

RAPPORT ANNUEL

2002

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

2003 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 du Collège des médiateurs fédéraux couvre l'entièreté de l'année 2002.

La loi instaurant des médiateurs fédéraux date du 22 mars 1995. La Chambre des représentants a nommé en décembre 1996 les deux premiers médiateurs qui prirent leurs fonctions suite à leur prestation de serment le 3 janvier 1997. Le Collège a maintenant atteint sa vitesse de croisière et continue à gagner en notoriété. Le personnel dispose maintenant d'une importante expérience et les méthodes de travail sont finalisées.

Les rapports annuels précédents faisaient systématiquement la synthèse des réalisations de l'année écoulée : le développement de la méthodologie et son inscription dans le Règlement d'ordre intérieur, l'affinement des principes de bonne administration et des critères d'évaluation utilisés par le Collège, le renforcement de la collaboration avec la Chambre des représentants, et en particulier avec sa Commission des Pétitions, de même qu'avec l'administration, les contributions dans la presse, la diffusion de la jurisprudence (résumés) au sein de l'administration, les exposés dans les universités et écoles supérieures ainsi que dans différents milieux.

Afin de faciliter la saisine du Collège, des permanences ont été créées dans plusieurs provinces : d'abord en 2001 en province du Luxembourg et en Flandre occidentale, ensuite en 2002 dans le Hainaut et le Limbourg. La collaboration renforcée avec les médiateurs flamand et wallon ainsi qu'avec les médiateurs communaux se traduit par la création du Centre de recherche interdisciplinaire sur l'ombudsman qui vit la tenue de son premier congrès dans les locaux de la Chambre des représentants. Le site internet commun sera réalisé dans le courant de l'année 2003. Hors le Collège des médiateurs fédéraux, ce site sera cogéré par les médiateurs de la Communauté flamande et de la Région wallonne, les services de médiation des institutions publiques, des pensions, des communes et enfin les services de médiation sectoriels du secteur privé.

Le volume du rapport de cette année est plus limité. Une seconde publication est en effet simultanément proposée, marquant la fin du premier mandat : Bilan et Jurisprudence 1997-2002. Cette publication commente les réalisations les plus importantes de ces six dernières années ainsi que les aspects pour lesquels le Collège n'a pas été suivi. Pour éviter le double emploi, les informations se

rapportant à l'année 2002 reprises dans le Bilan ne figurent pas dans ce rapport annuel. Ces deux publications peuvent être consultées sur le site internet du Collège.

Un des points pour lequel le Collège n'a pas eu de suivi est la reconnaissance constitutionnelle de l'institution en tant que telle et du droit de tout citoyen à faire appel à l'intervention du Collège. Dans une large majorité des pays européens, aussi bien au sein de l'Union européenne qu'en dehors, et dans de nombreux pays ailleurs dans le monde, la reconnaissance de l'ombudsman dans la Constitution constitue le plus haut degré de garantie de son indépendance. Dans le projet de Constitution de l'Union européenne, auquel travaille actuellement la Convention, sera inscrit sous le titre II, article 7, « le droit d'adresser une pétition au Parlement européen et de s'adresser à l'ombudsman de l'Union ». Le Collège exprime ici le souhait d'une reconnaissance constitutionnelle sous la prochaine législature.

Une prérogative que la plupart des ombudsmans nationaux peuvent exercer est le droit d'enquêter d'initiative plutôt que lors de l'introduction d'une plainte individuelle. En Belgique, une modification de la loi est nécessaire pour accorder ce droit. Ce dont le Collège est demandeur.

Ce rapport annuel se compose, comme à l'habitude, de trois parties.

La première partie reprend, en plus du commentaire des aspects logistiques et d'un aperçu concis des activités internationales, deux contributions des médiateurs qui ont été présentées en d'autres circonstances.

La deuxième partie se compose de données chiffrées générales et, ensuite, des chiffres par administration de même que d'un rapide commentaire des dossiers les plus représentatifs. La terminologie retenue pour les ministères fédéraux est celle qui était en vigueur dans le courant de l'année dans la plupart des départements et non le terme *Service public fédéral* (SPF). Les changements et les adaptations au nouveau schéma organisationnel interviendront dans le courant de l'année 2003.

La troisième partie est consacrée aux nouvelles recommandations de l'année 2002 ainsi qu'aux recommandations déjà formulées par le Collège.

En clôture se trouvent les annexes et, notamment, les désormais traditionnelles références.



Rue Ducale 43
Aquarelle : Marie-Christine Van Gansbeke

I. Considérations générales



I. CONSIDERATIONS GENERALES

1. L'indépendance de l'ombudsman ¹

Au sein de l'Europe géographique, les expériences des ombudsmans diffèrent fortement. Bien que nous utilisions une même terminologie « ombudsman, démocratie, indépendance », la signification ainsi que les aspects concrets y afférents peuvent à ce point diverger qu'il convient d'apporter quelques précisions.

Lors de la tenue de la réunion du Conseil d'administration de l'Institut International de l'Ombudsman (I.I.O.) en octobre 2002 en Tunisie, la collaboration entre les régions et plus particulièrement entre d'une part la région Europe et, d'autre part, la région Amérique latine ainsi que les Caraïbes est devenue une priorité. Mais même au sein d'une seule région, l'Europe en l'occurrence, il existe une telle diversité qu'il convient de confronter régulièrement les expériences. A cette occasion, nous avons traité de la question du travail de l'ombudsman et des conditions dans lesquelles il s'exerce, en particulier l'aspect de l'indépendance de l'ombudsman. Notre propos n'est pas ici d'expliquer ce que signifie précisément cette indépendance. Il s'agit davantage d'exprimer certaines réflexions ayant fait l'objet de discussions au sein de l'opinion publique ces derniers mois. On ne sera pas étonné que cet exposé débute par l'évocation du philosophe politique John Rawls décédé fin de l'an dernier. Dans son ouvrage *A theory of Justice*, publié en 1971, il formula certains principes qui ont eu une influence importante tant sur la philosophie politique que sur le comportement de certains responsables politiques. C'est à dessein qu'on se réfère à lui en premier lorsque l'on traite de l'indépendance de l'ombudsman.

Rawls, à l'instar de Jean-Jacques Rousseau, retourne à l'idée fictive du 'contrat social'. Il attend de l'homme qu'il se mette en situation de réaliser un contrat entre citoyens. Pour cette fiction, Rawls postule une parfaite égalité entre les contractants en ce sens qu'aucun d'eux ne doit ou ne devrait être au fait de la valeur des talents ou de la position sociale. Le problème initial de l'iné-

¹ Ce texte est une adaptation limitée de l'allocation donnée par H. WUYTS lors de l'ouverture de la réunion annuelle de la Région Europe de l'I.I.O. à Ljubljana le 6 décembre 2002.

galité est ainsi éludé par Rawls en ce qu'il prend le point de vue d'une égalité de principe entre les hommes. La question ensuite posée par Rawls est de savoir « *Quels critères et quelles institutions politiques peuvent être utilisés pour la répartition des effets de cette collaboration sociale ?* » ; sa réponse accorde la priorité au principe de *the highest possible equal freedom* ; ce qui signifie que chaque citoyen a droit au plus grand nombre possible de droits fondamentaux et que c'est seulement lorsque ceux-ci sont garantis, que l'attention peut se porter sur les principes de répartition économique et sociale. A ce propos, il formule le principe premier de *fair equality of opportunity*. Un accès théorique aux positions sociales ne suffit pas, la possibilité effective pour chacun d'occuper ces positions doit également exister.

Le deuxième principe, le *difference principle*, signifie que l'inégalité sociale est acceptable uniquement dans la mesure où elle propose aux moins privilégiés certains avantages. Nous ne nous étendrons pas davantage sur ces principes relevant du domaine de la politique sociale, car ce n'est pas le propos de cette contribution.

Ce qui importe ici est l'idée du *highest possible equal freedom* qui repose sur les droits fondamentaux de tout citoyen car c'est précisément la trame sur laquelle repose le travail accompli par les ombudsmans à travers l'Europe. C'est dans ce cadre général que s'inscrit le travail quotidien des ombudsmans en matière de gestion de plaintes. La protection des droits fondamentaux contre d'éventuelles fautes, d'une éventuelle corruption, contre d'éventuelles situations au sein de la société impliquant pour certains groupes ou certains individus une menace de ces droits fondamentaux. Cette *Theory of justice* - il s'agit seulement d'un exemple - est clairement explicitée dans la dénomination portugaise de l'ombudsman *Provedor de Justiça*, signifiant la personne qui garantit la justice dans la société. Cette expression se retrouve dans une certaine mesure, d'une part dans le terme *Defensor del Pueblo*, vocable usité en Espagne ainsi qu'en Amérique latine, et d'autre part dans le *Human Rights Ombudsman* en vigueur dans l'Europe de l'Est et centrale. Ce qui diffère légèrement de l'idée traditionnelle d'un ombudsman exclusivement administratif tel qu'il s'est développé dans les pays scandinaves et communément reconnu à travers une large partie du monde.

Notre propos n'est pas ici de faire la comparaison entre les différents termes, contextes ou cadres de travail de l'ombudsman, pas

plus que de comparer les différentes conceptions largement répandues dans ces cadres, cette étude comparative ayant déjà été menée à d'autres occasions, mais plutôt de mettre l'accent sur l'importance cardinale, majeure de l'indépendance de l'ombudsman pour que parmi tous ces systèmes, ces schémas, ces situations concrètes, l'on puisse réellement parler d'un véritable ombudsman. Lors de la préparation de cette contribution, nombre de documents de différents pays européens ou d'ombudsmans inspirés du modèle européen ont été consultés. L'aperçu qui suit n'est évidemment pas exhaustif.

Le premier schéma est celui de la Nouvelle-Zélande qui précise : « *L'ombudsman est responsable vis-à-vis du Parlement et non du gouvernement* ». L'indépendance vis-à-vis du gouvernement est une caractéristique primordiale de l'ombudsman qui permet à la population néo-zélandaise d'avoir confiance dans l'impartialité des enquêtes menées à l'égard du gouvernement, de ses administrations et organisations.

