvenue pour le citoyen puisqu'elle est de nature à rendre cette structure plus transparente. Toutefois, le Collège a constaté à plusieurs reprises durant cet exercice 2000 que cette réorganisation s'est déroulée confusément sur certains points, que de nombreuses questions restent encore en suspens et que le processus de changement en cours est devenu difficilement gérable.

La partie substantielle de la réorganisation concerne l'Administration de la Fiscalité, des Entreprises et des Revenus (AFER) appelée à remplacer à court terme aussi bien l'administration des impôts directs que celle de la TVA. « En attendant », les administrations qui sont formellement supprimées et celles qui ne sont pas encore constituées existent de fait l'une à côté de l'autre avec toute la confusion qu'il en résulte.

Accessibilité de la réglementation, des procédures et des documents

Des dossiers traités par le Collège des médiateurs fédéraux, il ressort que le caractère compréhensible de la réglementation est un point fort délicat. L'autorité politique a à cet égard la délicate tâche

de combiner lisibilité et maniabilité juridique. Il y a de ce fait souvent un problème de compréhension des documents fiscaux. Dans le passé, de louables tentatives ont été faites pour rendre les documents standards plus lisibles. Toutefois, un long chemin reste encore à parcourir et le Collège espère que le département poursuivra ses efforts en la matière voire même les intensifiera.

La simplification administrative ne le contredit pas. Le Collège y a déjà consacré son attention et formulé sa recommandation générale 99/677. En résumé, cette recommandation générale critique l'obligation imposée au citoyen de présenter certains documents alors que l'administration -pas uniquement fiscale d'ailleurs- dispose des moyens de les trouver ou qu'il suffirait de mettre les moyens de se les procurer à disposition de l'administration, en lui donnant accès au registre national par exemple.

D'une étude de l'ancienne commissaire du gouvernement pour la simplification administrative⁷⁸, il ressort qu'en ce qui concerne les Finances la liste des projets exécutés relatifs à la simplification administrative paraît plutôt limitée, certainement en nombre et en comparaison avec les autres administrations fédérales. La liste des projets en préparation ou en exécution paraît un peu plus étoffée⁷⁹. Le « guichet administratif unique » pourrait améliorer sensiblement la position du contribuable et alléger fortement l'exécution de ses obligations fiscales. Il remarque incidemment que le guichet unique devrait être intégré de manière judicieuse dans la réorganisation actuelle du Ministère. Le Collège est du même avis.

Le Collège se réjouit de ce que le Ministère des Finances a donné suite à sa recommandation générale⁸⁰ visant à assurer une formation d'accueil adaptée à tout le moins aux fonctionnaires chargés de l'accueil. Pareille mesure peut d'ores et déjà prévenir un certain nombre de contestations et de malentendus.

⁷⁷ Voy. CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 129.

⁷⁸ Le Commissariat du gouvernement pour la simplification administrative, «Inventaires des initiatives de l'Autorité fédérale dans le domaine de la simplification administrative : juillet 1999 – juillet 2000».

⁷⁹ (<http://www.sav.fgov.be>). L'administration entreprit plus de 400 projets de simplification administrative, aussi bien de manière interne qu'externe. 153 de ces projets ont été réalisés, 191 projets ont été approuvés et sont en exécution et 80 sont en examen. Pour ce qui concerne le Ministère des Finances, cela concerne 5 projets réalisés et 31 approuvés et/ou en exécution.

⁸⁰ RG 99/10, CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 165 et 332.

B. Communication dans un contexte de réorganisation

De nombreuses plaintes soumises au Collège des médiateurs fédéraux trouvent leur origine dans une communication difficile entre le contribuable et les autorités fiscales. Pour autant que le citoyen puisse prendre contact avec l'administration par téléphone, ses questions relatives à une information restent souvent sans réponse, soit en raison de l'imprécision du jargon juridique fiscal utilisé, soit faute d'un minimum de compréhension voire d'empathie.

Au travers des nombreux dossiers dont le Collège est saisi, le Ministère des Finances apparaît dans certains cas comme une organisation trop 'mécanique'. Une approche souvent trop administrative indique que le bât blesse au niveau de la formalisation et de la standardisation de la procédure de travail. Celle-ci est déterminée par les lois, arrêtés royaux et autres règlements ainsi que par les instructions normatives de la hiérarchie, conduisant à une croissance exponentielle des opérations administratives. Le Collège s'entend parfois dire par certains responsables de terrain qu'aucun espace ne peut être libéré pour assurer une communication en profondeur avec le citoyen, que cet investissement se ferait de toute façon au détriment d'un traitement opportun des dossiers pendant et que la pression de travail empêche trop souvent de répondre à temps aux échanges de courrier⁸¹.

Il ressort de l'action du Collège que les changements sont difficiles à réaliser dans une telle organisation parce que sa force - et en même temps sa faiblesse - se situe dans la stabilité et la continuité. Or, le Ministère des Finances est confronté à des exigences nouvelles. Les intérêts du Trésor restent évidemment cruciaux mais le contribuable, de plus en plus instruit, aspire à davantage d'équilibre entre le prix et la qualité des services pour lesquels il paie des impôts. Il devient un redevable critique souhaitant des réponses rapides et correctes à ses questions. A cet égard, le traitement des dossiers par la Médiature fédérale a mis en exergue un manque d'ouverture avéré dans le chef de certains membres du personnel de l'administration fiscale -de nombreuses exceptions existent heureusement-, qui empêche d'arriver à un accord par une communication positive, l'argumentation juridique réductrice⁸² étant souvent la seule qui compte.

⁸¹ RG 97/6, CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 330 et 338, une recommandation générale exhortant les administrations à lutter contre le caractère tardif voire l'absence de réponses de l'administration aux courriers des citoyens.

⁸² Voy. « Le Collège des médiateurs fédéraux et le principe du raisonnable », *Rapport annuel 2000*, pp. 25-27.

Le Collège des médiateurs fédéraux formulait en 1999 une recommandation générale visant une formation systématique et régulière *ad hoc* des agents du recouvrement de l'administration fiscale qui tienne compte de l'importance de l'accueil, de l'empathie, de la transparence et de la communication⁸³ nécessaires dans leurs fonctions difficiles. L'administration fiscale n'a pas encore mis cette recommandation en oeuvre. Des formations dispensées par l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA) sont accessibles sur base volontaire, pour autant que la charge de travail des agents le leur permette et compte tenu des capacités d'accueil de l'IFA. Le Collège appelle dès lors à la mise en oeuvre plus organisée de cette recommandation. En outre, il recommande son élargissement vers tous les fonctionnaires des administrations fiscales⁸⁴.

Comme en 1999, il apparaît encore une fois lors de l'examen des plaintes soumises au Collège des médiateurs fédéraux que beaucoup de citoyens ignorent les compétences voire l'existence même des fonctionnaires d'information⁸⁵. En outre, dans un dossier, chaque fonctionnaire traitant est le vecteur d'information le plus important. Investir dans la diffusion d'une information active et passive cohérente, un des principes de bonne administration -voir première partie du rapport annuel- est également capital.

C. Transparence

Lorsque le contribuable s'adresse au Collège des médiateurs fédéraux, c'est souvent parce qu'il souhaite que le fisc écoute attentivement ses attentes, qu'il les prenne en considération avec tout le soin nécessaire et qu'il y rattache les conséquences adéquates. Formulé en termes de bonne administration, ceci signifie pour l'administration fiscale une obligation à offrir au contribuable l'occasion -écrite ou verbale- de pouvoir faire valoir tous les éléments déterminants pour la décision dans son dossier. Nous aborderons ci-dessous les possibilités d'une concertation verbale.

⁸³ RG 99/10, CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 332-333, une recommandation générale appelant à donner une formation spécifique aux agents du recouvrement de l'administration fiscale.

⁸⁴ RG 00/3, p. 231.

⁸⁵ RG99/5, CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 329-330, une recommandation générale visant à faire mieux connaître les fonctionnaires d'information attachés à chaque administration, guichets de première ligne indispensables pour la communication entre les services publics et les citoyens.

Les procédures existantes et la pratique administrative offrent la possibilité d'une concertation verbale, mais existe-t-il encore suffisamment d'espace pour cette concertation ? Le concept « espace » doit être compris de différentes manières. L'administration offre-t-elle dans tous ses aspects matériels, formels et organisationnels l'espace indispensable ? Le fonctionnaire lui-même qui donne corps à l'intervention de l'administration d'une part et le contribuable d'autre part se donnent-ils l'espace pour présenter les arguments souvent contraires ?

Les plaintes jugées recevables par le Collège et dans lesquelles une concertation verbale avec l'administration peut jouer un rôle important, ont trait en général d'une part au caractère imposable de certains revenus ou de biens patrimoniaux et d'autre part aux amendes, accroissements d'impôts et intérêts imposés par le fisc.

Dans le cadre des impôts directs, le caractère imposable de certains revenus n'est pas toujours susceptible d'être mis en discussion, que ce soit verbalement ou par écrit. Dans la mesure où il existe une marge d'interprétation ou d'appréciation, aucune disposition législative du droit fiscal ne s'oppose, aussi bien dans la phase précédant l'imposition qu'après, à ce qu'une concertation verbale ait lieu. Le contribuable peut à ce propos s'adresser à l'Administration de la Fiscalité, des Entreprises et des Revenus. Une fois l'impôt établi, ce droit peut également être soulevé lorsque le contribuable a introduit une réclamation dans les délais par laquelle il demande à être entendu. Le contribuable peut présenter sa requête à l'administration en vue de bénéficier du dégrèvement d'office comme possibilité de procédure spécifique visant à corriger les surtaxes. Bien que la loi ne contienne aucune disposition expresse concernant la requête en dégrèvement d'office, l'administration défend le point de vue que le contribuable doit d'emblée faire la demande d'être entendu dans la requête elle-même, par analogie avec la réclamation. Le Collège constate que cette pratique issue d'une interprétation stricte et sans réel fondement limite la possibilité d'exercer le droit pour le contribuable d'être entendu. Le Collège allègue au contraire que l'administration doit envisager, en fonction des faits du dossier, si une telle limitation intervient à juste titre.

Aussi bien la réclamation que la requête sont adressées au directeur régional. Dans la pratique administrative actuelle, le contribuable qui exerce son droit à être entendu est renvoyé vers le fonctionnaire qui enquête sur la réclamation et qui, la plupart du temps, n'est pas le directeur régional mais l'inspecteur du contentieux. En outre, l'administration maintient le point de vue selon lequel le

directeur régional n'est pas lié par l'avis des fonctionnaires intervenus pendant l'enquête. La solution prévue par la pratique administrative consiste à déléguer le pouvoir de décision du directeur régional à l'inspecteur du contentieux. Le citoyen n'a souvent aucune idée si cette délégation est effective ou non.

En ce qui concerne le caractère imposable ou non des biens patrimoniaux, la problématique de la valeur du bien immobilier relative aux droits d'enregistrement, aux droits de succession, à la TVA et l'évaluation ou la réévaluation du revenu cadastral occupe une place importante dans le travail d'instruction et de médiation du Collège. A cet égard, aussi bien l'Administration de la Fiscalité, des Entreprises et des Revenus que l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines peuvent être mises en cause par le contribuable. Une fois que l'administration postule une valeur déterminée d'un bien immobilier, il n'est pas toujours évident pour le contribuable de connaître le moment où il peut faire valoir son point de vue à l'égard de l'administration. L'invitation du fisc à payer un supplément de TVA, de droits d'enregistrement et de succession, en cas de sous-évaluation par exemple, est ressentie par les contribuables qui s'adressent au Collège plutôt comme un ordre de payer que comme une invitation à exposer des faits qui peuvent corriger l'impression de l'administration sur la valeur du bien déterminé. Lors de l'évaluation ou de la réévaluation du revenu cadastral, la discussion avec le fisc peut être importante et éclairante. Cependant, l'introduction dans les délais d'une réclamation à l'encontre du revenu cadastral reste une condition formelle.

Le plus gros problème dans le cadre de cette problématique est que le citoyen ne reçoit pas une idée complète des données que l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines utilise pour déterminer la valeur du bien immobilier concerné. Il ressort des nombreuses réclamations ou demandes de médiation introduites auprès du Collège que le fisc n'applique pas totalement voire pas du tout la loi relative à la publicité de l'administration. De ce fait, le contribuable n'a souvent que peu d'éléments à débattre, ce qui débouche généralement sur un dialogue de sourds. Au cours de l'exercice écoulé, l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines a montré à l'égard du Collège sa bonne volonté à évoluer vers une plus grande publicité en proposant de centraliser les dossiers problématiques à l'administration centrale pour examiner -et communiquer au Collège- les détails de l'évaluation des biens concernés. Le Collège s'en réjouit mais continue à plaider pour qu'une certaine bonne volonté à l'égard de

chaque citoyen soit respectée au niveau des fonctionnaires traitants sans devoir appeler les dossiers à l'administration centrale pour bénéficier de cette ouverture. Le Collège rappelle à cet égard sa recommandation générale RG 98/1 appelant l'administration du Cadastre notamment, à respecter la nécessaire transparence de mise pour tout service public et à communiquer ses critères d'évaluation d'un bien immobilier au contribuable concerné par cette évaluation, ce qui ne se fait toujours pas.

Parmi les plaintes relatives à la réglementation compliquée de la TVA, le droit d'être entendu est régulièrement soulevé par les contribuables qui saisissent la Médiature fédérale. Parfois, un débat avec l'Administration de la Fiscalité, des Entreprises et des Revenus, secteur TVA, intervient sur la question de savoir si certaines actions sont ou non soumises à TVA. Si un fait tombe effectivement sous le champ d'application de la TVA, s'élèvent alors également souvent des plaintes quant à la manière d'appliquer le tarif TVA. Ici non plus, aucune disposition législative en matière de réglementation spécifique de la TVA ne s'oppose à une concertation verbale afin d'éclairer les points de vue contraires. Cependant, dès que l'administration des impôts signifie une contrainte de paiement ou lorsque le contribuable s'oppose à cette contrainte ou cite l'administration en justice, cela implique la fin de la procédure de concertation non formalisée.

A côté du caractère imposable ou non de certains revenus ou de biens patrimoniaux, les accroissements d'impôts, amendes et intérêts de retard génèrent de nombreuses plaintes introduites à raison ou à tort auprès du Collège. Sauf dans les cas où la réglementation spécifique prévoit une exception, l'administration peut être invitée à être clémentine dès lors qu'apparaissent par exemple des cas de force majeure, des circonstances particulières ou la bonne foi dans le chef du contribuable. A cet égard, l'administration dispose d'une très grande compétence d'appréciation.

Dans la mesure où les dettes d'impôt sont exigibles, commence la phase du recouvrement. En tant que comptable du Trésor, le receveur est responsable sur ses deniers propres de la perception de l'impôt dû. Le receveur est aussi le point de dialogue pour le contribuable dès lors que les sommes dues ne peuvent être payées en une fois.

Un type de plainte récurrent dont le Collège est saisi est le refus du receveur d'octroyer au contribuable un plan d'apurement. Dans la pratique administrative actuelle, le receveur n'explique pas dans sa lettre de refus quels sont les faits et les considérations à la base

de ce refus. Dans sa médiation et ses interventions à l'égard de l'Administration du Recouvrement, le Collège insiste sur l'obligation légale de motivation d'un pareil refus, de manière à donner au citoyen toute la clarté nécessaire⁸⁶. Au cours de l'exercice 2000, l'administration fiscale a promis au Collège de charger les receveurs de fournir, à défaut de motivation du moins, une explication relative aux plans d'apurement. Une pareille explication peut servir de point de départ concret pour l'exercice du droit du contribuable de faire valoir son point de vue. L'administration du Recouvrement indique au Collège que des instructions seront envoyées aux receveurs et que des réunions internes seraient en outre organisées.

En conclusion, le droit à une concertation verbale peut être mis en parallèle avec la concertation écrite puisque les deux volets donnent une image complète du droit de faire valoir son point de vue et de se défendre, un des principes de bonne administration⁸⁷. Le choix par le contribuable comme par le fisc d'une concertation verbale ou écrite peut dépendre de beaucoup de facteurs. Parfois, la loi impose des procédures écrites, avant qu'une concertation verbale ne puisse être engagée. Dans d'autres cas, la loi détermine seulement une procédure écrite sans qu'une concertation verbale bien que possible ne soit ancrée dans les dispositions. Cependant les deux volets -oral et écrit- de ce droit du contribuable de faire valoir son point de vue et de se défendre peuvent être essentiels.

Dans le cadre d'une bonne administration, le droit de faire valoir son point de vue et de se défendre est un moyen fondamental de prévenir ou de résoudre les conflits en matière d'impôts.

⁸⁶ RG 97/97 CME, *Rapport annuel 1998*, p. 269 et RG 99/2, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 328, recommandant la constitution d'une commission *ad hoc* -et transversale à l'administration fédérale- en matière de motivation par les services publics fédéraux de leurs décisions administratives, conformément à la loi du 29 juillet 1991.

⁸⁷ Voy. « Le contrôle de la bonne administration », CME, *Rapport annuel 2000*, p. 21.

D. Le principe de confiance légitime et le principe du juste équilibre

L'arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 1992 (*Pas.*, 1992, I, n° 405, p. 680) a consacré dans le domaine fiscal l'existence du principe de confiance légitime. Ce principe constitue une norme de bonne administration qui figure dans les critères à l'aune desquels le Collège des médiateurs fédéraux évalue l'action administrative⁸⁸. Le Collège définit le principe de confiance légitime selon les termes employés par la Cour de cassation elle-même, à savoir la confiance que l'administré doit pouvoir avoir en ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme étant une règle fixe et constante de conduite de l'administration. Les services publics sont par conséquent tenus d'honorer les attentes légitimes qu'ils ont fait naître dans le chef de cet administré.

Dans de nombreux dossiers, les contribuables déclarent s'être fiés aux informations fournies par les agents des finances pour agir de la façon préconisée par l'administration. De nombreuses informations sont ainsi dispensées soit par téléphone, soit lors d'un entretien. Lorsque des informations sont données oralement, il n'est pas toujours aisé a posteriori de départir ce qui relève d'une infraction au principe de confiance légitime ou d'un malentendu. Dans de nombreuses hypothèses, les contribuables prennent en effet pour acquis ce qui n'est encore qu'à l'état d'ébauche. La complexité de la législation fiscale et des arcanes de l'administration dessert ainsi parfois les agents administratifs qui, s'étant peut-être imprudemment avancés sur un terrain qu'ils ne maîtrisent pas parfaitement, s'aperçoivent ensuite que les informations qu'ils ont fournies au contribuable sont par la suite amendées en tout ou partie. Le contribuable, alors trompé dans sa confiance légitime, en fera inmanquablement les frais. Bien que les conséquences n'en sont pas toujours graves, le contribuable qui en est victime nourrit ensuite un sentiment de méfiance voire de défiance vis-à-vis des informations en provenance de l'administration en cherchant à confirmer systématiquement celles-ci auprès d'autres services ou auprès de spécialistes privés. En réaction, les agents des services fiscaux renâclent à fournir des informations aux contribuables sous peine que ceux-ci se retournent ensuite contre eux-mêmes.

⁸⁸ Voy. « Le contrôle de la bonne administration », CME, *Rapport annuel 2000*, p. 21.

Des conséquences plus dommageables se font jour dans le chef du contribuable lorsque l'invocation du principe de confiance légitime va à l'encontre du respect de la légalité. On sait que la jurisprudence de la Cour de cassation ne se montre guère favorable à faire prévaloir le principe de confiance légitime sur le respect d'une législation d'ordre public. Il n'empêche que le préjudice causé par une information manifestement erronée émanant de l'administration apparaît difficilement supportable pour le contribuable de bonne foi. L'administration compte en effet en son sein des spécialistes censés connaître et diffuser les informations correctes aux services locaux⁸⁹ tandis que l'immense majorité des contribuables -non spécialistes- s'en remet aux informations fournies par les agents locaux.

Ainsi, dans le domaine du recouvrement des impôts directs, un directeur régional du recouvrement convint avec un contribuable d'un plan d'apurement comportant des mensualités de 1.000 BEF en vue de lui accorder l'exonération des intérêts de retard. Par la suite cependant, le receveur des contributions directes fixa d'autorité le montant à 5.000 BEF par mois, arguant du fait que l'octroi d'un plan d'apurement relevait de ses attributions exclusives. La mesure favorable convenue avec le directeur régional et correspondant aux attentes du contribuable ne put donc initialement être honorée. Ce n'est qu'après que le Collège ait rappelé l'obligation de respect du principe de la confiance légitime, que le receveur a accepté de rencontrer les attentes du contribuable.

Plus délicate encore est la situation de ce couple effectuant le trajet ensemble entre leur domicile et leurs lieux de travail respectifs. Ils furent avisés par le Contrôle des contributions directes qu'ils devaient répartir entre eux le montant des frais réels de déplacement. Ils appliquèrent cette répartition durant cinq ans jusqu'au jour où ils reçurent un avertissement-extrait de rôle comportant un remboursement d'impôt nettement plus élevé que les années précédentes. Le contrôle avait en effet appliqué le forfait dans le chef de l'épouse et le montant des charges réelles dans le chef du mari. Ce mode de calcul, nettement plus favorable aux contribuables, fut appliqué sans que les contribuables en fussent avertis au préalable. Ils déposèrent alors une réclamation contre les impôts enrôlés pour les années précédentes. Bien que l'administration concéda son erreur au Collège, la direction régionale des contributions directes ne

⁸⁹

Le Collège des médiateurs fédéraux a déjà eu l'occasion de relever à cet égard l'information déficiente des services locaux de taxation en matière d'application des conventions internationales. Voy. CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 66-67.

put rectifier celle-ci puisque la réclamation intervenait bien au-delà de l'expiration des délais de réclamation. Les contribuables furent choqués de ce que, s'étant fiés à une information erronée, ils ne pouvaient par conséquent se rendre compte de l'erreur dont leur imposition était entachée. Ils s'indignèrent également de n'avoir pas été avertis au préalable de la rectification de leur déclaration, ce qui laissait à penser que l'administration avait cherché à dissimuler cette erreur à leurs yeux.

Le Collège des médiateurs fédéraux a adressé une recommandation officielle dans ce dossier au ministre des Finances. Le Collège, estimant en effet, sur base du principe du juste équilibre⁹⁰, que l'Etat ne peut s'exonérer aussi facilement des erreurs de ses organes et de ses agents en invoquant la forclusion alors que les contribuables ont été eux-mêmes victimes de la faute de l'administration. Dans le cadre de la nouvelle procédure fiscale, une erreur de l'administration serait ainsi couverte après trois mois à dater de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle. L'équilibre à maintenir entre le respect du principe de confiance légitime et le principe de sécurité juridique est alors totalement rompu, ce qui emporte une rupture de ce principe de bonne gouvernance qu'est le principe du juste équilibre -ou principe d'analogie- entre les droits et les obligations de l'Etat et ceux des citoyens. Le Collège attirait encore l'attention du ministre des Finances sur le déséquilibre existant entre le délai de réclamation et les délais de trois ans et de cinq ans (en cas de fraude) accordés à l'administration fiscale pour rectifier une erreur qui porte préjudice aux intérêts du Trésor. Le Collège préconisait alors un alignement du délai de réclamation accordé au contribuable sur les délais octroyés à l'administration fiscale. Le ministre n'a pas encore fait part au Collège de ses intentions suite à cette recommandation officielle.

E. La fiscalité immobilière

Le Collège des médiateurs fédéraux est saisi régulièrement de plaintes ou de demandes de médiation touchant à la fiscalité immobilière. Il peut s'agir de la détermination du revenu cadastral, de la fixation des droits d'enregistrement sur un immeuble, de la TVA relative à un immeuble nouvellement construit ou encore du

⁹⁰ Voy. «Le contrôle de la bonne gouvernance », CME, *Rapport annuel 2000*, p. 22.

précompte immobilier. Seuls certains aspects de cette très vaste problématique seront abordés ci-après.

Valeur normale

Le Collège eut notamment à traiter la problématique de la TVA à acquitter sur les immeubles cédés avec application de la taxe. En vertu des articles 32 et 36 du Code de la TVA, la base d'imposition ne peut être inférieure à la valeur normale, telle qu'elle est visée à l'article 32, alinéa 2 du code. Il s'agit d'une moyenne représentant le prix pouvant être obtenu en Belgique pour chacune des prestations, au moment où la taxe devient exigible dans des conditions de pleine concurrence entre un fournisseur et un preneur indépendants, se trouvant au même stade de commercialisation. Cette valeur normale est fixée sur base de «prix moyens entrepreneurs» avec les données figurant sur le plan, tout en tenant compte de la nature des matériaux utilisés. Le total des bases d'imposition ne peut toutefois être inférieur à la valeur calculée par l'administration qui compare celle-ci aux justificatifs que le maître d'ouvrage peut présenter. Si une différence subsiste, elle est taxable au taux en vigueur.

Le Collège fut saisi à plusieurs reprises par des plaignants s'étant vu « proposer » une régularisation par l'administration. Bien que cette problématique fut déjà abordée dans des exercices antérieurs⁹¹, il nous paraît opportun d'attirer à nouveau l'attention sur cette question en évoquant deux dossiers ayant connu une évolution opposée.

Dans un premier dossier, une discussion s'entama en effet entre le médiateur fédéral et l'administration au sujet de l'adéquation entre les instructions de calcul et les particularités du bâtiment. La plaignante, personne handicapée, avait fait ériger un bâtiment adapté à sa situation. La valeur normale fixée était supérieure au total des montants facturés par l'entreprise de construction pourtant connue pour travailler au-dessus de la valeur normale. Le médiateur fédéral interrogea alors le service concerné au sujet d'une éventuelle inadéquation des modalités de calcul de la valeur normale aux particularités nécessitées par l'état de santé de la plaignante. Invité le cas échéant à s'écarter des instructions administratives au cas où il aurait partagé l'avis du Collège des médiateurs fédéraux, le service concerné accepta de s'écarter des instructions. Il est à noter

⁹¹ CME, *Rapport annuel* 1999, p. 187.

que cette décision rencontre les préoccupations développées en commission des Finances⁹². Les normes de calcul ont en effet été établies afin de pouvoir fixer une valeur normale de construction pour un échantillonnage de bâtiments le plus large possible, tout en soulignant qu'elles sont particulièrement adaptées quand il s'agit d'une maison avec chambres et salles de bain à l'étage, ce qui n'était précisément pas le cas de l'intéressée.

Dans un autre dossier, le plaignant déclara avoir obtenu de divers corps de métier intervenus dans l'érection de son immeuble un prix total sensiblement inférieur au prix proposé par des entrepreneurs pratiquant le «clé sur porte». L'administration informa cependant l'intéressé qu'une insuffisance existait entre la valeur normale fixée et le total des montants facturés. Ce n'est pas tant le fait que les critères servant au calcul de la valeur normale ne sont pas communiqués au propriétaire qui pose problème, mais surtout le fait que la taxe ne doit pas être acquittée sur le montant total payé mais sur un montant abstrait correspondant à la différence entre le total des montants facturés et une valeur calculée par l'administration. Le Collège des médiateurs fédéraux s'interroge également sur l'utilisation que font les services extérieurs TVA de cette valeur normale, dès lors que celle-ci semble ne plus être utilisée que de manière sporadique.

TVA de 12 %

Une autre problématique qui avait déjà retenu notre attention dans un précédent rapport⁹³ s'est révélée avec une plus grande acuité au cours de l'exercice 2000.

Il s'agit de l'application de l'article 1^{er} quater, §1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1995 soumettant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1997 (la mesure fut toutefois prolongée jusqu'au 30 juin 1998) au taux de TVA de 12 % les travaux immobiliers et d'autres opérations ayant pour objet la construction d'un bâtiment d'habitation répondant à certaines conditions définies dans l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995. Une des conditions requises pour bénéficier de ce taux réduit de TVA était la surface maximale autorisée de 190 m² pour les maisons et 100 m² pour les appartements.

⁹² Chambre des représentants, commission des Finances et du Budget, Compte rendu analytique de la réunion du 13 juin 2000. Le ministre des Finances a répondu à la question n° 2041 de Monsieur Leterme.

⁹³ CME, *Rapport annuel 1998*, p. 139.

A l'occasion de l'établissement des plans, certains architectes et maîtres d'ouvrage se renseignèrent auprès des offices de contrôle TVA car ils avaient à calculer cette surface sur base d'éléments définis de manière très succincte dans l'arrêté ministériel. L'administration laissa les architectes et les maîtres d'ouvrage calculer la surface à leurs risques et périls et examina ensuite seulement la conformité des immeubles avec les prescriptions réglementaires avec, à la clé, une éventuelle régularisation de la différence entre 12 % et 21 % de TVA calculée sur le montant maximal de 2.000.000 BEF soumis au régime de faveur. Le Collège a cependant constaté que les contrôles étaient en fait effectués sur base d'une circulaire du 23 avril 1996, laquelle est plus précise. Dans la plupart des dossiers de régularisation soumis aux médiateurs fédéraux, un élément commun à la plupart des dossiers résidait dans la distorsion entre l'acception générique d'un terme utilisé dans l'arrêté ministériel et l'interprétation qu'en ont faite les architectes et les maîtres d'ouvrages. Le Collège des médiateurs fédéraux a dénoncé les difficultés liées à l'insécurité du système mis en place ainsi que l'absence de directive visant à exonérer automatiquement, une fois la bonne foi constatée, les maîtres d'ouvrage des amendes automatiques appliquées en vertu de l'article 70, §1^{er} du code TVA.

Bien d'autres difficultés d'application pourraient encore être abordées. Aussi nous semble-t-il important d'attirer l'attention sur le fait⁹⁴ que la prise de mesures visant à stimuler la construction de

94

Tant l'impact budgétaire de ce type de mesures que la recherche d'un regain d'activité dans le secteur semblent être au centre des préoccupations des membres de la commission, sans oublier la sécurité du système mis en place. Nous renvoyons à ce sujet au Compte rendu analytique de la réunion de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants du 18 janvier 2000 au cours de laquelle le ministre des Finances fut invité à répondre aux questions n° 796 et 806 posées par Messieurs Goyvaerts et Desimpel reprises au Compte rendu analytique de la commission. Voyez encore la question n° 168 de Monsieur Anthuenis du 21 décembre 1999 et la réponse donnée par le ministre figurant au Bulletin des Questions et Réponses écrites de la Chambre du 21 février 2000. La question fut également à l'ordre du jour de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants du 15 février 2000. Le ministre des Finances y répondit aux questions n° 1049 et 1057 posées respectivement par Madame T. Pieters et à la question n° 1077 émanant de Monsieur Desimpel, voy. également la question n° 221 de Monsieur Lahaye du 28 mars 2000 et la réponse donnée par le ministre des Finances reprises au Bulletin des Questions et Réponses écrites de la Chambre du 3 juillet 2000. Enfin, en commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants du 29 février 2000, le ministre des Finances fournit une réponse à la question n° 1198 de Madame T. Pieters. Voyez également la question n° 228 posée par Monsieur Leterme le 15 février 2000 reprise au Bulletin des questions et réponses du 2 mai 2000, p. 3313.

logements privés en rendant l'opération accessible à un plus grand nombre de personnes donne finalement lieu à moult difficultés d'application⁹⁵. Ces dernières pourraient être évitées si la réglementation avait été plus claire et si lesdites mesures avaient été liées à un contrôle préalable des plans par les services compétents plutôt qu'à un contrôle a posteriori se limitant à examiner la conformité entre les plans et les constructions réalisées.

Détermination de la valeur immobilière en matière d'enregistrement et en matière cadastrale

Cette problématique donne également souvent lieu à des doléances de la part des propriétaires. Ceux-ci se plaignent souvent du manque de transparence des critères entrant en ligne de compte dans le cadre de la détermination de la valeur vénale d'un immeuble ou du revenu cadastral. Dans un effort de plus grande transparence de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines, et donnant suite à la recommandation générale 98/1 du Collège stigmatisant l'utilisation de critères secrets par l'Administration, le secteur 'Enregistrement' accepta de mentionner sur la notification de rectification d'insuffisance les immeubles de références justifiant une majoration de la valeur vénale de l'immeuble. Le secteur 'Cadastre' accepta pour sa part d'indiquer au Collège des médiateurs fédéraux, à sa demande et dans des cas lui soumis, les points de comparaison et la méthode de calcul utilisée dans le cas d'espèce, sous la réserve expresse de ne pas les communiquer aux plaignants (voy. *supra* : Transparence).

Modification de l'affectation de l'immeuble

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi à plusieurs reprises de plaintes émanant de propriétaires d'immeubles anciennement affectés à un usage commercial ou industriel. Tantôt un propriétaire d'un bâtiment industriel ne répondant plus aux prescriptions d'environnement postulait en vain une baisse du revenu cadastral de cet immeuble auprès de l'Administration du Cadastre. Tantôt le propriétaire d'un vaste espace commercial demandait également sans succès une révision du revenu cadastral après que les activités

⁹⁵ Proposition de loi modifiant les articles 1^{er} ter et 1^{er} quater de l'arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux déposée par Monsieur Desimpel le 21 décembre 1999 (Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, *Doc. parl.*, n° 50 0331/001).

lucratives aient cessé. De manière plus générale, les propriétaires d'immeubles commerciaux situés dans des quartiers souffrant d'un déclin commercial les ayant amenés à cesser leurs activités revendiquent également une modification du revenu cadastral. Le Code des Impôts sur les Revenus ne prévoit cependant pas de révision du revenu cadastral en cas de modification du mode d'exploitation de l'immeuble. L'Administration du Cadastre soutient en effet que le revenu cadastral doit correspondre à la destination urbanistique de l'immeuble. Seule une modification substantielle des aspects urbanistiques de l'immeuble peut engendrer une modification du revenu cadastral. Les propriétaires devant toutefois supporter un montant de précompte immobilier sans rapport avec l'utilisation effective de l'immeuble, l'Administration du Cadastre a exonéré, pour les besoins du calcul du précompte immobilier, une quotité du revenu cadastral correspondant à l'affectation commerciale de l'immeuble. *De facto*, sans porter atteinte au montant du revenu cadastral, l'Administration du Cadastre tend à faire coïncider le montant de l'imposition avec le mode d'exploitation de l'immeuble. Le Collège des médiateurs fédéraux a toutefois suggéré au ministre des Finances d'entamer une réflexion sur la possibilité d'introduire une cause spéciale supplémentaire de révision du revenu cadastral, hors toute modification à l'immeuble, qui prendrait en compte le mode d'exploitation de celui-ci. Cette réflexion devrait tenir compte de l'implication croissante des prescriptions de plus en plus contraignantes des réglementations urbanistiques et environnementales. Le Collège suivra très attentivement les résultats de cette réflexion.

Maisons témoins

Dans le domaine des nouvelles constructions, on citera également la collaboration entre le Collège des médiateurs fédéraux et l'Administration du Cadastre au sujet de l'imposition du revenu cadastral des maisons-témoins. Le Collège attira en effet l'attention des services centraux du Cadastre sur l'ambiguïté des termes des instructions de l'administration en la matière. Par application de celles-ci, il résultait que les maisons-témoins situées dans un quartier préexistant étaient présumées occupées et se voyaient par conséquent attribuer un revenu cadastral. Par contre, les maisons-témoins situées sur un lotissement en construction n'étaient pas présumées occupées et aucun revenu cadastral n'était dès lors notifié au promoteur dans un premier temps, ces dernières ne devenant imposables qu'au fur et à mesure de l'achèvement du chantier de construction. Le Collège des médiateurs fédéraux interpella l'ad-

ministration centrale sur les raisons de cette distinction. L'administration précisa son intention qui consiste à imposer les maisons-témoins permettant aux promoteurs de biens immobiliers de se procurer un revenu direct. Les constructions complètement achevées, susceptibles d'occupation immédiate comme logements mais utilisées par le promoteur comme maisons-témoins pour une période plus ou moins longue doivent être considérées, selon l'administration, comme occupées et reprises comme imposables à la matrice cadastrale.

3.7.1.3.2. *Une approche thématique verticale*

Les plaintes relatives aux thèmes fiscaux spécifiques, comme par exemple « l'auto et le fisc » et « la fiscalité transfrontalière et supranationale » principalement en relation avec une même administration fiscale seront discutés dans l'approche thématique verticale (par administration).

A. Ministre des Finances

Lors du traitement des plaintes, le Collège constate que très souvent les services du ministre des Finances ne répondent pas à temps voire pas du tout au Collège des médiateurs fédéraux de sorte qu'une voire plusieurs lettres de rappel s'avèrent nécessaires.

B. Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus

Comme entité administrative qui constate la base imposable de l'impôt, l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus est par excellence le partenaire du dialogue pour le contribuable. L'intérêt pour l'accessibilité et l'aptitude à communiquer de ces administrations a déjà été souligné par le Collège (voy. *supra*).