Au Portugal, l'article 1 du statut de l'ombudsman (loi du 9 avril 1991 modifiée en 1996) précise que : « *Dans l'exercice de ses fonctions, l'ombudsman bénéficie d'une indépendance absolue* » et l'article 3, traitant de sa nomination, indique que : « *seul un citoyen remplissant les conditions nécessaires à une élection au Parlement et bénéficiant clairement d'une réputation d'intégrité et d'indépendance peut être désigné comme ombudsman* ». L'article 7 indique qu'« *Une fois élu, l'ombudsman est indépendant et il ne peut être mis fin à ses fonctions avant le terme de son mandat sauf disposition légale expresse* ». Le point 1 de l'article 8 indique que : « *l'ombudsman ne peut être amené à se justifier tant sur le plan civil que sur le plan pénal pour les recommandations ou remarques qu'il formule, les opinions qu'il exprime ou les actes qu'il pose dans l'exercice de ses fonctions* ». Plus loin, le point 2 du même article renseigne que : « *L'ombudsman ne peut être arrêté ou incarcéré sans l'autorisation expresse du Parlement, sauf s'il commet un délit punissable légalement d'un emprisonnement de plus de 3 ans pour lequel il est pris en flagrant délit* ». Ceci illustre plus ou moins ce que recouvre le terme indépendance au Portugal.

En République slovène, on retrouve sous le terme *Human Rights Ombudsman* et la rubrique « *Qu'est-ce qu'un ombudsman ?* » : « *L'ombudsman des droits de l'homme est une personne autonome, indépendante des structures d'état, élue par l'Assemblée nationale pour protéger les droits de chacun ainsi que les libertés fondamentales dans la*

mesure où elles sont liées aux institutions d'Etat, aux administrations locales ainsi qu'aux administrations qui exercent une fonction publique ». La base légale pour la création de l'ombudsman des droits de l'homme en République slovène est inscrite dans la Constitution (entrée en vigueur le 23 décembre 1991), soit le plus haut degré de garantie.

La même garantie existe aux Pays-Bas où il est précisé que : « Depuis le 25 mars 1999, l'Ombudsman national est inscrit dans la Constitution ». L'article 78a nouveau place l'ombudsman au chapitre 4 après le Conseil d'Etat et la Cour des comptes néerlandaise, et indique : « L'ombudsman national examine, sur demande ou d'initiative, les actes posés par l'administration centrale ainsi que par d'autres niveaux d'autorités administratives précisés par ou découlant d'un acte parlementaire. Aux Pays-Bas, l'ombudsman national est un des Hauts Collèges d'Etat au même titre que les deux chambres du Parlement, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes néerlandaise. Les Hauts Collèges d'Etat sont caractérisés par leur indépendance formelle vis-à-vis du gouvernement ». Un autre trait de l'indépendance de l'ombudsman national est qu'il est désigné par la deuxième chambre et non par la Couronne, ce qui est inhabituel dans le régime constitutionnel des Pays-Bas.

Le système grec comporte dans sa Constitution une règle générale au sujet de l'indépendance qui précise que la durée du mandat doit être clairement indiquée et que l'indépendance tant personnelle que fonctionnelle doit être décrite de façon précise dans la loi. Ceci est également d'application pour la sélection et le statut du personnel. L'indépendance est définie dans la loi comme ne devant pas être soumise au contrôle d'un organe gouvernemental ou d'une autorité administrative. Il est aussi précisé que l'ombudsman ne peut être interpellé ou poursuivi ou faire l'objet d'une enquête pour une opinion qu'il a exprimée ou un acte qu'il a posé durant l'exercice de son mandat. Enfin que le mandat a une durée de cinq ans et qu'il n'est pas prévu de reconduction.

Le système finlandais précise que : « L'ombudsman parlementaire est une autorité indépendante et impartiale qui contrôle le respect de la loi dans l'action de fonctions officielles et publiques ». Conformément à la Constitution, l'ombudsman et ses « *deputies* » doivent avoir une connaissance exceptionnelle de la loi. Ce qui signifie que l'ombudsman trouve ainsi sa raison d'être dans la Constitution.

La plus ancienne des institutions de l'ombudsman, l'Institut de l'ombudsman suédois, existe depuis 1809. A cette époque, la

Suède étant gouvernée par le roi, le Parlement - qui représentait les quatre classes sociales - jugea nécessaire la création d'une institution indépendante du roi qui garantirait le respect des lois et statuts. C'est pour cela que l'ombudsman est élu par le Parlement, ce qui est encore le cas jusqu'à ce jour.

Le plus ancien Parlement du monde, l'*Althing* islandais, dit à propos de l'ombudsman islandais qu'il est choisi par le Parlement pour une période de quatre ans, qu'il doit remplir les conditions prévues par la loi pour être désigné comme membre de la Cour suprême de Justice (*Supreme Court*) et qu'il est indépendant dans l'exercice de ses fonctions et ne peut recevoir d'instructions de quiconque, en ce compris du Parlement.

Des documents francophones belges (suivra l'exemple du médiateur régional wallon) renseignent que : « *L'ombudsman est totalement indépendant des autorités administratives qu'il doit contrôler. L'efficacité du rôle de l'ombudsman repose sur cinq caractéristiques essentielles dont la première est l'indépendance. Les autres sont : la description des compétences, ses capacités et moyens d'exercer ses compétences, l'indication de son domaine de compétence et la qualité des organes qu'il représente* ».

Dans le système français, on parle du statut de l'ombudsman comme d'une institution personnalisée et depuis la loi du 13 janvier 1989, l'ombudsman est explicitement décrit comme une *autorité indépendante* qui « *dans son champ de compétences ne reçoit d'instructions d'aucune autorité* ». Nous retrouvons une telle disposition dans la loi instaurant des médiateurs fédéraux en Belgique, plus précisément en son article 7 qui indique également que « *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* ».

Examinons maintenant les organisations d'ombudsmans.

La première analysée est la « *British and Irish Ombudsman Association* ». Il est dit au sujet de la qualité de membre que « *le droit de vote (ce qui signifie une adhésion complète) de l'association est ouvert aux offices des ombudsmans qui répondent aux critères publics de reconnaissance tels qu'afférents aux règles de l'association et en particulier : indépendance de l'ombudsman à l'égard de ceux dont il peut contrôler l'action ; les autres critères sont : l'objectivité, le fair-play et la responsabilité publique* ». L'indépendance est définie d'une manière

plus concrète dans les critères détaillés. L'indépendance implique que : « *La juridiction, les pouvoirs et la méthode de désignation de l'ombudsman doivent être de notoriété publique. Les personnes qui désignent l'ombudsman doivent être totalement dégagées de celles qui sont contrôlées par l'ombudsman. L'ombudsman est nommé pour une période de trois ans au minimum ou jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la pension. La nomination ne peut être interrompue prématurément sauf en cas de mauvaise conduite ou d'incapacité d'exercer la fonction ou pour une autre raison importante. L'indemnité de l'ombudsman ne peut se voir suspendue ou réduite par des personnes à l'encontre desquelles il a une compétence d'enquête. Seul l'ombudsman peut décider si une plainte entre dans sa juridiction ; sauf disposition contraire du statut, l'ombudsman est tenu de faire rapport à une instance qui est indépendante des instances à l'égard desquelles il dispose d'une compétence d'enquête. Le service de médiation doit disposer de suffisamment de personnel et de moyens octroyés soit par les instances à l'égard desquelles il exerce ses compétences soit par les services publics de sorte que les plaintes puissent être traitées et solutionnées d'une manière efficace et de qualité* ».

Dans les statuts de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (A.O.M.F.), nous trouvons la même disposition dans l'article 7.1.1.3. à propos des membres votants : « *L'ombudsman est celui qui ne reçoit de directives d'aucune administration publique et est indépendant de l'administration à l'égard de laquelle il est compétent* » et, ensuite, l'on parle d'un mandataire qui a un mandat de durée déterminée et ne peut être démis sauf dans certains cas clairement établis et constatés. L'article 7.1.2. précise qu' : « *une organisation qui répond aux critères de la section 7.1.1. mais qui simultanément exerce sa compétence au sein de l'administration et dans le secteur privé ou qui est soumise à la compétence d'une institution, comme prévu à la section 7.1.1., ne peut devenir membre votant que moyennant accord explicite du Conseil d'Administration* ».

Examinons enfin les statuts de l'I.I.O.² tels qu'approuvés en novembre 2002 au Congrès mondial de Durban en Afrique du Sud. Il est dit au point 6, point iii, concernant l'adhésion des membres institutionnels, que : « *L'ombudsman n'accepte aucune directive de n'importe quelle administration publique qui pourrait compromettre son indépendance et il remplit ses fonctions indépendamment de toute administration à l'égard de laquelle il exerce sa compétence* ».

² Institut International de l'Ombudsman.

Il est donc évident que l'indépendance est le premier et plus important critère qui doit être respecté lorsque l'on parle d'un *ombudsman*. Tous les schémas comportent la même idée, sa concrétisation divergeant cependant souvent.

2. La plus-value de l'ombudsman dans l'Etat de droit : le principe d'équité³

Le contrôle de l'équité, encore appelé contrôle de l'administration équitable, constitue une compétence éminemment spécifique à l'ombudsman, quand bien même ne la retrouve-t-on que dans certaines cultures juridiques. Le principe d'équité vise, lorsque l'application de la loi à un cas particulier devait entraîner une situation heurtant profondément le sentiment naturel de justice humaine, à permettre au médiateur parlementaire - ou au médiateur national dans les Etats à système présidentiel - de recommander à l'administration d'assouplir voire de suspendre l'exécution de cette loi au cas concerné et de prendre à son égard une décision guidée non par la loi mais par l'équité. D'où son nom d'*aequitas para legem*⁴. En d'autres termes, l'équité consiste à adapter la règle de droit à une situation particulière, à rectifier pour un cas déterminé les effets injustes, inévitables ou disproportionnés de la loi ou du décret, à tempérer la rigidité du droit, à équilibrer le droit et ses effets.

Complétant ces indispensables précisions sémantiques sans lesquelles on risquerait de donner à l'équité un autre sens que le sien et, ce faisant, d'en gauchir l'essence même, il convient de distinguer l'équité de l'*Equity Law* propre au droit anglo-saxon. Suite aux *Provisions of Oxford* de 1258 qui supprimèrent les compétences des tribunaux de *Common law* dans une série de domaines, justice fut alors rendue dans ces matières par le roi - puis plus tard par le chancelier (*lord High Chancellor*) - 'en conscience' : ce fut la naissance de l'*Equity Law*. Sur base de la règle du précédent, celle-ci se codifia peu à peu au cours des siècles pour devenir au XIVe un véritable corps de droit distinct, concurrençant puis, à partir du XVIe, primant la *Common Law* jusqu'à la fusion des tribunaux de *Common Law* et d'*Equity Law* au XIXe. Loin de constituer un correctif informel à la loi, l'*Equity Law* est donc une

³ Extrait de l'article de P.-Y. Monette, « La plus-value de l'ombudsman dans l'Etat de droit : intermédiaire agissant, lecture plurielle et principe d'équité » in *L'ombudsman en Belgique après une décennie*, Centre de recherche interdisciplinaire sur l'ombudsman, la charte - die keure, 2002, pp. 113-126. Seule une partie des notes infrapaginales est ici reprise. L'article intégral est consultable sur le site du Collège des médiateurs fédéraux.

⁴ Là où certains parlent d'*aequitas contra legem*, nous préférons parler d'*aequitas para legem*, en ce que l'équité n'est pas contraire à la loi mais se conçoit en marge de la loi. Il y a là plus qu'une nuance. Le principe du recours à l'équité est en effet organisé par la loi elle-même et vise non à s'opposer à la loi mais à atténuer voire suspendre ses effets.

source formelle du droit anglo-saxon dont elle constitue à ce titre une partie du droit positif. L'adage « *Equity follows the law* » montre à cet égard combien la notion d'*Equity law* n'est en rien comparable à celle d'*aequitas para legem*.

Ramenant les choses au droit continental, on ne confondra pas non plus l'équité avec le principe du raisonnable⁵. L'application de ce principe général du droit, souvent mais non toujours conjugué avec le principe de proportionnalité, permet de s'assurer du caractère raisonnable d'une décision administrative. Cette opération, qui constitue un exercice intellectuel que l'on peut découper en quatre étapes, vise à contrôler d'abord l'existence du fait à la base de la décision prise par l'administration, ensuite l'adéquation de la qualification juridique donnée à ce fait par l'administration, puis sa pertinence au regard de cette décision et enfin la justesse de l'appréciation opérée par l'administration de faire correspondre telle décision à tel fait. En d'autres termes, il est vérifié que l'administration ait d'abord appréhendé de manière correcte et qualifié de manière adéquate et pertinente la situation administrative et lui ait ensuite appliqué la décision la plus judicieuse (<judicium) dans le cadre de ce que permet la loi et sa juste interprétation, tout en se gardant bien d'analyser le caractère propice (<propitius) de cette décision. C'est que, si le contrôle du raisonnable resserre le pouvoir d'appréciation de l'administration et s'il a certes rapproché le contrôle de l'excès de pouvoir de celui de l'opportunité, il s'arrête toutefois impérativement là où commence le contrôle de l'opportunité. Le contrôleur de l'excès de pouvoir n'est en effet habilité à ne rectifier que des erreurs de qualification, de pertinence ou d'appréciation, non d'opportunité.

Source formelle - et donc contraignante - du droit, le principe du raisonnable trouve à s'appliquer tant en situation de compétence discrétionnaire que, même si c'est dans une moindre mesure, en situation de compétence liée. Il constitue ainsi un rempart efficace contre l'excès de pouvoir de l'administration, en ce qu'il l'empêche de s'écarter de l'intérêt public. C'est d'autant plus vrai que l'ombudsman est susceptible d'exercer le contrôle du raisonnable en interpellant l'administration même en cas d'erreurs d'appréciation non manifestes, complétant ainsi le contrôle de l'excès de pouvoir du juge en réglant des situations où l'erreur d'appréciation de l'administration n'est pas suffisamment manifeste pour

⁵ Pour le principe du raisonnable, voy. CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 25-27.

qu'il puisse la sanctionner. Outil éminemment précieux pour l'affinage de notre système juridique, le contrôle du raisonnable s'inscrit toujours, il convient de le répéter, dans le cadre de la loi et de sa juste interprétation.

Le principe d'équité

Il en va autrement du principe d'équité qui amène, lui, à s'émaniper de la loi. S'il apparaît de prime abord totalement contraire à la sécurité juridique et semble constituer une hérésie dans un Etat de droit dominé par le normativisme et le positivisme, le principe d'*aequitas para legem* se révèle en réalité un outil indispensable d'humanisation du droit. Que de sagesse pour un Etat de droit - ou plus simplement de réalisme serait-on tenté de dire avec Thomas d'Aquin - que d'accepter l'idée que la loi, à l'inverse de la fiction reçue qui veut qu'étant l'expression de la volonté générale elle constitue une garantie parfaite et suffisante pour l'administré, puisse au contraire ne pas être parfaite et de chercher dès lors à répondre à ses imperfections par l'instauration, par la loi, d'un mécanisme permettant de s'affranchir de la loi dans des situations exceptionnelles. Au contraire d'une hérésie, le principe d'équité constitue véritablement un raffinement de l'Etat de droit, possible sans doute uniquement là où la sécurité juridique est garantie par une pratique suffisamment établie du respect de l'Etat de droit et où l'on ne risque dès lors pas de confondre application de l'équité et estompement de la norme. Car si le caractère novateur - certains diront révolutionnaire - du mécanisme d'*aequitas para legem* dérange voire fait peur, il ne le devrait que si l'on doute qu'un Etat de droit puisse être suffisamment évolué que pour être fondé sur la suprématie de la loi tout en parvenant à épurer les inévitables iniquités de celle-ci, au besoin même par sa mise entre parenthèses.

Aussi ancien que la réflexion sur le lien entre le droit et la justice, le principe d'équité est au cœur de la question de l'Etat de droit et, plus précisément, du sens du mot 'droit' et de la place de l'Etat par rapport à celui-ci. La justification de l'Etat de droit est d'établir les règles de vie en commun et de s'opposer à l'arbitraire du pouvoir et, plus largement, à l'arbitraire du plus fort. Mais si le développement de l'Etat de droit permet ainsi un véritable dépassement de civilisation qui garantit à tous les mêmes droits et les mêmes obligations dans le respect de l'intégrité et la dignité de

chacun, ce déploiement d'un système juridique normatif basé sur la règle générale peut cependant parfois engendrer un certain nombre d'injustices criantes. Or, l'Etat de droit doit servir l'homme et non l'asservir à la norme. Et si l'exécution de la loi s'avère inique pour l'homme, fût-ce pour un seul, le principe supérieur de solidarité commande qu'il y soit remédié⁶. C'est lui qui justifie la nécessaire différence entre le général et le particulier, entre la règle et l'exception. Et c'est précisément dans les égards que le général prend soin d'organiser vis-à-vis du particulier que l'on jauge la valeur au plan humain d'un système juridique et, au-delà, de la société qui le pratique. Aujourd'hui le temps n'est plus au « *dura lex, sed lex* », il est au contraire à la correction du « *summa ius, summa injuria* ». Il y va sans doute d'un nouveau dépassement de civilisation dont le principe d'équité est un des outils pour y parvenir.

L'intrusion de l'équité dans un système juridique fondé sur la primauté de la norme passe toutefois forcément par la norme. Car si l'*aequitas para legem* est d'une certaine manière l'Etat de non-loi, elle n'est pas, loin s'en faut, l'Etat de non-droit. Puisant sa source dans le droit naturel et sa légitimité, nous l'avons dit, dans le principe de solidarité, son fondement juridique doit être la loi elle-même. Et c'est bien le cas dans les systèmes juridiques français et belge qui ont développé le principe de l'équité. A noter qu'au niveau fédéral, on a quelque peu voulu faire l'impasse sur cette reconnaissance explicite de l'équité dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux en ne l'inscrivant que dans ses travaux préparatoires⁷, avec la conséquence que le pouvoir de l'ombudsman à recommander l'équité est mis en cause par certaines administrations alors que d'autres lui reconnaissent un fondement juridique certain. Cette situation, qui montre toute l'importance du fondement juridique légal du principe d'équité dans un Etat de droit, amena le Collège des médiateurs fédéraux à recommander l'inscription du principe du recours à l'équité par l'ombudsman fédéral dans la loi elle-même et non plus uniquement dans ses travaux préparatoires⁸, une recommandation que

⁶ « C'est finalement la réponse au devoir de solidarité à l'intérieur d'une collectivité qui constitue la légitimité de l'intervention en équité » ; *La place de l'équité dans la mission du médiateur de la République*, in *Rapport du médiateur de la République*, Paris, 1991, p. 219.

⁷ A cet égard, voy. « *Le Collège des médiateurs fédéraux et l'équité* », CME, *Rapport annuel 1998*, p. 14.

⁸ RG 97/12 ; CME, *Rapport annuel 1997*, p. 191.

des membres de la Chambre des représentants traduisirent en proposition de loi⁹ et qui fut par la suite soumise pour avis au Conseil d'Etat¹⁰.