L'imposabilité des rentes de remplacement versées en vertu des accidents du travail ou de maladies professionnelles

Compte tenu des plaintes dont le Collège est saisi, cette problématique mérite une explication supplémentaire. On se rappelle que depuis un arrêt de la Cour d'arbitrage du 9 décembre 1998, les rentes versées en vertu de la législation sur les accidents du travail ou sur les maladies professionnelles ne sont pas imposables dès

lors qu'elles ne compensent pas une perte de revenus professionnels. Aussi, le ministre des Finances avait-il suggéré à l'ensemble des contribuables bénéficiaires de ces rentes d'introduire des réclamations auprès des directions régionales des contributions directes de leur ressort. L'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER) avait même publié un avis dans le *Moniteur belge* en date du 1^{er} janvier 2000 à l'attention des employeurs et des organismes d'assurances, dans lequel elle se ralliait à l'arrêt de la Cour d'arbitrage et autorisait ceux-ci à s'abstenir de retenir le précompte professionnel sur ces revenus.

On estime à environ 400.000 le nombre de personnes concernées par la problématique. Le traitement des très nombreuses réclamations que celle-ci a engendré requiert un délai assez long. Aussi, le gouvernement a-t-il pris l'option de faire résoudre ce type de réclamations à l'échelon inférieur des contrôles des contributions directes, par voie de dégrèvement par rôle. Cette procédure exceptionnelle de résorption du contentieux a fait l'objet d'une loi visant à modifier le traitement ordinaire des réclamations en matière d'impôts directs.

La loi du 19 juillet 2000 visant à modifier les articles 34, § 1^{er} et 39 du Code des impôts sur les revenus prévoit que certaines rentes resteront imposées. Ainsi, les rentes versées à des bénéficiaires affectés d'un degré d'invalidité de plus de 20 % continueront à être imposées totalement ou partiellement. Le gouvernement part en effet du constat que les rentes versées à ces personnes compensent dans les faits une perte de revenus professionnels. Par contre, les rentes versées à des personnes affectées d'un taux d'invalidité inférieure à 20 % ne sont pas censées compenser une perte de revenus professionnels et ne sont par conséquent pas imposables. Il en va de même pour les allocations versées à titre de complément de pensions de retraite ou de survie. Cette loi produit ses effets à l'égard des cotisations enrôlées pour les exercices d'imposition 1999 et ultérieurs. Le principe énoncé dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage (à savoir le caractère non imposable des rentes qui ne compensent pas une perte de revenus professionnels) demeure cependant applicable pour les exercices précédents. Dans chaque cas qui leur sera soumis, les directeurs régionaux des contributions directes, voire les contrôles des contributions directes qui pourraient encore enrôler des impôts pour ces exercices antérieurs, devront déterminer si la rente compense ou non une perte de revenus, en appliquant *mutatis mutandis* les principes énoncés dans la nouvelle loi.

Les contribuables intéressés, ayant introduit ou non une réclamation auprès des directions régionales des contributions directes, reçurent début août 2000 une brochure explicative des termes de la nouvelle loi et du mode exceptionnel de résolution de ce contentieux. En ce qui concerne l'exercice 1999, les contribuables étaient avertis du fait que les contrôles des contributions directes leur adresseraient automatiquement un avertissement-extrait de rôle corrigé. Bien que la brochure invitât les contribuables intéressés à faire montre de patience, son envoi eut pour effet, outre de clarifier la procédure à suivre, également de créer une attente dans le public à laquelle les contrôles des contributions directes n'étaient pas prêts à pouvoir répondre.

Dès le début septembre 2000, l'administration centrale de l'AFER avait en effet retardé la procédure de rectification des impôts enrôlés pour l'exercice 1999. Par contre, pour les cotisations d'impôts relatives aux exercices antérieurs voire à l'exercice 2000, les contrôles des contributions directes comme les directions régionales des contributions directes saisies d'une réclamation étaient invités à opérer les rectifications nécessaires sur base de la brochure reçue un mois auparavant.

Le Collège des médiateurs fédéraux s'inquiéta dans une recommandation officielle adressée le 21 novembre 2000 à la direction générale de l'AFER et au ministre des Finances de l'attente ainsi créée dans le chef des citoyens concernés. Le Collège demanda que des instructions fussent adressées rapidement aux services de taxation afin de leur permettre de faire parvenir les nouveaux avertissements-extraits de rôle afférents à l'exercice 1999 aux contribuables. Les instructions furent envoyées dès le 13 décembre 2000.

Le Collège des médiateurs fédéraux déplore que le traitement de ce dossier jusqu'à son terme - provisoire - se soit étalé sur une période de trois ans, à dater de l'arrêt de la Cour d'arbitrage jusqu'à la diffusion des instructions susmentionnées aux services extérieurs. Le Collège aurait souhaité que dès la parution de la loi du 19 juillet 2000, des mesures fussent prises de concert avec les organismes d'assurances afin de fournir simultanément une information exhaustive tant au grand public qu'aux services locaux de taxation qui ont fait face aux questions légitimes des contribuables sans être armés pour y répondre.

Pour répondre à l'ampleur du contentieux, le Collège relève que le gouvernement fédéral a fait appel à une procédure accélérée de résorption du contentieux que notre Office appelait de ses vœux en

ce qui concerne les litiges les moins complexes⁹⁶. Dans le cadre d'un échange de vues avec l'AFER au sujet de la possibilité d'élargir le recours aux dégrèvements par rôle, l'administration nous indiqua que cette extension n'était pas souhaitable au motif que, bien que de pratique courante, cette méthode était illégale et sujette à caution car elle pourrait favoriser la collusion entre l'agent taxateur et le contribuable. Bien que le délai de traitement de la réclamation ait été ramené à six mois - ou neuf mois en cas d'imposition d'office - à partir de l'exercice 1999, il est vraisemblable qu'un rapprochement entre le contribuable et le service de taxation permettrait dans un certain nombre de cas de résoudre des litiges simples dans un délai encore plus court. Cette procédure permettrait également de faire plus aisément droit à des avantages accordés par la loi fiscale que le contribuable aurait, en méconnaissance de cause, le plus souvent omis de postuler.

La fiscalité transfrontalière et supranationale

Cette problématique concerne principalement en 2000 la problématique des travailleurs frontaliers et des membres du personnel des institutions supranationales. On retiendra deux dossiers types : les travailleurs belgo-luxembourgeois et le dossier Eurocontrol.

Lors de ce dernier exercice, le Collège des médiateurs fédéraux a été régulièrement saisi de plaintes ou de demandes de médiation dans des dossiers contenant des éléments d'extranéité et mettant en exergue la difficulté de conjuguer l'application des conventions internationales préventives de la double imposition et l'article 155 du Code des Impôts sur les revenus. Les exemples suivants illustrent bien cette problématique dans laquelle, par le biais d'arrêts rendus par les Cours et tribunaux, l'administration fiscale belge se voit contrainte de ne pas appliquer l'article 155 CIR dès lors qu'il existe une convention bilatérale signée entre l'Etat belge et un autre Etat en matière de double imposition.

⁹⁶ RG 99/9, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 332, recommandation générale visant à étendre les cas d'application du dégrèvement par rôle constituant une procédure simplifiée de rectification de l'impôt en cas d'erreur légère d'imposition.

Belgique-Luxembourg

Près de 12.000 réclamations ont été introduites auprès de la direction régionale d'Arlon suite à la publication dans le *Moniteur belge* en date du 11 février 1998 d'un arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 décembre 1997. Une question préjudicielle lui avait été posée par la Cour d'appel de Liège (affaire Lemaire) portant spécifiquement sur la discrimination entre les personnes mariées et non mariées lorsque l'une de celles-ci promérite des revenus professionnels d'origine étrangère subissant une clause de réserve de progressivité⁹⁷. Le litige faisait apparaître une difficulté relative à l'application d'une part de la convention signée le 17 septembre 1970 entre la Belgique et le Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et d'autre part de l'article 155 du Code des Impôts sur les revenus prenant en considération les revenus exonérés par la convention pour la détermination de l'impôt du conjoint, notamment par l'intervention dans le calcul du quotient conjugal.

La jurisprudence en cause prône donc une révision du processus de détermination de la base imposable et du calcul de l'impôt. Les implications de la méthode de calcul de l'impôt préconisé par cet arrêt pourraient bien, selon l'examen effectué au sein de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER), se révéler défavorables et discriminatoires à l'égard de certains contribuables. En outre, appliquer la jurisprudence aux seuls litiges en cours pose un certain nombre de problèmes tant budgétaires que d'égalité entre les contribuables. Une modification de loi s'impose donc afin d'uniformiser à l'égard de tous les contribuables l'application de cette jurisprudence.

Entre-temps, la direction régionale d'Arlon a suspendu le traitement de ces 12.000 réclamations, ce contentieux devenu trop important nécessitant la mise sur pied d'un programme de calcul de l'impôt spécifique pour les exercices d'imposition 1996 à 1999. En principe, le développement de ce nouveau programme doit se faire parallèlement à l'élaboration du programme de calcul pour l'exercice 2000, ce qui implique des difficultés non négligeables au sein du service informatique concerné.

⁹⁷ Le mécanisme de réserve de progressivité implique l'addition des revenus étrangers aux autres revenus du ménage afin de déterminer le taux d'imposition des revenus perçus en Belgique.

Lors d'une entrevue réunissant le comité directeur des administrations fiscales et les médiateurs fédéraux, une série de dispositions avaient déjà été présentées notamment dans le renforcement du personnel et la création de sections spéciales à Liège et Namur en vue de seconder le traitement de ces 12.000 plaintes. Le Collège recevait confirmation en novembre de la mise en œuvre progressive des programmes spécifiques de calcul. L'administration procède dès à présent aux dégrèvements relatifs à l'exercice 1999. Tandis que ces programmes pour l'exercice 1998 viennent d'être mis au point, ceux relatifs à l'exercice 1997 sont actuellement en phase d'essai.

L'administration précise cependant que le programme général de calcul pour l'exercice d'imposition 2000 ne tiendra pas compte d'emblée de la nouvelle jurisprudence issue de l'arrêt Lemaire, ce qui pourrait amener certains contribuables à devoir à nouveau introduire une réclamation pour cet exercice d'imposition et aggraverait la surcharge de travail existante.

En ce qui concerne les dossiers pour lesquels une réclamation a été introduite, le directeur régional ne peut effectuer de compensation entre le dégrèvement reconnu fondé et une insuffisance constatée. Dès lors, pour chacun de ces dossiers, l'administration doit effectuer deux calculs dont l'un ne tient pas compte de la jurisprudence Lemaire et opter pour celui qui est le plus favorable à l'égard du contribuable. Ce n'est que pour les années ultérieures que les programmes de calcul utilisés lors de l'enrôlement tiendront compte de la jurisprudence Lemaire, avec le risque pour certains contribuables de devoir payer un impôt plus élevé.

Belgique-France

Le traité du 10 mars 1964 conclu entre la Belgique et la France en vue d'éviter les doubles impositions prévoit notamment que les traitements et salaires ne sont imposables que dans l'Etat contractant sur le territoire duquel s'exerce l'activité professionnelle source de revenus. Les frontaliers qui justifient cette qualité par la production de la carte frontalière instituée par les conventions particulières intervenues entre les Etats contractants (formulaire n° 5206) ne sont imposables sur les traitements, salaires et autres rémunérations qu'ils perçoivent à ce titre que dans l'Etat contractant dans lequel ils sont résidents.

Un arrêt de la Cour de cassation du 27 octobre 1994 prévoit que les travailleurs frontaliers franco-belges peuvent opter pour l'imposition belge ou française, qu'ils demandent ou non le formulaire 5206.

L'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus a été amenée à prendre position sur l'application de cette jurisprudence. Elle reconnaît dans sa circulaire du 20 août 1998 que les personnes qui n'ont pas souscrit un document 5206 peuvent opter pour l'imposition dans l'Etat d'exercice de leur activité au lieu de celui de leur résidence. Le régime frontalier ne s'appliquerait donc pas. Dans son *addendum* du 17 juin 1999 à cette circulaire, le ministre des Finances enjoint les administrations à appliquer la jurisprudence de l'arrêt précité non seulement pour les revenus payés ou attribués avant le 1^{er} janvier 1999 mais également pour la solution des litiges pendants. La circulaire fera donc office de directive.

Dans un dossier dont le Collège fut saisi, la direction régionale n'avait pas voulu se conformer à l'*addendum* de la circulaire estimant que l'absence de ce formulaire pouvait difficilement être considérée comme seule preuve de l'intention du contribuable d'opter pour la taxation de ses revenus en France et que la réalité de ses intentions devait ressortir d'autres documents. Ainsi, dans un courrier adressé au Collège en mai 2000, l'AFER lui fit part de ce que l'option pour un transfrontalier d'être taxé dans l'Etat de l'activité professionnelle ne peut pas ressortir seulement d'un acte formel comme une réclamation, mais que cette option doit aussi s'accorder avec les faits et qu'il s'agit dès lors de vérifier si le contribuable a ou non déclaré ses revenus en France et s'il a introduit une demande d'indemnité compensatoire auprès de l'ONEM.

Lors d'une entrevue réunissant le comité directeur des administrations fiscales et le Collège en mai 2000, le Collège attirait l'attention sur le fait que les services fiscaux belges requérait de ces contribuables qu'ils démontrent leur absence de souscription à la déclaration 5206 et fit part des difficultés qu'impliquait cette preuve négative. Sur ce point, l'AFER s'était proposée de prendre des renseignements auprès des attachés fiscaux français. Depuis le 24 mai 2000, les directeurs régionaux peuvent solliciter l'aide de l'attaché fiscal près de l'ambassade de France. Un avenant a été signé avec la France le 8 février 1999 et est entré en vigueur le 27 avril 2000. Le Collège continuera bien entendu à suivre avec intérêt les développements de cette problématique.

Eurocontrol

La problématique engendrée par l'application de l'article 155 CIR92 se rencontre également chez les employés d'Eurocontrol. Bénéficiant d'un système d'imposition fixé par le protocole du 21 novembre 1978, modifiant le protocole du 6 juillet 1970 de la Convention

internationale Eurocontrol, nombre d'entre eux ont introduit une réclamation en vue de revendiquer la non-applicabilité de l'article 155. Un arrêt de la Cour de cassation, prononcé le 2 janvier 1997 dans l'affaire Kaisin/Leduc, leur a donné raison en jugeant que, dans le cadre de l'application de l'article 155 du CIR92, les rémunérations du personnel d'Eurocontrol ne doivent pas être prises en considération pour déterminer le taux de l'impôt applicable aux autres revenus. Cet arrêt suivi entre autres par la Cour d'appel d'Anvers ne fit pas l'unanimité au sein des directions de l'administration qui continuèrent à appliquer cet article dans leurs décisions.

Une lettre de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus datée du 8 août 1999 informa finalement le Collège de son ralliement à la jurisprudence de la Cour de cassation. Cependant, le Collège s'interrogea sur l'application effective de cette jurisprudence par les directions régionales et s'inquiéta du manque de prise de position claire de l'administration. Ce n'est que le 27 avril 2000 que l'AFER publia une directive à l'attention des directions concernées, soit plus de trois ans après le prononcé de l'arrêt Kaisin/Leduc.

C. L'administration du Recouvrement

Une chronologie fiscale normale place l'Administration du Recouvrement après celle de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus, le recouvrement succédant à l'imposition. L'administration doit privilégier la transparence et la possibilité d'une concertation avec le contribuable. Ce dernier doit en outre pouvoir se prévaloir du principe de la confiance légitime comme un point de repère important lors de sa confrontation avec cette autorité.

L'auto et le fisc

La voiture intéresse le fisc sous différents aspects. De la taxe sur la valeur ajoutée lors de l'achat du véhicule jusqu'aux accises sur le carburant en passant par la taxe sur la mise en circulation, la taxe de la circulation, les taxes compensatoires des accises, l'automobile du contribuable alimente le Trésor. En 2000, le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi par nombre de contribuables soucieux de confronter l'exactitude et la rapidité de l'enrôlement de ces impôts.

Un aperçu de la violation de la confiance que les contribuables devraient accorder aux services publics fut illustré au cours de l'exercice 2000 par le service central des « Contributions Autos » à Bruxelles. Cette section de l'Administration du Recouvrement s'occupe du calcul et du premier recouvrement de la taxe de mise en circulation des véhicules (voitures privées, camion légers et autres véhicules de ce type), de la taxe de circulation et de la taxe compensatoire des accises (taxes diesel). Ce service gère les dossiers de recouvrement concernant environ 6.000.000 de véhicules. Pas moins de 600.000 invitations à payer afférentes aux impôts susmentionnés sont envoyées chaque mois. Avec cette mission, le service « Contributions Autos » représente pour les propriétaires de véhicules l'un des plus importants interlocuteurs fiscaux. En 2000, ce service a vécu une *annus horribilis*.

Dès le début de l'an 2000, cette administration a remplacé son système d'enrôlement automatique par une nouvelle application informatique⁹⁸. L'afflux de plaintes dont le Collège des médiateurs fédéraux fut saisi démontrait que l'installation du nouveau système était insuffisamment préparée et que les problèmes de mise en route étaient nombreux. En outre, la mutation du personnel au sein de cette administration retardait la prise de mesures adéquates destinées à remédier à ces dérangements. La conséquence immédiate qui en découle a été telle que le fonctionnement d'un service aussi important a été littéralement hypothéqué, et ce un long moment.

Ainsi les invitations à payer avec une date d'échéance au 1^{er} janvier 2000 n'ont été envoyées que les dernières semaines de décembre 1999. Ce dysfonctionnement avait déjà été soulevé dans notre rapport annuel précédent. Le Collège des médiateurs fédéraux insistait sur une concertation structurée entre les services centraux, les directions régionales et les bureaux de recette locaux. Cela permettait de porter la perturbation au niveau des enrôlements à la connaissance des services concernés de sorte que les procédures de recouvrement puissent être un tant soit peu tempérées. Cela aboutit à l'élaboration d'une note interne exhortant les receveurs à faire preuve de prudence lors du recouvrement des taxes de circulation.

Le statut contraignant du receveur, comptable de l'Etat, ne permettait toutefois pas de le décharger de ce recouvrement. Néanmoins, des différences régionales existaient. Nombre de receveurs ont ainsi

⁹⁸ CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 74.

modéré les poursuites de recouvrement. En outre, ils ont exprimé auprès du Collège leurs soucis également ressentis par leur 'clientèle'.

Cette situation perturbée s'est encore aggravée du fait que le service « Contributions Autos » travaillait à l'aveugle pendant les six premiers mois de l'année 2000. Les paiements qui entraient ne pouvaient être vérifiés puisque les écrans nécessaires à cette fin n'étaient pas encore développés dans le système informatique. Ainsi, des doubles impositions ne pouvaient être découvertes et les paiements tardifs étaient enrôlés comme non payés et donc transmis aux receveurs. La procédure normale prescrit que les paiements tardifs sont transmis via un compte interne aux receveurs compétents. Cela permet d'éviter que des rappels locaux et des mesures de contraintes soient établis prématurément. Cet échange de données a donc été interrompu pendant six mois, engendrant une charge de travail matérielle supplémentaire pour les bureaux de recettes et un afflux de plaintes des contribuables. Un bon nombre d'entre eux ont en effet été invités à payer une deuxième fois l'impôt. Dans certains cas, le dépôt de la preuve de paiement au service « Contributions Autos » ne servait à rien.

La situation devenait de plus en plus poignante quand il est apparu que les personnes invalides d'ordinaire exonérées recevaient subitement une sommation à payer. Suite à son instruction, le Collège des médiateurs fédéraux découvrit que le service « Contributions Autos » n'était pas à même d'introduire les codes d'exemption mécanographiques parce que là aussi les écrans exigés n'étaient pas encore développés dans le système informatique. De même, dans le courant du mois de septembre, il fut établi que l'enrôlement de ces codes ne pouvait avoir lieu, le service Automatisation devant au préalable installer les moyens techniques nécessaires.

Cette déficience technique suscita un afflux de réclamations de contribuables mécontents que l'administration pouvait à peine canaliser. Une centrale téléphonique en défaut et un nombre de lignes téléphoniques limité accentua le ressentiment, les contribuables ne parvenant à entrer en contact avec le service concerné qu'après moult essais. Beaucoup se sont adressés au Collège... et aux médias. Le Collège des médiateurs fédéraux s'est investi dans la recherche d'une solution aussi bien concrète que structurelle à cette problématique. La visite du 26 octobre 2000 au service « Contributions Autos » de plusieurs de ses collaborateurs a permis de visualiser l'importance de cette problématique. C'est seulement en décembre que le principe du renforcement du cadre du

personnel du service « Contributions Autos » fut confirmé et que l'ouverture d'un nombre de lignes téléphoniques plus élevé fut préparé.

Le Collège des médiateurs fédéraux a appelé à maintes reprises l'administration à mener une enquête relative aux différents problèmes techniques susmentionnés et a suggéré qu'une esquisse de directives reprenant une stratégie et les initiatives prises soit élaborée. Au moment de la rédaction de ce rapport, cette enquête n'était pas encore terminée et des conclusions temporaires ne pouvaient dès lors être tirées. De même, l'intention de procéder à une étude en vue de réorganiser et d'optimiser les services mécanographiques avaient été communiquées au Collège fin décembre 2000.

Fin décembre toujours, l'Administration du Recouvrement n'était pas encore en mesure de pouvoir donner des chiffres exacts concernant le nombre de contribuables préjudiciés. Le Collège procéda toutefois lui-même au calcul : en 2000, le service de la Circulation du Ministère du Transport et de l'Infrastructure a radié pas moins de 629.850 numéros de plaques. L'Administration du Recouvrement confirma également en fin d'année que toutes les mesures avaient été prises pour solutionner ce problème. Les premiers enrôlements ont ainsi été exécutés au mois de décembre pour le remboursement de la taxe de circulation dont les plaques ont été radiées en décembre 1999.

Dans le courant du mois de janvier 2001, quatre opérations d'enrôlement du même genre ont été planifiées grâce auxquelles un mois d'arriéré sera rattrapé par enrôlement. D'après une évaluation réaliste, trois mois d'arriérés devraient en principe pouvoir être rattrapés par mois calendrier. L'administration s'excuse pour le désagrément causé et aspire à éviter à l'avenir, par un projet de planification adéquat, des difficultés semblables. Cette approche de planification ne contenant pas plus de précisions, le Collège des médiateurs fédéraux suivra de très près cette planification comme son exécution.

Indépendamment de la problématique précédente, un examen approfondi des plaintes dont le Collège est saisi montre l'utilité de pouvoir payer la taxe de circulation par le biais d'une domiciliation bancaire. L'administration part toutefois du principe que le contribuable doit payer spontanément sa taxe de circulation même s'il ne reçoit pas d'invitation à payer. Cette obligation annuelle échappe à beaucoup de citoyens qui courent le risque d'un non-paiement dans les délais prescrits et d'un accroissement d'impôt

par une amende administrative de 2.000 BEF. Le Collège proposa à l'Administration du Recouvrement la voie de l'acquittement. L'administration a affirmé que cette possibilité pouvait être envisagée moyennant une adaptation du système informatique et une modification législative. Le 18 mai 2000, le Collège des médiateurs fédéraux a adressé une recommandation officielle y relative à l'administration compétente et en a joint une copie au ministre. Malgré l'envoi de deux rappels, le ministre s'est abstenu d'accuser réception de cette recommandation. L'Administration du Recouvrement confirma avoir ouvert une enquête à ce propos. Des contacts ont d'emblée été pris avec les services du Postchèque. Le Collège des médiateurs fédéraux formule dès lors une recommandation générale⁹⁹ qui appelle des adaptations légales, réglementaires et techniques afin de permettre la voie alternative de l'acquittement.

La taxe de mise en circulation est due par la personne physique ou morale mentionnée au certificat d'immatriculation lors de la première mise en usage du véhicule sur la voie publique. Cette disposition a pour conséquence logique que l'impôt est redevable une seule fois, c'est-à-dire lors de la première mise en circulation du véhicule sur la voie publique. Pourtant, la taxe de mise en circulation est également due lorsqu'une personne inscrit à son nom un véhicule inscrit auparavant au nom de son conjoint décédé quand bien même garde-t-elle le même numéro de plaque.

Ce principe engendre des situations heurtantes qui violent le principe *non bis in idem*¹⁰⁰. Dans cette matière aussi, le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi de beaucoup de plaintes. Cette situation concerne souvent un couple marié qui ne possède qu'une voiture. Ce véhicule est inscrit au nom d'une personne bien qu'il soit utilisé par les deux conjoints. Lorsque le titulaire de ce véhicule décède, le conjoint survivant s'adresse à l'Office de la circulation routière afin de faire inscrire le véhicule à son nom. Cette procédure entraîne un nouveau calcul de la taxe sur la mise en circulation.

⁹⁹ RG 00/4, CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 222.

¹⁰⁰ Voy. « Le contrôle de l'excès de pouvoir ou contrôle de juridicité », CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 20.

Il est vrai qu'il s'agit d'une première inscription du véhicule dans les registres de l'Office de la circulation routière au nom de la personne physique survivante, en vertu de l'article 100 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus¹⁰¹. Cependant la situation n'a aucunement changé dans les faits puisque le véhicule appartenant à la communauté du mariage était déjà fréquemment utilisé pour les besoins du ménage. Afin de remédier à cette problématique, le Collège des médiateurs fédéraux a formulé une recommandation officielle dans le but d'adapter les dispositions du dit Code en prévoyant pour les situations décrites ci-dessus une neutralité fiscale respectueuse tant de la lettre que de l'esprit de ce principe général du droit interdisant une double imposition pour un même élément (*non bis in idem*). Le ministre des Finances a confirmé au Collège que cette recommandation serait examinée avec la plus grande attention.

Comme indiqué précédemment, la taxe de mise en circulation est donc due par le simple fait de l'inscription d'un véhicule près du Service de la circulation. Elle revient intégralement de droit au Trésor, quelle que soit la durée de l'inscription. Or, il est des cas où un nouveau véhicule acheté et inscrit fait l'objet d'un vol avant la fourniture effective de celui-ci. L'administration fiscale est d'avis que l'acheteur doit supporter les conséquences de ses actes, en l'occurrence le fait d'avoir fait inscrire le véhicule avant sa livraison. Une autre situation dont le Collège fut saisi est celle d'un véhicule volé à peine trois jours après son inscription. La taxe de mise en circulation étant un impôt unique, un remboursement proportionnel de celui-ci n'est pas prévu. Après un examen approfondi des plaintes y relatives, le Collège des médiateurs fédéraux adressa, en date du 28 septembre 2000, une recommandation officielle visant à envisager la possibilité d'un remboursement par douzième à l'instar de ce qui existe pour la taxe de circulation. Au moment de la rédaction de ce rapport annuel, le Collège des médiateurs fédéraux n'avait toujours reçu aucun accusé de réception de cette recommandation officielle malgré deux lettres de rappels envoyées tant à l'administration qu'au ministre.

¹⁰¹

Article 100, Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus : « La taxe est due par la personne physique ou morale qui est reprise, selon le cas, au certificat d'immatriculation ou à la lettre de pavillon, lors de la première mise en usage sur la voie publique du véhicule routier ou lors de la première utilisation de l'aéronef ou du bateau par les soins de ladite personne physique ou morale. »

Autres plaintes

La problématique relative au remboursement des impôts lors d'une séparation de fait avait déjà été évoqué précédemment notamment dans le rapport annuel 1999/1 du Collège¹⁰². Un problème souvent rencontré concerne la demande de division du solde à rembourser que doivent introduire les conjoints auprès du receveur. Bien souvent, ils ne sont pas au courant que la répartition peut être demandée ou qu'ils peuvent ensemble conclure un contrat en d'autres termes. Le manque d'information active de la part des services fiscaux aux personnes concernées par cette possibilité a été mise en cause par le Collège. Le Collège a constaté, après examen des plaintes y relatives, qu'un avis adéquat relatif à la procédure précitée à l'attention des personnes intéressées soulagerait la charge de dossiers de l'administration. La mention sur l'avertissement-extrait de rôle de la possibilité de répartition avait déjà été proposée par le Collège dès 1997 à l'administration compétente. C'est seulement en 2000 que l'Administration du Recouvrement a confirmé qu'une enquête à ce propos a été entamée. Celle-ci n'était pas encore terminée au moment de la rédaction du présent rapport annuel.

D. Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines

Des considérations concernant le fonctionnement de cette administration ont été formulées sous la partie « approche thématique horizontale » (voy. *supra*).

E. Administration des Douanes et Accises

Cette administration n'a pas fait l'objet de plaintes très relevantes durant l'exercice 2000. Nous retiendrons ici seulement un dossier. Lors de la mise en circulation d'une voiture privée, l'administration des Douanes et Accises a commis une erreur lors de l'enregistrement du numéro de châssis. Cette erreur s'est révélée seulement quatre ans plus tard lorsque le propriétaire s'est présenté à un contrôle technique. L'Administration des Douanes et Accises, corrigée, à charge du contribuable, sa faute de sorte que celui-ci puisse à nouveau se présenter auprès des services de contrôle technique.

¹⁰² CME, Rapport annuel 1999/1, pp. 72-73.

Lorsqu'il tenta de se faire indemniser des coûts de ce deuxième contrôle auprès de l'administration précitée, celle-ci le lui refusa au motif qu'une partie de sa responsabilité était engagée du fait que pendant quatre ans, il n'avait pas remarqué que le numéro de châssis figurant dans ses papiers de bord ne correspondait pas à celui de sa voiture. Après l'examen du dossier par le Collège des médiateurs fédéraux et une procédure de médiation relative à la prise en charge de l'entière responsabilité suite à une erreur matérielle, l'Administration des Douanes et Accises prit la totalité des coûts à sa charge.

3.7.1.4. Conclusions et recommandations

Au cours du présent exercice, le Collège des médiateurs fédéraux a adressé six recommandations officielles à l'administration et au ministre des Finances.

Deux de ces recommandations n'ont pas été abordées dans les pages qui précèdent. Il s'agit de recommandations en équité¹⁰³. Il ressort de l'examen des circonstances de fait du premier dossier que la confiance légitime placée par le contribuable dans l'administration ne fut pas honorée. La relation des faits démontre que l'information contenue dans une attestation délivrée par l'Administration des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement eut finalement moins d'effet sur le plan fiscal que ladite attestation ne le laissait supposer. Celle-ci ne fut délivrée qu'après une longue procédure, tout d'abord administrative, poursuivie ensuite devant les tribunaux. Finalement une attestation reconnaissant le degré d'invalidité de la fille du plaignant fut délivrée, rétroagissant en 1991. L'attestation en question mentionnait également que certains avantages fiscaux pouvaient être postulés. Sur le plan fiscal, cependant, l'administration ne pouvait donner effet à cette rétroactivité, ceci parce que la réglementation fiscale stricte (ou strictement interprétée...), ne le permettait pas.

Une seconde recommandation en équité fut adressée à l'administration suite à une procédure de recouvrement diligentée à l'encontre d'une plaignante pour des dettes d'impôts, enrôlées au nom de son ex-conjoint. Suite à diverses négligences commises au niveau de diverses entités administratives, seules demeurèrent quelques possibilités limitées de recouvrement. L'administration répondit à cette recommandation en indiquant que d'autres possibilités se-

¹⁰³ Voy. "Le contrôle de l'administration équitable", *Rapport annuel 2000*, p. 23.

raient exploitées pour obtenir le paiement des cotisations par le contribuable au nom duquel elles avaient été enrôlées.

Le Collège des médiateurs fédéraux a par ailleurs insisté sur le fait qu'il existe un déséquilibre manifeste entre la durée des délais de réclamation ouverts aux contribuables d'une part et les délais respectifs de trois et cinq ans (en cas de fraude) dont dispose l'administration fiscale pour rectifier une erreur en défaveur du Trésor (voy. *supra* «le principe de confiance légitime et le principe du juste équilibre»).

Enfin, les trois dernières recommandations ont trait à la taxe de circulation, l'une d'entre elles ayant donné lieu à la formulation d'une recommandation générale relative au paiement de la taxe de circulation par domiciliation bancaire¹⁰⁴. La possibilité de payer la taxe de circulation au moyen d'une domiciliation bancaire n'existe pas à l'heure actuelle. En dépit du fait que les barèmes de cette taxe sont adaptés au 1^{er} juillet de chaque année à l'indice des prix à la consommation, la possibilité de payer par domiciliation bancaire pourrait apporter une solution à la problématique des retards de paiement dus à la négligence ou à l'absence des contribuables. L'administration estime cependant pour sa part qu'indépendamment de la réception d'une invitation à payer, le contribuable doit effectuer le paiement spontanément. A cet égard, la gestion et la transmission de données entre l'Administration du Recouvrement et les services du Postchèque devraient intervenir de manière automatisée.

Le traitement des diverses plaintes concernant l'action des autorités fédérales fiscales a permis au Collège des médiateurs fédéraux de faire un certain nombre de constatations. La concertation grandissante entre le Collège des médiateurs fédéraux et les acteurs fiscaux, à savoir le ministre des Finances, le commissaire du gouvernement et les fonctionnaires dirigeants des administrations fiscales, constitue une excellente structure de communication dont nous nous réjouissons. L'administration fiscale devrait cependant davantage investir dans l'aboutissement de sa réorganisation avec une attention particulière pour la transparence et la communication. Aussi bien à l'intérieur de ses propres structures qu'à l'égard des contribuables, l'attention pour ces principes devrait être une constante.

¹⁰⁴ RG 00/4, CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 222.

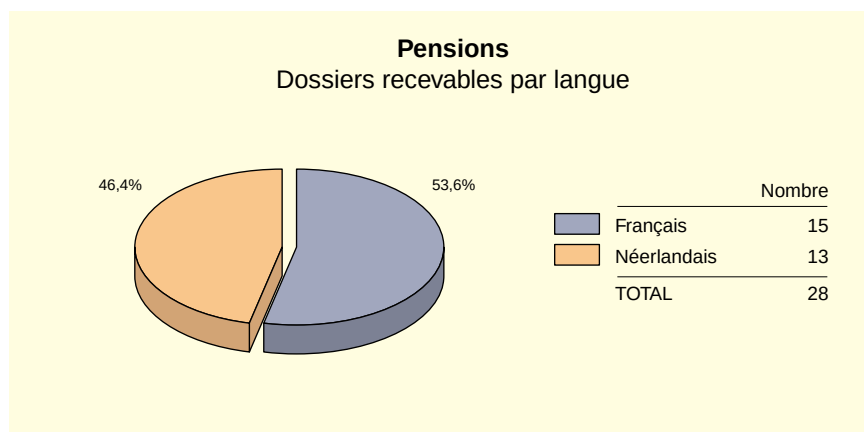
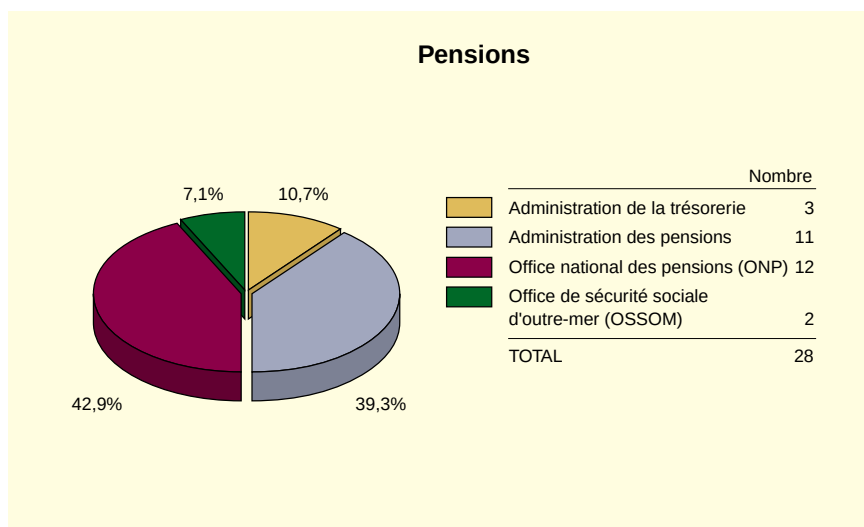
Il va de soi que la réforme de l'administration doit s'accompagner d'une indispensable réflexion dans ce sens. Seule pareille approche garantit l'acceptation de cette nouvelle culture par les fonctionnaires de l'administration fiscale. Ce processus de réflexion favorisera une meilleure compréhension de l'administration pour le contribuable ainsi qu'une meilleure communication à son égard.

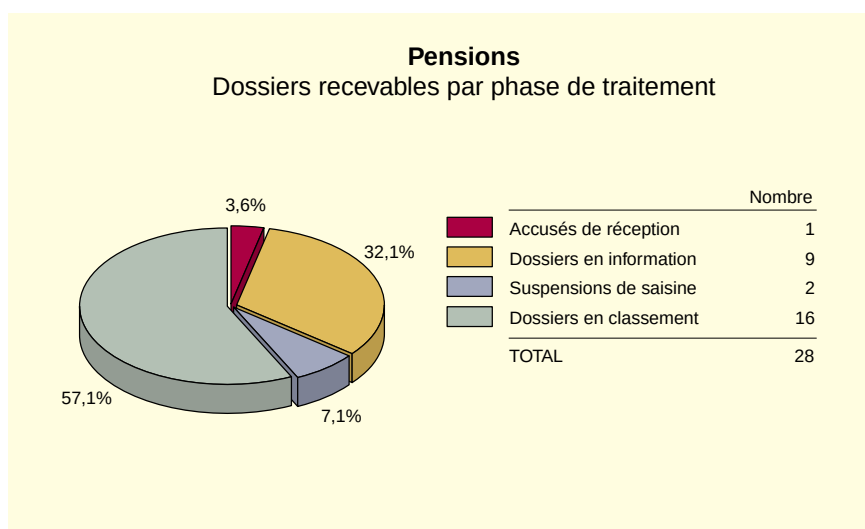
Enfin, le Collège a formulé une autre recommandation générale¹⁰⁵ plaidant pour une formation de l'ensemble du fonctionnaires fiscaux axée sur la communication et l'accueil du contribuable.