Cet avis, négatif pour cause d'inconstitutionnalité, est critiqué par certains. Pour la haute juridiction administrative en effet, l'article 108 de la Constitution¹¹ constitue un verrou interdisant non seulement à l'administration (au Roi, c'est-à-dire ici au Pouvoir exécutif dont l'administration est le bras séculier) de dispenser de l'exécution des lois mais empêchant également la loi (le Pouvoir législatif) d'autoriser le Roi (l'administration) à dispenser de l'exécution des lois. Or ce faisant, la section de législation du Conseil d'Etat semble donner au prescrit constitutionnel une portée qu'il n'a pas. Car si la première partie de l'interdit invoqué par le Conseil d'Etat consacre opportunément le rôle de stricte exécution des lois dévolu à l'Exécutif, la seconde partie de l'interdit nous semble par contre trahir l'esprit et la lettre de l'article 108 de la Constitution. Car en indiquant qu' « *il ne revient pas au législateur de permettre au Roi de déroger à la Constitution* », la haute juridiction administrative a parfaitement raison, sauf que la proposition de loi visait à reconnaître au législateur de permettre au Roi de déroger à la loi, non à la Constitution. Car si le Roi ne peut effectivement jamais dispenser d'initiative de l'exécution des lois, ce qui est le sens de l'article 108, sans quoi il violerait les articles 33, al. 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, il lui appartient par contre, précisément en vertu de ces mêmes prescrits constitutionnels, d'exécuter une loi qui organiserait un système de dispense exceptionnelle de l'exécution d'autres lois. A cet égard, la distinction faite par une certaine exégèse de l'article 108 à l'appui de l'avis du Conseil d'Etat entre un système sectoriel ou ponctuel de dérogation à la loi qu'autoriserait le prescrit constitutionnel et un système de dérogation à amplitude universelle qu'il interdirait nous paraît artificielle et, à nouveau, exorbitant du texte comme de l'esprit de l'article 108 de la Constitution, lequel consacre ni moins - mais aussi ni plus - le rôle d'exécution du Pouvoir exé-

⁹ Proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 10 octobre 2000, 0889/001.

¹⁰ Avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2000, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 0889/002.

¹¹ « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

cutif en vertu du principe de séparation des pouvoirs comme décrit par Montesquieu, dont la Constitution belge est très largement emprunte.

La prudence dans l'équité

Le contrôle de l'administration équitable, en ce qu'il est exorbitant de la loi, doit impérativement être manié avec une précaution extrême. En outre, pour que l'équité, concept éminemment subjectif, puisse s'insérer harmonieusement dans notre Etat de droit reposant sur l'objectivité, il convient tant d'en canaliser l'application que d'en limiter parallèlement les effets. Cette triple exigence explique d'une part que les systèmes juridiques qui reconnaissent l'*aequitas para legem* comme source non formelle de droit organisent son usage en confiant l'exercice à un seul organe, l'ombudsman, et d'autre part que l'usage de l'équité par ce dernier soit non seulement marqué du sceau de la prudence mais n'ait jamais valeur de précédent.

L'unicité de l'organe habilité à mettre en oeuvre l'équité est une condition indispensable requise par le principe de sécurité juridique à la base de tout Etat de droit. Dès lors qu'il n'existe aucune définition universelle reconnue de l'équité et que chacun doit donc s'en faire une opinion, il serait en effet intenable que celle-ci puisse procéder de plusieurs institutions différentes. En outre, comme le recours à l'*aequitas para legem* permet d'affranchir l'administré de l'exécution de la loi, il serait tout aussi impensable d'en confier l'exercice à l'administration elle-même, organe du Pouvoir exécutif dont la mission, comme son nom l'indique, est précisément d'exécuter la loi et non à l'inverse de décider de son affranchissement. C'est donc à un organe unique, mais qui plus est collatéral du Parlement - du moins dans les régimes parlementaires - et relevant à ce titre du Pouvoir législatif précisément chargé d'édicter la loi, qu'a été confié l'exercice du recours à l'équité. En outre, rencontrant la nécessité créée par le caractère éminemment subjectif de l'équité, cet organe est une institution dite personnalisée, en ce que l'exercice de l'équité est défini et assumé par son titulaire. Enfin, l'équité pouvant être définie comme un principe médiateur entre la justice et la légalité, c'est très logiquement que la loi n'en confie son exercice ni à celui qui rend justice ni à celui qui exécute la loi mais bien précisément à l'intermédiaire, au médiateur qu'est l'ombudsman. Autorité de

régulation et non de sanction, magistrature d'influence et non de commandement, celui-ci n'a pas le pouvoir d'imposer l'équité à l'administration, bien de la lui recommander et, ce faisant, de l'autoriser à s'écarter de la loi. C'est dire que l'équité se comprend comme un mécanisme correcteur de la loi dont la mise en œuvre relève de la recommandation par l'ombudsman conjuguée à son acceptation par l'administration¹². Cette double clé d'accès combinée à cette unicité d'organe offre ainsi une garantie évidente de sécurité juridique.

Equité et Egalité

Etant donné le caractère éminemment subjectif de l'équité, son usage par l'ombudsman se doit également d'être clairement encadré. Il n'y va d'ailleurs pas seulement du souci de ménager le système juridique en recherchant la complémentarité plutôt que l'opposition entre le juste et le légal mais aussi, de manière très pratique, de garantir la crédibilité de l'ombudsman qui aura « *la sagesse de n'invoquer l'équité que lorsqu'elle n'est pas contestable* »¹³ et, partant, de s'assurer l'acceptation par l'administration de sa recommandation en équité. Et tout comme les critères d'évaluation de la bonne administration utilisés par l'ombudsman sont développés dans la plupart des pays par l'ombudsman lui-même et non par la loi qui l'instaure ou l'organise, ainsi en va-t-il également des critères d'invocation de l'équité. C'est ainsi qu'avant d'adresser une recommandation en équité à l'administration, l'ombudsman vérifiera principalement quatre paramètres : que sa recommandation ne soit pas arbitraire mais vise au contraire une situation exceptionnelle autant que véritablement inéquitable¹⁴, qu'elle concerne une situation d'iniquité n'ayant pas été sciemment assumée par le législateur au moment d'édicter la loi, que le coût financier éventuel de la solution en équité préconisée soit

¹² En France, où l'introduction de *l'aequitas para legem* a plus d'un quart de siècle, le recours à l'équité a montré que celle-ci répondait à un besoin évident, au point que l'administration sollicite parfois elle-même du médiateur de la République qu'il lui adresse une recommandation en équité.

¹³ P. Legatte (qui fut médiateur de la République et membre du Conseil d'Etat, en France), *L'Etat de droit français et l'intervention du médiateur de la République pour la protection du citoyen*, 1998, p. 10, non publié.

¹⁴ Est-il besoin de signaler qu'équité n'est pas synonyme mais, au contraire, antonyme d'arbitraire ? En effet, là où la seconde traduit une autorité sans autre fondement que le bon vouloir de celui qui l'exerce aux dépens de la justice et de la raison, la première constitue à l'inverse une règle de raison imprégnée de contrainte morale et sociale visant précisément plus de justice.

supportable pour la collectivité et, enfin, que ladite solution ne génère pas elle-même une iniquité voire une injustice à l'égard de tiers.

A cet égard, il convient d'emblée de préciser que le fait de voir l'exécution de la loi assouplie voire suspendue en vertu d'une recommandation en équité ne constitue nullement une rupture du principe d'égalité dont on pourrait précisément tirer prétexte pour arguer qu'elle porte préjudice à celui qui n'en a pas bénéficié et à l'égard de qui la loi a été exécutée de manière normale. C'est qu'en effet le principe d'égalité devant la loi ne signifie pas que les pouvoirs publics ne doivent pas examiner chaque cas minutieusement et équitablement au regard des lois et autres dispositions applicables. La loi ne doit pas être énoncée [interprétée] de manière à empêcher les pouvoirs publics de traiter chaque cas d'une manière appropriée à ses circonstances. En outre, ainsi que l'a développé la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, distinguant à l'instar de plusieurs juridictions internationales l'égalité réelle de l'égalité formelle, les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination sont à lire comme ne s'opposant pas à un traitement distinct de personnes se trouvant dans une situation comparable et même, au-delà, comme s'opposant au traitement identique de personnes se trouvant dans une situation distincte, pour autant que cette distinction de traitement - à moins que cette identité de traitement ne - se justifie de manière objective et raisonnable. Or, s'il est indéniable que l'équité, emprunte par essence de subjectivité, ne peut justifier une différence de traitement entre personnes confrontées à une situation comparable, elle amènera par contre à contester la *comparabilité* établie entre situations en réalité différentes. Car en effet, cette comparabilité est « *fuyante ou, à tout le moins, sujette à une appréciation très subjective. [...] La comparabilité des individus à laquelle fait appel la règle d'égalité n'est en aucune manière un "donné ontologique" objectif mais bien le produit juridique d'un jugement de valeur qui sélectionne, en fonction de chaque norme, le critère pertinent à l'aune duquel les individus peuvent être dits comparables* ». ¹⁵ Ainsi donc, l'ombudsman contestera-t-il valablement qu'une personne à l'égard de qui l'exécution d'une loi fait encourir une iniquité profonde se trouve dans une

¹⁵ S. Van Drooghenbroeck, « *L'équité et la Constitution - A propos de l'avis du Conseil d'Etat du 20 XII 2000 sur une proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux* », in C.D.P.K., Mys & Breesch, Gand, 2001, chapitre II. 3 « *Les relations ambivalentes de l'égalité et de l'équité* », pp. 368 et s.

situation comparable à celle des autres administrés à l'égard desquels l'exécution de la même loi n'entraîne aucune conséquence inique et pourra-t-il dès lors en appeler pour elle à une solution différente, sans que cette recommandation n'affecte le principe d'égalité des administrés devant la loi. C'est en cela qu'il faut comprendre l'adage « *l'équité commence là où l'égalité s'arrête* », l'équité n'étant nullement la négation mais bien le prolongement de l'égalité.

A cet égard, c'est précisément le caractère unique de chaque situation inique en faveur de laquelle l'ombudsman invoque l'équité qui explique que ses recommandations en équité ne s'appliquent qu'au cas précis en faveur duquel il les a formulées, sans effet *erga omnes* ni sans que jamais ne s'attache à elles aucune autorité du précédent. Et l'on ne peut voir dans cette relativité absolue des recommandations en équité de l'ombudsman, par ailleurs gage de sécurité juridique, une quelconque méconnaissance du principe d'égalité puisque toute personne qui, tous paramètres et circonstances confondus, se trouverait dans une situation identique à celle vécue par un tiers en faveur de qui l'ombudsman a invoqué l'équité pourrait le saisir à son tour en vue d'invoquer, elle aussi, le bénéfice d'une recommandation en équité.

Outil exceptionnel d'humanisation du droit, l'équité n'est ni ce fantasme d'une justice absolue dégagée d'un droit qui la desservirait ni cette hérésie d'une subjectivité primant l'objectivité du droit normatif que certains voient en elle. Loin d'être l'antithèse tant décriée du droit positif, elle constitue en réalité son achèvement, le dernier acte de cette entreprise collective. C'est dire qu'elle offre une plus-value unique dans un Etat de droit, une plus-value dont l'ombudsman n'est que le vecteur actif, l'administration l'opérateur consentant et le citoyen le bénéficiaire exclusif, une plus-value dont l'élévation morale qui en résulte - pour avoir poussé le système de droit au comble de la solidarité - rejaillit quant à elle sur la société des hommes toute entière.

3. Contacts internationaux

Les activités suivantes ont eu lieu à l'étranger.

Lors de déplacements de deux jours à Paris (les 24 et 25 janvier ainsi que les 16 et 17 avril), le dr. Herman Wuyts, vice-président de la Région Europe de l'*Institut International de l'Ombudsman* (I.I.O.) a entretenu des relations avec l'UNESCO à un niveau restreint (l'UNESCO se préparait en effet au sommet de Johannesburg).

Le dr. Herman Wuyts et Pierre-Yves Monette ont participé les 5 et 6 avril à Vilnius en Lituanie à une réunion d'ombudsmans européens organisée par l'ombudsman lituanien en collaboration avec le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe et consacrée au thème : « *The role of the Ombudsman in the protection of human rights* ».

Le dr. Herman Wuyts et Pierre-Yves Monette ont pris part les 24 et 25 avril à Madrid à une conférence d'ombudsmans organisée dans le cadre de la présidence espagnole de l'Union européenne avec pour thème : « *International meeting on the protection of human rights - European Union / Latin America / Caribbean* ».

Sur invitation du ministre d'Etat en charge de la réforme administrative du Liban, Pierre-Yves Monette participa les 3 et 4 juin en tant qu'expert à un colloque consacré à l'instauration d'un ombudsman au Liban.

Ils ont également collaboré, les 6 et 7 juin à Sofia, à des réunions de travail du *Center for the Study of Democracy* qui préparait une proposition de loi visant à instaurer un ombudsman en Bulgarie. Cette proposition est actuellement discutée au sein du Parlement de Bulgarie. A cette occasion, une *International Conference on European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe* fut organisée.

Des réunions restreintes consacrées à l'organisation interne de l'I.I.O. furent organisées à Londres, Vienne et Lisbonne sur initiative du dr. Herman Wuyts. Ce dernier ainsi que Pierre-Yves Monette participèrent uniquement à celle tenue à Lisbonne les 22 et 23 juillet.

Sur l'invitation de l'*Agence Intergouvernementale de la Francophonie*, Pierre-Yves Monette prit part les 12 et 13 octobre à Beyrouth au Liban à l'*Assemblée Internationale des Instituts et des Réseaux Francophones des Droits de l'Homme, de la Démocratie et de la Paix*.

En qualité de vice-président de la Région Europe de l'I.I.O., le dr. Herman Wuyts a pris part à la réunion annuelle du Conseil d'administration de l'I.I.O. tenue à Hammamet en Tunisie du 14 au 16 octobre, de même qu'au VIIème Congrès annuel de la *Federación Iberoamericana de Ombudsman* à Lisbonne et ce, sur l'invitation de l'ombudsman portugais.

Du 23 au 25 octobre, Pierre-Yves Monette participa à la réunion annuelle du Conseil d'administration de *l'Association des Ombudsmans et Médiateurs francophones* (A.O.M.F.) à Courmayeur en Italie.

L'assemblée annuelle des membres votants de la Région Europe de l'I.I.O. s'est tenue à Ljubljana en Slovénie du 5 au 7 décembre sous la présidence du dr. Herman Wuyts.

Enfin, le dr. Herman Wuyts rencontra le médiateur européen le 18 décembre à Strasbourg.

Philippe Vande Castele, directeur au Collège, a participé les 9 et 10 septembre, à Strasbourg, au séminaire organisé par le Conseil de l'Europe : « *Partenaires de la protection des droits de l'homme – Renforcer l'interaction entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales* ».

La Commission des affaires financières et sociales du Conseil Interparlementaire consultatif du Benelux a tenu le 16 décembre au Luxembourg une audition publique à laquelle a participé Philippe Vande Castele. Cette séance avait pour thème: « *L'évaluation de la fonction de l'ombudsman* ».

4. Gestion logistique

Au niveau de la gestion de ses ressources humaines, le Collège des médiateurs fédéraux fait d'importants efforts de formation. Ces formations peuvent être sommairement scindées en formations opérationnelles - en fiscalité, droit social, ... - d'une part et formations logistiques ou de soutien - en informatique, gestion du personnel, comptabilité, ... - d'autre part, lesquelles peuvent être organisées soit en interne soit à l'extérieur du Collège (certaines d'entre elles avec l'appui de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale).

4.1. La gestion du personnel et les effectifs

Depuis janvier 2002, le Collège recourt aux services de la Trésorerie du Ministère des Finances (Service Central des Dépenses Fixes) pour le volet administratif inhérent aux traitements. Cette mesure a permis une diminution sensible du coût de gestion ainsi qu'une plus grande efficacité.

Le tableau ci-après reprend les effectifs au 1^{er} janvier 2003.

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut juridique		Total effectifs	Total cadre organique
	N	F	M	F	Statutaire	Contractuel		
A	12	11	13	10	19 (*)	4	23	24
B	6	6	4	8	11	1	12	12
C	1	1	1	1	0	2	2	2
D (**)	1	1	0	2	0	2	2	(2) (**)
Total	20	19	18	21	30	9	39	38+2 (**)

(*) dont 2 chargés de mission avec un mandat temporaire (administrateur et directeur)

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

Comparés à la situation au 1^{er} janvier 2002, les effectifs ont augmenté de deux unités. Le nombre de collaborateurs contractuels est passé de 5 à 9 en raison du remplacement d'un chauffeur-huissier (poste non occupé au 1^{er} janvier 2002), d'un collaborateur statutaire bénéficiant d'un congé pour stage d'un an, d'un collaborateur statutaire (niveau B) ayant quitté définitivement le Collège ainsi qu'en raison de l'engagement contractuel d'un lauréat d'un concours de recrutement d'attachés. Ce dernier engagement contractuel a eu lieu dans l'attente de la conversion de cette fonction en un poste statutaire lors de la nomination en qualité de

chargé de mission - après examen en collaboration avec SELOR - d'un auditeur-coordonateur faisant fonction. Cette conversion a été entre-temps réalisée le 1^{er} février 2003.

La gestion informatique est au 1^{er} janvier 2003, au niveau universitaire, toujours assumée par un contractuel. Une demande de modification du cadre organique et, partant, du cadre linguistique, arrêtés le 19 novembre 1998, a été introduite fin 2002 auprès de la Chambre des représentants afin de créer une fonction statutaire spécifique d'attaché/auditeur chargé de l'informatique. En effet, la gestion de dossiers sans cesse croissants requiert un outil informatique actualisé et modulable, correspondant aux hautes exigences du Collège, des plaignants, des administrations ainsi que du Parlement.

Au niveau B (assistants administratifs), un poste néerlandophone est actuellement vacant et est temporairement pourvu sur base contractuelle.

Pour ce qui est des quatre contractuels restants, le cadre organique prévoit explicitement que ces fonctions, en raison de leur spécificité, sont assumées par des contractuels (2 nettoyeuses) ou peuvent être assumées par des contractuels (2 chauffeurs-huissiers).

4.2. *Gestion financière et budgétaire*

En ce qui concerne le volet comptable - basé sur une comptabilité économique comme ce fut souligné dans les rapports annuels précédents -, le Collège des médiateurs fédéraux ne recourt plus aux services d'un comptable externe que dans des cas bien précis d'assistance technique (enregistrements particuliers, clôture de l'exercice budgétaire, adoption de nouvelles mesures, etc.).

Le budget 2003 s'élève à 3.188.020,00 EUR. La légère augmentation (+ 2,36 %) par rapport à 2002 est principalement due à l'indexation des traitements ainsi qu'à l'évolution normale des carrières, à l'indexation annuelle des charges liées au bâtiment (contrats d'entretien et loyers) et à l'augmentation du nombre des permanences en province. La majoration des charges salariales respecte d'ailleurs l'estimation pluriannuelle du Collège présentée à et approuvée par la Chambre en 1998.

Les comptes 2001 présentent un solde positif de 440.699,38 EUR (dotation de 3.030.250,45 EUR - 2.601.086,24 EUR dépenses et recettes). Ceci a permis à la Chambre des représentants de ramener le montant de la dotation 2003 à 2,747 millions EUR¹⁶.

4.3. Gestion de l'équipement

Le nouveau système informatique, développé *intra muros* et opérationnel depuis le 4 avril 2001, a été dans le courant de l'année 2002 analysé, complété et développé avec la collaboration d'un groupe consultatif d'utilisateurs. De la sorte, la convivialité de ce système de suivi de dossiers a pu être affinée et de nouvelles possibilités en matière de statistiques et de gestion de l'information ont pu être explorées. En sus, cet exercice a entre autres permis l'informatisation des « dossiers de principe » de même que le passage de ce système de suivi de dossiers aux nouvelles structures de l'autorité fédérale après la réforme Copernic.

Un nouveau volet du développement informatique a été récemment réalisé pour la bibliothèque et la gestion de la documentation du Collège, en recourant aux mêmes méthode et technologie que pour le système de suivi de dossiers. Cette application a été mise début novembre à la disposition des utilisateurs internes. Les gestionnaires de dossiers peuvent au départ de leur bureau obtenir des informations. De plus, cette application permet d'optimiser la gestion proprement dite de la bibliothèque et de la documentation interne.

¹⁶ Rapport au nom de la Commission de la Comptabilité établi par Monsieur Pierre LANO, 10 décembre 2002, *Doc. Parl.*, Chambre de représentants, session ordinaire 2002-2003, n° 2181/001, pp. 31 et s.

II. Analyse des dossiers



II. ANALYSE DES DOSSIERS

1. Introduction

Outre la présente introduction, la partie II de ce rapport annuel est divisée en cinq sections.