¹⁰⁵ RG 00/3, CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 222.

3.7.2. Les dossiers de pension traités par le Ministère des Finances

3.7.2.1. Données chiffrées





Evaluation des dossiers en classement	Nombre	Mal-administration	
Bonne administration	6	Application conforme des règles de droit	2
Mal-administration	6	Délai raisonnable	1
Application de l'équité	2	Gestion consciencieuse	1
Sans appréciation	2	Information active et passive	3
TOTAL	16	TOTAL	7

3.7.2.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Ministère des Finances compte deux administrations impliquées dans le traitement de dossiers de pensions du secteur public : l'Administration des Pensions et l'Administration de la Trésorerie. Depuis le 1^{er} juin 1999, le Service de médiation Pensions analyse les réclamations relatives aux pensions légales. Le Collège des médiateurs fédéraux a ainsi transmis les réclamations et demandes de médiation introduites dans le courant de l'exercice 2000 et ayant trait à cette matière au Service de médiation Pensions. Les plaintes traitées par le Collège durant l'exercice écoulé ont donc été introduites auprès du Collège avant le 1^{er} juin 1999 ou ont trait à des allocations qui ne sont pas à considérer comme des pensions (de retraite ou de survie) légales, telles les pensions de réparation par exemple.

3.7.2.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Administration des Pensions

Suivi des recommandations

A l'occasion de ses deux rapports annuels précédents, le Collège des médiateurs fédéraux avait formulé deux recommandations générales ayant trait à la matière des pensions du secteur public. La première concernait le blocage récurrent des dossiers d'enseignants mis à la pension¹⁰⁶ causant de longs délais de traitement des demandes de pension concernées. La Commission des Pétitions de la Chambre a estimé que l'attention des ministres compétents devrait être attirée, mais les choses sont restées en l'état. La seconde recommandation générale¹⁰⁷ suggérait qu'une initiative législative soit prise en vue de prévoir la possibilité, pour les pensionnés dont les droits à la pension ont été fixés par l'Administration des Pensions, de demander la renonciation au recouvrement d'un indu dans des cas dignes d'intérêt, cette possibilité existant déjà pour les pensionnés dont les droits ont été fixés par l'Office national des Pensions ou par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. La recommandation générale est toujours pendante.

L'Administration des Pensions et l'équité

Dans le dossier d'une veuve d'une personne bénéficiant d'un statut de reconnaissance nationale, le Collège des médiateurs fédéraux a formulé une recommandation en équité¹⁰⁸ à l'Administration des Pensions en vue d'accorder à la plaignante une rente de veuve de guerre. Nous renvoyons au texte sur le Service des Victimes de la guerre¹⁰⁹ pour ce qui est des éléments de fait de ce dossier. L'Administration des Pensions n'a pas réservé de suite favorable à la recommandation du Collège, estimant que celle-ci ne lui permettait pas de déroger à l'application stricte de la loi ; ce point de vue propre à l'administration fiscale est contesté par le

¹⁰⁶ RG 99/11, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 333.

¹⁰⁷ RG 99/17, CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 127.

¹⁰⁸ RO 00/10, CMF.

¹⁰⁹ CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 160.

Collège des médiateurs fédéraux qui en a saisi le Parlement¹¹⁰ (voy. la recommandation générale 97/12 qui a ultérieurement fait l'objet d'une proposition de loi¹¹¹).

L'Administration des Pensions et le délai raisonnable

Les membres du personnel enseignant en incapacité de travail en raison d'une maladie professionnelle ont droit à une rente payée par l'Administration des Pensions. Le Collège des médiateurs fédéraux a constaté que dans certains cas, le paiement de cette rente intervenait avec un retard important. Malgré la reconnaissance par le Fonds des maladies professionnelles de la maladie professionnelle dont souffrait le plaignant, l'accord de la Cour des comptes faisait défaut pour que l'Administration des Pensions puisse procéder au paiement effectif de la rente. D'après l'Administration des Pensions, la raison résidait dans le fait que le plaignant bénéficiait déjà d'une pension au moment de la reconnaissance de la maladie professionnelle. Il fut communiqué au Collège que la Cour des comptes, compte tenu de cette particularité, avait attendu jusqu'à cinq ans après la reconnaissance de la maladie professionnelle avant de donner son accord pour le paiement de la rente. Dans le traitement de ce dossier, l'Administration des Pensions n'a manifestement pas fourni d'efforts particuliers en vue d'obtenir l'accord de la Cour des comptes plus rapidement et a méconnu de manière patente le principe de diligence.

B. L'Administration de la Trésorerie

L'accessibilité des bases de données:

le Registre national

Malgré la possibilité pour les administrations d'obtenir, sous certaines conditions, des données via le Registre national, et ce sans nécessiter une quelconque intervention du citoyen, des problèmes de mise en œuvre existent dans certains cas, empêchant une introduction immédiate des informations dans la base de données du Registre national. Le Collège des médiateurs fédéraux rappelle la

¹¹⁰ Voy. « Le contrôle de l'administration équitable », CME, *Rapport annuel 2000*, p. 23.

¹¹¹ Proposition de loi (Maingain et Chastel) modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, n° 889/001 ; RG 97/12, CME, *Rapport annuel 1997*, p. 191.

recommandation qu'il a formulée à ce sujet¹¹². Ainsi les pensionné(e)s du secteur public qui ont droit à une partie de la pension de leur ex-conjoint(e) doivent remettre chaque mois un certificat de vie à l'Administration de la Trésorerie. En vue de décharger les citoyens de ces démarches, le Collège des médiateurs fédéraux est intervenu auprès de l'Administration de la Trésorerie et du Ministère de l'Intérieur. Les deux administrations ont convenu qu'à partir d'octobre 2000, les dates des décès seraient transmises à l'Administration de la Trésorerie au moyen de listes réalisées par les services de la population. Cela permettrait de faire connaître plus rapidement la date d'un décès lorsque celui-ci a eu lieu en dehors de la commune du domicile du défunt. Le Ministère de l'Intérieur a envoyé une circulaire à ce sujet aux communes.

Afin que l'Administration de la Trésorerie ait la certitude de disposer des données les plus récentes en matière de décès, une modification législative s'impose. Cette modification devrait attribuer la compétence à la commune où a lieu le décès d'introduction dans le Registre national de nouvelles données (en l'espèce, un décès). A l'heure actuelle, c'est la commune où le défunt est domicilié qui est seule compétente en la matière, ce qui peut retarder l'adaptation du Registre national à cette donnée et diminue la fiabilité du Registre aux yeux de l'organisme payeur. Le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu'il y avait lieu d'examiner plus avant cette proposition de modification de la législation. En attendant, le Ministère de l'Intérieur a mené une action de sensibilisation auprès des communes afin que les données du Registre national soient adaptées le plus rapidement possible suite à un décès.

le Cadastre des Pensions et la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS)

Dans une autre problématique, le Collège des médiateurs fédéraux a également rappelé sa recommandation générale en cette matière¹¹³. Le Service central des Dépenses fixes (SCDF) attendait que le pensionné réagisse à l'information (erronée) en matière de situation fiscale figurant sur sa fiche de pension avant d'éventuellement appliquer certaines réductions du précompte professionnel, en l'es-

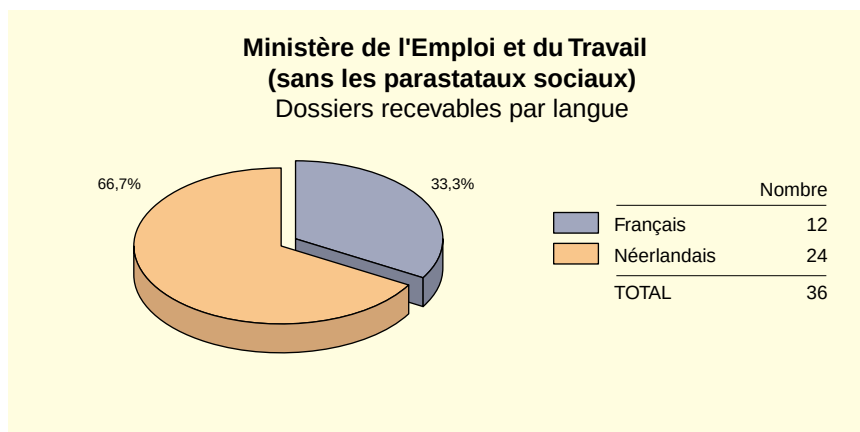
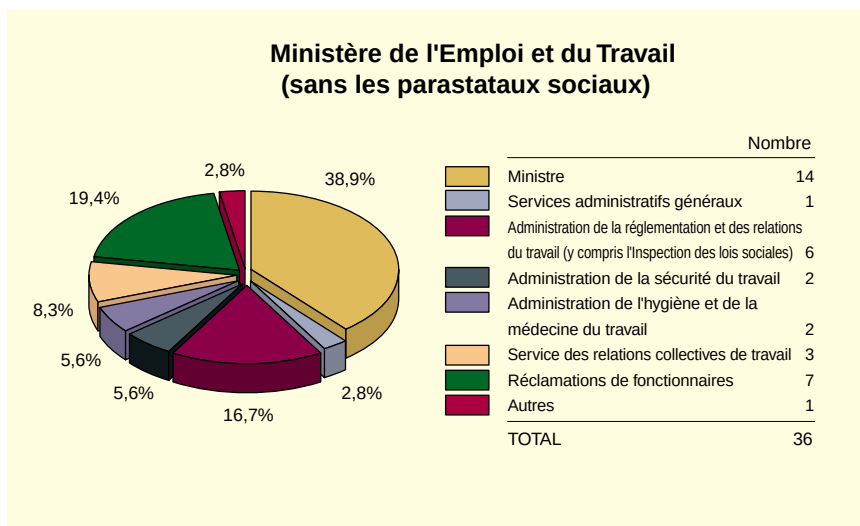
¹¹² RG 99/6, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 330, recommandation générale du Collège visant à empêcher que l'on ne fasse inutilement peser sur le citoyen l'obligation de produire des éléments lors du traitement de leur dossier alors que l'administration en dispose ou pourrait aisément disposer des moyens de se les procurer par elle-même.

¹¹³ Ibidem

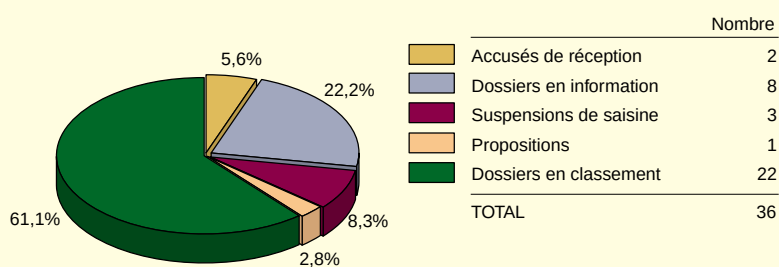
pèce lorsque le conjoint du pensionné a des revenus professionnels propres exclusivement constitués de pensions, rentes ou revenus y assimilés et ne dépassant pas un certain montant mensuel. L'examen du Collège des médiateurs fédéraux tendait à voir dans quelle mesure les principes de bonne administration n'exigeaient pas que l'administration applique automatiquement ces réductions du précompte professionnel, dans l'hypothèse où les moyens mis en place par la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et le Cadastre des pensions contenaient suffisamment d'informations pour ce faire. Fin 2000, deux constatations se sont imposées. Premièrement, une réforme du Cadastre des pensions s'est révélée nécessaire suite aux difficultés auxquelles étaient confrontés ses utilisateurs. Une nouvelle procédure a été élaborée et est en cours d'application. Deuxièmement, le Collège des médiateurs fédéraux n'a plus traité de nouvelles réclamations concernant le calcul du précompte professionnel par le SCDF et l'Office national des Pensions depuis le 1^{er} juin 1999, date d'entrée en fonction du Service de médiation Pensions rendu compétent en la matière. Dès lors, le Collège a terminé son examen de cette problématique en rappelant qu'il préconisait que l'administration mette elle-même à profit les renseignements dont elle dispose ou pourrait facilement disposer plutôt que d'exiger du citoyen qu'il les lui fournisse. Cette problématique a été reprise par l'ancienne commissaire du gouvernement chargée de la simplification administrative, mais les choses sont restées en l'état.

3.8. Ministère de l'Emploi et du Travail

3.8.1. Données chiffrées

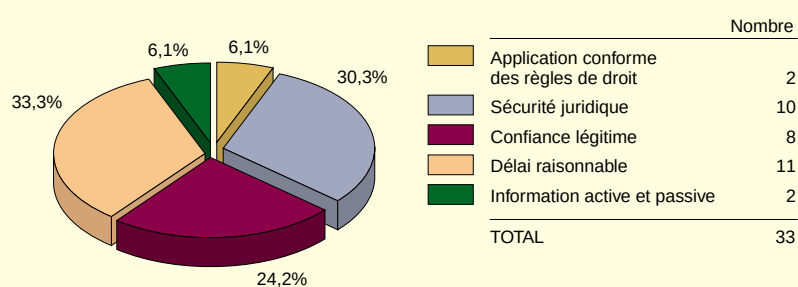


**Ministère de l'Emploi et du Travail
(sans les parastataux sociaux)**
Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	3
Mal-administration	15
Sans appréciation	4
TOTAL	22

**Ministère de l'Emploi et du Travail
(sans les parastataux sociaux)**
Mal-administration



3.8.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Dans le cadre d'un dossier concernant l'Office national de l'Emploi (voy. « Les parastataux sociaux », *infra*), une réunion de travail constructive a eu lieu avec un représentant de la ministre de l'Emploi.

3.8.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Suivi des recommandations

Pour ce qui est des deux recommandations officielles formulées en 1998 et concernant l'une le refus d'octroi d'allocations d'attente aux jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires dans un pays autre que la Belgique¹¹⁴ et l'autre, la condition de résidence en Belgique imposée aux prépensionnés¹¹⁵, nous renvoyons à la partie concernant l'Office national de l'Emploi¹¹⁶.

La collaboration entre administrations

Le Collège des médiateurs fédéraux a constaté qu'une collaboration non optimale entre plusieurs administrations menait à un retard dans le traitement des demandes.

En matière de prépensions du secteur des douanes¹¹⁷, le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) avait besoin de renseignements de la part du Service des relations collectives de travail (Ministère de l'Emploi et du Travail) concernant la qualification juridique des indemnités payées pour le compte du Ministère. Les deux administrations ne disposèrent des renseignements complets relatifs à leurs dossiers respectifs qu'après les interventions répétées du Collège des médiateurs fédéraux. Le plaignant a dû attendre une année entière avant d'être fixé quant à ses droits (et obligations).

¹¹⁴ RO 98/1, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 234.

¹¹⁵ RO 98/6, CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 235 et s.

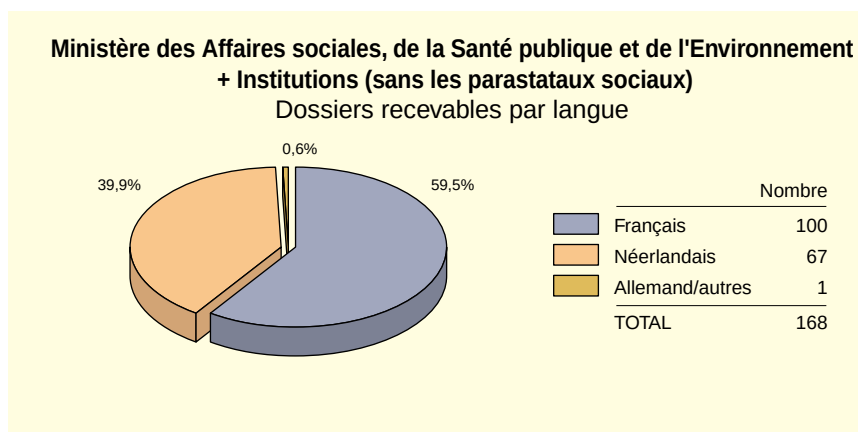
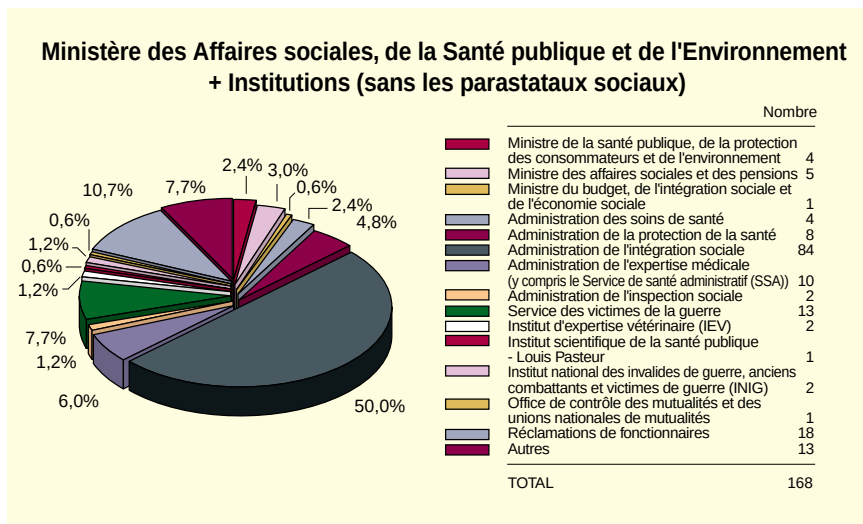
¹¹⁶ CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 189.

¹¹⁷ Suite à l'accord du gouvernement du 5 juin 1992, celui-ci a mis à disposition des moyens financiers pour les prépensionnés des secteurs des douanes et de l'expédition. Le paiement des indemnités est effectué par le FFE pour le compte du Ministère de l'Emploi et du Travail.

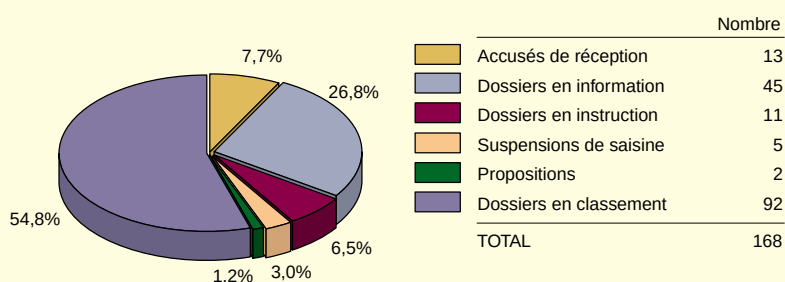
Au cours de l'exercice 2000, le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'un nombre réduit de plaintes relatives au fonctionnement de l'Inspection des lois sociales. Ces plaintes concernaient le manque d'information quant au suivi réservé à une réclamation introduite auprès de l'Inspection. Après intervention du Collège, les personnes concernées furent informées du résultat de leur plainte. Dans un unique dossier, il fut question de la problématique de la collaboration et de la communication entre différents services d'inspection (en l'espèce, l'Inspection des lois sociales et l'Inspection sociale). Le fait qu'une seule plainte ait été introduite à ce sujet peut signifier que les accords de coopération conclus entre les différents services d'inspection portent leurs fruits. En tout état de cause, le Collège est favorable à un fonctionnement coordonné et efficace des divers services d'inspection dans la mesure où cela bénéficie également de manière évidente au citoyen.

3.9. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

3.9.1. Données chiffrées

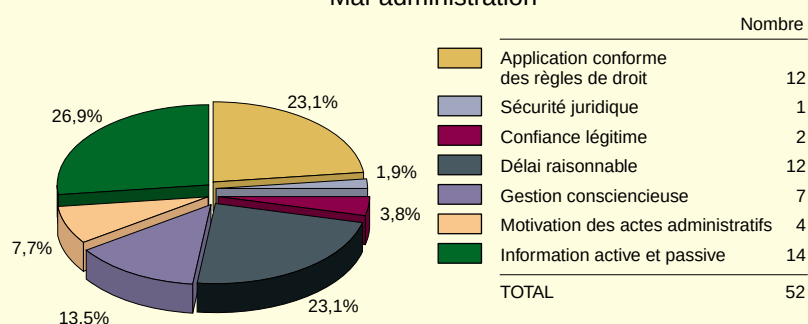


**Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement
+ Institutions (sans les parastataux sociaux)**
Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	31
Mal-administration	38
Application de l'équité	2
Sans appréciation	21
TOTAL	92

**Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement
+ Institutions (sans les parastataux sociaux)**
Mal-administration



3.9.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège des médiateurs fédéraux a constaté que certains plaignants étaient confrontés à des demandes qui ne furent pas traitées par l'administration dans un délai raisonnable. Les raisons invoquées par les différents services étaient pour la plupart liées au dossier. Certains de ces services font cependant face à un problème structurel de manque de personnel¹¹⁸ ou ont à traiter un grand afflux de dossiers suite à une modification des règles de procédure. En outre, la scission de compétences peut mener à un retard complémentaire.

Par ailleurs, en ce qui concerne les décisions prises dans des dossiers sur la base d'éléments médicaux, la reconnaissance d'une (in)aptitude physique a des conséquences importantes tant pour l'octroi d'allocations et/ou d'avantages que pour l'obtention d'une nomination statutaire, par exemple. En ce qui concerne le déroulement d'examen médicaux, certains plaignants ont fait état au Collège d'un manque d'égards envers les patients à l'occasion de ces examens. Dans d'autres cas, c'est la véracité de la décision médicale qui a été contestée.

3.9.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Le ministre de l'Intégration sociale

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'une plainte d'une dame handicapée qui, à la suite d'un accident vasculaire cérébral, a quitté son domicile pour un séjour définitif en maison de repos et de soins. Conformément à la réglementation en vigueur, l'Administration de l'Intégration sociale doit dans ce cas continuer à tenir compte des revenus de la personne avec laquelle la personne handicapée était établie en ménage, la séparation ne sortant juridiquement ses effets qu'au bout d'une année. Dans le cas présent, cela signifiait que le cohabitant devait subvenir avec sa modeste pension aux besoins de sa compagne alors que n'étant pas mariés, aucun devoir de secours n'existait entre eux. La raison d'être de cette disposition est, aux dires de l'administration, son origine fis-

¹¹⁸ RG 99/4, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 329, recommandation générale appelant à l'évaluation des besoins de certaines administrations en terme de personnel supplémentaire.

cale et le caractère fluctuant des relations de nombreuses personnes handicapées. Le Collège des médiateurs fédéraux prit contact avec le ministre de l'Intégration sociale afin de lui proposer une solution en équité pour les plaignants et de lui suggérer une modification de la réglementation pour tenir compte de cas exceptionnels comme celui-ci¹¹⁹. Le ministre a répondu au courrier du Collège un an plus tard, lorsque la situation des plaignants s'était résolue d'elle-même, une année s'étant écoulée depuis leur séparation. La réponse n'était en outre qu'une copie conforme de celle envoyée par l'administration un an plus tôt, rejetant déjà toute modification. Le Collège s'étonne d'un tel manque de collaboration et regrette que l'on n'ait pas fait preuve de plus de volonté de venir en aide aux plaignants qui vivaient une situation particulièrement injuste et difficile.

Le Collège des médiateurs fédéraux a également été saisi de plusieurs plaintes de demandeurs en régularisation à qui un CPAS avait refusé l'aide sociale conformément à une circulaire du ministre de l'Intégration sociale¹²⁰ stipulant que la demande de régularisation n'entraînait pas l'ouverture du droit à l'aide sociale durant la procédure. Conformément à l'article 57, §2, de la loi organique des CPAS¹²¹, un candidat-réfugié peut obtenir l'aide sociale tant qu'il n'est pas en séjour illégal sur le territoire, c'est-à-dire tant que sa demande d'asile n'a pas été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire ne lui a pas été notifié. Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage¹²², l'aide sociale est due aussi longtemps que l'étranger ne peut être éloigné du territoire, par exemple parce qu'il est gravement malade ou parce qu'il a introduit un recours devant le Conseil d'Etat. Une jurisprudence quasi unanime des juridictions du travail condamne dès lors les CPAS à intervenir en faveur des demandeurs en régularisation, étant donné que l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999¹²³ stipule que l'étranger ne peut être éloigné du territoire tant qu'une décision négative n'a pas été prise. Les juridictions du travail estiment par ailleurs que l'objectif de l'article 57, § 2 de la loi organique des CPAS -d'inciter les étrangers en séjour illégal à obtempérer à l'ordre de quitter le territoire- ne peut être invoqué à l'égard du candidat à la régu-

¹¹⁹ RO 00/13.

¹²⁰ Circulaire du 11 février 2000.

¹²¹ Loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, *M.B.*, 5 août 1976.

¹²² C.A., arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, *M.B.*, 29 avril 1998 (Ed. 2) ; C.A., arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999, *M.B.*, 24 novembre 1999.

¹²³ Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, *M.B.*, 10 janvier 2000.

larisation qui ne peut être éloigné. Le Collège des médiateurs fédéraux a suggéré au ministre de l'Intégration sociale de modifier sa position compte tenu de cette jurisprudence. Au moment de la rédaction du présent rapport annuel, le ministre n'avait pas encore fait connaître son point de vue au Collège qui ne manquera pas de suivre cette problématique. La Cour d'arbitrage est par ailleurs actuellement saisie de plusieurs questions préjudicielles à ce sujet posées par différents tribunaux du travail du pays¹²⁴.

B. L'Administration de l'Expertise médicale

La sécurité juridique

Le Collège des médiateurs fédéraux a constaté que la possibilité de reporter pendant cinq ans au maximum la décision définitive sur l'aptitude physique d'un fonctionnaire dans le cadre d'un examen d'admission par le Service de Santé administratif (SSA) peut entraîner le maintien d'une relation de travail précaire. Il ressort d'une plainte adressée au Collège que, malgré la confirmation par le SSA de ce que l'exercice des activités professionnelles du plaignant était certainement compatible avec son état de santé actuel, l'intéressé avait été à plusieurs reprises déclaré admissible « *sous réserve* ». A la question du Collège sur le caractère raisonnable de la succession de décisions médicales reconnaissant le plaignant admissible « *sous réserve* », il fut répondu que, conformément aux dispositions réglementaires, un examen avait lieu tous les six mois et qu'une décision définitive ne devait être prise qu'après un délai total de cinq ans. Le Collège des médiateurs fédéraux estime que, dans certains cas, cette réglementation mène inutilement à des situations dans lesquelles ni l'employeur ni l'employé n'ont de certitudes quant aux perspectives de l'emploi concerné. L'employé, qui en l'espèce a pu travailler plusieurs années en rencontrant les attentes de son employeur, peut malgré tout à l'issue du délai de cinq ans être confronté à une décision négative sur base uniquement de motifs médicaux (c'est-à-dire « *une possible évolution négative* » de sa condition), ce qui lui enlève toute possibilité de nomination.

¹²⁴ Voy. e.a. une question préjudicielle posée par le Tribunal du travail d'Anvers, M.B., 1er septembre 2000.

C. *L'Administration de la Protection de la santé*

Les délais raisonnables

Dans son rapport annuel précédent, le Collège des médiateurs fédéraux avait déjà attiré l'attention sur les longs délais nécessaires à l'Inspection de la pharmacie pour traiter les demandes d'ouverture ou de transfert de pharmacies ainsi que sur les conséquences de ces délais pour les personnes intéressées¹²⁵. Bien que plusieurs raisons puissent être à l'origine de pareil retard dans le traitement d'une telle demande d'ouverture ou de transfert, l'administration elle-même invoque principalement le manque de personnel qualifié. A ce sujet, le ministre a mentionné au Collège qu'il envisageait d'engager du personnel supplémentaire à l'Inspection de la pharmacie. A l'occasion de l'analyse de cette réclamation par le Collège, il est cependant apparu qu'outre le manque de personnel, d'autres éléments expliquaient ces retards. Si l'Inspection de la pharmacie prend en charge la préparation administrative des demandes, c'est la Commission d'implantation qui statue sur leur recevabilité. Cette Commission d'implantation composée de magistrats se réunissant de façon très irrégulière, l'administration ne peut donc communiquer aux demandeurs une date approximative de décision. Le Collège a suggéré que la Commission d'implantation communique à l'avenir au préalable à l'administration un calendrier reprenant les jours de séance et les demandes à traiter. Cette suggestion a été soumise par l'administration à la Commission d'implantation qui l'accepta et décida d'établir un calendrier semestriel.

D. *L'Administration de l'Intégration sociale*

La plupart des plaintes dont le Collège des médiateurs fédéraux est saisi au sujet de cette administration concernent la Direction d'Administration des Prestations aux Personnes handicapées. Le Collège des médiateurs fédéraux tient à cet égard à souligner la bonne collaboration qui a pu s'installer avec cette administration, qui a souvent fait preuve de la souplesse souhaitée. De nombreuses plaintes ont trait à la violation par l'administration de la Charte

¹²⁵ CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 89.

de l'assuré social. Nous tentons ici de respecter la chronologie des étapes traversées par les personnes handicapées lors de leur demande d'allocations.

Des personnes handicapées parfois mal informées

L'article 3 de la Charte de l'assuré social énonce un devoir général d'information à charge de toute institution de sécurité sociale tenue de fournir endéans les 45 jours calendrier à l'assuré social qui en fait la demande écrite toute information utile concernant ses droits et obligations et de lui communiquer d'initiative tout complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits. L'information doit être claire, complète, précise et gratuite. Force est de constater que cette obligation – légale – n'est pas toujours respectée. Ainsi, l'Administration de l'Intégration sociale ne répond pas toujours aux courriers lui adressés par les particuliers ou y répond tardivement, comme l'a montré un dossier où une information erronée de la part de l'administration avait fait perdre un mois d'allocation à la personne concernée. Sur proposition du Collège, l'administration a cependant accepté de faire rétroagir le droit à l'allocation d'un mois. L'information à donner d'initiative aux personnes handicapées laisse également parfois à désirer. Ainsi, le Collège des médiateurs fédéraux a suggéré à l'Administration de l'Intégration sociale d'améliorer les renseignements concernant les conséquences d'une séparation ou d'une cohabitation. L'administration a marqué son accord sur la proposition mais doit encore faire parvenir au Collège la nouvelle version des explications accompagnant toute décision de l'administration.

Gestion du courrier entrant

Dans un certain nombre de dossiers, le plaignant prétendait avoir envoyé – parfois à plusieurs reprises – un courrier ou un document que l'Administration de l'Intégration sociale disait ne jamais avoir reçu. Dans la plupart des cas, le Collège n'a pas été en mesure de vérifier les allégations des plaignants, hormis dans un dossier où la plaignante, lasse d'attendre une réponse à sa demande de connaître la procédure d'introduction d'une demande d'allocation, avait envoyé son courrier par recommandé. Dans ce dossier précis, l'Administration de l'Intégration sociale a immédiatement accepté de considérer le recommandé comme acte d'introduction de la demande d'allocation : le Collège ne peut que saluer cette décision,

tout en souhaitant qu'à l'avenir un soin tout particulier soit apporté à la gestion du courrier afin d'éviter des désagréments inutiles aux personnes handicapées. Nous rappelons à cet égard notre recommandation générale qui plaide en faveur de la délivrance aux administrés d'un accusé de réception des documents qu'ils font parvenir à l'administration¹²⁶.

Le délai de décision

Le Collège des médiateurs fédéraux doit constater que le délai d'examen des demandes d'allocations, qui est de 180 jours ouvrables en vertu de la loi, n'est pas toujours respecté, ce que l'administration justifie essentiellement par un manque de personnel. Le Collège espère que le personnel supplémentaire engagé récemment contribuera à raccourcir les délais de traitement des demandes d'allocations. Il insiste également sur le droit des personnes handicapées à obtenir des intérêts de retard lorsque le non-respect du délai de décision est dû à l'Administration de l'Intégration sociale ou à une autre institution de sécurité sociale. Nous continuerons à suivre cette problématique.

La motivation des décisions

Les décisions d'octroi ou de refus des allocations ne sont pas toujours motivées de façon claire et compréhensible. Une feuille de calcul jointe aux décisions est censée expliquer la façon dont les revenus sont pris en compte pour le calcul de l'allocation. Force est de constater que ces feuilles de calcul sont mal adaptées au public et qu'elles ne respectent donc pas le prescrit de la Charte de l'assuré social. Interrogée à cet égard, l'Administration de l'Intégration sociale nous a indiqué que le système informatique était en cours de réforme et que les feuilles de calcul seraient elles aussi modifiées. Le Collège des médiateurs fédéraux n'a pas encore pris connaissance des nouvelles feuilles de calcul mais continuera ici aussi à suivre cette problématique.

Révision des décisions pour erreur de fait ou de droit

L'article 17 de la Charte de l'assuré social oblige les institutions de sécurité sociale à procéder à la révision d'une décision lorsqu'une erreur consistant en une appréciation incorrecte des faits ou en une

¹²⁶ RG 98/2, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 268.

application inexacte de la législation est constatée. La révision a un effet rétroactif, à moins que la révision ne soit défavorable à l'assuré social (de bonne foi). Le Collège des médiateurs fédéraux a ainsi pu obtenir la révision de deux dossiers où l'erreur était manifeste. Il tient néanmoins à souligner que, conformément à la Charte de l'assuré social, la révision aurait dû se faire d'office, dès l'instant où l'erreur a été constatée.

L'allocation du mois du décès

La réglementation en matière d'allocations pour personnes handicapées prévoit qu'en cas de décès, les allocations échues et *non payées* sont versées d'office au conjoint ou, à défaut, à l'une des personnes désignées par la réglementation. Les allocations échues et *payées* ne sont pas récupérées sauf si elles sont payées après la date du décès. Aussi, les allocations étant payées le 25 du mois, une personne décédée le 24 n'a pas droit à ses allocations contrairement à celle décédée le 26. Le Collège des médiateurs fédéraux a plaidé auprès du ministre de l'Intégration sociale pour un paiement proportionnel jusqu'à la date du décès. Le ministre a estimé ce changement difficile à opérer, mais a néanmoins proposé une solution analogue à celle adoptée par l'ONP qui met sur pied d'égalité les personnes payées par assignation postale et celles payées par virement¹²⁷. La date d'émission, et non plus celle de la réception de l'assignation postale, sera désormais celle qui déterminera la date du paiement. Le Collège se réjouit de cette modification à venir mais regrette que la problématique ne soit pas pour autant résolue étant donné qu'il subsiste une différence importante selon que la personne handicapée décède le 24 ou le 26 du mois.

La séparation des personnes handicapées

Cette problématique a été évoquée dans la partie consacrée au ministre de l'Intégration sociale¹²⁸.

Le service attestations : délais de traitement ...

Ce service est chargé de délivrer les cartes de stationnement ainsi que les attestations pour l'obtention des avantages sociaux et fiscaux. Le Collège a été saisi de plusieurs plaintes relatives aux dé-

¹²⁷ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 300-301.

¹²⁸ CME, *Rapport annuel 2000*, p. 153.

lais de traitement des demandes. L'administration a indiqué qu'un manque de personnel et l'afflux de demandes des cartes « *modèle européen* » avaient entraîné un retard de plusieurs mois. Fin 2000, nous avons été informés de ce qu'une demande d'élargissement du cadre du personnel avait été introduite auprès du ministre de l'Intégration sociale et que, dans l'attente d'une réponse, un agent d'un autre service avait été appelé en renfort. Le Collège se réjouit de cette réaction spontanée de l'administration qui devrait contribuer à une résorption rapide du retard accumulé.

... décisions en équité...

Ce même service a également répondu favorablement à une recommandation en équité du Collège¹²⁹, intervenue en faveur d'une personne qui ne répondait pas aux conditions médicales pour obtenir la carte de stationnement, bien qu'elle soit contrainte pour raison médicale à avoir en permanence une bouteille d'oxygène pesant 27 kilos à portée de main. Devant ce cas exceptionnel, l'administration a décidé de lui délivrer ladite carte, tout en concédant que la réglementation actuelle ne permettait pas de répondre au critère de mobilité réduite retenu par une recommandation du Conseil de l'Union Européenne. En effet, certaines personnes ont actuellement droit à la carte de stationnement bien qu'elles n'aient pas à proprement parler de problème de mobilité. L'administration estime donc qu'une modification de la réglementation s'impose mais que celle-ci ne pourra se faire qu'en collaboration avec les différents départements concernés, le département compétent en la matière étant le Ministère des Communications. Elle devra en outre s'accompagner d'un renforcement du cadre médical du Ministère des Affaires sociales afin de rendre le système plus crédible. Aucun accord officiel n'a encore été donné quant aux contrôles médicaux, mais lors des récentes discussions budgétaires, la décision a été prise d'autoriser l'ouverture de crédits budgétaires pour des expertises portant spécifiquement sur la délivrance des cartes de stationnement. Une concertation va donc avoir lieu au sein de l'Administration de l'Intégration sociale afin de décider comment ces examens seront réellement organisés en pratique.