Le lecteur y trouvera tout d'abord une série de données statistiques générales qui donnent une vue d'ensemble du nombre, de la langue, du moyen de communication utilisé, de la répartition géographique, de la répartition par secteur, de la phase de traitement et du transmis des dossiers ainsi que de l'évaluation clôturant chaque dossier traité, de même que de l'administration concernée ainsi que des secteurs.

Les chiffres repris dans les différents tableaux concernent toujours la situation au 31 décembre 2002. Faisant suite au Rapport annuel 2001 (1^{er} janvier 2001 - 31 décembre 2001), la période considérée dans ce Rapport annuel 2002 couvre également douze mois (1^{er} janvier 2002 - 31 décembre 2002).

De même que dans le rapport annuel précédent, il est fait état de l'évolution comparative des données générales sur les exercices 2001 et 2002 chaque fois que les éléments sont disponibles ou comparables.

Sont analysés ensuite, même dans les cas où il n'y a que peu de dossiers¹⁷ qui y ont trait, chacun des ministères fédéraux¹⁸ (en ce compris les établissements scientifiques et les corps spéciaux), des parastataux fédéraux et des organismes privés chargés d'un service public de même que les plaintes des fonctionnaires. A noter qu'un dossier peut concerner soit une réclamation soit une demande de médiation proprement dite.

A l'exception des parastataux sociaux et de certains parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un ministère fédéral¹⁹, nous analyserons les parastataux en même temps que leur ministère de tutelle, même si ces institutions ne font guère partie du ministère proprement dit. Ceci ressort d'ailleurs des intitulés des divers graphiques.

¹⁷ Les données chiffrées ne sont présentées sous forme de graphiques qu'à partir de 20 dossiers par administration afin d'éviter des graphiques peu pertinents.

¹⁸ Voy. *supra*, Introduction, pp. 3 et s., au sujet de la transition des ministères fédéraux vers les services publics fédéraux (réforme Copernic).

¹⁹ Voy. *infra*, pp. 105 et s.

Un ministre étant également une autorité administrative fédérale en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Collège des médiateurs fédéraux est également compétent pour évaluer son intervention - purement administrative - à l'occasion d'une réclamation. C'est ainsi que la catégorie « *ministre* » apparaît pour certains départements.

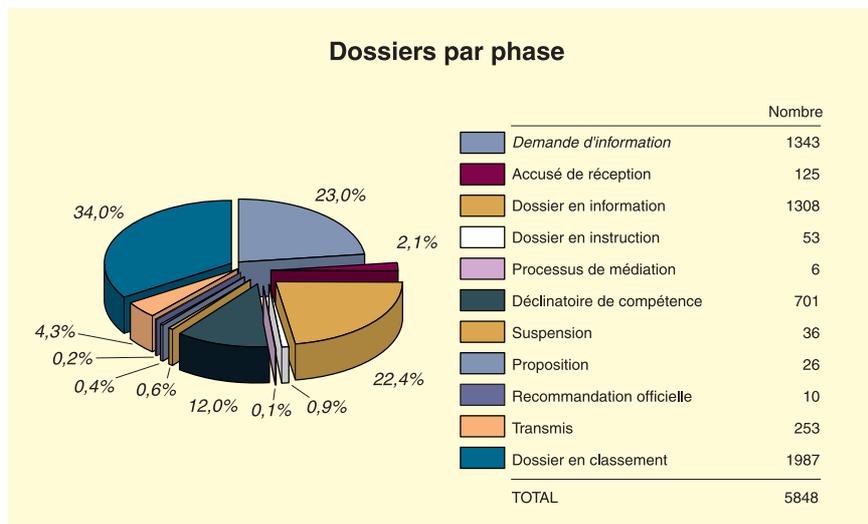
2. Statistiques générales

Le nombre total de dossiers traités durant l'exercice 2002 est de 5.848. Parmi ceux-ci, 3 dossiers, entre-temps clôturés, ont été initiés durant l'année 1997, 17 l'ont été durant l'année 1998 et 98 durant l'année 1999 ; 331 dossiers de ces 5.338 dossiers ont été ouverts durant l'exercice 2000, 1.122 durant l'exercice 2001 et 4.277 durant l'exercice 2001, en ce compris 1.343 demandes d'information. La période de référence est chaque fois l'année civile.

A partir du 1^{er} janvier 2001, le Collège des médiateurs fédéraux s'est donné pour règle de clôturer un dossier individuel au plus tard après deux ans, sauf exceptions, contre trois auparavant et d'assurer au besoin le suivi de la problématique à un niveau plus général au moyen de dossiers de principe. A intervalles réguliers, le Collège veille donc à clôturer les dossiers de plus de deux ans encore ouverts. L'immense majorité des dossiers sont cependant clôturés après quelques mois, voire un an. La plupart des dossiers mentionnés ci-avant introduits au cours des années 1997-2000 et encore en traitement au début de l'année 2002 ont entre-temps été clôturés.

Les dossiers sont répartis en dix phases de traitement, telles que reprises à l'article 12 du règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux²⁰ : accusé de réception, information, instruction, processus de médiation, déclinatoire de compétence, suspension de saisine, proposition, recommandation officielle, transmis et clôture du dossier.

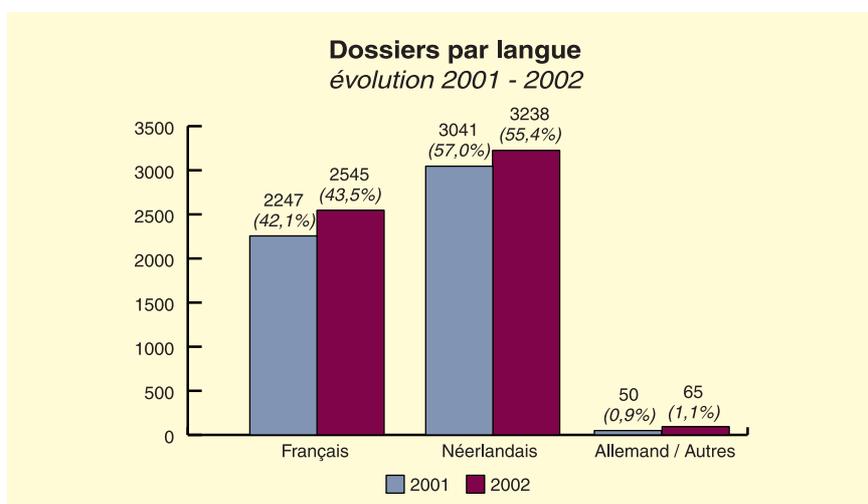
²⁰ M.B., 27 janvier 1999, pp. 2339-2345 - voy. aussi CMF, *Rapport annuel 1997*, pp. 44-46.



(*) Il y a eu respectivement 9 processus de médiation, 39 propositions et 13 recommandations officielles durant l'année écoulée. Les chiffres repris dans le graphique (ne) reflètent (que) la situation au 31 décembre 2002, les phases d'un dossier étant par définition évolutives.

En ce qui concerne l'exercice 2002, les dossiers regroupés selon la langue dans laquelle ils ont été introduits se répartissent comme suit : français : 2.545, néerlandais : 3.238, autres (dont l'allemand) : 65.

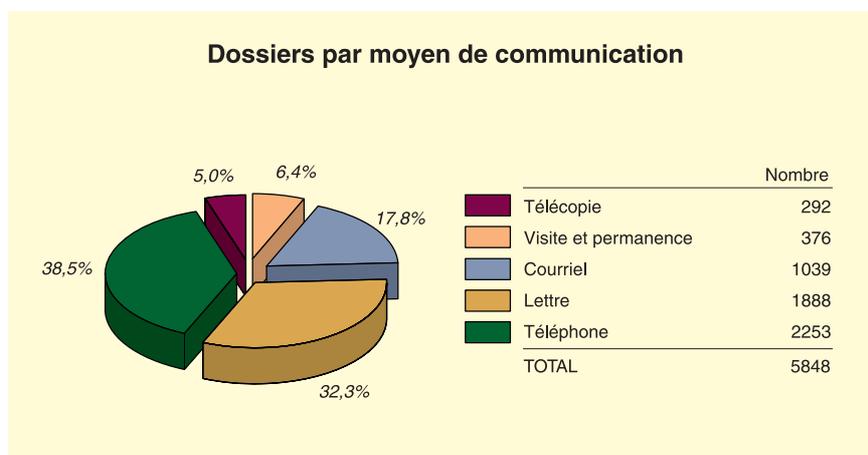
Le graphique suivant donne l'évolution du nombre de dossiers en fonction de cette répartition sur les exercices 2001 et 2002. Il s'agit d'une comparaison entre deux moments, respectivement le 31 décembre des deux années. En procédant de la sorte, un certain nombre de dossiers - ouverts avant le 1^{er} janvier 2002 - sont repris tant dans les statistiques de 2001 que dans celles de 2002. Ces données n'en sont pas moins pertinentes car elles reflètent la charge de travail réelle du Collège selon l'exercice et la langue du dossier.



Si nous répartissons toujours selon le critère de la langue les 4.277 nouveaux dossiers ouverts en 2002, nous obtenons les chiffres suivants : français : 1.715 ou 40,1 %, néerlandais : 2.515 ou 58,7 %, autres (dont l'allemand): 47 ou 1,1 %. Scindés selon qu'il s'agit soit d'une nouvelle réclamation ou demande de médiation soit d'une demande d'information, nous obtenons :

- nouvelles réclamations ou demandes de médiation (2.934) : français : 1.249 ou 42,6 %, néerlandais : 1.655 ou 56,4 %, autres (dont l'allemand): 30 ou 1,0 %;
- nouvelles demandes d'information (1.343) : français : 466 ou 34,7 %, néerlandais : 860 ou 64,0 %, autres (dont l'allemand) : 17 ou 1,3 %.