... et compétence des juridictions du travail

Une autre problématique concerne la compétence des juridictions du travail en matière d'attestations. En effet, il n'existait jusqu'à présent qu'un recours gracieux interne lorsqu'une personne han-

¹²⁹ CMF RO 00/7.

dicapée contestait le taux d'incapacité que lui octroyait le médecin de l'Administration de l'Intégration sociale. Cependant, un arrêt de la Cour de cassation du 31 mai 1999¹³⁰ a qualifié la reconnaissance de l'invalidité de droit subjectif, consacrant de ce fait la compétence du Tribunal de première instance. Le Collège des médiateurs fédéraux s'est alors prononcé en faveur d'une compétence des juridictions du travail, devant lesquelles la procédure est gratuite et qui ont en outre une grande expérience de ce genre de litiges. L'Administration de l'Intégration sociale, partageant cet avis, a proposé au ministre de l'Intégration sociale de soumettre à son collègue, le ministre de la Justice, une proposition de modification du Code judiciaire en ce sens. Le Collège des médiateurs fédéraux ne manquera pas de suivre ce dossier dont l'issue devrait renforcer les droits des personnes handicapées.

E. Le Service des Victimes de la guerre

Le délai raisonnable

Dans nos précédents rapports annuels, nous avons attiré l'attention sur les problèmes rencontrés par le Service des Victimes de la guerre¹³¹. Suite à la réouverture des délais d'introduction des demandes d'obtention de statuts de reconnaissance nationale, ce service fut submergé de telles demandes. Un énorme arriéré naquit au niveau du traitement des demandes. En 2000 comme lors des années précédentes, le Collège fut saisi de certaines plaintes concernant la durée de traitement des demandes. A titre d'exemple, un homme introduisit en date du 1^{er} avril 1996 une demande de reconnaissance comme réfractaire au travail. Un an plus tard, l'intéressé demanda au Service des Victimes de la guerre quand il pouvait s'attendre à une réponse. Le Service lui répondit qu'il devait faire preuve de patience, dès lors que les demandes étaient traitées chronologiquement et qu'à ce moment-là on en était à traiter les demandes introduites en août 1995. En décembre 2000, le plaignant saisit le Collège des médiateurs fédéraux car il n'avait toujours pas reçu de décision. Le même mois, le Service des Victimes de la guerre avisa le Collège qu'au moins quinze mois seraient encore nécessaires avant que sa demande ne puisse être traitée. Compte tenu de l'âge par définition avancé des demandeurs, il importe grandement de traiter les dossiers le plus rapidement possible. Les

¹³⁰ Cass., 31 mai 1999, *Pas.*, 1999, I, p. 319.

¹³¹ CME, *Rapport annuel 1999*, p. 232; CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91.

personnes concernées attachent beaucoup d'importance à l'octroi d'un statut de reconnaissance nationale, que cet octroi ait des répercussions financières ou non.

Par le passé, rencontrant une recommandation générale du Collège¹³², le ministre compétent pour les victimes de la guerre avait pris des mesures en vue de diminuer l'arriéré structurel. La procédure d'octroi fut assouplie pour les dossiers simples au moyen d'une délégation du pouvoir de décision à certains fonctionnaires du Service des Victimes de la guerre. En outre, l'effectif du personnel a été augmenté¹³³. Néanmoins, ces mesures se sont avérées insuffisantes pour résorber rapidement l'arriéré. En réponse à des questions parlementaires posées en l'an 2000¹³⁴, le ministre de la Défense a indiqué qu'il était conscient du problème et que du personnel contractuel supplémentaire serait engagé. Jusqu'à présent, aucune initiative n'a toutefois été prise pour améliorer sensiblement le fonctionnement de ce service. Le Collège des médiateurs fédéraux déplore que peu d'efforts soient consentis en vue de solutionner ce problème lancinant depuis des années et qui concerne de nombreux citoyens (plus de dix mille demandes furent introduites). Les réclamations au sujet du long délai de traitement des demandes sont incontestablement fondées. Le Collège des médiateurs fédéraux continuera à suivre cette problématique.

Le Service des Victimes de la guerre et l'équité

Dans la partie du présent rapport annuel consacrée à l'Administration des Pensions (voy. *supra*)¹³⁵, il a déjà été fait mention d'un dossier dans lequel une recommandation en équité a été formulée par le Collège des médiateurs fédéraux.

La veuve d'une personne reconnue déportée et réfractaire au travail pendant la guerre avait demandé au Service des Victimes de la

¹³² RG 97/16, CME, *Rapport annuel 1997*, p. 193.

¹³³ Voy. aussi RG 99/4, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 329, recommandation générale par laquelle le Collège invite à ce que soit procédé à l'évaluation des besoins de certaines administrations en terme de personnel supplémentaire.

¹³⁴ *Ann. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 625 du 14 décembre 1999 (Hendrickx) – « L'arriéré dans le traitement des dossiers relatifs aux réfractaires et aux déportés », p. 26 ; *Ann. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 1149 du 21 mars 2000 (Hendrickx) – « L'arriéré dans le traitement des dossiers des réfractaires au travail obligatoire et des déportés », p. 6 ; *Q.R.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 74 du 25 mai 2000 (Leterme) – « Institut des victimes de guerre – Demandes de reconnaissance comme déporté ou réfractaire – Pléthore de dossiers non traités », p. 4473.

¹³⁵ CME, *Rapport annuel 2000*, p. 142.

guerre et à l'Administration des Pensions de lui octroyer une rente de veuve. La rente est calculée en fonction du nombre de périodes pour lesquelles le statut de reconnaissance nationale a été accordé. Le Service des Victimes de la guerre était également saisi d'une demande de la veuve de *réversion* de la pension d'invalidité de son mari. Une condition commune pour l'octroi de ces avantages était d'apporter la preuve d'un mariage d'une durée minimale de dix ans avec la personne ouvrant le droit aux avantages. Or, cela n'était pas le cas de la plaignante dont le mari était décédé après environ 9 ans et demi de mariage. Ses demandes de rente de veuve avaient dès lors été rejetées. La plaignante avait ensuite argué du fait que les administrations prenaient en compte uniquement la durée de son remariage (environ 9 années et demie) alors que la durée de son premier mariage avec la même personne (environ 22 années) n'était pas prise en compte. Cette position des administrations se basait sur le fait que le premier mariage dissout par divorce n'ouvre pas de droits à une rente, point de vue confirmé par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Compte tenu de la situation exceptionnelle de la plaignante – et même unique, ainsi que l'a confirmé l'administration elle-même –, à savoir son remariage avec la même personne, ainsi que de la durée totale de leurs mariages – plus de 33 ans –, le Collège des médiateurs fédéraux a recommandé au Service des Victimes de la guerre¹³⁶ et à l'Administration des Pensions sur base de l'équité d'accorder la rente de veuve de guerre à la plaignante. Le service a répondu favorablement à la recommandation du Collège et la plaignante a entre-temps perçu le montant de la rente. En outre, les conclusions du commissaire de l'Etat présentées devant la Commission civile d'Invalidité, qui doit se prononcer sur l'octroi de la pension, ont été modifiées dans le sens de la recommandation du Collège. Dans ce dossier où la loi avait été correctement appliquée par les administrations, mais où le sentiment naturel de justice humaine semblait heurté, le Collège des médiateurs fédéraux se réjouit de l'octroi de la pension et de la rente par le Service des Victimes de la guerre à cette veuve dont la famille ainsi que celle de son mari avaient fortement souffert durant la guerre.

L'Administration des Pensions, quant à elle, a estimé que la recommandation en équité du Collège des médiateurs fédéraux ne permettait pas de déroger à l'application stricte de la loi. Ceci montre combien le même citoyen peut être traité totalement différemment par deux administrations : ceci s'explique une fois de plus par le

¹³⁶ CME, RO 00/9.

refus systématique de l'Administration des Pensions – comme toutes les autres directions du Ministère des Finances – d'accepter les recommandations en équité du médiateur parlementaire, précisément là où d'autres administrations fédérales y donnent suite¹³⁷....

F. L'Institut d'expertise vétérinaire

Les droits de la défense

Dans le cadre du traitement d'un dossier détaillé dans le Rapport annuel 1999¹³⁸, le Collège des médiateurs fédéraux a attiré l'attention de la ministre de la Santé publique, de l'Environnement et de la Protection du Consommateur sur la problématique du droit des éleveurs de bovins de faire vérifier la concordance entre la carcasse de l'animal abattu et l'échantillon de laboratoire ayant servi à une analyse défavorable, par exemple au moyen d'une analyse génétique. La ministre a indiqué que les experts de l'Institut avaient reçu des instructions pour accepter toute demande introduite à cette fin, en temps utile, pour autant que cette demande se situe dans le cadre d'une procédure judiciaire, par exemple sous forme d'une ordonnance du juge des référés. Le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture a précisé que les instructions de l'Institut en étaient encore au stade de projet et qu'il existait également un projet d'arrêté royal en vue de préciser la procédure à suivre par les responsables de bovins dans le cadre du projet de pilothèque, soit le prélèvement et la centralisation de poils des bovins nés qui permettraient une analyse génétique. Les projets d'arrêté royal et de circulaire doivent être coordonnés en ayant égard aux compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire en matière de contrôle et de traçabilité des animaux et de leurs produits. Le Collège des médiateurs fédéraux a demandé à la ministre de la Santé publique d'autoriser également dans ses instructions administratives toute demande d'analyse génétique formulée par le Collège dans le cadre du processus (non juridictionnel) de mé-

¹³⁷ A cet égard, voy. « Le contrôle de l'administration équitable », CME, *Rapport annuel 2000*, p. 23 ; voy. aussi le chapitre consacré à l'équité en ce qui concerne le Ministère des Finances, p. 138 ; voy. enfin la RG 97/12, CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 14-21, recommandation visant précisément à prendre une initiative législative pour inscrire le principe de la recommandation en équité dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux pour éviter cette divergence de vue fondamentale entre le Ministère des Finances et les autres administrations fédérales face au recours par le médiateur fédéral à l'équité.

¹³⁸ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 232-234.

diation. Après cinq mois, le Collège n'a pas encore reçu de réponse à sa demande – hormis un accusé de réception.

G. L'Ordre des médecins

Manque de transparence vis-à-vis du plaignant

Lors de la discussion du Rapport annuel 1999 devant la Commission des Pétitions, celle-ci a décidé de transmettre la recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux concernant le manque de transparence de l'Ordre des médecins¹³⁹ à la Commission de la Santé publique afin qu'elle y soit jointe à la discussion des propositions relatives aux droits du patient et au code de déontologie médicale. La Commission de la Santé publique ne s'est cependant toujours pas penchée sur cette recommandation générale que le Collège avait formulée après le refus de l'Ordre des médecins de communiquer aux parents d'une petite fille décédée suite à une erreur médicale le résultat de la procédure disciplinaire qu'ils avaient intentée contre le médecin fautif, invoquant à la base de ce refus une interprétation trop extensive du secret professionnel.

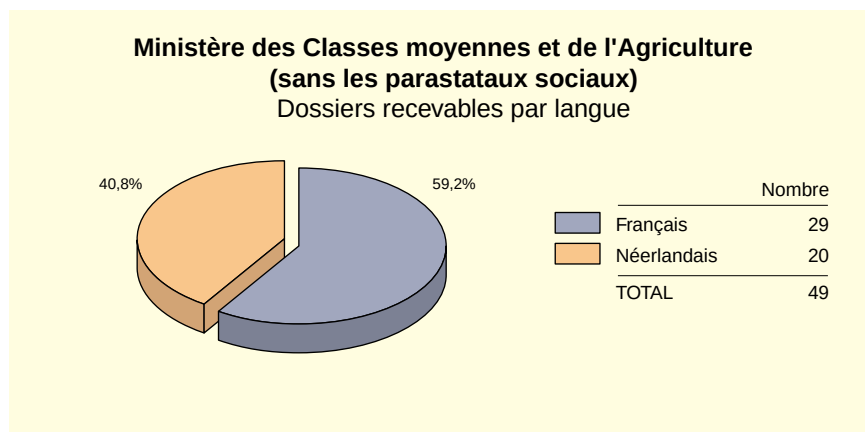
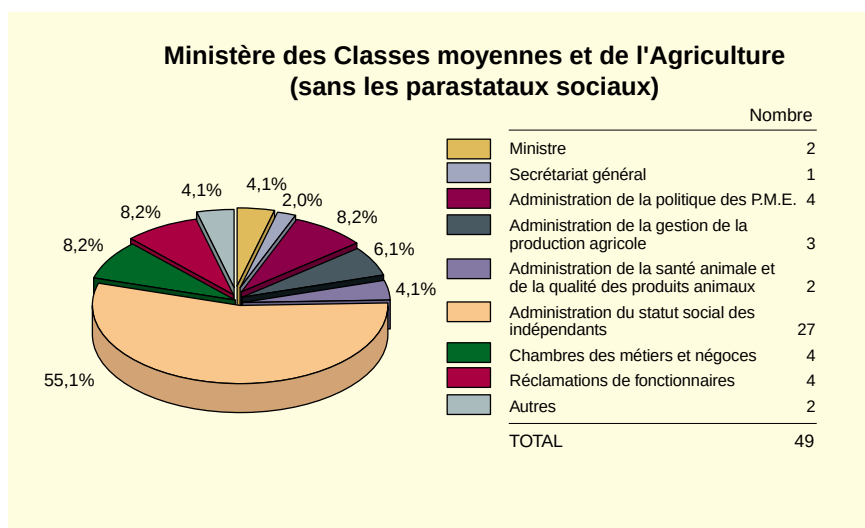
Manque de transparence vis-à-vis des médecins

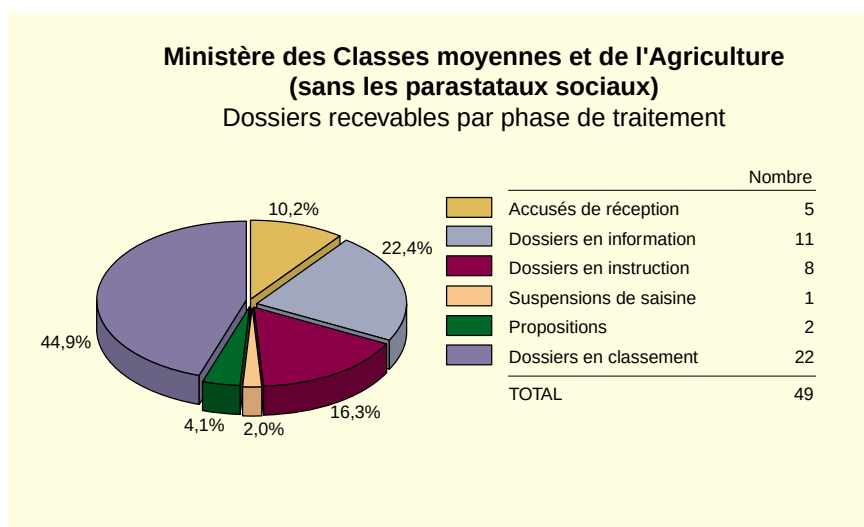
Dans un autre dossier clôturé en 2000, l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux a eu pour résultat un meilleur respect du principe de l'information passive. Un médecin avait en effet été convoqué au Conseil provincial suite à une demande d'information adressée à l'Ordre des médecins au sujet de la non-rémunération d'un stage qu'il avait effectué. La réponse à sa question avait été donnée oralement lors de son entretien au Bureau provincial, mais le plaignant s'attendait à ce qu'elle soit confirmée par écrit. Suite à une proposition en ce sens du Collège des médiateurs fédéraux, le plaignant a d'une part obtenu une réponse écrite à sa question. Le Conseil provincial s'est d'autre part engagé à adresser dorénavant une lettre reprenant l'essentiel de ce type d'entretien à toute personne convoquée devant lui qui en ferait la demande.

¹³⁹ RG 99/13, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 234.

3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture

3.10.1. Données chiffrées





Evaluation des dossiers en classement	Nombre	Mal-administration	
Bonne administration	12	Sécurité juridique	2
Mal-administration	7	Confiance légitime	1
Sans appréciation	3	Délai raisonnable	4
		Motivation des actes administratifs	1
		Information active et passive	2
TOTAL	22	TOTAL	10

Nous évoquerons également dans cette partie du rapport annuel, par souci de cohérence, les plaintes adressées à l'encontre de l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) et des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Notre Office a examiné, pendant l'année 2000, 14 plaintes à l'encontre de l'INASTI, 2 à l'encontre de la Caisse nationale auxiliaire et 23 à l'encontre des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

3.10.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a pas été saisi en 2000 de réclamations ou demandes de médiation soulevant des problèmes particuliers en ce qui concerne le volet Agriculture de ce ministère.

Nous avons par contre annoncé dans notre rapport annuel précédent, en ce qui concerne le volet Classes moyennes de ce ministère,

de nouveaux développements au cours de l'année 2000 quant à la motivation des décisions de la Commission des dispenses de cotisations. En 1999, le Collège des médiateurs fédéraux avait recommandé¹⁴⁰ la constitution d'une commission *ad hoc* destinée à suivre l'exécution de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, et notamment les décisions de la Commission des dispenses de cotisations. L'Administration du Statut social des Indépendants a elle-même mis en place un groupe de travail chargé de rédiger des formules de motivation susceptibles de répondre aux exigences légales et qui n'aggravent pas de manière inconsidérée la charge de travail de l'administration. Ces travaux sont maintenant achevés et ils ont débouché sur la rédaction d'un document qui est actuellement discuté au sein du cabinet du ministre de tutelle. Le Collège attend le résultat de ces discussions et espère que l'élaboration de ce document permettra de rencontrer la recommandation générale¹⁴¹ par laquelle le Collège plaide pour une plus grande transparence des décisions de l'administration.

Les contacts avec l'Administration du Statut social des Indépendants sont toujours aisés. Le Collège reçoit dans chaque dossier une réponse complète et adéquate aux questions qu'il pose. Les caisses d'assurances sociales répondent également rapidement aux demandes d'information du Collège portant sur la situation des plaignants. Le traitement de dossiers a nécessité l'établissement de nombreux contacts avec cet organisme. Ceux-ci se sont déroulés de manière souple bien que, quant au fond, le reproche a été adressé à l'INASTI d'appliquer la réglementation de façon beaucoup trop rigide dans certains dossiers. Dans d'autres dossiers, nous avons par contre constaté que l'INASTI renonçait sans intervention du Collège au paiement de majorations lorsque la situation l'autorisait.

Enfin, il faut signaler que deux réclamations émanant d'agents d'une Chambre provinciale des métiers et négoce sont analysées dans la partie consacrée aux plaintes de fonctionnaires (voy. *infra*, II.6.).

3.10.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. L'indépendant et les cotisations de sécurité sociale

a. La responsabilité des caisses d'assurances sociales

Il est clairement apparu lors de l'examen par le Collège de réclamations et demandes de médiation relatives à cette matière que,

¹⁴⁰ RG 99/2, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 328.

¹⁴¹ RG 97/7, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 122.

dans de nombreux cas, aucune difficulté ne serait survenue si l'indépendant avait préalablement reçu des informations suffisantes au sujet de la réglementation applicable. Là réside une mission importante des caisses d'assurances sociales auxquelles l'indépendant est tenu de s'affilier et auxquelles il paie en outre une prime de gestion de son dossier. Il est essentiel que les caisses d'assurances sociales assument leurs responsabilités en ce qui concerne la diffusion de ces informations car l'indépendant ne peut devenir la victime d'une information préalable lacunaire.

La réglementation du statut social des travailleurs indépendants prévoit, dans des cas bien précis, un certain nombre de sanctions à l'encontre des caisses d'assurances sociales. Celles-ci sont prévues à l'article 20 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants ainsi qu'aux articles 60, 60bis, 60ter et 60quater de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 précité (RGSS). La sanction consiste en un paiement en argent fait par la caisse d'assurances sociales au « système », et plus spécialement à un fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants. Cette somme doit être payée au moyen de la recette issue du pourcentage des cotisations destiné à couvrir les frais d'administration (« frais de gestion ») des caisses. La réglementation ne prévoit cependant pas la possibilité de rectifier en faveur de l'indépendant la faute ou l'acte de mal-administration commis par une caisse d'assurances sociales. L'article 60 du RGSS prescrit que lorsque des cotisations n'ont pu être recouvrées à temps pour cause de prescription, suite à la négligence de la caisse d'assurances sociales, cette dernière peut en être déclarée responsable. Les sommes en cause sont alors imputées sur le produit des cotisations destinées à couvrir les frais de gestion de la caisse concernée. Les dispositions de l'article 60 ne trouvent pas à s'appliquer lorsque le paiement des cotisations peut encore être exigé et que la prescription n'est pas acquise. Dans ce cas, il appartient à l'indépendant lui-même de payer ses cotisations. Le problème suivant peut cependant surgir : lorsqu'un indépendant reçoit en une fois le décompte de ses cotisations sociales relatives à plusieurs années, il ne peut en principe demander une dispense devant la Commission des dispenses de cotisations pour les cotisations relatives à des trimestres allant au-delà d'une année. Le Collège approfondira cette problématique durant l'exercice 2001.

Il paraît logique que l'indépendant paie lui-même les cotisations non encore prescrites si l'on considère qu'un indépendant, ayant exercé une activité professionnelle indépendante, est tenu de payer

ses cotisations de sécurité sociale, même s'il n'est informé que tardivement de l'existence de cette obligation de paiement. La situation est moins évidente lorsqu'un indépendant à titre complémentaire s'informe initialement auprès de sa caisse d'assurances sociales, en l'occurrence la Caisse nationale auxiliaire, quant au montant des revenus qu'il peut percevoir sans être redevable de cotisations et qu'il apprend ultérieurement que la Caisse s'est trompée et qu'il est dès lors quand même redevable de cotisations. Dans le dossier dont nous avons été saisis, au moment où il est clairement apparu que l'intéressé était redevable de cotisations, il cessa immédiatement l'activité concernée. La prescription n'étant pas encore intervenue dans ce dossier, le plaignant a été tenu de payer ses cotisations, sans toutefois que les majorations pour cause de paiement tardif ne soient prises en compte. La responsabilité de la Caisse nationale auxiliaire dans ce dossier fut reconnue par toutes les parties concernées. La faute commise ne put cependant être rectifiée à l'égard du plaignant. Si ce dernier avait dès le départ su qu'il serait redevable de cotisations, il n'aurait jamais exercé l'activité complémentaire concernée. Lors de la clôture de ce dossier, l'INASTI accepta la proposition faite par le Collège sur la nécessité de promouvoir une approche plus axée sur les indépendants que sur le contenu des dispositions légales. Il rédigea dans ce sens une note à l'attention des chefs de service et de direction à cet égard. En illustrant ainsi l'évolution intervenue dans la culture administrative, l'INASTI veut éviter que des problèmes identiques ne surgissent à l'avenir.

L'examen d'un autre dossier a également débouché sur le constat d'une mal-administration dans le chef d'une Caisse d'assurances sociales. Après avoir reçu le 1er septembre 1998 le décompte de ses charges sociales relatives aux quatre trimestres de l'année 1996 et aux deux premiers trimestres de l'année 1997, le plaignant apprend par son comptable que, conformément aux dernières instructions émanant de l'INASTI, la possibilité existerait de calculer ce décompte sur base des revenus de l'année 1995. Avant de procéder au paiement de ses cotisations, le plaignant se renseigna quant à cette possibilité auprès de sa caisse d'assurances sociales, et ce par courrier du 25 septembre 1998, soit bien avant la fin du trimestre au cours duquel les cotisations étaient dues. Fin janvier 1999, il n'avait toujours pas reçu de réponse de la part de sa caisse et ignorait donc s'il pouvait ou non bénéficier dudit régime. Sa caisse lui transmit par contre un rappel concernant les cotisations impayées, augmentées même des majorations trimestrielles et des intérêts annuels. L'INASTI refusa dans un premier temps de renoncer au paiement des majorations pour paiement tardif, malgré les demandes répé-

tées de la caisse d'assurances sociales. Le plaignant sollicita l'intervention du Collège, considérant qu'il n'avait pas à payer les majorations étant donné que le paiement tardif de ses cotisations provenait du fait qu'il attendait toujours une réponse de sa caisse d'assurances sociales. Si cette dernière avait répondu avant fin 1998 à sa demande d'informations et lui avait signalé qu'il n'était pas possible de calculer ce décompte sur base des revenus de l'année 1995, il aurait payé ses cotisations à temps et aucune majoration n'aurait été mise à sa charge.

Lors de l'examen de cette réclamation, il est apparu que le principe de confiance légitime, le principe du délai raisonnable ainsi que celui de l'information active et passive n'avaient pas été respectés par la caisse d'assurances sociales. On peut en outre constater que même la loi instaurant la Charte de l'assuré social a elle aussi été méconnue par la caisse. L'article 48 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 précité prévoit qu'il peut être renoncé au paiement des majorations lorsque le débiteur peut de bonne foi se considérer comme n'étant pas soumis au statut social des indépendants, lorsqu'il peut faire état d'un cas de force majeure ou dans d'autres cas dignes d'intérêt. Ces autres cas dignes d'intérêt concernent les dossiers dans lesquels sont invoquées de graves difficultés financières (bas revenus, lourde charge de dettes, faillite), des problèmes médicaux (maladie ou décès de l'indépendant lui-même ou de l'un de ses proches) ou encore des problèmes sociaux ou familiaux (divorce,...).

Étant donné qu'il ressort de l'arrêté royal précité du 19 décembre 1967 que l'INASTI dispose d'une marge d'appréciation quant aux « cas dignes d'intérêt », le Collège a proposé d'étendre l'interprétation de cette notion aux situations dans lesquelles il apparaît clairement que la caisse d'assurances sociales n'a pas respecté les principes de bonne administration. L'INASTI a tout d'abord rejeté cette proposition, estimant qu'il n'avait pas la compétence pour apprécier l'existence éventuelle d'une mal-administration dans le chef des caisses d'assurances sociales. L'INASTI signalait cependant que si l'Administration du Statut social des Indépendants, qui dispose quant à elle effectivement de cette compétence, devait estimer que la caisse d'assurances sociales avait été gravement en défaut, il pourrait à ce moment envisager l'application de l'article 48 de l'arrêté royal précité.

Le directeur général de cette administration considéra que la caisse d'assurances sociales avait effectivement manqué à son devoir d'information, sans que cela puisse toutefois être considéré comme un manquement grave. Le Collège a dès lors à nouveau proposé à

l'INASTI, compte tenu de sa marge d'appréciation, de prendre en considération la négligence commise par la caisse d'assurances sociales pour interpréter la notion de « cas dignes d'intérêt ». L'INASTI décida alors de renoncer à exiger le paiement des majorations, estimant que la motivation complémentaire qui lui avait été donnée rencontrait les conditions prévues à l'article 48 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967. L'INASTI a précisé que la négligence de la caisse d'assurances sociales ne sera pas prise en considération dans l'interprétation de la notion de « cas dignes d'intérêt ». Il a cependant également décidé qu'une faute commise par une caisse d'assurances sociales pourrait être considérée comme un cas de force majeure en vue de l'application de l'article 48 précité. Le fait que l'INASTI ne dispose pas de la compétence d'apprécier une éventuelle mal-administration de la part des caisses d'assurances sociales ne constitue donc plus une difficulté insurmontable lorsque les faits, qui démontrent une faute dans le chef d'une caisse d'assurances sociales, ne sont pas contestables. Le Collège se réjouit de cette avancée dans la bonne compréhension du principe du raisonnable¹⁴².

Dans un autre dossier, un plaignant a contacté le Collège car il n'avait pas reçu de nouvelles de l'enquête effectuée sur sa situation financière en vue d'une éventuelle décision de considérer comme irrécouvrables les cotisations dont il était redevable. Il est apparu après enquête que ce dernier était affilié auprès de la Caisse nationale auxiliaire. Le Collège contacta l'INASTI. Apparemment, les cotisations avaient été déclarées irrécouvrables mais le plaignant n'en avait pas été informé. Lors de la clôture de ce dossier, le Collège a constaté que l'INASTI, la Caisse nationale auxiliaire en l'occurrence, n'avait pas respecté son obligation d'information. Le plaignant est resté dans l'ignorance du fait que ses cotisations avaient été déclarées irrécouvrables. L'INASTI a ultérieurement informé le Collège de la décision prise.

b. Les possibilités offertes par la réglementation actuelle

Nous écrivions dans notre rapport annuel précédent¹⁴³ que la manière dont les cotisations de sécurité sociale étaient calculées débouchait parfois sur des situations heurtantes. Nous examinerons

¹⁴² Voy. « Le Collège des médiateurs fédéraux et le principe du raisonnable », CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 25-27.

¹⁴³ CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 95-98.

dès lors ci-après la façon dont la réglementation actuelle permet d'éviter ce genre de situations.

L'examen du dossier suivant mit en lumière une situation non prévue par la réglementation en matière d'assurances sociales. La plaignante donnait quelques fois par an, très sporadiquement, des cours de composition florale. Elle donnait ces cours depuis plusieurs années, sans être affiliée à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Elle ne reçut jamais d'information à ce sujet, ni de la part de l'association pour laquelle elle donnait ces cours, ni de la part du secrétariat social de cette association. Après un contrôle social, la plaignante fut contrainte de s'affilier à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. La plaignante n'avait pas d'activité professionnelle principale et ne pouvait pas non plus être assimilée à un indépendant à titre complémentaire car elle n'était pas mariée mais seulement cohabitante. Elle fut dès lors considérée comme indépendante exerçant son activité à titre principal et invitée à payer pour les années 1995 à 1998 les cotisations minimales dues par les indépendants exerçant leur activité à titre principal. Bien qu'elle n'ait perçu pour toutes les années concernées que la somme de 57.774 BEF, elle a été déclarée redevable de 301.647 BEF de cotisations sociales, non compris des majorations à concurrence de 146.592 BEF auxquelles il serait renoncé aussitôt qu'elle aurait payé les cotisations proprement dites.

Il n'y avait, selon l'INASTI, pas d'autre solution que de payer les cotisations dues. La caisse d'assurances sociales à laquelle la plaignante s'était entre-temps affiliée - organisme s'occupant en outre du secrétariat social de l'association pour laquelle la plaignante avait donné des cours - ne l'a à aucun moment informée de la possibilité de faire éventuellement déclarer ces cotisations irrécouvrables. Le Collège prit alors contact avec l'Administration du Statut social des Indépendants et lui soumit la situation exceptionnelle de la plaignante. Après intervention du Collège, le directeur général demanda aux services d'inspection d'examiner la possibilité de faire déclarer irrécouvrable la dette de la plaignante. Il n'est pas ressorti de l'examen du dossier que la plaignante se trouvait dans un état de besoin, condition en principe essentielle pour déclarer irrécouvrable sa dette. Cette situation était toutefois à ce point exceptionnelle qu'on ne pouvait décemment concevoir que le but de la réglementation existante en matière de sécurité sociale des travailleurs indépendants ait été d'assimiler sa situation à celle d'un indépendant exerçant son activité à titre principal. Aussi le service d'inspection, tenant compte de tous les éléments du dossier, a finalement considéré la dette comme irrécouvrable.

D'autres situations restent par contre actuellement sans solution. Ainsi, lors du passage de ou vers une activité professionnelle à titre principal par exemple ou lorsque l'activité indépendante ne couvre qu'une année calendrier complète, le calcul des cotisations de sécurité sociale dues peut déboucher sur des montants parfois sans rapport avec les revenus réels de l'indépendant. Celui-ci paie en effet des cotisations de sécurité sociale calculées sur base des revenus de la première ou de la dernière année au cours de laquelle il y a eu assujettissement pendant l'année entière. Supposons qu'une personne entame une activité d'indépendant au cours du deuxième trimestre de l'année 1997 et arrête celle-ci durant le troisième trimestre de l'année 1999. Toutes ses cotisations sont alors calculées sur base des revenus - en général les plus élevés - de l'année 1998. D'autres plaignants se sont aussi demandé à quoi servait le paiement de cotisations comme indépendant à titre complémentaire puisqu'elles n'ouvrent aucun droit à des prestations supplémentaires.

Notons que différents groupes de travail ont formulé au cours de l'année 2000 un certain nombre de propositions de réforme du régime d'assurance sociale des travailleurs indépendants. Sur base des informations actuellement en notre possession, il semble que certaines de ces propositions permettent de remédier à une partie des problèmes constatés par le Collège en matière de sécurité sociale pour travailleurs indépendants.

B. La reconnaissance de la profession d'expert en automobile

En ce qui concerne la réclamation dont un groupement d'experts en automobile avait saisi le Collège des médiateurs fédéraux en 1997¹⁴⁴ dans le cadre de la procédure en réglementation de leur profession initiée en 1991 auprès du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, la médiation du Collège a permis de renouer les contacts entre l'association concernée et ce département qui discutent plus avant du fond de cette problématique. Ce dossier a dès lors été clôturé.

Quant au deuxième problème révélé par cette plainte, à savoir l'interdiction pour les experts en automobile, découlant de la loi du 18 juillet 1991 réglementant la profession de détective privé, d'exercer des actes ressortissant *de facto* à leur compétence depuis des dizai-

¹⁴⁴ CME, *Rapport Annuel 1997*, p. 149 ; CME, *Rapport Annuel 1998*, pp. 201-204 ; CME, *Rapport Annuel 1999*, pp. 246-248.

nes d'années et réservés par cette nouvelle loi aux seuls détectives privés, notre Office avait suggéré au Ministère de l'Intérieur de ne pas étendre cette interdiction aux experts en automobile. Cette administration n'est pas revenue sur sa décision de refus, laquelle violait pourtant de manière patente les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

3.10.4. Conclusions et recommandations

Après examen de plaintes assez particulières portant sur l'application de la réglementation du statut social des indépendants, le Collège a constaté que cette réglementation permettait malgré tout de rencontrer certaines injustices criantes. L'Administration du Statut social des Indépendants a ainsi fait usage de son droit de déclarer irrécouvrables des cotisations dues dans une situation exceptionnelle et l'INASTI pris en compte une faute d'une caisse d'assurances sociales pour renoncer à exiger des majorations.

Nous avons déjà insisté dans notre rapport annuel précédent pour que tous les éléments soient pris en considération lors de l'examen de chaque dossier et que toutes les possibilités offertes par la réglementation soient utilisées, conformément au principe du raisonnable, sans qu'il faille pour cela recourir à l'intervention écrite du Collège des médiateurs fédéraux. Nous réitérons ce souhait dans le présent rapport. Rappelons à cet égard que le principe du raisonnable a la même valeur contraignante que la loi¹⁴⁵.

Enfin, le Collège a constaté en 2000 une évolution importante au niveau de l'Administration du Statut social des Indépendants en ce qui concerne les démarches portant sur la mise en œuvre des recommandations¹⁴⁶ relatives à la motivation formelle et à la transparence des décisions administratives et espère que les propositions émanant de l'administration et à l'étude chez le ministre de tutelle rencontreront l'exigence légale d'adéquation de la motivation des actes administratifs à portée individuelle.

¹⁴⁵ Voy. "Le Collège des médiateurs fédéraux et le principe du raisonnable", CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 25-27.

¹⁴⁶ RG 99/2, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 328 et RG 97/7, CME, *Rapport annuel 1998*, p. 122.

3.11. Ministère des Affaires économiques

3.11.1. Données chiffrées

Affaires économiques et Institutions	Nombre
Administration des services généraux	1
Administration de la politique commerciale	3
Administration des relations économiques	1
Administration de la qualité et de la sécurité	2
Administration de l'inspection économique	1
Inspections économiques	2
Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés	1
Banc d'épreuves des armes à feu	1
Office de contrôle des assurances (OCA)	2
TOTAL	14

Langue	Nombre
Français	7
Néerlandais	7
TOTAL	14

Phases	Nombre
Accusés de réception	2
Dossiers en information	1
Dossiers en instruction	1
Dossiers en classement	10
TOTAL	14

Evaluation des dossiers en classement	Nombre	Mal-administration	
Bonne administration	6	Respect de la Charte de l'utilisateur	1
Mal-administration	3	Motivation des actes administratifs	1
Sans appréciation	1	Information active et passive	1
		Courtoisie	1
TOTAL	10	TOTAL	4

3.11.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège a pu compter à nouveau durant l'exercice écoulé sur une collaboration constructive de la part de cette administration dans le cadre des dossiers dont il a été saisi.

3.11.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Le dossier dont une association de défense de commerçants avait saisi notre Office et qui avait été amplement développé dans nos rapports annuels précédents¹⁴⁷ a été clôturé. L'examen de ce dossier par le Collège a révélé que l'Administration de l'Inspection économique avait, dans des délais raisonnables, correctement réagi et informé les plaignants du suivi accordé aux plaintes que cette association avait introduites auprès d'elle à l'encontre de commerçants déterminés exerçant dans sa région. Quant au montant des transactions administratives proposées aux auteurs d'actes de concurrence déloyale et dont le paiement met fin à l'action pénale, montant que cette association estimait non dissuasif, le Ministère compétent a estimé au contraire pour sa part qu'il s'agissait d'un instrument performant. Le médiateur fédéral n'a pu départager ces deux opinions. Par ailleurs, il est apparu que ce département n'était pas autorisé -comme l'aurait souhaité l'association en question- à communiquer aux commerçants intentant des actions en cessation à l'encontre de concurrents supposés déloyaux, les informations recueillies dans le cadre des enquêtes judiciaires diligentées par ce département suite aux plaintes dont il était saisi à l'encontre desdits concurrents. Le Collège a indiqué à l'association plaignante que les commerçants pouvaient s'adresser à cet effet au procureur général pour obtenir les renseignements susceptibles d'étayer leurs actions en cessation. Enfin, l'administration a indiqué que les difficultés dont elle avait précédemment fait état au Collège en matière d'application de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (LPCC) à des activités commerciales d'un type nouveau - plus particulièrement la vente de biens et services par de nouvelles techniques de télécommunications - n'étaient plus d'actualité. Certaines de ces difficultés se situaient en dehors du champ de compétences des législateurs belges (par exemple, les poursuites éventuelles en matière de vente de biens et services par le biais de chaînes de télévision diffusées par satellites), d'autres ressortaient à celui-ci (la dépénalisation de la matière, la contradiction de normes entre législateurs fédéral et fédérés en matière de vente via la télévision - l'identification du produit requise par la LPCC pouvant être assimilée à de la publicité commerciale au regard des décrets des com-

¹⁴⁷ CME, *Rapport Annuel 1998*, pp. 210-211 ; CME, *Rapport Annuel 1999*, pp. 255-257.

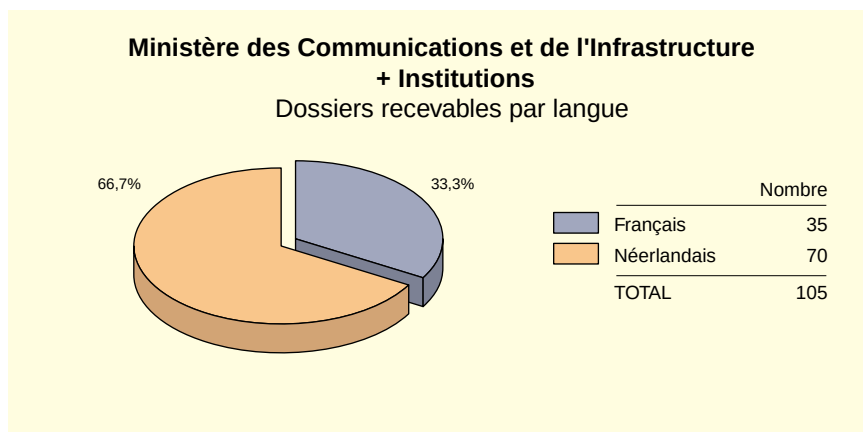
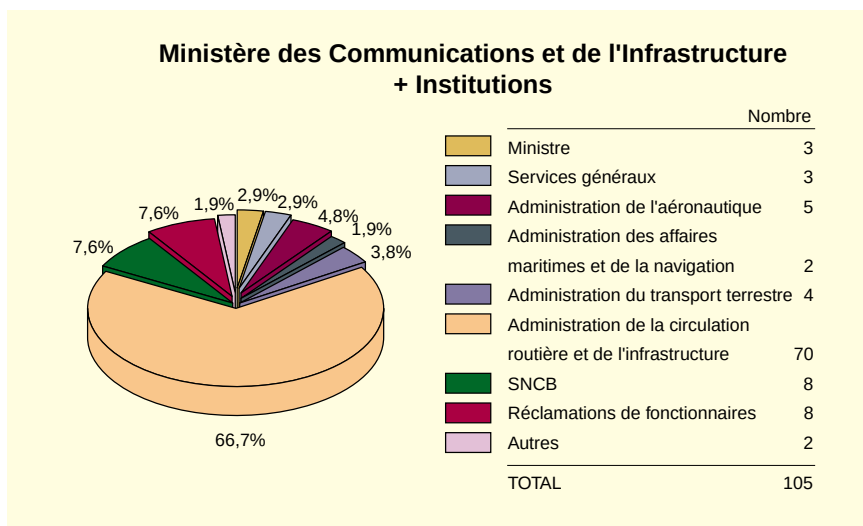
munautés et entraîner le paiement des tarifs propres aux émissions publicitaires rendant, par conséquent, ce commerce non rentable -).

3.11.4. Conclusions et recommandations

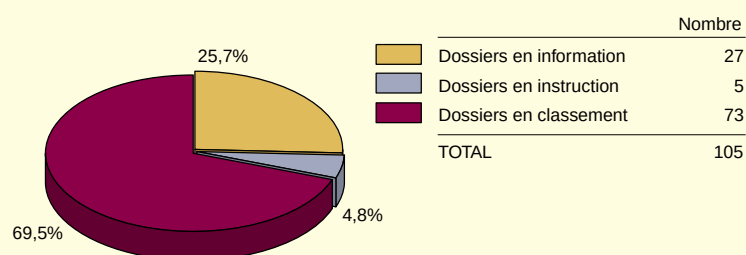
Le Collège des médiateurs fédéraux n'a formulé aucune recommandation concernant ce département dans le cadre des dossiers qu'il a traités durant l'exercice écoulé.

3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure

3.12.1. Données chiffrées

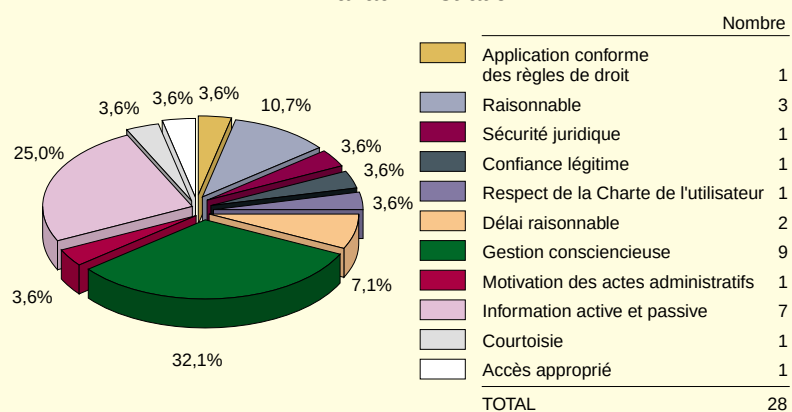


**Ministère des Communications et de l'Infrastructure
+ Institutions**
Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	23
Mal-administration	24
Sans appréciation	26
TOTAL	73

Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions
Mal-administration



3.12.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Durant l'exercice écoulé, le Collège des médiateurs fédéraux a eu des contacts répétés et constructifs avec les responsables de la Direction Immatriculation des véhicules (DIV). Il a également visité les locaux de la DIV.

Signalons en outre que nous abordons dans la partie consacrée aux plaintes de fonctionnaires une réclamation émanant d'un agent de ce ministère.

3.12.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Administration de la Circulation routière et de l'Infrastructure

L'échange de permis de conduire étrangers

En 2000 également¹⁴⁸, le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'un certain nombre de plaintes portant sur la complexité de la réglementation relative à l'échange de permis de conduire étrangers. Nous rappelons dès lors une nouvelle fois la recommandation générale¹⁴⁹ du Collège insistant sur la nécessité d'une simplification de la réglementation existante.

La plupart du temps, les plaintes sont introduites par des personnes possédant un permis de conduire étranger reconnu en Belgique mais dont l'échange leur est refusé du fait que son authenticité ne peut être prouvée, la Belgique ne possédant pas de spécimen de ce permis. Le manque de transparence de la réglementation existante amène souvent à mettre le mode de travail de l'administration en cause, à tel point que les intéressés se déclarent souvent victimes de discrimination.

Cette complexité ne découle pas seulement de la reconnaissance des permis de conduire et de l'enquête portant sur l'authenticité des permis reconnus. Le parcours suivi par le permis lui-même lors de cette enquête est aussi fort long. Le requérant présente en effet son permis à sa commune pour en obtenir l'échange avec un permis de conduire belge. Le permis part alors au Service national

¹⁴⁸ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 261-267 ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 103-104.

¹⁴⁹ RG 99/14, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 334.

pour les documents d'identité faux et falsifiés (SNDIFF), qui relève du Ministère de l'Intérieur. Ce service transmet le permis à la direction Permis de conduire du Ministère des Communications et de l'Infrastructure. De là, il part au service des Communications du Ministère des Affaires étrangères, lequel prend les contacts nécessaires avec les autorités étrangères.

Lorsque le Ministère des Affaires étrangères prend contact avec le pays d'origine du permis, il est totalement dépendant de la bonne collaboration du pays concerné. Il est en théorie demandé un spécimen du permis dont l'échange est souhaité. La preuve de l'authenticité du document n'est pas fournie par l'ambassade en Belgique du pays d'origine du permis mais elle peut l'être par l'ambassade belge accréditée dans le pays d'origine. Dans le cadre de l'examen par le Collège d'une plainte dont il fut saisi, le Ministère des Affaires étrangères put ainsi lui indiquer qu'il avait reçu des nouvelles positives de l'ambassade de Belgique à Moscou selon lesquelles les contrôles effectués avec les autorités russes compétentes avaient démontré que le permis de conduire de la plaignante était un véritable permis de conduire russe. Ce contrôle est apparemment suffisant et aucun nouveau spécimen n'a été demandé avant de procéder à l'échange du permis.

Un examen comparatif a fait apparaître que la France se trouve dans une situation assez similaire à celle de la Belgique. Le ministère français compétent qualifie également cette procédure « d'assez lourde ». La Belgique et la France seraient ainsi les pays ayant conclu au fil des années le plus grand nombre d'accords internationaux dans le domaine de l'échange de permis de conduire. Le Collège ne dispose pas d'informations détaillées quant à la situation des Pays-Bas à cet égard mais le service des Communications du Ministère des Affaires étrangères et la direction Permis de conduire du Ministère des Communications et de l'Infrastructure nous ont indiqué que les Pays-Bas ne reconnaissaient pas les permis de conduire par voie de traités bilatéraux mais donnaient la préférence à une reconnaissance par voie de décisions administratives. Nous ignorons si cette procédure donne satisfaction dans la pratique.

La Direction Immatriculation des véhicules (DIV)

Au cours des trois derniers exercices, notre Office a été saisi de nombreuses plaintes et demandes d'informations ayant trait à l'impossibilité -ou la grande difficulté- de joindre les services centraux et décentralisés de la Direction Immatriculation des véhicules (DIV)

par téléphone (lignes occupées, absence de répondeur ou déviation vers un répondeur dont le message préenregistré invitait à rappeler ultérieurement). En outre, le traitement de certaines demandes écrites adressées par les usagers aux antennes locales de la DIV posait des difficultés à ces services décentralisés. Le nombre et le caractère similaire de ces dossiers témoignaient d'un problème d'ordre structurel.

Suite aux contacts que notre Office a eus avec l'administration concernée et à notre réunion de travail avec ses responsables au siège de la DIV, celle-ci a identifié la cause des problèmes soulevés et nous a informés des mesures qu'elle envisageait de prendre à leur égard et des développements intervenant dans leur mise en application progressive.

En ce qui concerne l'accessibilité téléphonique de la DIV, le problème provenait d'une très grande charge de travail (d'après la DIV, il s'agirait de treize à quatorze mille demandes journalières, outre les appels téléphoniques) doublée d'un nombre réduit de personnel affecté tant aux tâches de réception de ces appels -ou d'information du public- que de traitement des dossiers. En outre, ignorant apparemment son existence, le public ne faisait pas usage de « l'infokiosque », soit le répondeur précisément mis en place par l'administration pour aiguiller les usagers vers nombre de renseignements utiles (immatriculation, radiation, achat de véhicules, TVA, réglementation technique, démarches à effectuer, etc.).

Quant aux tâches des services décentralisés de la DIV et les moyens qui leur sont alloués pour répondre à la correspondance qui leur est adressée, il est apparu que des citoyens s'adressaient à tort à ces antennes, précisément à nouveau du fait qu'ils n'étaient pas informés des tâches spécifiques de ces antennes. Celles-ci (au nombre de onze) comprennent du personnel en nombre limité et constituent autant de guichets appelés à recevoir les citoyens et à les assister dans leurs démarches vis-à-vis de la DIV. Dans l'organisation de cette administration, ces services décentralisés n'ont cependant pas pour mission de traiter les demandes écrites des usagers et ne sont dès lors pas équipées pour y répondre. *A fortiori* en va-t-il de même des cas litigieux, à savoir notamment des dossiers posant des problèmes d'ordre technique, lesquels sont pris en charge par les services centraux de la DIV.

Il nous est apparu qu'une optimisation de l'utilisation de l'infokiosque, d'une part, et une bonne information des usagers concernant les compétences des antennes locales de la DIV, d'autre part, pouvaient constituer une réponse adéquate aux légitimes attentes

des citoyens en matière d'information tout en contribuant à décharger les rédacteurs de la DIV de la majeure partie de cette tâche. Suite aux contacts entre la Médiature et la DIV à cet égard, celle-ci a décidé d'assurer la diffusion du numéro de l'infokiosque auprès du grand public, de le mentionner sur les documents et brochures de la DIV, d'envisager la mise en place dans les antennes locales de réponders téléphoniques signalant l'infokiosque, d'informer les citoyens au moyen d'affiches notamment quant aux compétences des services centraux et décentralisés de la DIV et de les aiguiller -ainsi que leur correspondance- vers les services centraux pour le surplus.

Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre par la DIV, laquelle est soucieuse d'améliorer l'efficacité de ses services et la satisfaction de ses usagers. D'autres sont en phase de réalisation ou d'étude, sur le plan informatique notamment, dès lors que leur exécution nécessiterait l'accord d'autres services et l'octroi de moyens financiers. Notre Office suit de près tout développement intervenant en la matière.

En observateurs attentifs mais objectifs de l'action administrative, nous souhaitons par ailleurs mentionner la procédure de déclaration sur l'honneur que la DIV met en œuvre dans certains cas de non-réception de documents envoyés par cette administration aux demandeurs. Il faut en effet relever que ce mode opératoire permet de prendre en considération de façon réaliste, supportable financièrement et respectueuse des citoyens, les problèmes que ceux-ci pourraient rencontrer dans ce cadre.

En règle générale, une nouvelle plaque d'immatriculation est adressée au demandeur par les services centraux de la DIV avec le certificat d'immatriculation correspondant. Lorsque la demande est effectuée auprès d'une des onze antennes provinciales de cette administration¹⁵⁰, l'intéressé -pour des raisons de sécurité- reçoit immédiatement sa plaque d'immatriculation ainsi qu'une copie du formulaire de demande sur lequel il a préalablement apposé le timbre fiscal requis. Le certificat d'immatriculation est ultérieurement envoyé par courrier normal par les services centraux. Lorsque le demandeur indique à la DIV - dans un délai de deux mois après l'envoi du certificat par cette administration - qu'il n'a pas reçu ce certificat, la DIV lui propose de l'attester sur l'honneur par une déclaration écrite. Un duplicata du certificat est alors adressé

¹⁵⁰ Anvers-Kontich, Bruges-Ostende, Charleroi-Gosselies, Gand-Zwijnaarde, Harelbeke, Hasselt-Alken, Liège-Grâce-Hollogne, Mons-Maisières, Namur-Belgrade, Arlon-Neufchâteau, Verviers-Eupen.

au requérant sans frais pour celui-ci. En dehors de ce délai de deux mois, des frais sont dus, à moins que la DIV n'en décide autrement dans le cadre de l'exercice raisonnable du pouvoir d'appréciation dont elle dispose.

Enfin, la DIV a modifié les modèles de formulaire de demande d'immatriculation et de certificat de contrôle technique en sorte d'y faire apparaître l'information selon laquelle ces documents n'ont qu'une validité de deux mois suivant la date du contrôle technique auquel le vendeur doit faire procéder avant la vente de son véhicule.

Cette mesure -qui sera d'utilité pour toutes les personnes acquérant un véhicule d'occasion- a été prise par l'administration suite à une proposition dans ce sens lui adressée par le Collège dans le cadre du traitement d'une réclamation : ignorant - comme beaucoup d'autres - ce délai de deux mois, un plaignant ne l'avait pas respecté et avait en conséquence dû présenter sa voiture au contrôle technique avant de pouvoir valablement réintroduire sa demande.

B. Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB)

La SNCB revient sur sa parole donnée

L'examen de la plainte relative aux perturbations radiophoniques provoquées chez un particulier par la circulation des trains a été clôturé cette année¹⁵¹. Dans ce dossier, la SNCB a manifestement violé le principe de gestion consciencieuse et est revenue sur sa promesse de prendre les mesures permettant de remédier au problème. Il fut procédé à des relevés sur place mais le demandeur ne fut jamais informé des résultats de ceux-ci. Il était effectivement question de perturbations mais comme celles-ci ne concernaient qu'un nombre limité de plaignants, la SNCB n'a pas estimé utile de procéder aux modifications nécessaires sur ses trains. En outre, la SNCB n'en a même pas informé le plaignant, laissant le riverain dans l'ignorance totale des intentions de l'entreprise à l'égard de sa plainte.

La SNCB ne donne pas suite à la recommandation officielle du Collège

En ce qui concerne la plainte d'un conducteur de train dont la paire de lunettes s'était brisée lorsqu'il avait trébuché dans la salle des machines sur une grille mal fixée - et que nous avons abordée

¹⁵¹ CME, Rapport annuel 1999/1, p. 105.

dans nos rapports annuels précédents¹⁵²-, le Collège a procédé à une nouvelle évaluation de ce dossier. Nous avons en effet invité¹⁵³ en vain la SNCB à indemniser son conducteur pour le dommage subi dès lors que la décision de cette entreprise de refuser l'indemnisation était illégale et heurtait le principe du raisonnable et le principe de gestion consciencieuse. La ministre de la Mobilité et des Transports, partageant l'avis de notre Office, s'est saisie de la recommandation officielle adressée à la SNCB et lui demanda de réexaminer sa décision. La SNCB est toutefois restée sur sa position, déclinant même nonobstant l'avis contraire du commissaire du gouvernement, la compétence de l'ombudsman parlementaire à exercer un contrôle de légalité¹⁵⁴ des décisions de cette entreprise à l'égard de son personnel, une compétence prévue par la loi du 22 mars 1995.

3.12.4. Conclusions et recommandations

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a formulé aucune recommandation officielle dans le cadre des réclamations ou demandes de médiation qu'il a traitées durant cet exercice. Par contre, aucune suite n'a encore été réservée à la recommandation générale¹⁵⁵ relative à la réglementation sur l'échange de permis de conduire étrangers.

Enfin, la volonté de la DIV d'améliorer l'accessibilité de ses services aux usagers dans le meilleur délai - problématique importante s'il en est en ce qu'elle touche des dizaines voire des centaines de milliers de personnes - est porteuse de réels espoirs. Le Collège continuera à suivre tout développement à cet égard.

¹⁵² CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 275-276 ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 105-106.

¹⁵³ RO 98/4, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 276.

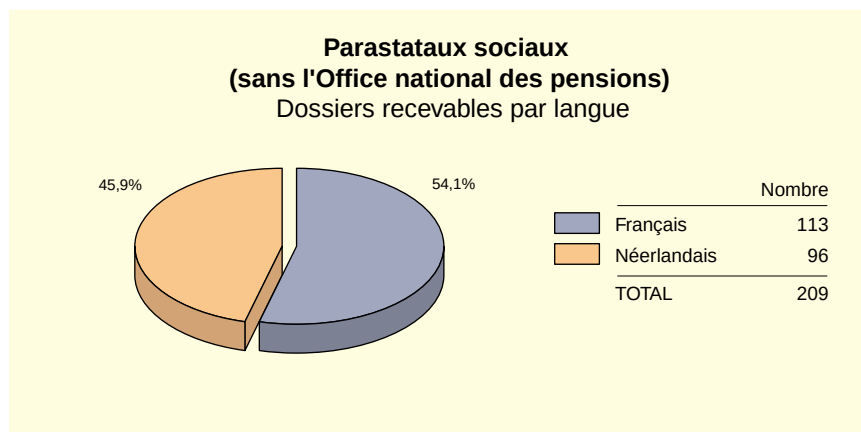
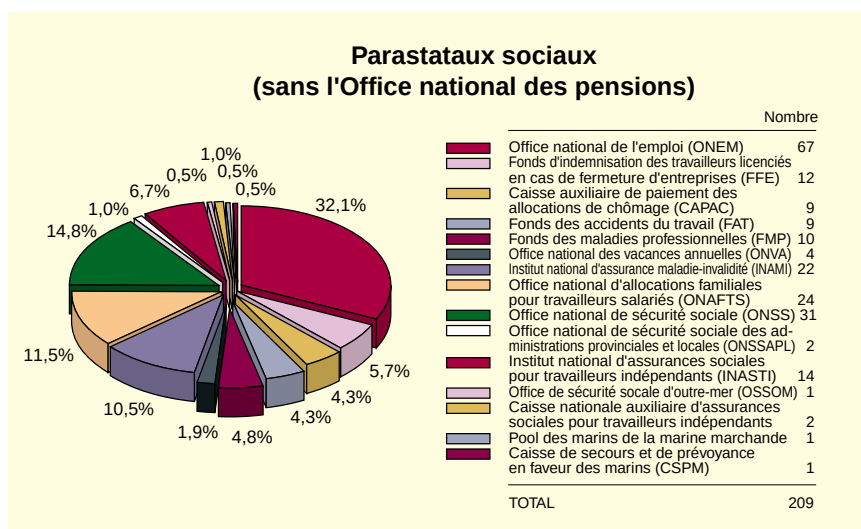
¹⁵⁴ Voy. CME, *Rapport annuel 2000*, p. 19.

¹⁵⁵ RG 99/14, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 333.

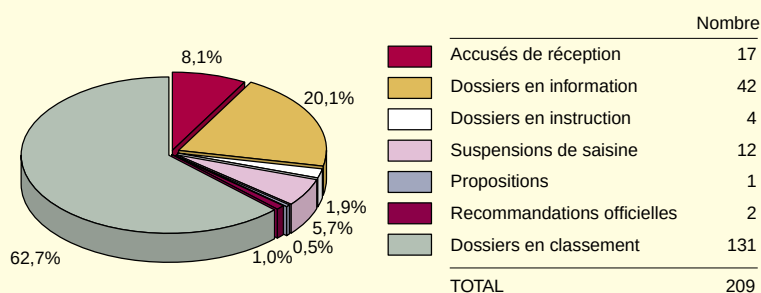
4. Les parastataux

4.1. Les parastataux sociaux

4.1.1. Données chiffrées

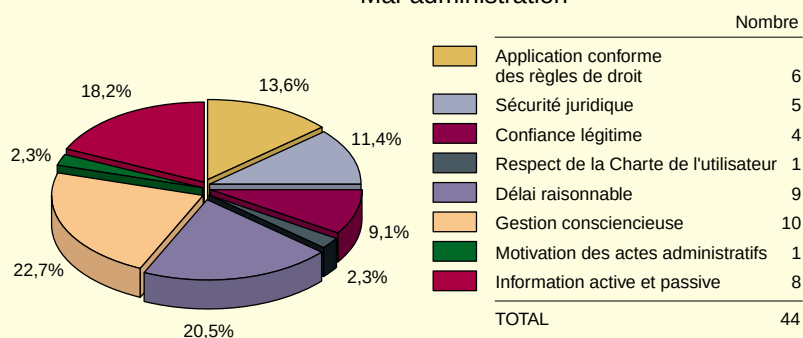


**Parastataux sociaux
(sans l'Office national des pensions)**
Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	59
Mal-administration	31
Application de l'équité	2
Sans appréciation	39
TOTAL	131

**Parastataux sociaux
(sans l'Office national des pensions)**
Mal-administration



4.1.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Les contacts que le Collège des médiateurs fédéraux entretient avec les parastataux sociaux signataires d'un protocole d'accord pour le traitement des plaintes les liant au Collège, sont généralement assez constructifs. Cette collaboration permet dans certains cas de résoudre positivement le problème dont le plaignant saisit le Collège ou de mieux comprendre le point de vue de l'administration.

4.1.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Office national de l'Emploi (ONEM)

Suivi des recommandations officielles

Pour ce qui est de la recommandation officielle du Collège relative au refus d'allocations d'attente pour les jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires à l'étranger¹⁵⁶, la ministre de l'Emploi nous a récemment répondu qu'elle envoyait à son administration un rappel afin qu'un examen du dossier soit effectué dans les meilleurs délais. Le Comité de gestion de l'ONEM avait pour sa part émis un avis favorable à la modification de la réglementation dans le sens proposé par le Collège dès lors que certaines conséquences (budgétaires) jugées indésirables de cette modification seraient évitées. En réponse à une question orale¹⁵⁷ posée en Commission des Affaires sociales sur les suites que la ministre entendait réserver à cette recommandation officielle du Collège, celle-ci a répondu marquer en principe son accord sur une adaptation de la réglementation dans le sens suggéré par le Collège, ses services s'attellant à examiner dans un premier temps comment réduire les effets indésirables. Le Collège continue à suivre cette problématique et espère recevoir prochainement la réponse définitive de la ministre à sa recommandation officielle.

En ce qui concerne la recommandation officielle relative à l'exigence de résidence en Belgique imposée aux prépensionnés¹⁵⁸, la

¹⁵⁶ RO 98/1, CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 234 et suiv.

¹⁵⁷ *Ann. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 515 du 30 novembre 1999 (Schauvliege)- « La discrimination en matière d'allocations d'attente frappant les jeunes Belges ayant achevé leurs études secondaires dans un autre Etat membre de l'Union européenne », p. 6.

¹⁵⁸ RO 98/6, CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 234 et suiv.

ministre de l'Emploi a chargé la Direction politique du Ministère de l'Emploi et du Travail de rédiger une proposition de modification de la réglementation. Etant donné que cette modification aura des répercussions dans d'autres secteurs de la sécurité sociale ainsi que sur le plan fiscal, le Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, qui devra donner son avis sur le projet de modification, a pris connaissance de l'expérience de l'ONP en matière de paiement des prestations sociales à l'étranger et des difficultés que cela implique. Le Collège des médiateurs fédéraux se réjouit de cette avancée et espère une solution à très court terme.

Cotisations spéciales de sécurité sociale

Le traitement d'un dossier a révélé que l'ONEM n'avait pas -contrairement au directeur des contributions en matière d'impôts directs- compétence à exonérer des cotisants du paiement des intérêts de retard sur les cotisations spéciales de sécurité sociale, une cotisation due jusqu'en 1989 par toute personne ayant des revenus annuels de 3 millions de francs¹⁵⁹. Le Collège s'en est ouvert auprès de la ministre de l'Emploi, lui proposant d'ouvrir cette possibilité par voie légale¹⁶⁰. Dans le même sens, notre Office a constaté que le taux d'intérêt de retard en cette matière (0.8% par mois) n'avait jamais été adapté au taux du marché alors que cela avait été le cas en matière fiscale (7% l'an) notamment et nous avons suggéré à la Vice-première ministre une adaptation identique.

Par ailleurs, interrogé dans ce dossier à propos de l'application éventuelle qu'il faisait de l'article 1254 du Code civil – lequel donne la faculté à un créancier d'affecter les paiements partiels effectués par son débiteur sur le principal par préférence aux intérêts –, l'ONEM indiqua qu'il consacrait une partie des sommes versées par les débiteurs tardifs de cette cotisation de sécurité sociale au remboursement des intérêts et une autre à celui du principal. L'ONEM précisa que cette affectation se faisait en proportion de l'importance respective de chacun de ces montants dans la somme totale restant due. Arguant de son obligation de maintenir une égalité entre tous les cotisants, le Comité de gestion de l'ONEM refusa de suivre notre Office qui l'avait invité¹⁶¹ à appliquer totalement l'article 1254 du Code civil en sorte d'affecter le cas échéant

¹⁵⁹ En application des articles 60 et 62 de la loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires.

¹⁶⁰ RO 00/5, CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 231.

¹⁶¹ RO 00/4, CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 231.

la totalité des paiements reçus d'un cotisant à l'apurement du principal de sa dette d'abord, et une fois seulement ce principal acquitté à celui des intérêts de retard réclamés. Le médiateur fédéral fit une nouvelle proposition à la Vice-première ministre qui est actuellement à l'étude. Le Collège suivra également les développements de cette problématique.

Les examens médicaux

Les examens médicaux réalisés par les médecins agréés de l'ONEM interviennent à différents stades de la procédure, et notamment pour contrôler si le chômeur est apte au travail. Confronté au cas d'une personne souffrant d'une maladie génétique rare, le Collège des médiateurs fédéraux s'est rendu compte que ces examens se déroulaient parfois de façon problématique. Sans vouloir s'engager dans une polémique d'ordre médical, le Collège a cependant dénoncé la politique de l'ONEM qui, au nom du secret médical, interdisait à ses médecins agréés de transmettre au chômeur son propre dossier médical. Le Collège a rappelé à l'ONEM que le secret médical était censé protéger la relation entre médecin et patient et non protéger l'administration. Il nous semblait en effet essentiel que le chômeur puisse avoir connaissance des données médicales le concernant qui sont à la base de la décision d'aptitude ou d'inaptitude de l'ONEM, et ce afin d'examiner l'opportunité de la contester le cas échéant. Il en va du respect du principe du droit de la défense. L'ONEM a accepté de revoir sa position : le chômeur peut à présent demander à ce que les informations médicales ayant justifié la décision soient communiquées à un médecin de confiance désigné par lui. Le Collège a également obtenu que les chômeurs faisant l'objet d'un avertissement pour chômage de longue durée et qui invoquent leur capacité réduite au travail comme moyen de défense soient dorénavant informés du résultat de l'examen médical, même dans les cas où le médecin estime que la réduction de la capacité de travail est inférieure à 33%.

Des formulaires conviviaux

L'octroi des allocations de chômage est soumis à un certain nombre de formalités. Ainsi l'employeur doit-il délivrer un formulaire C4 chaque fois qu'un travailleur quitte ses fonctions. Dans un souci de diminution de la charge administrative, les employeurs ont été autorisés à délivrer des formulaires C4 informatisés conformément au modèle établi par l'ONEM. Le Collège des médiateurs fédéraux

se réjouit de pareilles améliorations dans les contacts entre l'administration et les employeurs. Lors de l'attribution du numéro d'octroi, un problème de communication est cependant apparu entre l'employeur et l'administration. Bien que l'employeur en question fût à la tête d'une entreprise importante avec une grande fluctuation du personnel, le numéro d'octroi lui fut refusé. Aux dires de l'administration, l'employeur avait omis de transmettre les formulaires *ad hoc*, alors que ce dernier affirmait au contraire avoir fait le nécessaire. Finalement, l'ONEM a pris lui-même l'initiative d'informer oralement l'employeur sur les éléments précis faisant défaut pour l'attribution du numéro d'octroi.

Information active

A l'occasion de l'analyse d'un dossier concret clôturé en 2000, l'ONEM a indiqué au Collège des médiateurs fédéraux que l'administration était occupée à réviser les textes des notifications aux demandeurs d'emploi afin de les rendre plus complets, plus lisibles et plus compréhensibles. Les remarques formulées par le Collège au sujet de l'information incomplète figurant dans une décision d'un Bureau du chômage, et que ce dernier estima justifiées, seront prises en considération dans cette opération de révision. Il s'agissait d'une décision admettant un chômeur au bénéfice des allocations de chômage sous réserve d'une adaptation du montant de l'allocation lorsque le montant définitif des revenus de son activité complémentaire en tant qu'indépendant serait déterminé. La dite décision ne reprenait pas de manière circonstanciée la façon dont l'ONEM calculait les revenus pris en compte.

Sanctions et récupération : révision

Le Collège des médiateurs fédéraux a apprécié que certains Bureaux du chômage aient revu leur position suite à son intervention dans le cadre de la violation avérée de certains principes de bonne administration. Les chômeurs concernés ont ainsi vu une sanction – une exclusion du droit aux allocations – ou une récupération d'allocations annulée. Par exemple, la récupération auprès des héritiers d'un chômeur d'allocations non prescrites pour une période remontant à une vingtaine d'années a ainsi pu être annulée. De même, un chômeur sanctionné avait reçu des informations du Bureau du chômage en vue de régulariser sa situation et de lever la sanction. Or, bien qu'il eût effectué les démarches indiquées par le Bureau, la sanction avait été maintenue au motif que la jurispru-

dence en la matière était contraire aux informations fournies par le Bureau du chômage. Le Collège avait critiqué cette violation latente du principe de la confiance légitime et la sanction a finalement pu être levée. Dans un autre cas, le Bureau du chômage a reconnu que des erreurs avaient été commises dans le traitement du dossier et a annulé la demande de remboursement d'indu ainsi que la sanction imposée.

B. Fonds d'Indemnisation des Travailleurs licenciés en cas de Fermeture des Entreprises (FFE)

Suivi des recommandations

Le Collège des médiateurs fédéraux rappelle sa recommandation générale¹⁶² relative aux délais imposés à l'administration par la législation sur la fermeture d'entreprises. Ayant été informé du remplacement prochain de la législation actuelle, le Collège a pris contact à ce sujet avec la ministre de l'Emploi, compétente pour cette matière. Il est ressorti des renseignements transmis au Collège que l'avant-projet de la nouvelle loi a été soumis en mai 2000 à l'avis du Conseil d'Etat. Le texte initial de l'avant-projet a entretemps été complété avec le texte sur l'élargissement du champ d'application de la loi de fermeture au secteur non marchand, approuvé par le Conseil national du Travail. Le Conseil d'Etat n'aurait cependant pas encore rendu son avis ni sur le texte initial ni sur le texte adapté de l'avant-projet. Le Collège des médiateurs fédéraux continuera à suivre cette problématique.

C. Fonds des Maladies professionnelles (FMP)

Les délais raisonnables

Nos rapports annuels précédents faisaient état de dossiers dans lesquels le traitement de demandes par le FMP avait subi des retards considérables¹⁶³. A la suite d'autres réclamations introduites durant l'exercice écoulé, le FMP a reconnu accuser un retard généralisé dans l'examen des demandes, les dossiers les plus concernés étant ceux des agents d'administrations provinciales et locales. La procédure de reconnaissance d'une maladie professionnelle touchant les agents des administrations provinciales et locales est fixée

¹⁶² RG 97/13, CME, *Rapport annuel 1997*, p. 164.

¹⁶³ CME, *Rapport annuel 1999*, p. 289 ; *Rapport annuel 1999/1*, pp. 111-112.

dans un arrêté royal du 21 janvier 1993. Conformément à cet arrêté, le FMP doit transmettre des conclusions médico-légales à l'administration employant la personne, qui rédige alors un projet de décision auquel aussi bien le FMP que la victime peuvent réagir endéans le mois. Conformément à la Charte de l'assuré social, l'administration locale ou provinciale dispose d'un délai de quatre mois pour statuer sur l'indemnisation, ce qui se révèle irréalisable, le FMP mettant parfois plus d'un an à transmettre les conclusions médico-légales à l'administration concernée. Dans un premier temps, le FMP incriminait le nouveau circuit informatisé et le passage à l'an 2000 pour justifier ces délais totalement déraisonnables. Par la suite, le FMP a concédé que le délai de quatre mois imposé par la Charte de l'assuré social n'était quasiment jamais respecté, la procédure légale étant trop lourde. Afin de remédier au problème, le FMP a envisagé une étude interne afin d'augmenter le rendement de production et la vitesse de transmission des données par le biais d'un remplacement de la liaison papier par une liaison électronique entre les autorités et le Fonds. Le Collège des médiateurs fédéraux s'est déjà déclaré à plusieurs reprises favorable à une transmission électronique des données¹⁶⁴ lorsque celle-ci permet d'accélérer le traitement des demandes ou d'éviter l'obligation pour le citoyen d'introduire des documents supplémentaires déjà en possession de l'administration, ainsi qu'il l'a recommandé en 1999¹⁶⁵. Il continuera à suivre ce dossier.

D. Office national de sécurité sociale (ONSS)

Nous abordions déjà dans nos rapports annuels précédents¹⁶⁶ le problème du délai de vérification des déclarations des employeurs. Un certain nombre de dossiers dont la Médiature fédérale a été saisie pendant l'exercice 2000 ont par ailleurs permis d'identifier plusieurs autres difficultés qui découlaient de manière directe des longs délais de vérification des déclarations.

Le contrôle des déclarations

La vérification des déclarations des employeurs doit être terminée, dans l'idéal, pour la fin du troisième trimestre suivant le trimestre concerné et déclenche le cas échéant l'établissement d'un avis rec-

¹⁶⁴ CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 110 ; *Rapport annuel 2000*, p. 193.

¹⁶⁵ RG 99/6, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 330, recommandation visant à éviter de faire peser sur le citoyen l'obligation de produire des éléments sur la gestion de son dossier par l'administration alors que celle-ci en dispose déjà ou pourrait bien plus aisément se les procurer elle-même.