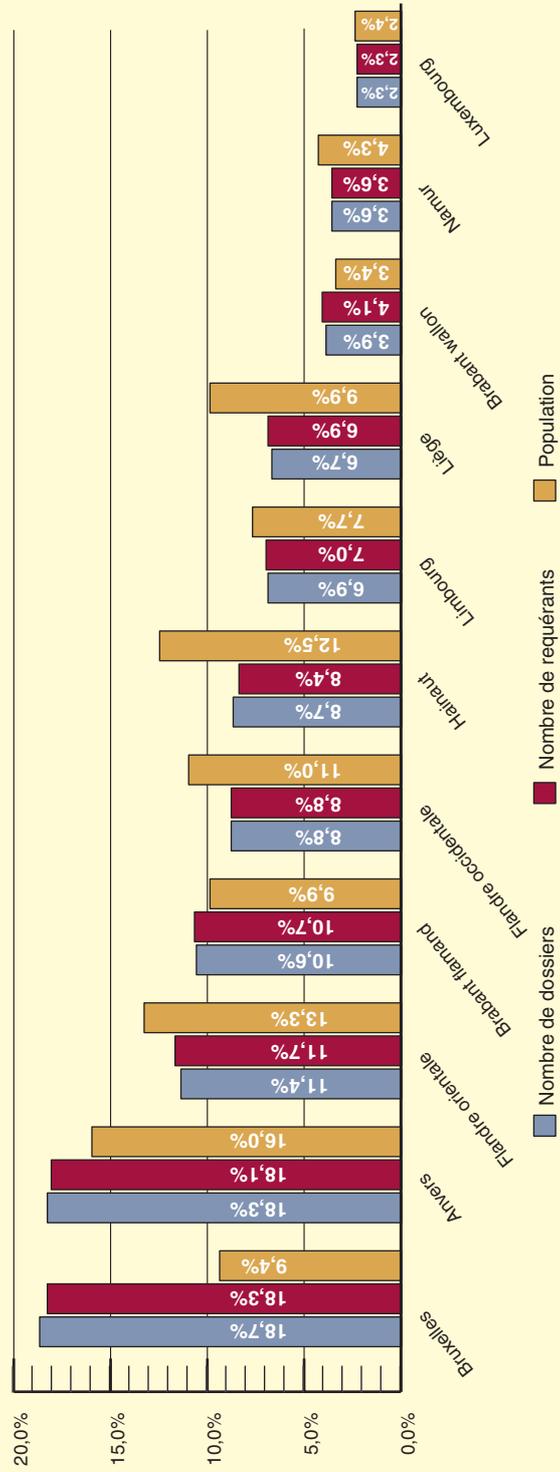
Le graphique suivant reprend la répartition des dossiers selon le moyen de communication utilisé pour introduire la réclamation, la demande de médiation ou la demande d'information. En ordre décroissant, nous avons enregistré 2.253 nouveaux dossiers ouverts après un entretien téléphonique, 1.888 dossiers ouverts à la suite de la réception d'un courrier adressé par la poste, 1.039 à la suite d'un courrier électronique (courriel), 376 à l'issue d'une visite à la Médiature ou lors de la tenue des permanences en province et enfin 292 à la suite d'une télécopie.



Le graphique suivant donne un aperçu²¹ de la répartition géographique entre les provinces ainsi que Bruxelles tant du nombre de dossiers (5.468 dossiers) que des requérants eux-mêmes (au nombre de 4.906). Cette statistique ne tient évidemment compte que des dossiers pour lesquels le domicile du plaignant est connu (ce qui n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit de courriers électroniques, de demandes d'information ou - cela va de soi - de plaintes anonymes) et pour autant que l'intéressé ait mentionné un domicile en Belgique. En effet, 123 dossiers émanent de personnes domiciliées à l'étranger.

²¹ 2001, Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes & Energie.

**Comparaison entre le nombre de dossiers, le nombre de requérants et la population
par province + Bruxelles**

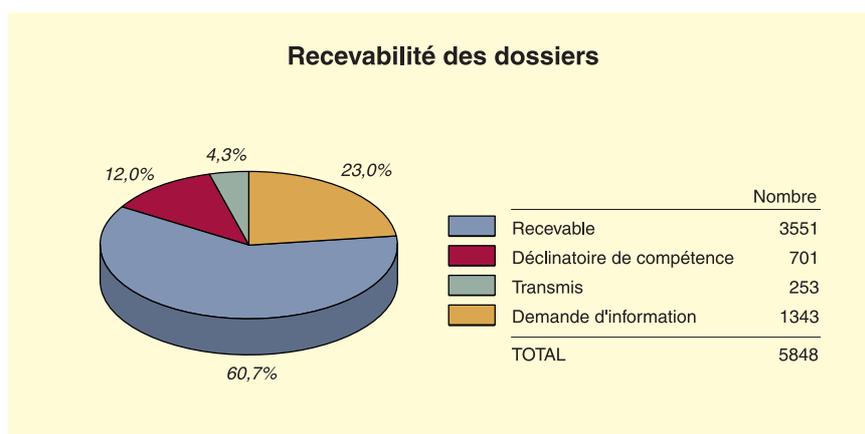


Certains dossiers (un total de 701) ont été déclarés irrecevables. Par ailleurs, 253 plaintes ont été transmises aux médiateurs parlementaires régionaux ou communautaires, à des services de médiation internes à l'administration voire, en l'absence de tout organe parlementaire ou administratif de médiation, aux institutions elles-mêmes dont émanent les décisions contestées. Enfin, un certain nombre des 1.343 demandes d'information ont été transmises aux administrations concernées, en ce compris à leurs fonctionnaires d'information. Le solde, soit 3.551 dossiers, a été déclaré recevable.

Comme expliqué dans le Rapport annuel 2000²², les dossiers irrecevables ou transmis représentent une part non négligeable 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. Il en va de même d'ailleurs des réponses aux demandes d'information.

Par ailleurs, le Collège a, comme l'an dernier, également reçu environ 1.500 demandes d'information téléphoniques. Bien qu'individuellement chacune de ces demandes-là n'exige que peu de temps pour être traitée et qu'elle ne soit dès lors pas incorporée dans le graphique, contrairement aux 1.343 demandes d'information écrites qui exigent un travail plus important en raison de leur contenu, elles représentent néanmoins au total une charge de travail qui ne peut être sous-estimée.

Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la recevabilité des dossiers.



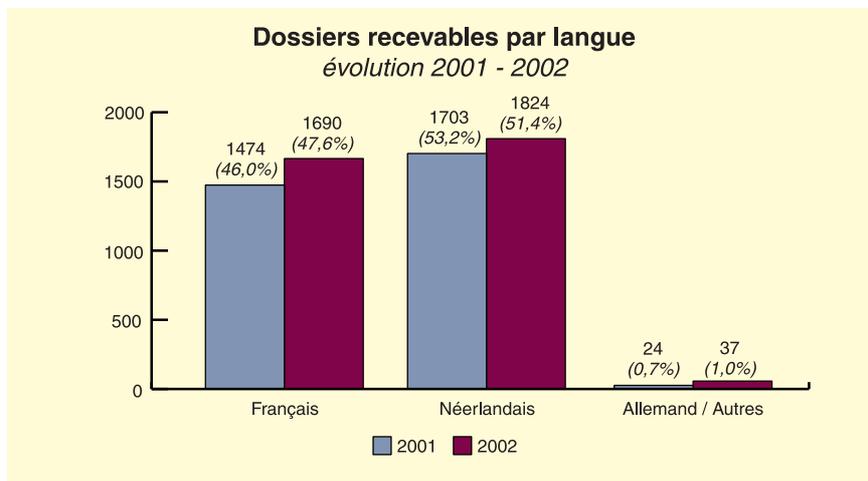
²² Voy. CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 9-13.

Sans tenir compte des demandes d'information, nous constatons l'évolution suivante pour les deux dernières années :

- 2001 (pour 4.198 dossiers) : 3.201 dossiers recevables (76,3 %), 628 dossiers irrecevables (15,0 %) et 369 dossiers transmis (8,8 %);
- 2002 (pour 4.505 dossiers) : 3.551 dossiers recevables (78,8 %), 701 dossiers irrecevables (15,6 %) et 253 dossiers transmis (5,6 %).

Les 3.551 dossiers recevables triés d'après la langue dans laquelle ils ont été introduits se répartissent comme suit pour l'exercice 2002 : français : 1.690, néerlandais : 1.824, autres (dont l'allemand) : 37.

Le graphique suivant donne l'évolution de ces dossiers recevables sur les deux derniers exercices écoulés. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner précédemment, nous ne pouvons éviter un phénomène de « double comptage » en raison du fait que nous partons chaque fois d'une situation photographiée au 31 décembre. Néanmoins, ces données sont pertinentes car elles reflètent bien la charge de travail réelle par exercice que ces dossiers représentent pour le Collège.



En 2002, les 2.060 nouveaux dossiers recevables que le Collège a enregistrés se répartissent selon la langue comme suit : français : 915 ou 44,4 %, néerlandais : 1.122 ou 54,5 %, autres (dont l'allemand) : 23 ou 1,1 %. En 2001, ce même critère de répartition au

niveau des 1.941 nouveaux dossiers recevables donnait les résultats suivants : français : 843 ou 43,4 %, néerlandais : 1.085 ou 55,9 %, autres (dont l'allemand) : 13 ou 0,7 %.

Ce tableau reprend le nombre de dossiers que le Collège a transmis aux médiateurs parlementaires (Communautés et Régions) ainsi qu'aux différents services internes de médiation et autres institutions :

Destinations des réclamations transmises et des demandes d'information	nombre	%
Chambre des représentants	6	0,5%
Médiateur de la Région wallonne	16	1,3%
Vlaamse Ombudsman	71	5,8%
Conseil supérieur de la Justice	7	0,6%
Service de médiation Pensions	37	3,0%
Services de médiation auprès des Entreprises publiques autonomes	25	2,0%
Administrations fédérales	873	71,0%
Régions et Communautés	74	6,0%
Médiateurs des villes et communes	4	0,3%
Administrations locales	28	2,3%
Services de médiation privés (banques, assurances, ...)	30	2,4%
Autres	58	4,7%
	1229	100,0%

Les dossiers recevables et définitivement clôturés ont été évalués dans l'une des catégories d'évaluation suivantes²³ :

L'évaluation « *bonne administration* » est attribuée quand l'administration procède parfaitement ou encore lorsque son erreur est réformée d'initiative avant intervention du Collège.