¹⁶⁶ CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 241 et suiv. ; CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 289 et s. ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 112.

tificatif modifiant ou annulant la déduction demandée. Dans les faits, ce délai est impossible à respecter en raison du nombre de déductions existantes, de leur complexité et du fait qu'un certain nombre d'entre elles sont cumulables et doivent obligatoirement être traitées ensemble alors que pour d'autres pareil cumul est interdit. En outre, certaines vérifications doivent être faites manuellement, leur informatisation n'étant pas possible. Au lieu des quelques mois prévus initialement, le délai de vérification s'élève dès lors à deux ans avec tous les problèmes – notamment de recouvrement, de confiance légitime, etc. – que cela pose dont nous nous sommes faits l'écho précédemment. L'ONSS a engagé du personnel supplémentaire, mais celui-ci a surtout été affecté aux services de l'Inspection, les services du Contrôle continuant à souffrir d'un manque structurel d'agents.

Le projet « Plan d'embauche »

Afin de réduire les délais de contrôle, le Collège a préconisé l'échange direct des données entre l'ONEM et l'ONSS via la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS). Un groupe de travail composé de collaborateurs de l'ONEM, de l'ONSS et de la BCSS a été constitué afin de trouver une solution informatique qui permettrait aux employeurs d'être avertis plus rapidement s'ils satisfont ou non aux conditions pour bénéficier des réductions de cotisations demandées. Les travaux se sont achevés au début de l'année 2000. Néanmoins, certaines adaptations de la réglementation étaient encore nécessaires et devaient être soumises au Comité de gestion de l'ONSS. Fin 2000, l'ONSS nous indiquait que le projet « plan d'embauche » était en voie de finalisation.

Le Comité de gestion de l'ONSS a émis un avis favorable au sujet de la proposition qui lui a été soumise et le projet a ensuite été transmis au ministre des Affaires sociales en attirant son attention sur la nécessité de hâter la parution des arrêtés à adapter. Les impératifs techniques rencontrés tant par l'ONSS que par l'ONEM pour la mise en application concrète de ce projet ne permettent cependant pas d'envisager une entrée en vigueur de la mesure avant le 1^{er} juillet 2001. Grâce à cette nouvelle procédure, l'employeur sera averti, dès l'enregistrement de sa déclaration, des anomalies rencontrées quant au bien-fondé de sa demande de réduction. Il lui sera alors possible d'intervenir directement auprès de l'ONEM pour des corrections éventuelles. De plus, les modifications intervenues dans le mode de délivrance de la carte d'embauche et la suppression de l'obligation de renvoyer cette carte à

l'ONEM dans un délai donné allégeront fortement les formalités nécessaires à l'octroi de la réduction. Le Collège des médiateurs fédéraux se félicite de cette avancée qui pourrait s'avérer spectaculaire et contribuer puissamment à réduire les délais de vérification de déclarations.

Les plans d'apurement

Lorsqu'au bout de ce délai – actuellement de deux ans –, l'ONSS a enfin procédé à la vérification des déclarations, il rédige le cas échéant un avis rectificatif par lequel l'employeur concerné est invité à rembourser des sommes parfois considérables. L'employeur qui fait l'objet d'un avis rectificatif, de même que celui qui reste en défaut de payer ses cotisations trimestrielles, peuvent alors demander un étalement du remboursement. L'ONSS n'informait cependant pas clairement les employeurs de la possibilité de bénéficier d'un plan d'apurement et justifiait cette attitude par sa crainte de voir la Commission européenne reprocher à l'Etat belge l'octroi d'une aide d'Etat.

A la demande du Collège des médiateurs fédéraux, l'ONSS lui a communiqué les critères régissant les plans d'apurement. Jugeant ces règles assez précises, le Collège a suggéré à l'ONSS de procéder à une information systématique des employeurs sur les possibilités d'obtenir un plan d'apurement. En effet, s'agissant d'une pratique administrative établie, les administrés étaient en droit d'en être informés. L'ONSS a finalement accepté de modifier les instructions générales aux employeurs en y mentionnant la possibilité d'obtenir un étalement des paiements. Le Collège des médiateurs fédéraux se félicite ici aussi de cette amélioration de l'information de tous les employeurs et de l'ouverture de l'ONSS à respecter les principes de bonne administration.

Sanctions civiles : information ...

Lorsqu'un avis rectificatif est établi, la personne concernée est tenue de payer, en plus du principal, des majorations de 10% et des intérêts de 7% (taux annuel) qui viennent souvent considérablement augmenter le montant de la facture. Ces majorations sont constituées d'un montant unique¹⁶⁷ tandis que les intérêts courent

¹⁶⁷ Les majorations sont un pourcentage du capital, payables une seule fois et n'augmentant dès lors pas en fonction du dépassement du délai.

depuis la date d'échéance du trimestre concerné jusqu'à la date du paiement soldant les cotisations. Conformément à une décision du Comité de gestion, un délai de tolérance de trente jours est cependant d'application. Si l'employeur paie endéans ce délai, les sanctions civiles ne seront pas appliquées. Les employeurs n'étaient cependant pas systématiquement informés de cette politique et le Collège des médiateurs fédéraux s'est étonné de ce non-respect du principe de l'information active. A la demande du Collège, l'ONSS a pris des dispositions afin que les documents matérialisant les rectifications des déclarations mentionnent le délai de paiement. Ce document indique désormais également la portée des sanctions appliquées en cas de retard de paiement, ce qui permettra à l'avenir aux employeurs de connaître l'étendue exacte de leurs droits et obligations en la matière.

... et proportionnalité

Le Collège des médiateurs fédéraux s'est par ailleurs étonné auprès de l'ONSS de la sévérité avec laquelle étaient appliqués les majorations et intérêts qui pouvaient mettre les petites et moyennes entreprises ou les indépendants ayant cessé toute activité en sérieuses difficultés financières. L'article 54 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne fait en effet pas la différence entre l'employeur de bonne foi ou de mauvaise foi. Dans tous les cas, une majoration de 10% et des intérêts de 7% (taux annuel) calculés à compter de la date d'échéance du trimestre concerné, sont dus. Le Collège estima cette disposition injuste lorsque la personne était de bonne foi ou lorsque le paiement tardif était dû à une erreur de l'ONSS¹⁶⁸.

Le Collège a dès lors proposé de n'appliquer les majorations et les intérêts de manière rétroactive que dans le cas de mauvaise foi, de dol ou de fraude de l'employeur. L'ONSS a cependant refusé la proposition jugeant que cette façon de faire comportait le risque d'aboutir à des situations où les employeurs en difficulté pourraient introduire des déclarations incomplètes et entraîner ainsi des rectifications qui leur permettraient d'obtenir, avec une charge minimale d'intérêts, des délais de paiement supplémentaires parfois très longs. L'ONSS estimait en outre qu'il serait trop hasardeux de lui imposer la charge de prouver systématiquement que l'employeur avait manifestement l'intention de frauder.

¹⁶⁸

Dans cette dernière hypothèse, le Comité de gestion estime que cela équivaut à une force majeure et accorde dès lors l'exonération complète.

Tout en admettant la pertinence de ces arguments, le Collège reste persuadé que l'employeur est en l'occurrence injustement sanctionné pour la lenteur de l'ONSS dans la vérification des déclarations (délai de deux ans : voy. *supra*). Il est incontestable que la complexité des diverses réglementations relatives aux réductions de cotisation constitue le nœud du problème. En effet, l'ONSS admettait lui-même dans son projet de cadre de « modernisation » datant de 1998 que les différentes mesures d'allègement des charges sociales et les incessantes modifications dont celles-ci faisaient l'objet rendent difficile, voire impossible, pour les agents de l'ONSS d'en maîtriser la compréhension et l'exécution. L'ONSS admettait par ailleurs que la complexité accrue des règles à appliquer avait provoqué beaucoup d'erreurs, sans qu'il y ait dès lors la moindre intention frauduleuse du côté des employeurs ou même du côté des secrétariats sociaux agréés. Ainsi, pour 165.000 avis rectificatifs en 1994, 325.000 déclarations avaient dû être rectifiées en 1997. Cette même complexité est par ailleurs en grande partie responsable de ce retard de deux ans accumulé par les services du contrôle de l'ONSS. On en arrive donc à la situation, absurde, où un employeur est pénalisé par une législation qu'il ne parvient pas à appréhender et où sa sanction est encore alourdie en raison de la difficulté des agents à maîtriser cette même législation. En effet, cette complexité ralentit considérablement le traitement des dossiers, une lenteur à l'origine d'un accroissement des sanctions calculées proportionnellement au retard de paiement ...

Une simplification de la législation semble donc indispensable tant afin d'éviter des erreurs dans les déclarations que de permettre aux services du contrôle de résorber leur retard lourd de conséquences. De même, une solution plus structurelle passant par l'engagement de nouveaux agents affectés aux services du Contrôle nous paraît incontournable. Nous rappelons à cet égard à nouveau la recommandation générale formulée dans notre Rapport annuel 1999, dans laquelle nous suggérions déjà un examen approfondi des besoins en personnel de certaines administrations, dont l'ONSS¹⁶⁹.

Cette simplification de la réglementation n'aurait toutefois des effets qu'à long terme et ne permettrait pas de résoudre le problème, actuel, de certains employeurs. En outre, l'article 54 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 a été adopté à une époque où personne n'avait pu prévoir que trente ans plus tard le délai de vérification serait de deux ans. Une solution doit donc être trouvée pour compenser l'inadaptation de l'article 54 aux réalités du terrain. Le délai

¹⁶⁹ RG 99/4, CME, *Rapport annuel 1999*, p. 329.

de tolérance de trente jours est bien entendu un premier pas dans la bonne direction, mais il n'offre pas de solution lorsque le montant réclamé est très important et que l'employeur ne dispose que de moyens financiers limités. En d'autres termes, si ce délai peut aider les grandes entreprises, il risque de ne pas apporter de solution pour les petits indépendants, le milieu associatif ou nombre d'indépendants ayant cessé leur activité au moment où ils reçoivent l'avis rectificatif.

L'une des pistes passe par une modification de l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, disposition qui prévoit les cas dans lesquels l'ONSS peut renoncer totalement ou partiellement à l'application des sanctions civiles, afin d'y introduire la possibilité pour le Comité de gestion de l'ONSS de renoncer aux sanctions civiles en cas de bonne foi de l'employeur ou lorsque le retard de paiement des cotisations est imputable à l'administration.

Cette piste de réflexion a été communiquée à l'ONSS, lequel a indiqué au Collège des médiateurs fédéraux qu'il partageait son analyse selon laquelle une simplification administrative et un élargissement du cadre du personnel sont tout à fait indispensables. L'ONSS a aussi reconnu qu'en attendant ces mesures structurelles, une solution devait être trouvée pour améliorer la situation des employeurs de bonne foi confrontés à un avis rectificatif tardif. Selon l'ONSS, différentes pistes sont envisageables. Hormis la modification de l'article 55, on pourrait également concevoir de ne faire courir les intérêts qu'à dater de l'avis rectificatif à condition que l'employeur soit de bonne foi ou encore proposer au Comité de gestion de prendre une décision pour des raisons impérieuses d'équité. En l'état actuel des choses, pareille décision ne pourrait cependant concerner que les majorations. En ce qui concerne les intérêts de retard, leur exonération pourrait être accordée suite à une recommandation en équité du Collège formulée d'initiative ou à la demande de l'ONSS, une pratique également utilisée en France par certaines administrations sociales qui, ne pouvant déroger à la loi mais convaincues que l'application de celle-ci serait injuste et en contradiction avec la volonté réelle du législateur, demandent au Médiateur de la République – qui demeure seul juge de l'opportunité – de leur adresser une recommandation en équité, les invitant officiellement à ne pas appliquer la loi. L'ONSS a demandé un temps de réflexion supplémentaire afin de pouvoir saisir le Comité de gestion de la problématique. Le Collège des médiateurs fédéraux continuera dès lors à suivre avec beaucoup d'attention cette problématique qui obère le bon fonctionnement de l'ONSS et touche de nombreux employeurs.

E. Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS)

Allocations familiales pour travailleurs frontaliers

Durant l'exercice 2000, le Collège des médiateurs fédéraux a été confronté à la problématique du droit aux allocations familiales belges pour les travailleurs frontaliers. La Médiature fédérale a ainsi été saisie d'une plainte d'une dame habitant en Belgique et travaillant aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, le droit aux allocations familiales s'éteint lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans. A la majorité de son fils, la plaignante a introduit une demande d'allocations familiales auprès de l'ONAFTS. Ce dernier lui indiqua cependant que la réglementation actuelle ne permettait pas l'octroi d'allocations familiales aux travailleurs frontaliers. Par contre, un projet d'arrêté royal et ministériel serait en préparation qui, en vertu de l'article 102, § 1 de la loi sur les allocations familiales, reconnaîtrait à partir du 1er juillet 1999 (et donc avec effet rétroactif positif) un droit aux allocations familiales pour les travailleurs frontaliers habitant en Belgique qui perdent le droit aux mêmes allocations dans le pays dans lequel ils sont employés. Aux dires de l'ONAFTS, la plaignante pourrait éventuellement profiter de cette nouvelle réglementation, aucune décision ne pouvant être prise avant son entrée en vigueur. L'ONAFTS nous a indiqué que les dossiers relatifs aux allocations familiales des travailleurs frontaliers étaient tenus en suspens dans l'attente de cette nouvelle réglementation. Le Collège des médiateurs fédéraux s'est informé auprès du ministre des Affaires sociales sur le délai de publication des arrêtés d'exécution : il est apparu que les projets avaient été soumis à l'avis du Conseil d'Etat en octobre 2000 et que le ministre espérait pouvoir publier les arrêtés au Moniteur belge dans le courant du mois de décembre 2000. Ce délai n'a cependant pas pu être respecté. Le Collège des médiateurs fédéraux espère que la nouvelle réglementation pourra produire ses effets très rapidement afin que l'ONAFTS soit en mesure de prendre une décision définitive dans les dossiers concernés, de nombreux frontaliers étant à cet égard dans l'expectative et l'incertitude.

Subventions du Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC)

Le Collège des médiateurs fédéraux a été informé des difficultés rencontrées par certaines asbl à payer leurs cotisations sociales, difficultés qu'elles attribuaient à un retard de paiement des subsi-

des par le FESC, organisme dépendant de l'ONAFTS. Renseignements pris auprès de l'ONAFTS, des avances de 80% des subventions sont payées aux asbl concernées, qui touchent le solde de 20% après dépôt de leur rapport. Les avances étant payées avant la date d'échéance des cotisations sociales, le FESC estimait ne pas être responsable des difficultés de paiement des cotisations sociales par certaines asbl. Le Collège des médiateurs fédéraux prit alors contact avec l'ONSS afin de savoir combien d'asbl avaient demandé une exonération des sanctions civiles en invoquant des difficultés dues au mode de financement appliqué par le FESC. La réponse de l'ONSS indiquait que sur un total de 171 projets subsidiés, quinze avaient invoqué un motif similaire. En moyenne, les difficultés ne concernaient cependant qu'un ou deux trimestres et pour 1999, seules trois des asbl avaient eu des difficultés de paiement attribuées au FESC. Une enquête interne a alors été réalisée par le FESC afin d'évaluer dans quelle mesure le mode de financement qu'il pratique pourrait être incriminé. Cette étude portant sur la période 1997-1999 a démontré que les projets ayant des difficultés de paiement des cotisations faisaient preuve d'une mauvaise gestion générale et que le FESC ne pouvait nullement en être rendu responsable, les avances ayant soit été versées dans les délais, soit hors délais mais pour des raisons incombant aux asbl elles-mêmes. Le Collège des médiateurs fédéraux se félicite du sérieux avec lequel le FESC a tenu à examiner son éventuelle responsabilité dans les difficultés financières rencontrées par ces asbl.

F. Office national de vacances annuelles (ONVA)

Modalités de paiement

Le paiement du pécule de vacances s'effectue en principe par chèque circulaire. Sur demande écrite via un formulaire standard, un paiement par virement peut être demandé. Ledit formulaire contient cependant une clause prévoyant que le soussigné autorise son organisme financier à rembourser à l'ONVA, sur simple demande de celui-ci, des sommes payées indûment. Le plaignant a supprimé cette clause, ne pouvant marquer son accord avec son contenu. L'ONVA a cependant exigé l'acceptation de la clause avant de procéder au paiement par virement. Aux dires de l'ONVA, la clause refusée par le plaignant n'est appliquée qu'en cas de faute technique provoquant un paiement injustifié du pécule de vacances.

Le Collège des médiateurs fédéraux souligne les dangers inhérents au paiement du pécule de vacances par chèque circulaire. Cette problématique est illustrée par une autre plainte introduite auprès du Collège par un ouvrier n'ayant pas reçu son pécule de vacances. Il s'avéra que le chèque, émis par l'ONVA au nom du plaignant, avait été volé et encaissé, la banque ayant omis de vérifier l'identité du porteur. Le plaignant devait cependant attendre le règlement des responsabilités entre l'ONVA et la banque. N'ayant toujours pas perçu son pécule au bout d'un an, il demanda l'intervention de la Médiature fédérale auprès de l'ONVA qui effectua le paiement dans le mois, des doutes subsistant toujours quant à la responsabilité de la banque. Le plaignant a été victime d'une erreur de paiement du chèque qui ne se serait pas produite avec un paiement par virement.

G. Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)

Mise sur le marché de nouveaux médicaments remboursables

Concernant une réclamation relative aux délais très importants pour la mise sur le marché de nouveaux médicaments remboursables, nous évoquions dans notre rapport annuel 1999¹⁷⁰ la complexité de la procédure et le nombre d'intervenants à la base d'un dépassement systématique du délai de 180 jours imposé par l'Union européenne. Pour tenter d'y remédier, l'INAMI avait engagé du personnel supplémentaire et pris certaines mesures d'allègement de la procédure. En octobre 2000, le ministre des Affaires sociales a présenté une note¹⁷¹ visant à mettre sur pied une nouvelle politique en matière de médicaments au Conseil des ministres. Cette note vise la révision des procédures relatives à l'admission au remboursement des spécialités pharmaceutiques : l'objectif est de simplifier les structures existantes et d'accélérer les procédures tant pour l'admission que pour la révision des médicaments existants. Les initiatives législatives et réglementaires relatives à cet aspect sont actuellement en préparation et devraient prochainement se concrétiser.

¹⁷⁰ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 296 et suiv.

¹⁷¹ Politique rénovée en matière de médicaments – Objectifs et lignes d'action.

Fonds spécial de solidarité

Certaines prestations médicales coûteuses ne figurant pas dans la nomenclature peuvent être prises en charge par le Fonds spécial de solidarité. Nos rapports annuels précédents¹⁷² ont déjà abordé la problématique des longs délais de traitement des demandes d'intervention du Fonds spécial de solidarité. L'administrateur général de l'INAMI a décidé de prendre des dispositions afin de réduire ces délais. Dans le courant de l'année 2000, une série de mesures se sont ainsi concrétisées. Tout d'abord, il a été décidé d'inclure dans la nomenclature un certain nombre de prestations médicales qui ne pouvaient auparavant être remboursées que par l'intermédiaire du Fonds spécial de solidarité. Des mesures ont également été prises afin d'améliorer l'échange des données entre les mutualités et le Collège des médecins-directeurs de l'INAMI. De plus, une modification de la réglementation permet désormais le traitement de certains dossiers par un seul membre du Collège des médecins-directeurs, sans plus devoir passer par l'ensemble de ce Collège. A la suite de ces mesures, certaines demandes devraient pouvoir être traitées dans un délai de deux à quatre semaines. Les dossiers complexes qui doivent être soumis au Collège des médecins-directeurs et pour lesquels des informations médico-scientifiques doivent être obtenues, requièrent quant à eux un délai plus important. Le nombre plus restreint de plaintes sur la durée de traitement des demandes d'intervention du Fonds spécial de solidarité dont notre Office a été saisi durant l'exercice 2000 permet de penser que ces mesures de simplification et d'optimisation du traitement des dossiers semblent atteindre l'objectif poursuivi¹⁷³.

*H. Office national des Pensions (ONP)**Le revenu garanti aux personnes âgées*

Notre Rapport annuel 1999/1 signalait qu'après l'instauration du Service de médiation Pensions, le Collège des médiateurs fédéraux était resté compétent pour les réclamations et les demandes de médiation concernant l'octroi et le paiement du revenu garanti aux personnes âgées, celui-ci n'étant pas une pension légale mais bien

¹⁷² CME, *Rapport annuel 1999*, p. 295.

¹⁷³ Un récent arrêté royal du 26 février 2001 (*M.B.*, 28 février 2001) prévoit que certains dossiers peuvent être traités au niveau de la mutualité et impose des délais stricts pour le traitement des demandes d'intervention du Fonds spécial de solidarité.

une forme d'aide sociale¹⁷⁴. Le Service de médiation Pensions partageait cet avis et nous transmet les plaintes dont il était saisi concernant le revenu garanti aux personnes âgées.

Dans le courant de l'exercice 2000, un conflit de compétence est cependant apparu entre le Service de médiation Pensions et le Collège des médiateurs fédéraux. A l'occasion du traitement d'une plainte concrète, le Collège a en effet été informé de ce que le Service de médiation Pensions avait modifié sa position depuis mars 2000 et se jugeait désormais compétent pour traiter les plaintes relatives au revenu garanti, une compétence pour ainsi dire partagée avec la Médiature fédérale. Au-delà de ce malheureux et unique conflit de compétence – dont le citoyen n'est heureusement pas victime, son dossier étant toujours traité par l'un de ces deux organes de médiation – cette problématique prolonge celle relative à la complémentarité entre services de médiation administratifs (contrôle interne) et médiateurs parlementaires (contrôle externe).

I. Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM)

La valorisation du service militaire

La recommandation générale du Collège¹⁷⁵ en matière de valorisation du service militaire pour le calcul de la pension de certaines catégories de personnes ayant eu une carrière coloniale ou d'outre-mer a été transmise par la Commission des Pétitions de la Chambre des représentants à la Commission des Affaires sociales. Cette recommandation générale est cependant restée en l'état à ce jour.

¹⁷⁴ CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 115.

¹⁷⁵ RG 99/12, CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 333-334.

4.2. Parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère fédéral

4.2.1. Données chiffrées

Parastataux et Entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère	Nombre
La Loterie nationale	2
Fonds de participation	2
Régie des bâtiments	2
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	1
La Poste	2
Brussels international airport company (BIAC)	3
TOTAL	12

Langue	Nombre
Français	4
Néerlandais	8
TOTAL	12

Phases	Nombre
Accusés de réception	1
Dossiers en information	6
Dossiers en classement	5
TOTAL	12

4.2.2. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Outre les réclamations à l'encontre des institutions qui ont été traitées sous le point 4.2.1 ci-dessus, nous n'abordons ci-après que les autres parastataux et entreprises publiques ne relevant plus directement d'un des douze ministères fédéraux.

Signalons tout d'abord que nous examinerons dans la partie consacrée aux plaintes de fonctionnaires une réclamation émanant d'un agent de l'Institut belge des Services postaux et des Télécommunications.

Le Collège a été saisi d'une réclamation mettant en exergue la situation des personnes à mobilité réduite, lesquelles ont parfois certaines difficultés à accéder aux bâtiments publics. Le Collège des médiateurs fédéraux a contacté, à cette occasion, avec le Collège des secrétaires généraux afin que celui-ci examine le problème à la lumière du principe de l'accès approprié. Le président de ce col-

lège a demandé à chaque secrétaire général de veiller à la signalisation correcte des bâtiments se trouvant sous sa responsabilité. En outre, la Régie des bâtiments a entrepris de faire le relevé des bâtiments à problèmes. Le directeur général de la Régie des bâtiments a également demandé une estimation des coûts des éventuelles transformations nécessaires pour rendre ces bâtiments accessibles aux personnes moins valides. Dès réception des renseignements, le directeur général des Bâtiments demandera au ministre des Télécommunications, des Entreprises et Participations publiques de libérer les crédits nécessaires à l'exécution des travaux d'aménagement prioritaires. Le Collège des médiateurs fédéraux restera attentif à la suite réservée à cette problématique qui concerne de nombreuses personnes.

4.3. Autres parastataux

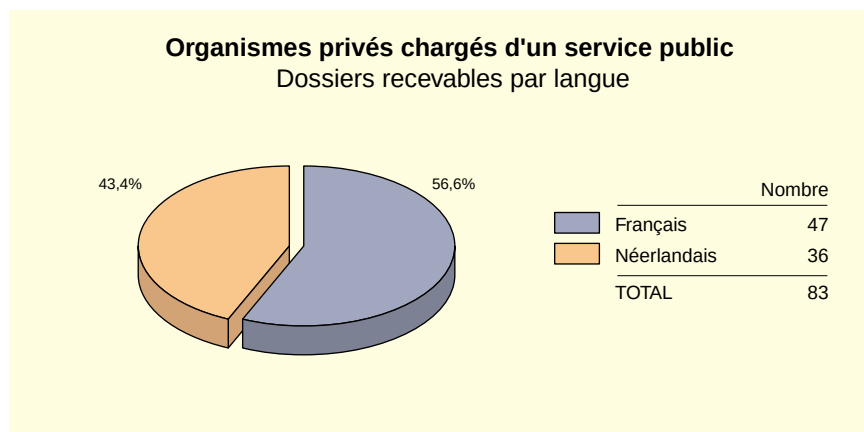
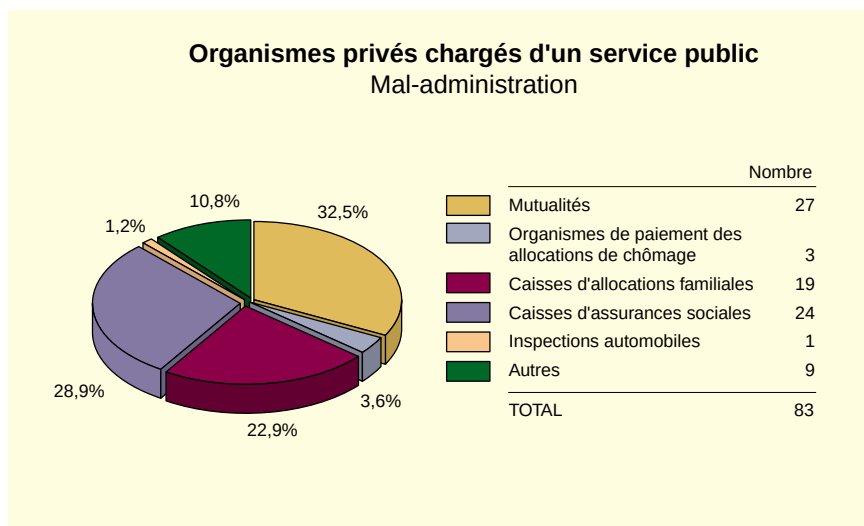
Les plaintes concernant ces parastataux sont abordées dans la partie du présent rapport consacrée au ministère exerçant un contrôle administratif à leur égard (voy. II.3, *supra*).

4.4. Institutions culturelles et établissements scientifiques

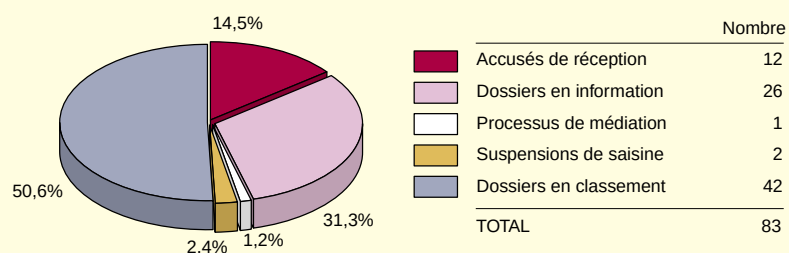
Nous renvoyons à leur sujet aux chapitres de ce rapport concernant leur ministère de tutelle respectif (voy. II.3, *supra*).

5. Organismes privés chargés d'un service public

5.1. Données chiffrées

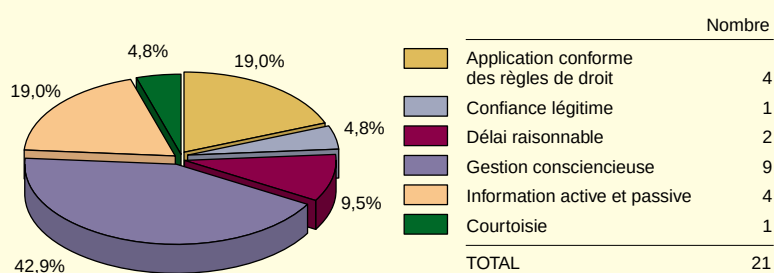


Organismes privés chargés d'un service public Dossiers recevables par phase de traitement



Evaluation des dossiers en classement	Nombre
Bonne administration	17
Mal-administration	15
Sans appréciation	10
TOTAL	42

Organismes privés chargés d'un service public Mal-administration



5.2. Introduction / Contacts avec l'administration

La compétence du Collège des médiateurs fédéraux s'étend à ce que la Charte de l'assuré social appelle les « *institutions coopérantes de sécurité sociale* ». Le rapport annuel précédent a cependant déjà souligné l'importance de prendre en considération l'acte juridique concerné pour vérifier sa compétence à l'égard de ces organismes¹⁷⁶. Le Collège des médiateurs fédéraux est en effet compétent pour le traitement des plaintes relatives à ces organismes dans la mesure où ils interviennent comme institutions chargées d'un service d'intérêt général. Il n'est pas compétent dans les autres cas. Le Collège se réjouit de ce que ces institutions font preuve d'une grande volonté de collaboration avec la Médiature fédérale.

5.3. Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Les mutualités et le droit européen

L'INAMI a reconnu que les frais médicaux pour des prestations reçues dans un Etat membre de l'Union européenne peuvent être remboursés par l'assurance soins de santé belge moyennant le respect de certaines conditions. L'INAMI applique en cela une jurisprudence de la Cour européenne de Justice, à savoir les arrêts Deccker et Kohll du 28 avril 1998 qui confirment les principes de la libre circulation des biens et des services. Ces principes sont applicables à l'intervention de l'assurance soins de santé du pays de l'assuré dans les frais des prestations médicales fournies dans un autre Etat membre. A la suite de cette jurisprudence, l'INAMI rédigea une circulaire contenant des directives relatives à l'application de l'article 22 du Règlement 1408/71. L'INAMI confère à cette circulaire une portée rétroactive positive à dater du 28 avril 1998, date à laquelle la Cour de Justice trancha les affaires en question. Le Collège des médiateurs fédéraux fut néanmoins saisi d'une plainte faisant état du refus antérieur d'une mutualité d'intervenir dans les frais de prestations fournies par un dentiste aux Pays-Bas. L'Union nationale de cette mutualité, contactée à ce sujet par le Collège confirma que les directives contenues dans la circulaire de

¹⁷⁶ CME, Rapport annuel 1999/1, p. 118.

l'INAMI devaient être suivies dans le dossier en question et que les frais seraient remboursés conformément à la nomenclature belge.

Les mutualités et la déclaration de l'incapacité de travail

A l'occasion du traitement d'un certain nombre de plaintes concernant le droit à une indemnité pour incapacité de travail, le Collège des médiateurs fédéraux a constaté que les citoyens étaient insuffisamment informés de leur obligation de déclarer leur incapacité de travail à leur mutualité endéans un délai bien défini. Le Collège a traité quelques dossiers dans lesquels la personne concernée avait fourni une attestation d'incapacité de travail uniquement à son employeur, estimant celle-ci suffisante pour ouvrir le droit à des indemnités d'incapacité de travail. Le travailleur qui souhaite bénéficier d'indemnités doit cependant avertir le médecin conseil de sa mutualité et lui fournir une attestation médicale. Cette formalité doit être remplie au plus tard le deuxième jour après le début de l'incapacité de travail. Si la personne concernée bénéficie d'un revenu garanti, le délai de déclaration est prolongé jusqu'à la fin de la période couverte par le revenu garanti. En cas de déclaration tardive de l'incapacité de travail, les indemnités sont en principe octroyées uniquement à compter du jour suivant la déclaration. Dans des cas dignes d'intérêt, cette sanction peut cependant être levée. Cette problématique illustre une fois de plus l'importance d'une bonne information du citoyen. La Charte de l'assuré social impose d'ailleurs aux mutualités un devoir actif d'information aussi bien concernant les droits que les obligations de l'assuré social. De nombreuses mutualités ont consenti des efforts importants à ce sujet (brochures d'information, ...), mais toute l'information utile n'atteint manifestement pas encore l'entièreté des personnes concernées.

Les caisses d'allocations familiales et la suspension du paiement

Dans la réglementation en matière d'allocations familiales des dispositions ont été insérées visant à éviter la suspension du paiement des allocations familiales en cas de changement de caisse compétente. Il est ainsi notamment stipulé que la caisse d'allocations familiales initialement compétente continue à payer les allocations de façon provisoire en attendant que la compétence de la nouvelle caisse d'allocations familiales soit établie. Les allocations provisoires feront alors le cas échéant l'objet d'un remboursement entre caisses d'allocations familiales. Le Collège des médiateurs fédé-

raux a été saisi d'un certain nombre de plaintes émanant de personnes confrontées à une suspension du paiement des allocations à la suite d'un changement de caisse d'allocations familiales. La première caisse déclarait par exemple qu'elle n'était plus compétente alors que la nouvelle caisse prétendait que sa compétence n'était pas encore établie. Dès que la compétence de la nouvelle caisse était déterminée, la personne concernée percevait les arriérés pour la période de suspension. Pour les personnes concernées, cette suspension des paiements était problématique du fait que, prolongée, elle mène à des difficultés financières. Le Collège souligne dès lors l'importance d'une application correcte des dispositions relatives au paiement provisoire.

6. Plaintes de fonctionnaires

6.1. *Introduction / Contacts avec l'administration*

Un certain nombre de plaintes de fonctionnaires que nous avons reçues sont ici regroupées et examinées en fonction de certaines problématiques bien particulières.

6.2. *Analyse des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation*

A. Les fonctionnaires et leur rémunération

Un certain manque de transparence

Nous avons examiné dans notre rapport annuel précédent¹⁷⁷ une plainte portant sur un manque d'information des agents du Ministère des Finances en cas de rectification positive (paiement d'arriérés) ou négative (récupération de sommes payées indûment) de leur salaire. Le traitement de cette plainte a débouché sur l'organisation d'une réunion entre le Collège des médiateurs fédéraux et des représentants des différents départements concernés du Ministère des Finances. L'enjeu était d'autant plus important que la problématique soulevée concerne l'ensemble des agents de l'Etat fédéral.

Parmi les points abordés lors de cette réunion figurait celui relatif aux efforts accomplis afin d'améliorer l'information du personnel. Des fiches « allocations et indemnités » destinées aux agents concernés sont ainsi utilisées depuis quelques mois. Le recours à des fiches « arriérés » est également prévu pour la fin de l'année 2000. Outre des explications sur le calcul des sommes versées, ces fiches comprennent un certain nombre de renseignements fort utiles (coordonnées de l'agent responsable au sein du Service Central des Dépenses Fixes (SCDF) du Ministère des Finances, coordonnées du service du personnel concerné).

Dans ce cadre, le Collège a pu constater - de l'aveu même des responsables du SCDF présents lors de cette réunion - que la réglementation relative aux traitements des fonctionnaires est devenue

¹⁷⁷ CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 121-122.

à ce point complexe qu'elle n'est plus appliquée que de manière automatisée, seuls quelques rares initiés maîtrisant encore le programme informatique *ad hoc* extrêmement sophistiqué. Cette complexité de la réglementation a finalement des conséquences négatives sur la transparence des processus de décision à l'égard des administrés mais aussi de l'administration elle-même.

Ce manque de transparence de l'administration se retrouve à d'autres niveaux. Ainsi, l'octroi d'une prime dépend parfois d'une évaluation ou de la satisfaction à un certain nombre de conditions d'octroi. Le Collège a examiné au cours de l'année 2000 un certain nombre de réclamations ou demandes de médiation ayant pour objet principal le fait que le plaignant ne percevait pas clairement les raisons pour lesquelles une prime particulière ne lui était pas accordée.

Ainsi un fonctionnaire de l'Institut belge des Services postaux et des Télécommunications (IBPT) reçut une évaluation inférieure à la moyenne. Il s'agissait d'une évaluation spécifique à laquelle était lié l'octroi d'une prime. Un pourcentage réduit de la prime lui fut par conséquent accordé. Il ne reçut toutefois aucune information sur les raisons pour lesquelles son évaluation était inférieure à la moyenne. Contacté par le Collège, le fonctionnaire dirigeant de l'IBPT signala que le recours à un système de cotation permettait de mettre en évidence toute baisse du rendement d'un fonctionnaire déterminé. Il ne fut cependant pas en mesure de préciser, d'une part, pourquoi son administration avait estimé que le rendement de l'intéressé avait baissé ni, d'autre part, ce que ce dernier pouvait faire pour améliorer la situation à l'avenir. Le Collège a insisté pour qu'une motivation adéquate soit à l'avenir donnée aux évaluations et cotations attribuées aux agents.

Une autre réclamation était liée à la mise en application d'un arrêté royal du 6 septembre 1998 instaurant un système de prime en faveur des membres du personnel de certains services publics chargés de tâches informatiques. Les fonctionnaires devaient remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir prétendre à l'octroi de cette prime. Le plaignant, fonctionnaire au Ministère des Communications et de l'Infrastructure, accomplissait plusieurs tâches informatiques au sein de son service et fut dès lors proposé par le fonctionnaire dirigeant de son administration pour l'octroi de cette prime. Le service du personnel n'informa initialement pas le fonctionnaire concerné de la décision négative qui fut réservée à cette proposition. Ce n'est que suite à une demande de sa part que le fonctionnaire fut informé de la décision négative prise à son encontre. La motivation de cette décision de refus était au départ

peu claire. A l'occasion de l'examen de cette réclamation, tant le Collège que le fonctionnaire concerné se sont vu opposer des motivations chaque fois différentes comme justification du non-paiement de cette prime informatique. Par sa motivation peu claire, l'administration n'a que renforcé l'impression d'accorder cette prime de manière arbitraire.

La prescription des dettes de l'Etat et l'équité

Le Collège a été saisi d'une réclamation par laquelle plusieurs agents de l'Administration des Douanes et Accises du Ministère des Finances reprochaient au Ministère des Finances de tarder à leur verser le montant d'allocations qu'ils considéraient comme leur étant dues pour des prestations extraordinaires liées à l'établissement et au recouvrement de taxes provinciales sur les débits de boissons. Le Ministère des Finances, contestant le principe même de l'existence d'une dette dans le chef de l'Etat, subordonnait le versement éventuel de ces allocations aux plaignants à une décision de justice qui devait être prise sur appel interjeté par l'Etat dans le cadre d'un dossier analogue concernant un autre agent de cette administration.

Les tribunaux ayant rejeté l'appel introduit par l'Etat, ce dernier avait accepté d'étendre le bénéfice du paiement des allocations concernées aux agents n'ayant pas introduit d'action en justice. Il est toutefois apparu que la prescription extinctive prévue par l'article 100 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat était acquise. Le secrétaire général du Ministère des Finances a dès lors indiqué au Collège qu'il allait proposer au ministre des Finances le principe du dépôt d'un projet de loi relevant de la prescription quinquennale les créances des personnes concernées par le problème. Tout en étant satisfait de la volonté exprimée par le Ministère des Finances de trouver une solution juste au problème, le Collège des médiateurs fédéraux considère que le recours particulièrement lourd au processus législatif aurait pu être évité si l'administration avait accepté le principe du recours par l'ombudsman parlementaire à la recommandation en équité¹⁷⁸. L'examen de ce dossier se poursuit à la Médiature.

¹⁷⁸ « Le contrôle de l'administration équitable », CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 23-25 / voy. aussi CME, RG 97/12.

B. La situation des fonctionnaires malades

La mutation interne en cas de maladie

Le Collège a été amené à examiner une réclamation introduite par un agent de l'Administration des Douanes et Accises du Ministère des Finances qui rencontrait des difficultés pour obtenir une mutation vers un autre bureau, plus proche de son domicile. L'intéressé ne se classait en effet pas en ordre utile. Compte tenu des problèmes de santé dont souffrait le plaignant, l'administration fit état de l'existence d'une note de service propre au Ministère des Finances permettant à un agent souffrant de graves problèmes de santé d'obtenir, sous certaines conditions, une mutation dite temporaire vers un lieu de travail plus proche de son domicile, sans tenir compte de son classement suivant son ancienneté de grade. Etant donné que cette mutation temporaire s'effectue en dehors du cadre, il n'y a pas d'atteinte aux droits légitimes des personnes classées en ordre utile pour une véritable mutation. Informé par le Collège de l'existence de cette note de service et des démarches à entreprendre dans ce cadre, le plaignant n'a jamais fait savoir s'il souhaitait bénéficier de cette procédure. Le Collège considère que les principes énoncés dans cette note pourraient utilement être appliqués dans des situations similaires qui se présenteraient dans d'autres administrations, pour autant évidemment que ces dernières disposent de services décentralisés d'une certaine importance.

La situation du fonctionnaire malade chronique

Le Collège a examiné au cours de l'année 2000 la problématique des conditions de travail auxquelles fait face le fonctionnaire malade chronique. La réglementation relative aux congés pour prestations réduites (pour maladie) n'apporte en effet pas de solution pour ces malades, ce congé n'étant accordé qu'en vue d'une reprise complète du travail après un certain temps. La situation dans laquelle se trouve le malade chronique lorsque ce congé n'est plus accordé n'est pas adaptée à son état médical. Il n'est ainsi pas apte à la reprise du travail à temps plein tandis que les autres possibilités qui lui sont offertes s'accompagnent d'une perte substantielle de revenus. En outre, une situation de disponibilité d'un malade chronique débouchera vite sur une mise à la pension anticipée, ce qui est non seulement financièrement désavantageux mais a des conséquences sur son état psychique.

Il existe pour les travailleurs du secteur privé malades chroniques un système permettant, dans certaines conditions et après avis du médecin conseil, de compléter une allocation pour maladie par un travail et un revenu subséquent à temps partiel. Ce système n'oblige pas les malades chroniques à reprendre des prestations complètes après un certain temps. Il offre à ces patients bénéficiant d'une allocation pour maladie plus de possibilités de continuer à travailler et de percevoir un complément de revenu. Le Collège a demandé au ministre de la Fonction publique si une réglementation similaire adaptée à la situation des fonctionnaires pouvait être envisagée à leur égard. Le ministre a promis de prendre cette problématique en considération lors d'une prochaine modification de la réglementation en matière de congés de maladie. Le Collège suivra cette problématique.

La mise en disponibilité et le traitement d'attente

Lorsqu'un fonctionnaire a épuisé son quota de jours de congé de maladie et que son absence se poursuit, il est mis en disponibilité et perçoit dès lors un traitement d'attente équivalent à 60 % de son traitement normal. Cette procédure administrative est d'une grande complexité : la mise en disponibilité est communiquée au SCDF (qui paie les traitements des fonctionnaires) avec un retard systématique d'un à plusieurs mois. Entre-temps, le SCDF a continué à verser à l'agent mis en disponibilité sa rémunération entière (au lieu de 60 %) et se trouve donc dans l'obligation de récupérer les versements indus. Or, les agents ne se rendent pas toujours compte qu'ils continuent à percevoir leur traitement plein puisque, lorsque le SCDF liquide un traitement d'attente, il s'abstient de prélever le précompte professionnel, l'agent malade percevant à peu près le même montant que s'il n'était pas mis en disponibilité. Quoi qu'il en soit, le SCDF est amené à récupérer l'indu, un exercice dans lequel il s'efforce de faire preuve de souplesse et d'humanité. En pratique, une proposition de récupération par voie de prélèvement sur les rémunérations suivantes est communiquée à l'agent. Si celui-ci ne marque pas son accord sur les modalités de prélèvement, un dialogue s'engage alors en vue de dégager un consensus qui, selon le SCDF, serait atteint dans la très grande majorité des cas. Ce procédé, qui a l'avantage d'être pratique, est cependant illégal car contraire à l'article 23 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, lequel interdit formellement à l'employeur de procéder à des retenues sur la rémunération, sauf dans certains cas bien précis (n'incluant pas la récupération de versements indus). Cette disposition

-applicable aux agents du secteur public- étant d'ordre public, l'employeur ne peut y déroger, même avec l'accord du travailleur. Une application stricte de la loi impliquerait que le SCDF et l'agent conviennent d'un plan de remboursement dont les mensualités seraient versées par l'agent plutôt que prélevées sur son salaire. Cette technique serait plus respectueuse de la légalité, quand bien même entraînerait-elle un alourdissement des procédures, à moins bien sûr de modifier la loi en conséquence.

A l'occasion de l'examen d'une réclamation dont il a été saisi, le Collège a recommandé au Ministère des Finances de cesser les opérations de recouvrement entamées à l'encontre d'un de ses agents mis en disponibilité pour maladie et à qui le SCDF avait continué à verser un traitement plein pendant plusieurs années. L'administration ayant invoqué le problème de la responsabilité personnelle du receveur s'il renonçait au recouvrement, le Collège a proposé de suspendre à tout le moins les opérations de recouvrement jusqu'au retour de l'agent à meilleure fortune, ce que l'administration accepta.

D'autres conséquences de la mise en disponibilité

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi de deux plaintes portant sur la façon dont une Chambre des métiers et négoce provinciale appliquait la réglementation en matière de pécule de vacances et d'allocation de fin d'année. Le Bureau de la Chambre concernée avait en effet considéré que les plaignantes, toutes deux en disponibilité pour cause de maladie, n'avaient de ce fait plus droit à l'octroi des pécule et allocation précités. Contactés par le Collège, tant le Service d'administration générale du Ministère de la Fonction publique que le secrétaire général du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (dont dépendent les Chambres des métiers et négoce) ont considéré que les dispositions réglementaires applicables en la matière prévoyaient bien l'octroi de ces pécule et allocation aux agents en disponibilité pour cause de maladie. Des divergences d'interprétation subsistent toutefois quant à la base de calcul des sommes dues, certains parastataux appliquant un régime beaucoup moins favorable aux agents que celui du SCDF. Le Collège a proposé au Bureau de la Chambre concernée de verser aux intéressées les sommes incontestablement dues, à savoir une allocation de fin d'année et un pécule de vacances calculés sur base de leur traitement d'attente, ce que la Chambre accepta. Ces plaintes sont encore en examen car elles portent également sur d'autres aspects de la rémunération. De façon plus

générale, le Collège considère que plusieurs malentendus disparaîtraient si certaines administrations consultaient plus régulièrement le Service d'Administration générale du Ministère de la Fonction publique en cas de doute sur l'interprétation à donner à une disposition réglementaire relative au statut des agents de l'Etat.

6.3. Conclusions et recommandations

L'examen des réclamations de fonctionnaires fait clairement apparaître qu'une plus grande transparence quant au fondement des décisions prises est nécessaire¹⁷⁹, ces décisions, à l'instar de tout acte de l'administration à portée individuelle, devant de par la loi être motivées de manière adéquate¹⁸⁰.

Quant au système de rémunération des fonctionnaires, il manque de transparence. Communiquer à un agent des informations claires, complètes et précises sur le calcul de sa rémunération relève de la gageure dans certaines situations (maladie, paiement d'arriérés,...). Des erreurs telles celles commises dans le calcul du traitement d'attente d'un fonctionnaire mis en disponibilité ne se produiraient pas si le système était plus clair. Enfin, le Collège se réjouit de ce que l'administration donne suite à ses suggestions, propositions voire recommandations dans ces dossiers souvent, par définition, délicats car opposant un fonctionnaire à l'administration, comme par exemple la décision prise par l'administration de suspendre les opérations de recouvrement jusqu'au retour de l'agent à meilleure fortune.

¹⁷⁹ RG 97/7, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 122.

¹⁸⁰ RG 99/2, CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 328, recommandation visant à l'instauration d'une commission *ad hoc* pour aider les administrations confrontées à des difficultés de motivation de leurs décisions, telle que la loi du 29 juillet 1991 les y oblige.

III.

Recommandations



III. RECOMMANDATIONS

Les recommandations du Collège des médiateurs fédéraux sont soit « générales », soit « officielles ». Les premières, en vertu de l'article 15, al.1 de la loi organique du médiateur parlementaire, sont adressées au Pouvoir législatif (plus particulièrement à la Chambre des représentants mais elles intéressent également le Sénat lorsqu'elles portent sur des améliorations législatives). Les secondes, fondées sur l'article 14, al. 3 de ladite loi, sont adressées au Pouvoir exécutif (le gouvernement et son administration).

Les *recommandations générales* portent soit sur des améliorations de type législatif dont le Parlement peut prendre l'initiative, soit sur des dysfonctionnements administratifs de type réglementaire, conjoncturel ou structurel pour lesquels la Chambre peut exercer son pouvoir de contrôle sur l'Exécutif.

Les *recommandations officielles* invitent quant à elles l'administration à modifier une décision contestée devant le Collège et pour laquelle celui-ci a conclu soit à une violation de la légalité, soit à un non-respect des principes de bonne administration ou de bonne gouvernance ou pour laquelle il invoque l'équité¹⁸¹. Les *recommandations officielles* peuvent aussi inviter l'administration ou le ministre responsable à résoudre un dysfonctionnement administratif de type réglementaire, conjoncturel ou structurel, sur base éventuellement de solutions concrètes avancées par le Collège.

1. Recommandations générales

1.1. Les recommandations générales – 2000

RG00/1 : la déclaration de mariage.

Le Collège des médiateurs fédéraux recommande de transposer le système de remplacement en cascade de la copie conforme de l'acte de naissance prévu à l'article 5 du Code de la nationalité à la procédure de déclaration de mariage telle que prévue aux articles 63 et suivants du Code civil (voy. *Rapport annuel 2000*, pp. 58 et s.).

RG00/2 : la procédure de changement de nom et de prénom.

Le Collège des médiateurs fédéraux recommande que l'article 335, §3, al. 2 du Code civil soit modifié pour tenir compte de la juris-

¹⁸¹ Voy. « Le Collège des médiateurs fédéraux et le contrôle de l'action et du fonctionnement de l'administration », *Rapport annuel 2000*, pp. 18-25.

prudence de la Cour d'arbitrage estimant inconstitutionnelle l'exigence du consentement de l'épouse au changement de nom de l'enfant adultérin *a patre* (voy. *Rapport annuel 2000*, pp. 62 et s.).

RG00/3 : une formation axée sur la communication et l'accueil pour l'ensemble des agents de l'administration fiscale.

Le Collège des médiateurs fédéraux émettait déjà en 1999 le souhait dans sa recommandation générale 1999/10 d'une formation systématique et régulière des fonctionnaires du recouvrement de l'administration fiscale axée sur la communication et l'accueil du contribuable. Compte tenu de la similitude des problèmes rencontrés dans les autres secteurs de l'administration fiscale, le Collège des médiateurs fédéraux recommande que cette formation soit élargie à l'ensemble des fonctionnaires fiscaux. Celle-ci pourrait notamment faire partie du programme initial de formation des nouveaux agents de l'administration fiscale (voy. *Rapport annuel 2000*, pp. 111 et s.).

RG00/4 : le paiement de la taxe de circulation par domiciliation bancaire.

Le paiement de la taxe de circulation par domiciliation bancaire est actuellement impossible, l'administration estimant que le contribuable devrait payer spontanément cet impôt, indépendamment de la réception d'une invitation à payer. Nonobstant l'adaptation au 1^{er} juillet de chaque année des barèmes de cette taxe à l'indice des prix à la consommation, son paiement par domiciliation bancaire rencontrerait la problématique des paiements tardifs dus à la négligence des contribuables et des conséquences qui s'ensuivent. A cet égard, la gestion et la transmission des données entre l'Administration du Recouvrement et les services du Postchèque devraient intervenir par la voie d'automatisation (voy. *Rapport annuel 2000*, pp. 134 et s.).

RG00/5 : la suppression de prise en compte des revenus de la personne avec laquelle une personne handicapée était établie en ménage après la séparation des personnes concernées.

Conformément à la réglementation en matière d'allocations pour personnes handicapées, les revenus du conjoint ou de la personne avec laquelle la personne handicapée est établie en ménage sont pris en compte pour le calcul de ces allocations. En d'autres termes, souvent une personne handicapée vivant avec un partenaire ou un conjoint ayant des revenus ne pourra pas bénéficier d'allocations, les revenus du ménage dépassant les plafonds autorisés. En cas de séparation de fait des conjoints ou de séparation des concubins, ces allocations ne seront calculées sur la base des seuls

revenus de la personne handicapée que pour autant que la séparation ait duré un an au moins. Pendant la première année de la séparation par contre, les revenus du conjoint ou du partenaire continuent à être fictivement additionnés à ceux de la personne handicapée pour le calcul de ses allocations. Le Collège des médiateurs fédéraux estime cette disposition fort peu appropriée dans le cas des partenaires non mariés entre lesquels n'existe aucun devoir légal de secours. La personne handicapée sans ressources n'aura en effet souvent d'autre choix que de s'adresser au CPAS de sa commune en attendant que la première année de séparation soit écoulée pour voir ses allocations calculées sur base de ses seuls revenus. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors de modifier la réglementation en vigueur pour faire intervenir immédiatement les effets de la séparation dans la détermination des revenus à prendre en compte pour calculer les allocations pour personnes handicapées (voy. *Rapport annuel 2000*, pp. 152-153).

1.2. *Suivi réservé durant l'exercice écoulé aux recommandations générales 1999, 1998 et 1997*

Les RG/99 ont été formulées dans le Rapport annuel 1999, pp. 327-336 et dans le Rapport annuel 1999/1, pp. 126-127.

Les RG/98 ont été formulées dans le Rapport annuel 1998, pp. 267-268.

Les RG/97 ont été formulées dans le Rapport annuel 1997, pp. 187-194.

Les recommandations générales évoquant une problématique qui a déjà été résolue durant les exercices précédents ne sont plus reprises ici.

RG99/1 : le renforcement des moyens du Collège des médiateurs fédéraux comme instrument de promotion et de protection des droits de l'homme.

L'étude de cette recommandation générale est en cours devant la Commission des Pétitions. Elle est cependant restée en l'état.

RG99/2 : la constitution d'une commission *ad hoc* destinée à suivre l'exécution de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs. (Cette recommandation générale est à rapprocher de la RG 97/7).

La Commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc.Parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 37). Compte tenu de la transversalité de cette recommandation gé-

nérale qui concerne l'ensemble de l'administration fédérale, le ministre de la Fonction publique constitue sans aucun doute l'autorité la plus appropriée à la mettre en œuvre (voy. *Rapport annuel 2000*, p. 52).

RG99/3 : le contrôle externe des actes administratifs et du fonctionnement des juridictions administratives.

L'étude de cette recommandation générale est restée en l'état. Depuis le 2 août 2000, le Conseil supérieur pour la Justice est opérationnel, qui connaît des actes administratifs et du fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, soulignant d'autant l'absence d'organe habilité à opérer le même contrôle pour ce qui est des juridictions administratives. Le Collège continue à être saisi régulièrement de plaintes à cet égard qu'il ne peut traiter et doit dès lors écarter. Il plaide une nouvelle fois pour qu'un contrôle des actes administratifs et du fonctionnement des juridictions administratives puisse être instauré.

RG99/4 : l'évaluation des besoins de certaines administrations en terme de personnel supplémentaire.

RG99/5 : l'adoption de mesures pour mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information. (Cette recommandation générale est à rapprocher de la RG 97/6).

La Commission des Pétitions a décidé d'inscrire les recommandations générales 99/4 et 99/5 à l'ordre du jour de ses travaux.

RG99/6 : l'obligation pesant sur le citoyen de produire des éléments alors que l'administration dispose ou pourrait aisément disposer des moyens de se les procurer elle-même.

La Commission des Pétitions a décidé d'inscrire les recommandations générales 99/4 à 99/6 à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 37). A de multiples reprises, le présent rapport annuel indique combien ces recommandations sont encore plus que jamais d'actualité. Compte tenu de la transversalité de ces recommandations générales qui concernent l'ensemble de l'administration fédérale, le ministre de la Fonction publique constitue sans aucun doute l'autorité la plus appropriée à les mettre en œuvre (voy. *Rapport annuel 2000*, p. 52).

RG99/7 : l'adoption internationale.

Le Conseil des ministres a adopté en mars 2000 un avant-projet de loi réformant l'adoption qui vise notamment à apporter au droit belge les modifications nécessaires à la mise en œuvre dans notre pays de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection

des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, répondant ainsi au souci exprimé par les médiateurs fédéraux. La modification du droit belge en matière d'adoption constitue en effet le préalable indispensable à la ratification de cet instrument international par la Belgique, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention de La Haye. L'avant-projet de loi est revenu du Conseil d'Etat et fait l'objet d'adaptations visant à prendre en compte ledit avis.

RG99/8 : problèmes survenant à l'occasion de l'évaluation d'un bien immobilier par l'administration fiscale.

Le Collège des médiateurs fédéraux continue à être régulièrement saisi de plaintes relatives au déficit d'information et de motivation lors de l'évaluation de la valeur d'un bien immobilier par les administrations fiscales. La procédure informelle entre le service fiscal et le contribuable préconisée dans les rapports annuels précédents visant à un échange d'arguments avant la fixation de la valeur fiscale par l'administration garde donc toute son actualité. Cette recommandation est cependant restée en l'état (CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 113-114 et 121-123).

RG99/9 : l'extension des possibilités de dégrèvement par rôle.

Le Collège des médiateurs fédéraux avait déjà recommandé dans ses deux rapports annuels précédents le recours plus fréquent à la procédure de dégrèvement par rôle comme mode de résorption accéléré des litiges les plus simples. Cette procédure devrait également permettre de faire droit aux avantages fiscaux non revendiqués - car souvent méconnus - du contribuable. Cette procédure offre incontestablement des avantages de grande souplesse. A cet égard, le Collège relève que la procédure de dégrèvement par rôle a précisément été retenue par le ministre des Finances. Celui-ci a ensuite fait consacrer dans une loi du 19 juillet 2000 cette procédure visant notamment à résorber le contentieux généré par le régime d'imposition des rentes versées en vertu de la législation sur les accidents du travail et des maladies professionnelles. La recommandation générale du Collège appelle à élargir encore les hypothèses de recours à cette procédure.

RG99/10 : une formation spécifique pour les agents du recouvrement de l'administration fiscale.

Cette recommandation n'a pas encore véritablement reçu un début d'exécution. Les agents du recouvrement qui le souhaitent peuvent, pour autant que leur charge de travail le permette, suivre un module auprès de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale. Le Collège appelle à ce qu'une formation soit dispensée à

chaque agent du recouvrement. Une nouvelle recommandation générale (RG 00/3), similaire à celle-ci mais étendue à l'ensemble des agents de l'administration fiscale, a été formulée en 2000 par le Collège des médiateurs fédéraux (CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 111 et 231).

RG99/11 : le blocage récurrent des dossiers d'enseignants à la pension.

La Commission des Pétitions a considéré que l'attention du ministre compétent devrait être attirée sur cette problématique (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 32). Cette recommandation générale n'a cependant pas été transmise au ministre concerné et est restée en l'état.

RG99/12 : la valorisation du service militaire pour le calcul de la pension dans la carrière coloniale ou d'outre-mer.

La Commission des Pétitions a décidé de transmettre cette recommandation générale à la Commission des Affaires sociales (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 35). Cette recommandation générale est cependant restée en l'état.

RG99/13 : le manque de transparence de l'Ordre des Médecins.

La Commission des Pétitions a décidé de transmettre cette recommandation à la Commission de la Santé publique où elle a été jointe au projet relatif aux droits des patients, actuellement en discussion (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 36 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 164).

RG99/14 : l'examen approfondi de la réglementation en matière d'échange de permis de conduire étrangers.

La Commission des Pétitions a décidé de transmettre cette recommandation aux Commissions de l'Infrastructure, des Relations extérieures et de l'Intérieur (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, pp. 34-36). Cette recommandation générale est cependant restée en l'état (CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 180).

RG99/15 : la protection légale du terme « ombudsman » (cette recommandation est à lire en parallèle avec la RG 97/1).

L'étude de cette recommandation générale a été initiée par la Commission des Pétitions. Un colloque, préparé par cette Commission et par la Présidence de la Chambre, y a été en partie consacré le 15 janvier 2001. Cette recommandation générale est toujours en l'état.

RG99/16 : le dépôt du rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux à la Chambre au printemps plutôt qu'au mois d'octobre.

Une proposition de loi en ce sens modifiant l'article 15, al. 1 de la loi organique du 22 mars 1995 instaurant le Collège des médiateurs fédéraux a été adoptée par la Chambre des représentants le 7 décembre 2000 (proposition Chastel, Decroly, De Meyer, Frédéric, Leen et Lejeune/loi du 5 février 2001) (voy. *Rapport annuel 2000*, p. 3).

RG99/17 : la discrimination existant entre régimes de pension en matière de renonciation à la récupération de l'indu.

Le rapport de la Commission des Pétitions relatif au Rapport annuel 1999/1 du Collège des médiateurs fédéraux contenant cette recommandation générale n'a pas encore été approuvé par ladite Commission au moment de la clôture du présent rapport annuel. Cette recommandation -la seule du Rapport annuel 1999/1- est donc restée en l'état.

RG98/1 : l'utilisation par l'administration, dans le cadre de l'article 9, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980, de critères secrets, contraire au principe de la transparence administrative et aux principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

La circulaire du 15 décembre 1998 précisant les critères de régularisation avait constitué une première avancée significative au regard du principe de la transparence administrative. Le Collège avait toutefois souligné que la sécurité juridique ne pouvait se satisfaire d'un tel mécanisme. La loi du 22 décembre 1999 a dès lors eu, notamment, comme mérite de rencontrer cette exigence. Le Collège rappelle que le champ d'application de cette loi est limité aux demandes de régularisation introduites pendant une période déterminée suivant la publication de la loi (voy. CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 38).

La Chambre des représentants a par ailleurs décidé de soumettre cette recommandation générale en ce qu'elle vise l'utilisation de critères secrets par certaines administrations fiscales à la Commission des Finances (voy. *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1998-1999, n° 2139/1, p. 30; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 195, *Rapport annuel 1998*, pp. 122, 143 et suiv.). Cette recommandation générale est cependant restée en l'état.

RG98/2 : l'importance de la délivrance aux administrés, sous l'une ou l'autre forme, d'un accusé de réception des documents qu'ils ont fait parvenir à l'administration.

Lors de l'examen des Rapports annuels 1997 et 1998 du Collège, la Commission des Pétitions a fait sienne cette recommandation gé-

nérale et la Chambre a décidé d'inviter le ministre compétent à prendre les mesures qui s'imposent (voy. *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1998-1999, n° 2139/1, pp. 19, 25 et 29). A de multiples reprises, le présent rapport annuel a indiqué combien cette recommandation est encore plus que jamais d'actualité. Cette recommandation n'a cependant pas encore été transmise au ministre concerné et est restée en l'état. Compte tenu de la transversalité de cette recommandation générale qui concerne l'ensemble de l'administration fédérale, le ministre de la Fonction publique constitue sans aucun doute l'autorité la plus appropriée à la mettre en œuvre (voy. *Rapport annuel 2000*, p. 52).

RG97/1 : la confusion créée par l'utilisation par la loi organique du Collège des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 des termes « médiateur » dans la version française et « ombudsman » dans la version néerlandaise, ces deux termes ne recouvrant pas les mêmes notions (cette recommandation est à lire en parallèle avec la RG 99/15 visant la protection législative du terme « ombudsman »). L'étude de cette recommandation générale a été initiée par la Commission des Pétitions. Un colloque, préparé par cette Commission et par la Présidence de la Chambre, y a été en partie consacré le 15 janvier 2001. Cette recommandation générale est toujours en l'état.

RG97/2 : la reconnaissance du Collège des médiateurs fédéraux dans la Constitution.

La Commission des Pétitions a fait sienne cette recommandation générale (*Doc. parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 29). L'article 28 de la Constitution ayant été déclaré ouvert à révision, cela permet la reconnaissance constitutionnelle du Collège des médiateurs fédéraux. Le Collège espère dès lors qu'une proposition ou un projet de modification de la Constitution dans ce sens pourra être déposé et discuté en 2001.

RG97/3 : l'instauration du Collège des médiateurs fédéraux comme instance de médiation de seconde ligne, après les organes de première ligne (comme les services sectoriels de médiation ou les services de plaintes).

L'étude de cette recommandation générale a été initiée par la Commission des Pétitions. Un colloque, préparé par cette Commission et par la Présidence de la Chambre, y a été en partie consacré le 15 janvier 2001. Cette recommandation générale est toujours en l'état.

RG97/4 : la suspension des délais de recours juridictionnels durant la saisine de l'ombudsman.

L'étude de cette recommandation générale est en cours devant la Commission des Pétitions, qui a à cet égard déjà procédé à l'audi-

tion des représentants des ministres de l'Intérieur et de la Justice, du Conseil d'Etat, d'universités et d'avocats. Par ailleurs, cette recommandation générale a fait l'objet d'une proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session 1999-2000, n° 0853/001 - O. Chastel).

RG97/5 : la possibilité, pour le Collège des médiateurs fédéraux, de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

L'étude de cette recommandation générale a été initiée par la Commission des Pétitions (voy. CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 23 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, I.3.2.). Celle-ci y a consacré plusieurs réunions en l'an 2000, auditionnant notamment les représentants des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Elle est cependant restée en l'état.

RG97/6 : le caractère tardif voire l'absence de réponses de l'administration aux courriers des citoyens. (Cette recommandation générale est à rapprocher de la RG 99/5).

RG97/7 : la transparence de l'administration (cette recommandation générale est à rapprocher de la RG 99/2).

La Commission des Pétitions a fait sienne ces deux recommandations générales et la Chambre a décidé d'inviter le ministre compétent à prendre les initiatives qui s'imposent (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1998-1999, n° 2139/1, p. 26). Ces recommandations générales n'ont cependant pas encore été transmises au ministre concerné et sont restées en l'état (voy. CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 33-37, 47 et 121 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, II.3.1. et II.3.9.).

RG97/11 : le litige entre deux administrations sur la question de savoir laquelle des deux doit prendre à sa charge des frais incontestablement dus à un administré qui resterait impayé.

La Chambre a décidé de transmettre cette recommandation générale à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique. Cette recommandation générale est cependant restée en l'état (voy. *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1998-1999, n° 2139/1, p. 28 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 226 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 48-49 et 180). Compte tenu de la transversabilité de cette recommandation générale qui concerne l'ensemble de l'administration fédérale, le ministre de la Fonction publique constitue sans aucun doute l'autorité la plus appropriée à la mettre en œuvre (voy. RG99/2).

RG97/12 : une initiative législative inscrivant dans la loi organique des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 le principe du recours par l'ombudsman à l'équité prévu dans les travaux préparatoires de cette loi et dans le règlement d'ordre intérieur du Collège.

La Commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux. Elle est depuis demeurée en l'état. Le Collège insiste sur l'importance de cette recommandation générale compte tenu de blocages survenus avec différentes administrations dans le traitement de réclamations dont il est saisi et pour lesquelles il a invoqué l'équité. (CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 142 et 198; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 71 ; *Doc. parl.*, Chambre des représentants, Session ordinaire 1998-1999, n° 2139/1, p. 30; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 27, *Rapport annuel 1998*, pp. 14-21). Par ailleurs, cette recommandation générale fait l'objet d'une proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session 1999-2000, n° 889 - O. Chastel et O. Maingain).

RG97/13 : les longs délais de traitement des dossiers par le Fonds de Fermeture des Entreprises.

L'avant-projet de loi relatif à l'indemnisation des travailleurs en cas de fermeture d'entreprise, évoqué dans le rapport annuel précédent, a entre-temps été soumis pour avis au Conseil d'Etat. (CMF, *Rapport annuel 2000*, p. 192; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 111 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 287 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 231-240).

RG97/17 : l'instauration d'une fonction de médiateur au niveau communal et provincial.

La Commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux. Elle est depuis restée en l'état (voy. CMF, *Rapport annuel 1998*, p.12; CMF, *Rapport annuel 1997*, I.5.3. et I.5.4.). Par ailleurs, cette recommandation générale a fait l'objet d'une proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session 2000-2001, n° 955/001 - De Meyer, Decroly, Frédéric, Goutry).

RG97/20 : la possibilité pour le Collège de transmettre une réclamation à la Commission Permanente de Contrôle Linguistique.

Cette recommandation générale est restée en l'état (voy. CMF, *Rapport annuel 1997*, I.5.7).

2. Recommandations officielles¹⁸²

2.1. Les recommandations officielles - 2000

- RO 00/1 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.5
- RO 00/2 Justice et Affaires étrangères, *Rapport annuel 2000*, II.3.5.3, p. 92
- RO 00/3 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.6, p. 111
- RO 00/4 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 2000*, II.4.1, p. 189
- RO 00/5 Ministre de l'Emploi, *Rapport annuel 2000*, II.4.1, p. 189
- RO 00/6 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.4
- RO 00/7 Affaires sociales, *Rapport annuel 2000*, II.3.9
- RO 00/8 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.3.4
- RO 00/9 Affaires sociales, *Rapport annuel 2000*, II.3.9, p. 162
- RO 00/10 Administration des pensions, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.2, p. 142
- RO 00/11 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.5
- RO 00/12 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.4
- RO 00/13 Ministre de l'Intégration sociale, *Rapport annuel 2000*, II.3.9, p. 153
- RO 00/14 Finances, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.4

2.2. Les recommandations officielles - 1999

- RO 99/1 Finances, *Rapport annuel 1999*, pp. 194 et 199
- RO 99/2 Commission des Psychologues, *Rapport annuel 1999*, p. 245
- RO 99/3 Administration de la Trésorerie, *Rapport annuel 1999*, p. 211
- RO 99/4 Ministère des Pensions, *Rapport annuel 1999*, p. 213

2.3. Les recommandations officielles - 1998

- RO 98/1 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 236, *Rapport annuel 2000*, II.4.1
- RO 98/2 Intérieur, *Rapport annuel 1998*, p. 81
- RO 98/3 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 73

¹⁸² Les recommandations officielles sont adressées aux autorités administratives. Elles sont prises sur pied de l'article 14, al. 3 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

- RO 98/4 Société nationale des chemins de fer belges, *Rapport annuel 1999*, p. 276, *Rapport annuel 2000*, II.3.12
- RO 98/5 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 72
- RO 98/6 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 237, *Rapport annuel 2000*, II.4.1
- RO 98/7 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 110
- RO 98/8 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 236
- RO 98/9 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 123, *Rapport annuel 2000*, II.3.7.1.3.3
- RO 98/10 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 76
- RO 98/11 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 191
- RO 98/12 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 71
- RO 98/13 Affaires sociales, *Rapport annuel 1998*, p. 180
- RO 98/14 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 74
- RO 98/15 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 74
- RO 98/16 Fonds des Accidents du Travail, *Rapport annuel 1998*, p. 240
- RO 98/17 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 121
- RO 98/18 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 56

2.4. Les recommandations officielles - 1997

- RO 97/1 Communications et Infrastructure, *Rapport annuel 1997*, p. 151
- RO 97/2 Intérieur, Registre d'attente, *Rapport annuel 1998*, p. 85
- RO 97/3 Affaires sociales, *Rapport annuel 1997*, p. 139
- RO 97/4 Affaires sociales, *Rapport annuel 1997*, p. 164

Annexes



Annexe I - Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux

CHAPITRE 1^{er}. Des médiateurs fédéraux

Art. 1^{er}. Il y a deux médiateurs fédéraux, l'un francophone, l'autre néerlandophone, qui ont pour mission :

- 1° d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales;
- 2° de mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne;
- 3° en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'exécution des missions visées aux 1° et 2°, de formuler des recommandations et de faire rapport sur le fonctionnement des autorités administratives, conformément aux articles 14, alinéa 3, et 15, alinéa 1^{er}.

Les médiateurs exécutent leurs missions à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exclusion des autorités administratives dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière.

Lorsque la fonction de médiateur est assumée par une femme, celle-ci est désignée par le terme médiatrice.

Les médiateurs agissent en collège.

Art. 2. Les médiateurs et le personnel qui les assiste sont soumis aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Ils sont considérés comme des services dont l'activité s'étend à tout le pays.

Art. 3. Les médiateurs sont nommés par la Chambre des représentants pour une période renouvelable de six ans.

Pour être nommé médiateur, il faut :

- 1° être belge;
- 2° être d'une conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques;
- 3° être porteur d'un diplôme donnant accès aux fonctions du niveau 1 des administrations de l'Etat;
- 4° faire preuve d'une connaissance suffisante des autres langues nationales, selon les modalités fixées par la Chambre des représentants;
- 5° posséder une expérience professionnelle utile de cinq ans au moins, soit dans le domaine juridique, administratif ou social, soit dans un autre domaine utile à l'exercice de la fonction.

Art. 4. Avant d'entrer en fonction, les médiateurs prêtent, entre les mains du président de la Chambre des représentants, le serment suivant : *"Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge"*.

Art. 5. Pendant la durée de leur mandat, les médiateurs ne peuvent exercer aucune des fonctions ou aucun des emplois ou mandats suivants :

- 1° la fonction de magistrat, notaire ou huissier de justice;
- 2° la profession d'avocat;
- 3° la fonction de ministre d'un culte reconnu ou de délégué d'une organisation reconnue par la loi qui offre une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;

- 4° un mandat public conféré par élection;
- 5° un emploi rémunéré dans les services publics visés à l'article 1^{er}, alinéa 2.

Les médiateurs ne peuvent exercer une fonction publique ou autre qui puisse compromettre la dignité ou l'exercice de leurs fonctions.

Pour l'application du présent article sont assimilés à un mandat public conféré par élection : une fonction de bourgmestre nommé en dehors du conseil communal, un mandat d'administrateur dans un organisme d'intérêt public et une fonction de commissaire du Gouvernement, en ce compris une fonction de gouverneur, de gouverneur adjoint ou de vice-gouverneur.

Le titulaire d'un mandat public conféré par élection qui accepte sa nomination en qualité de médiateur est démis de plein droit de son mandat électif.

Les articles 1^{er}, 6, 7, 10, 11 et 12 de la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics sont applicables, s'il échet et moyennant les adaptations nécessaires, aux médiateurs.

Art. 6. La Chambre des représentants peut mettre fin aux fonctions des médiateurs :

- 1° à leur demande;
- 2° lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans;
- 3° lorsque leur état de santé compromet gravement l'exercice de la fonction.

La Chambre des représentants peut révoquer les médiateurs :

- 1° s'ils exercent une des fonctions ou un des emplois ou mandats visés à l'article 5, alinéa 1^{er} et alinéa 3;
- 2° pour des motifs graves.

Art. 7. Dans les limites de leurs attributions, les médiateurs ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité.

Ils ne peuvent être relevés de leur charge, en raison d'actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs fonctions.

CHAPITRE II. Des réclamations

Art. 8. Toute personne intéressée peut introduire une réclamation, par écrit ou oralement, auprès des médiateurs, au sujet des actes ou du fonctionnement des autorités administratives.

La personne intéressée doit, au préalable, prendre contact avec ces autorités aux fins d'obtenir satisfaction.

Art. 9. Les médiateurs peuvent refuser de traiter une réclamation lorsque :

- 1° l'identité du réclamant est inconnue;
- 2° la réclamation se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation.

Les médiateurs refusent de traiter une réclamation lorsque :

- 1° la réclamation est manifestement non fondée;
- 2° le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative concernée pour obtenir satisfaction;
- 3° la réclamation est essentiellement la même qu'une réclamation écartée par les médiateurs et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

Lorsque la réclamation a trait à une autorité administrative fédérale, régionale, communautaire ou autre qui dispose de son propre médiateur en vertu d'une réglementation légale, les médiateurs la transmettent sans délai à ce dernier.

Art. 10. Les médiateurs informent le réclamant sans délai de leur décision de traiter ou non la réclamation ou de la transmission de celle-ci à un autre médiateur. Le refus de traiter une réclamation est motivé.

Les médiateurs informent l'autorité administrative de la réclamation qu'ils compètent instruire.

Art. 11. Les médiateurs peuvent fixer des délais impératifs de réponse aux agents ou services auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions.

Ils peuvent de même faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes les personnes concernées.

Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevées de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée par les médiateurs.

Les médiateurs peuvent se faire assister par des experts.

Art. 12. Si, dans l'exercice de leurs fonctions, les médiateurs constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit, ils en informent, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi.

Si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils constatent un fait qui peut constituer une infraction disciplinaire, ils en avertissent l'autorité administrative compétente.

Art. 13. L'examen d'une réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé. L'autorité administrative avertit les médiateurs du recours introduit.

Dans ce cas, les médiateurs informent le réclamant sans délai de la suspension de l'examen de sa réclamation.

L'introduction et l'examen d'une réclamation ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours juridictionnels ou de recours administratifs organisés.

Art. 14. Le réclamant est tenu périodiquement informé des suites réservées à sa réclamation.

Les médiateurs s'efforcent de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés.

Ils peuvent adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile. Dans ce cas, ils en informent le ministre responsable.

CHAPITRE III. Des rapports des médiateurs

Art. 15. Les médiateurs adressent annuellement, au plus tard le 31 mars, un rapport de leurs activités à la Chambre des représentants. Ils peuvent en plus présenter des rapports trimestriels intermédiaires s'ils l'estiment utile. Ces rapports contiennent les recommandations que les médiateurs jugent utiles et exposent les éventuelles difficultés que ceux-ci rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions.

L'identité des réclamants et des membres du personnel des autorités administratives ne peut y être mentionnée.

Les rapports sont rendus publics par la Chambre des représentants.

Les médiateurs peuvent être entendus à tout moment par la Chambre, soit à leur demande, soit à la demande de la Chambre.

CHAPITRE IV. Dispositions diverses

Art. 16. L'article 458 du Code pénal est applicable aux médiateurs et à leur personnel.

Art. 17. Les médiateurs arrêtent un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de traitement des réclamations. Il est approuvé par la Chambre des représentants et publié au *Moniteur belge*.

Art. 18. Les crédits nécessaires au fonctionnement du service des médiateurs sont inscrits au budget des dotations. Le service des médiateurs bénéficie de la franchise de port pour la correspondance du service.

Art. 19. Sans préjudice des délégations qu'ils s'accordent par décision collégiale, les médiateurs nomment, révoquent et dirigent les membres du personnel qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions.

Le statut et le cadre du personnel sont arrêtés par la Chambre des représentants sur la proposition des médiateurs.

Art. 20. Les médiateurs jouissent d'un statut identique à celui des conseillers de la Cour des comptes. Les règles régissant le statut pécuniaire des conseillers de la Cour des comptes, contenues dans la loi du 21 mars 1964 relative aux traitements des membres de la Cour des comptes, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 14 mars 1975 et 5 août 1992, sont applicables aux médiateurs.

La pension de retraite des médiateurs est liquidée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, déterminé conformément au régime applicable en matière de pensions de retraite à la charge de l'Etat, à raison d'un trentième par année de service en qualité de médiateur, pour autant qu'ils ont exercé leurs fonctions en ladite qualité au moins pendant douze ans.

Les services des médiateurs qui ne sont pas régis par l'alinéa précédent et qui sont admissibles pour le calcul d'une pension de retraite à la charge de l'Etat, sont calculés d'après les lois fixant les pensions de retraite relatives à ces services.

Le médiateur reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite de maladie ou d'infirmité, mais n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans, peut être admis à la pension quel que soit son âge.

La pension de retraite des médiateurs ne pourra être supérieure aux neuf dixièmes du traitement moyen des cinq dernières années.

Annexe II: Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux¹⁸³ et Protocole d'accord concernant les relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations fédérales pour le traitement de plaintes

I. Définition de quelques termes utilisés dans ce Règlement

Approuvé par la Chambre des représentants le 19 novembre 1998 (article 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux publié au Moniteur belge le 27 janvier 1999).

Article 1^{er}. Pour l'application du présent Règlement d'ordre intérieur, on entend par :

- " la loi " : la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux;
- " Médiateurs " : le Collège des Médiateurs fédéraux et ses collaborateurs;
- " autorité administrative fédérale " : toute autorité administrative fédérale, comprise au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exception de celles qui disposent de leur propre Médiateur en vertu d'une disposition légale particulière;
- " réclamation " : une plainte introduite auprès des Médiateurs ou une pétition contenant également une réclamation au sens de la loi, qui est adressée à la Chambre des représentants et/ou au Sénat en vertu de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la Constitution et que la Chambre et/ou le Sénat transmettent aux Médiateurs;
- " mandataire " : la personne qui intervient pour le réclamant.

II. Quel est l'objet de ce Règlement ?

Art. 2. Le présent Règlement détermine les modalités de traitement par les Médiateurs :

- a) des réclamations introduites auprès d'eux;
- b) des pétitions que les Chambres fédérales leur transmettent et qui contiennent également des réclamations au sens de la loi;
- c) des demandes que la Chambre des représentants leur adresse afin de procéder à des investigations.

III. Pour quelles raisons une réclamation peut-elle être introduite auprès des Médiateurs, une pétition leur être transmise ou une investigation leur être confiée et quels griefs doivent-ils instruire ?

Art. 3. Une réclamation peut être introduite auprès des Médiateurs ou une pétition contenant une réclamation leur être transmise au sujet des actes ou du fonctionnement d'une autorité administrative fédérale. Les Médiateurs examinent alors si le fonctionnement ou les actes incriminés sont conformes aux principes de bonne administration, à l'équité ou à la légalité.

¹⁸³

Approuvé par la Chambre des représentants le 19 novembre 1998 (article 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux).

La Chambre des représentants peut confier aux Médiateurs une investigation concernant le fonctionnement des services administratifs fédéraux. Les Médiateurs examinent alors si ce fonctionnement est conforme aux principes de bonne administration ou à la légalité.

IV. Qui peut introduire une réclamation auprès des Médiateurs, leur transmettre une pétition ou les charger d'une investigation ?

Art. 4. Toute personne physique intéressée, toute personne morale intéressée ou toute association de fait intéressée peut saisir les Médiateurs d'une réclamation, quels que soient sa nationalité, son lieu de résidence ou siège social ou son statut. La réclamation d'une personne morale est introduite par une personne physique dûment mandatée.

La Chambre des représentants et le Sénat peuvent également transmettre aux Médiateurs des pétitions contenant des réclamations.

La Chambre des représentants peut charger les Médiateurs de mener une investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne.

V. Quelles sont les conditions auxquelles une réclamation ou une pétition doit répondre pour pouvoir être traitée par les Médiateurs ?

Art. 5. Les Médiateurs doivent refuser de traiter une réclamation lorsque :

1° celle-ci est manifestement non fondée, soit qu'elle est totalement fantaisiste soit qu'elle est exclusivement vexatoire ou diffamatoire;

2° le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative fédérale concernée pour tenter d'abord d'obtenir satisfaction par lui-même;

3° celle-ci est essentiellement la même qu'une autre réclamation écartée par les Médiateurs et ne contient aucun élément nouveau par rapport à cette dernière.

Les Médiateurs peuvent refuser de traiter une réclamation lorsque l'identité du réclamant est inconnue. Ils la traiteront néanmoins si, par exemple, les faits allégués par cette réclamation anonyme sont très graves ou si le réclamant justifie d'une raison sérieuse de taire son identité.

Les Médiateurs peuvent également refuser de traiter une réclamation lorsque celle-ci se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant son introduction. Ils traiteront néanmoins celle-ci si, par exemple, le réclamant peut démontrer qu'au moment où il saisit les Médiateurs, il n'a pas interrompu ses propres démarches auprès ou à l'égard de l'autorité administrative fédérale concernée pendant plus d'un an, ou que c'est l'autorité administrative fédérale elle-même qui est responsable du dépassement de ce délai d'un an.

VI. De quelle manière peut-on introduire une réclamation auprès des Médiateurs, leur transmettre une pétition ou les charger d'une investigation ?

Art. 6. Une réclamation peut être introduite auprès des Médiateurs de différentes manières :

1° par écrit au Collège des Médiateurs fédéraux, rue Ducale 43 à 1000 Bruxelles, par télécopie au numéro 02/289.27.28 ou par e-mail à l'adresse électronique du Collège des Médiateurs fédéraux;

2° oralement, au siège du Collège des Médiateurs fédéraux (cfr adresse mentionnée au 1° ci-dessus), où un rendez-vous peut-être pris par téléphone au numéro 02/289.27.27;

3° oralement, lors des permanences des Médiateurs dans les différents chefs-lieux de province.

Une réclamation écrite ainsi que toute correspondance ultérieure doit être signée par le réclamant ou son mandataire.

Une réclamation introduite oralement est enregistrée par écrit par les Médiateurs. Elle est datée et signée par le réclamant ou son mandataire, sauf dans les cas où le réclamant est dans l'incapacité d'écrire et en l'absence de mandataire ou dans le cas visé à l'article 5, alinéa 2, du présent Règlement.

Conformément à leur Règlement, la Chambre des représentants et le Sénat transmettent des pétitions contenant des réclamations et sont régulièrement informés de la suite que les Médiateurs y donnent.

Le Règlement de la Chambre des représentants règle la manière dont celle-ci peut charger les Médiateurs d'une investigation.

Art. 7. Les réclamations sont introduites en français, en néerlandais ou en allemand. Lorsque le réclamant ou son mandataire ne maîtrise aucune des trois langues nationales, les Médiateurs communiquent avec lui dans une autre langue, éventuellement avec l'aide d'un traducteur.

VII. Quels sont les éléments que doit nécessairement mentionner une réclamation ou une pétition ?

Art. 8. Chaque réclamation mentionne clairement :

1° l'identité du réclamant, c'est-à-dire ses nom et prénom (ou le nom de la personne morale ou de l'association de fait), son adresse complète (ou l'adresse du siège de la personne morale ou encore l'adresse de contact de l'association de fait), sa nationalité, éventuellement son numéro de téléphone ou tout autre moyen de communication (numéro de télécopie, adresse électronique, etc), sauf si les Médiateurs décident, en application de l'article 5, alinéa 2, de traiter une réclamation anonyme;

2° l'identité et la qualité du mandataire du réclamant, le cas échéant;

3° l'objet de la réclamation, énoncé de manière claire et précise;

4° les démarches préalables accomplies par le réclamant auprès de l'autorité administrative fédérale concernée pour tenter d'obtenir satisfaction par lui-même;

5° les démarches accomplies par le réclamant dans le cadre de sa réclamation auprès d'autres instances que l'autorité administrative fédérale concernée, en particulier les recours juridictionnels et les recours administratifs organisés;

6° le déroulement chronologique des faits.

Le réclamant joint à sa réclamation la copie des documents nécessaires à la compréhension de la réclamation.

Lorsque les Médiateurs constatent qu'une réclamation n'est pas complète, ils invitent le réclamant à leur communiquer les éléments manquants. Si celui-ci ne leur répond pas, les Médiateurs écartent sa réclamation et procèdent à son classement.

VIII. Que peut attendre le réclamant ou le pétitionnaire du traitement de sa réclamation ou de sa pétition par les Médiateurs et inversement ?

Art. 9. Le réclamant a droit :

1° à la gratuité de l'intervention des Médiateurs;

2° à un traitement correct et respectueux de sa réclamation;

3° à un examen objectif, impartial et en toute indépendance de sa réclamation;

4° d'être informé quant aux compétences et mode de travail des Médiateurs;

5° d'être informé dans les 5 jours ouvrables de la réception de sa réclamation;

6° d'être informé de la décision des Médiateurs de traiter ou non sa réclamation,

et ce dans les 5 jours ouvrables de cette décision;

7° à ce que les Médiateurs motivent leur refus éventuel de traiter sa réclamation;

8° à la transmission éventuelle de sa réclamation vers l'instance présumée compétente et à l'information de ce transmis dans les 5 jours ouvrables;

9° d'être informé de l'état d'avancement de son dossier, et ce à tous les stades du traitement de sa réclamation;

10° à une décision quant au bien-fondé de sa réclamation dans un délai raisonnable, dépendant de la complexité du dossier;

11° d'être informé des décisions de l'autorité administrative fédérale concernant les recommandations formulées par les Médiateurs dans le cadre ou à l'occasion de sa réclamation;

12° au respect de sa vie privée : ainsi,

— les documents communiqués aux Médiateurs dans le cadre du traitement d'un dossier pour lequel ils se sont déclarés compétents et qui n'émanent pas de l'autorité administrative fédérale concernée ne sont transmis à celle-ci qu'avec l'autorisation de celui dont ils émanent;

— les documents communiqués aux Médiateurs dans le cadre du traitement d'un dossier pour lequel ils se déclarent non compétents ne peuvent être transmis qu'à un autre Médiateur ou, en l'absence de Médiateur, éventuellement à l'autorité présumée compétente, auquel cas ils peuvent être rendus anonymes;

— les Médiateurs veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom leur aurait été révélé ne soit faite tant dans les documents communiqués à des instances autres que l'autorité administrative fédérale concernée, le Médiateur compétent ou l'autorité présumée compétente que dans les documents publiés sous leur autorité, sans l'autorisation expresse des intéressés;

— l'identité des réclamants ainsi que des membres du personnel des autorités administratives fédérales ne peut être mentionnée dans le rapport annuel et les rapports intermédiaires que les Médiateurs présentent à la Chambre des représentants ni dans d'autres publications.

Art. 10. Il incombe au réclamant :

1° de communiquer toute information additionnelle requise par les Médiateurs;

2° de s'abstenir d'intervenir, directement ou par mandataire interposé, auprès de l'autorité administrative concernée parallèlement à l'intervention des Médiateurs et de manière non concertée avec eux aussi longtemps qu'ils sont saisis du dossier. En cas d'intervention parallèle, les Médiateurs peuvent mettre fin à leur saisine.

IX. Quelles sont les décisions prises par les Médiateurs en ce qui concerne les réclamations introduites ou les pétitions qui leur sont transmises ?

Art. 11. Les Médiateurs prennent les décisions suivantes concernant les réclamations :

1° traiter ou écarter la réclamation (irrecevabilité) et dans ce cas la transmettre, s'il y a lieu, à l'instance compétente;

2° suspendre le traitement d'une réclamation lorsqu'ils sont informés de l'existence d'un recours juridictionnel ou administratif organisé.

3° évaluer le bien-fondé de la réclamation traitée et formuler d'éventuelles recommandations à cet égard.

X. Quelles sont les différentes phases de traitement des réclamations introduites auprès des Médiateurs ou des pétitions qui leur sont transmises ?

Art. 12. Les réclamations passent par différentes phases chez les Médiateurs. Celles-ci sont systématiquement précisées par les Médiateurs dans leur courrier tant avec le réclamant qu'avec l'autorité administrative fédérale concernée.

1° Accusé de réception :

Phase de prise de contact d'un dossier se concrétisant par une première lettre des Médiateurs au réclamant lorsque sa réclamation ne peut être traitée immédiatement.

2° Dossier en information :

* Phase d'attente d'un dossier pendant laquelle les Médiateurs, au-delà de l'accusé de réception, n'en ont pas encore initié le traitement mais sont toujours occupés à compléter leur information pour en analyser la recevabilité.

* Phase de traitement d'un dossier durant laquelle les Médiateurs complètent leur information en demandant de plus amples renseignements tant au réclamant qu'à l'administration.

* Phase de traitement d'un dossier au fond lorsque celui-ci ne pose pas de question de principe ni ne présente de caractéristiques particulières de dysfonctionnement grave de la part de l'administration ou d'un de ses agents.

3° Dossier en instruction :

Phase de traitement d'un dossier lorsque celui-ci pose une question de principe ou met à jour un dysfonctionnement grave de l'administration ou d'un de ses agents, ce qui amène les Médiateurs à le traiter avec le fonctionnaire responsable du service compétent, voire avec le fonctionnaire dirigeant, plutôt qu'avec le fonctionnaire en charge du dossier.

4° Proposition de médiation :

Phase de traitement d'un dossier pendant laquelle les Médiateurs proposent voire effectuent une médiation, que celle-ci soit organisée sur une double base bilatérale ou en présence de toutes les parties.

Pour garantir le caractère confidentiel d'une médiation, lequel s'impose de manière absolue à chacune des parties, les termes de celle-ci ne sont mis par écrit qu'au moment où chacune d'elles les accepte et les cosigne. Ils lient alors les parties.

Aucun autre élément d'une médiation n'engage les parties ou ne peut être retenu pour ou utilisé contre elles, et ce tant en cas de succès que d'échec de la médiation.

5° Déclinatoire de compétence :

Phase finale d'un dossier par laquelle il est signifié au réclamant que les conditions de recevabilité ne sont pas réunies pour permettre aux Médiateurs de connaître de sa réclamation aux motifs suivants :

- compétence *ratione materiae*;
- absence de démarches préalables du réclamant;
- absence de faits nouveaux concernant une réclamation pour laquelle les Médiateurs ont antérieurement décliné leur compétence;
- réclamation manifestement non fondée, soit qu'elle est totalement fantaisiste soit qu'elle est exclusivement vexatoire ou diffamatoire;
- caractère anonyme de la réclamation, sans préjudice de l'article 5, alinéa 2;
- faits datant de plus d'un an, sans préjudice de l'article 5, alinéa 3.

6° Suspension de saisine :

Phase finale d'un dossier par laquelle il est signifié au réclamant et éventuellement à l'administration que les Médiateurs ne peuvent pas ou plus connaître d'une réclamation compte tenu de ce qu'un recours juridictionnel ou un recours organisé a été mû par une des parties.

Dans les cas où l'information des Médiateurs est suffisante au moment de la suspension de saisine, ceux-ci procèdent à une évaluation.

7° Proposition :

Phase de traitement d'un dossier pendant laquelle les Médiateurs, sans aller jusqu'à en faire une recommandation officielle au sens de l'article 14, alinéa 3, de la loi, suggèrent à l'administration de modifier sa décision ou son mode opératoire.

8° Recommandation officielle :

Phase de traitement d'un dossier pendant laquelle les Médiateurs, sur pied de

l'article 14, alinéa 3, de la loi, invitent explicitement l'administration à modifier sa décision ou son mode opératoire.

La recommandation officielle est adressée au fonctionnaire dirigeant avec copie au ministre responsable et, si nécessaire, au ministre responsable avec copie au fonctionnaire dirigeant.

9° Transmis :

* Phase finale d'un dossier par laquelle les Médiateurs transmettent celui-ci à l'instance compétente pour le traiter, que cette instance soit un autre Médiateur, une instance non pourvue de Médiateur ou un fonctionnaire d'information.

* Phase finale d'un dossier par laquelle les Médiateurs transmettent au réclamant les coordonnées d'une instance compétente pour traiter son dossier ou pour lui donner les informations souhaitées.

10° Dossier en classement :

Phase finale d'un dossier par laquelle il est signifié au réclamant et éventuellement à l'administration que les Médiateurs :

— soit maintiennent un dossier classé lorsqu'une réclamation ne contient pas de faits nouveaux et est essentiellement la même qu'une réclamation classée antérieurement par eux;

— soit ont terminé l'examen du dossier et déclaré la réclamation non fondée;

— soit ont terminé l'examen du dossier, déclaré la réclamation fondée et mis un terme — avec ou sans succès — à leur intervention.

XI. Quelles sont les différentes évaluations que peuvent prononcer les Médiateurs ?

Art. 13. A l'issue du traitement d'une réclamation ou lorsqu'ils suspendent leur saisine et que leur information est suffisante à ce stade, les Médiateurs évaluent l'acte ou le fonctionnement de l'autorité administrative fédérale contre lequel porte la réclamation.

Ils concluent à une bonne administration lorsqu'aucun élément ne leur permet d'établir que l'acte ou le fonctionnement incriminé est contraire aux principes de bonne administration, à l'équité ou à la légalité.

Ils concluent à une mauvaise administration lorsqu'un ou plusieurs éléments leur font établir que l'acte ou le fonctionnement incriminé est contraire aux principes de bonne administration, à l'équité ou à la légalité.

Ils ne se prononcent pas soit lorsqu'ils estiment ne pas avoir suffisamment d'éléments pour le faire, soit lorsqu'ils ne peuvent départager des éléments de fait contradictoires, soit lorsqu'un ou plusieurs éléments leur font établir que l'acte ou le fonctionnement incriminé est contraire aux principes de bonne administration, à l'équité ou à la légalité, mais également que la mauvaise administration ainsi constatée découle en partie d'éléments imputables au réclamant lui-même.

XII. Quand ce Règlement entre-t-il en vigueur ?

Art. 14. Ce Règlement, arrêté par les Médiateurs et approuvé par la Chambre des représentants, entre en vigueur le 1^{er} janvier 1999 au plus tard.

Annexe aux règlement d'ordre intérieur:

PROTOCOLE D'ACCORD CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LE COLLÈGE DES MÉDIATEURS FÉDÉRAUX ET LES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES POUR LE TRAITEMENT DE PLAINTES

Article 1^{er}. Pour l'application du présent protocole, on entend par :

- La loi : la loi du 22 mars 1995 instaurant les Médiateurs fédéraux;
- Médiateurs fédéraux : les Médiateurs nommés par la Chambre des représentants en vertu de la loi et leur personnel;
- Fonctionnaire dirigeant : le fonctionnaire revêtu du grade le plus élevé dans un département ministériel ou un organisme parastatal, qui relève de la compétence d'un membre du gouvernement fédéral.

Art. 2. La procédure relative aux contacts entre les Médiateurs fédéraux et les administrations fédérales en vue du traitement des plaintes est écrite. Ceci n'empêche pas les Médiateurs fédéraux de prendre pour ladite plainte des contacts oraux supplémentaires avec le fonctionnaire ou le service compétent, sans préjudice en outre de l'article 11 de la loi.

Dans le cadre d'une demande d'information concernant une plainte et pour traiter les dossiers de manière plus rapide, les Médiateurs fédéraux prennent directement contact avec le service compétent. Celui-ci fournit les informations demandées. Si des problèmes se posent, les Médiateurs fédéraux prennent alors contact avec le fonctionnaire dirigeant.

Art. 3. Dans le cadre de l'instruction, d'une proposition de médiation ou d'une suggestion, les Médiateurs fédéraux transmettent les éléments utiles de la plainte au fonctionnaire responsable du service compétent avec copie en même temps au fonctionnaire dirigeant. Ce service prend les mesures nécessaires pour répondre aux questions posées. Si des problèmes se posent, les Médiateurs fédéraux prennent alors contact avec le fonctionnaire dirigeant.

Art. 4. Sans préjudice de l'article 11, alinéa 1^{er} de la loi, la réponse de l'administration fédérale concernée sera fournie par le service compétent au plus tard dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la réception de la question. Si des problèmes se posent, les Médiateurs fédéraux prennent alors contact avec le fonctionnaire dirigeant.

Moyennant motivation et après concertation avec les Médiateurs fédéraux, l'administration pourra déroger à ce délai.

Art. 5. Les Médiateurs fédéraux communiquent au fonctionnaire dirigeant la liste des agents de leur office qui peuvent agir en leur nom et qualité et les représenter.

Art. 6. Si les Médiateurs fédéraux constatent un dysfonctionnement dans une administration fédérale, ils en informent le fonctionnaire dirigeant. Si cela donne lieu à une recommandation de leur part, ils en informent également le ministre responsable, conformément à l'article 14, alinéa 3 de la loi.

Art. 7. Les Médiateurs fédéraux peuvent, s'ils le jugent utile, être entendus par le Collège des Secrétaires généraux et par le Collège des Administrateurs généraux des Organismes publics de Sécurité Sociale. Au moins une fois par an, une réunion du Collège des Secrétaires généraux et une réunion du Collège des Administrateurs généraux des Organismes publics de Sécurité Sociale sera consacrée aux relations des administrations fédérales avec les Médiateurs fédéraux. Ces derniers y seront invités.

Art. 8. Le présent protocole d'accord peut à tout moment être complété de commun accord avec les Médiateurs fédéraux pour certaines administrations afin de tenir compte de situations spécifiques.

Art. 9. Le présent protocole d'accord sera réévalué dans les 12 mois au plus tard et, si nécessaire, modifié.

Annexe III : Questions parlementaires¹⁸⁴ - projet et propositions de loi

A. Questions parlementaires évoquant des problématiques soulevées par les Rapports annuels 1999 et 1999/1 du Collège des médiateurs fédéraux

Ministre de l'Intérieur

Q.R., Sénat, session 1999-2000, question n° 635 du 11 mai 2000 (Van Riet) – « *Politique de l'immigration- Office des étrangers - Audit – Réorganisation* », p. 914 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.4.

Ministre des Affaires étrangères

Q.R., Chambre des représentants, session 1999-2000, question n° 64 du 7 juillet 2000 (Decroly) – « *Délivrance des visas et autorisations de séjour provisoire - administrations défaillantes* », p. 4411 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.5.

Ministre de la Défense nationale

Ann. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 625 du 14 décembre 1999 (Hendrickx) – « *L'arriéré dans le traitement des dossiers relatifs aux réfractaires et aux déportés* », p. 26 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 138 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p.189 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 232 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.6.

Ann. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 1149 du 21 mars 2000 (Hendrickx) – « *L'arriéré dans le traitement des dossiers des réfractaires au travail obligatoire et des déportés* », p. 6 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 138 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p.189 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 232 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.6.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 74 du 25 mai 2000 (Leterme) – « *Institut des victimes de guerre – Demandes de reconnaissance comme déporté ou réfractaire – Pléthore de dossiers non traités* », p. 4473 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 138 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p.189 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 232 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.6.

Ministre des Finances

Compte rendu analytique, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 765 du 18 janvier 2000 (Chastel) – « *La fixation et la réévaluation du revenu cadastral* », p. 8 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 331-332.

Compte rendu analytique, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 2041 du 13 juin 2000 (Leterme) – « *La TVA perçue pour les nouvelles constructions* », p. 4 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 187.

Ministre de l'Emploi

Ann. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 515 du 30 novembre 1999 (Schauvliege) – « *La discrimination en matière d'allocation* ».

¹⁸⁴

Les questions parlementaires ci-après sont mentionnées suivant l'ordre de présentation des départements concernés dans la partie II « Analyse des dossiers » du présent rapport annuel. Lorsque plusieurs questions ont été posées à un même ministre, celles-ci sont classées par ordre chronologique.

tions d'attente frappant les jeunes Belges ayant achevé leurs études secondaires dans un autre Etat membre de l'Union européenne », p. 6 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 234.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 64 du 4 février 2000 (Timmermans) – « Chèques – services », p. 2213 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 85.

Ministre des Affaires sociales

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 100 du 16 mars 2000 (Leterme) – « Allocations familiales des travailleurs frontaliers belges en France – Promulgation d'un arrêté royal », p. 3527 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.9

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 88 du 17 mars 2000 (Avontroodt) – « Demandes d'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique – Lacune dans la législation », p. 3401 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 227 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, II.3.9.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 137 du 25 mai 2000 (Leterme) – « Institut des victimes de guerre – Demandes de reconnaissance comme déporté ou réfractaire – Pléthore de dossiers non traités », p. 4194 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 138 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 189 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 232 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.9.

Ministre de la Santé publique

Ann. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, questions orales n°s 229, 279 et 281 du 26 octobre 1999 (Verherstraeten, Gilkinet et De Groot) – « L'ordre des médecins – La réforme de l'Ordre des médecins », p. 9 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 191 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 234 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 92 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.9.

Ministre de la Mobilité et des Transports

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, question n° 137 du 28 février 2000 (Mortelmans) – « SNCB - Collège des médiateurs fédéraux – Recommandation », p. 5937 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, pp. 275-276 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 105-106 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.12.

B. Questions parlementaires en rapport avec des problématiques soulevées dans le présent rapport annuel

Ministre de l'Intérieur

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 23 du 14 septembre 1999 (Eerdeken) – « Systèmes d'alarme », p. 2553 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.4.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question n° 187 du 31 mai 2000 (Eerdeken) – « Installations d'alarme », p. 4444 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.4.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, question n° 104 du 13 janvier 2000 (Creyf) – « Services publics offerts par l'administration », p. 2694 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.4.

Q.R., Sénat, session ordinaire 2000-2001, question n° 621 du 4 mai 2000 (Laloy) – « Office des étrangers - Permis de séjour - Demandes de prolongation », Bulletin n° 2-26, p. 11 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, II.3.4.

Ministre des Finances

Compte-rendu analytique, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, question orale n° 1672 du 2 mai 2000 (D. Pieters) – « *La désignation d'un médiateur fiscal* », pp. 14-15.

C. Projet et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux¹⁸⁵

Proposition de loi complétant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en vue d'y prévoir l'obligation pour les administrations de délivrer un accusé de réception (Van den Broeck, Bouteca, Bultinck, De Man et Goyvaerts), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 26 avril 2000, 0598/001.

Projet de loi modifiant l'article 23 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 24 mai 2000, 0670/001 ; ce projet a été adopté par la Chambre des représentants (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 14 juillet 2000, 0670/004) et le Sénat (*Ann. Parl.*, Sénat, 23 novembre 2000, session ordinaire 2000-2001, 2-527/5) ; la loi du 6 décembre 2000 a été publiée au *Moniteur belge* le 22 décembre 2000 (pp. 42700 et suiv.).

Proposition de loi modifiant l'article 1er de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (Chastel), *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 30 mai 2000, 0688/001.

Proposition de loi visant à modifier l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (Chastel), *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 29 août 2000, 0853/001.

Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux en vue de modifier la date de dépôt du rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux (Chastel, Decroly, De Meyer, Frédéric, Leen et Lejeune), *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 29 août 2000, 0854/001 ; cette proposition a été adoptée et transmise au Sénat -qui ne l'a pas évoquée- (*Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 7 décembre 2000, 0854/005) ; elle a été publiée au *Moniteur belge* le 23 mars 2001.

Proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (Maingain et Chastel), *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 10 octobre 2000, 0889/001.

Proposition de loi complétant la nouvelle loi communale par un article 122bis relatif au médiateur ou à la médiatrice communal(e) (De Meyer, Decroly, Frédéric, Goutry), *Doc. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 16 novembre 2000, 0955/001.

¹⁸⁵ Ces projets et propositions sont classés par ordre chronologique.

Annexe IV : Index des parlementaires cités

ANTHUENIS Filip, p. 121
AVONTROODT Yolande, p. 248
BARZIN Anne, p. 56
BOUTECA Roger, p. 249
BULTINCK Koen, p. 249
CHASTEL Olivier, pp. 3, 24, 144, 227, 229, 230, 247, 249
CREYF Simonne, pp. 69, 248
DE CROO, Herman, p. 4
DECROLY Vincent , pp. 3, 227, 230, 247, 249
DE GROOT Etienne, p. 248
DE MAN Filip, p. 249
DE MEYER Magda, pp. 3, 227, 230, 249
DESIMPEL Aimé, pp. 121, 122
EERDEKENS Claude, pp. 85, 248
FOURNAUX Richard, p. 56
FREDERIC André, pp. 3, 227, 230, 249
GENOT Zoë, p. 29
GILKINET Michèle, p. 248
GOUTRY Luc, pp. 230, 249
GOYVAERTS Hagen, p. 121, 249
HENDRICKX Marcel, pp. 162, 247
HERZET Jacqueline, p. 56
LAHAYE Martial, p. 121
LALOY Marie-José, p. 69, 248
LEEN Simonne, pp. 3, 227, 249
LEJEUNE Josée, pp. 3, 227, 249
LETERME Yves, pp. 120, 121, 162, 247, 248
MAINGAIN Olivier, p. 24, 144, 230, 249
MORTELMANS Jan, p. 248
PIETERS Dirk, p. 249
PIETERS Trees, p. 121
SCHAUVLIEGE Joke, p. 189, 247
TIMMERMANS Paul, p. 248
VAN DEN BROECK Jaak, p. 249
VAN RIET Iris, p. 247
VERHERSTRAETEN Servais, p. 248

Annexe V : Relevé des mentions de certaines institutions

- Chambre des représentants : p. 3, 4, 9, 12, 13, 14, 18, 24, 29, 43, 56, 60, 61, 69, 73, 85, 120, 121, 122, 144, 162, 189, 204, 221, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 247, 248, 249
- Conseil d'Etat (C.E.) : pp. 18, 19, 22, 24, 33, 51, 52, 56, 77, 78, 82, 94, 154, 163, 193, 200, 225, 229, 230, 235, 239
- Cour d'arbitrage (C.A.) : pp. 22, 62, 63, 66, 102, 124, 125, 126, 128, 154, 155, 222, 229
- Cour de cassation (Cass.) : pp. 116, 117, 129, 131, 161
- Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) : pp. 77, 209
- Cour des comptes : p. 18, 22, 29, 103, 144, 238
- Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : p. 65
- Sénat : pp. 14, 69, 221, 239, 240, 241, 247, 248, 249

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	7
1. La méthodologie du Collège des médiateurs fédéraux (ou que fait le Collège et comment ?)	9
2. L'affinement des critères d'évaluation des dossiers clôturés	16
3. Le Collège des médiateurs fédéraux et le contrôle de l'action et du fonctionnement de l'administration	18
4. Le Collège des médiateurs fédéraux et le principe du raisonnable	25
5. La gestion logistique	28
II. ANALYSE DES DOSSIERS	31
1. Introduction	33
2. Quelques chiffres	34
3. Les douze ministères fédéraux	45
3.1. Les Services du Premier Ministre	45
3.2. Ministère de la Fonction publique	46
3.3. Ministère de la Justice	53
3.4. Ministère de l'Intérieur	67
3.5. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement	87
3.6. Ministère de la Défense nationale	101
3.7. Ministère des Finances	104
3.8. Ministère de l'Emploi et du Travail	147
3.9. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement	151
3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture	166
3.11. Ministère des Affaires économiques	176
3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure	179

4. Les parastataux	187
4.1. Les parastataux sociaux	187
4.2. Parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère fédéral	205
4.3. Autres parastataux	206
4.4. Institutions culturelles et établissements scientifiques	206
5. Organismes privés chargés d'un service public	207
6. Plaintes de fonctionnaires	212
III. RECOMMANDATIONS	219
1. Recommandations générales	221
1.1. Les recommandations générales – 2000	221
1.2. Suivi réservé durant l'exercice écoulé aux recommandations générales 1999, 1998 et 1997	223
2. Recommandations officielles	231
2.1. Les recommandations officielles - 2000	231
2.2. Les recommandations officielles - 1999	231
2.3. Les recommandations officielles - 1998	231
2.4. Les recommandations officielles - 1997	232
ANNEXES	233
Annexe I - Loi du 22 mars 1995 instaurant des média- teurs fédéraux	235
Annexe II: Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux et Protocole d'accord concernant les relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations fédérales pour le traitement de plaintes	239
Annexe III : Questions parlementaires - projet et propositions de loi	247
Annexe IV : Index des parlementaires cités	250
Annexe V : Relevé des mentions de certaines institutions ...	251

Dans un souci de respect de l'environnement, le Collège des médiateurs fédéraux a porté son choix sur un papier sans chlore pour la réalisation de ce rapport annuel.