« *Bonne administration après intervention* » indique qu'une erreur a été commise par l'administration mais a été rectifiée après intervention du Collège.

L'évaluation « *mal-administration* » est attribuée lorsqu'une erreur commise par l'administration n'a pas été rectifiée malgré l'intervention du Collège.

« *Application de l'équité* » concerne les cas extrêmement rares pour lesquels la décision prise par l'administration, bien que parfaitement légale et respectant les principes de bonne administration, porte gravement atteinte au sentiment naturel de justice humaine et pour lesquels le Collège, au nom de l'équité, a invité l'administration à modifier sa décision.

²³ voy. CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 15-16.

« *Consensus* » indique qu'un problème a été résolu soit par une médiation effective soit par la levée d'un malentendu, sans qu'il soit réellement question de bonne ou de mal-administration.

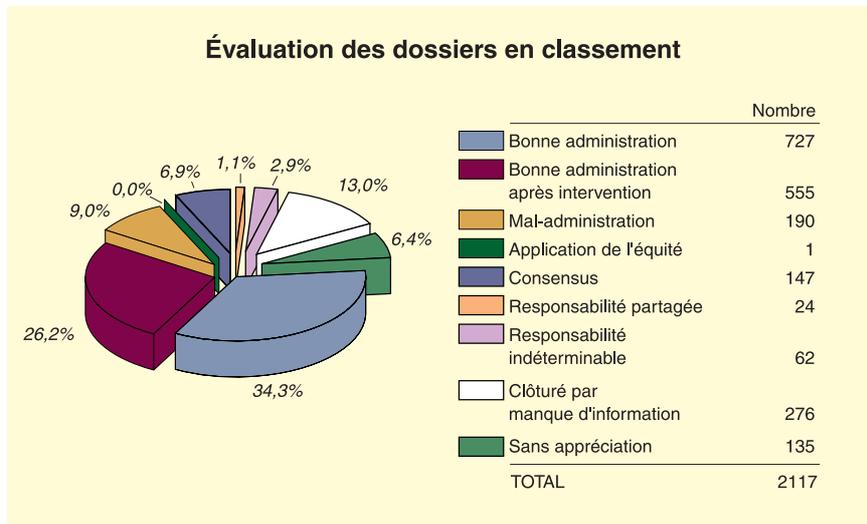
L'évaluation « *responsabilité partagée* » est attribuée lorsque le plaignant et l'administration portent chacun une part de responsabilité dans la mal-administration.

L'évaluation « *responsabilité indéterminable* » est utilisée lorsque la responsabilité du plaignant ou de l'administration ne peut être établie avec précision.

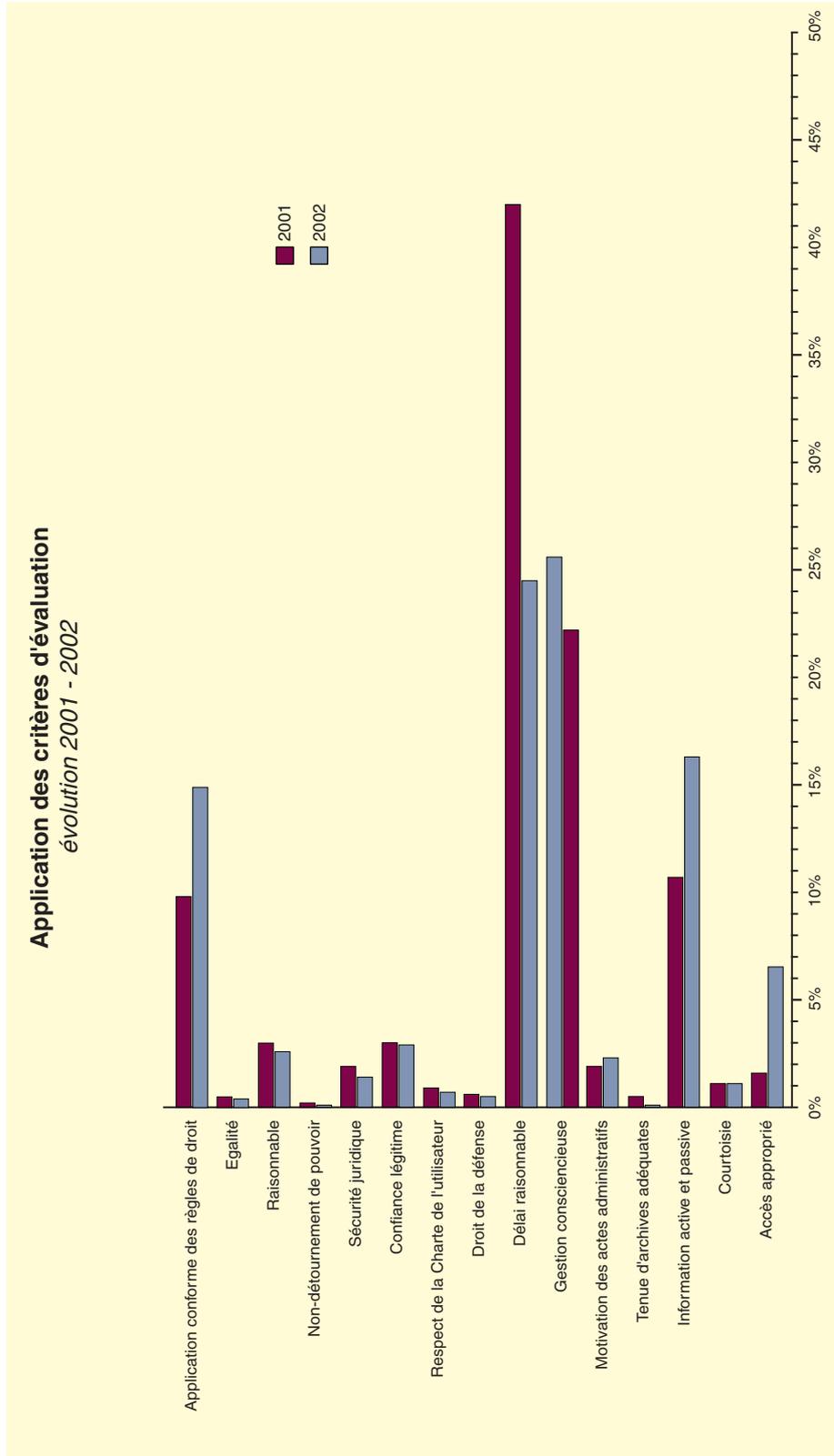
Un dossier est « *clôturé par manque d'information* » lorsque le plaignant ne communique pas au Collège des informations complémentaires indispensables au traitement de son dossier.

Enfin, le critère d'évaluation « *sans appréciation* » est attribué aux dossiers dont le problème a été résolu avant l'intervention du Collège mais après intervention d'un tiers ou encore après intervention du Collège mais sans qu'il ressorte clairement que celle-ci ait contribué de manière déterminante à la résolution du problème. Il se peut également qu'un cas individuel ait été résolu sans intervention du Collège mais que le problème structurel ou la disposition réglementaire à l'origine du litige subsiste encore.

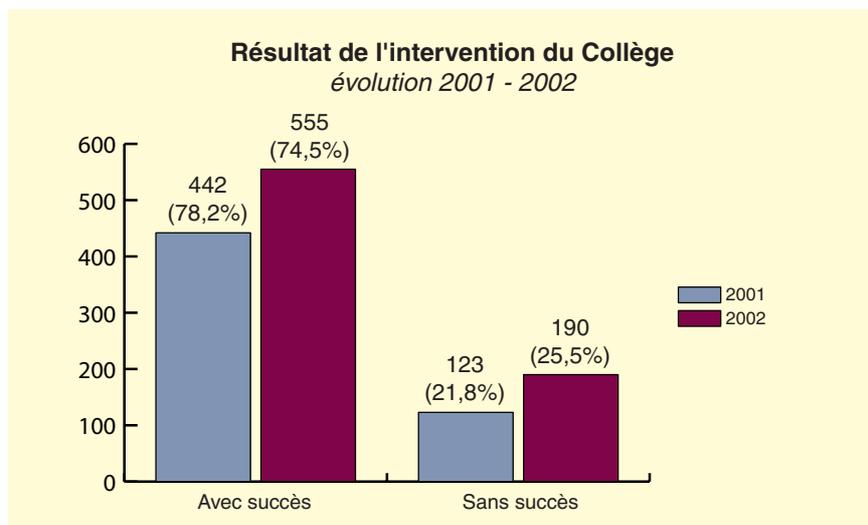
Le graphique suivant donne un aperçu global des 1.987 dossiers clôturés évalués comme suit : 727 "bonne administration", 555 "bonne administration après intervention", 19 "mal-administration", 1 "application de l'équité", 147 "consensus", 24 "responsabilité partagée", 62 "responsabilité indéterminable", 276 "clôturé par manque d'information" et 135 "sans appréciation". La différence entre le nombre d'évaluations (2.117) et le nombre de dossiers clôturés (1.987) s'explique par le fait qu'un même dossier peut concerner plusieurs administrations et, par conséquent, être clôturé avec plusieurs évaluations (une par administration).



Le graphique ci-dessous donne un aperçu des critères de bonne administration violés dans les 745 dossiers clôturés en "mal-administration" ou en "bonne administration après intervention". A ce propos, il arrive régulièrement que plusieurs critères de bonne administration soient méconnus dans un seul et même dossier. Il en résulte que le nombre total de critères indiqués dans le tableau (939) est plus élevé que le nombre de dossiers clôturés.



Le graphique suivant indique les résultats de l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux pour des cas avérés de dysfonctionnements. Par intervention, il faut entendre l'ensemble des demandes d'information, instructions, propositions, médiations et recommandations officielles du Collège. Nonobstant une augmentation en chiffres absolus du nombre de dossiers clôturés avec succès (555 en 2002 contre 442 en 2001), ce nombre a légèrement diminué en pourcentage (74,5 % en 2002 contre 78,2 % en 2001).

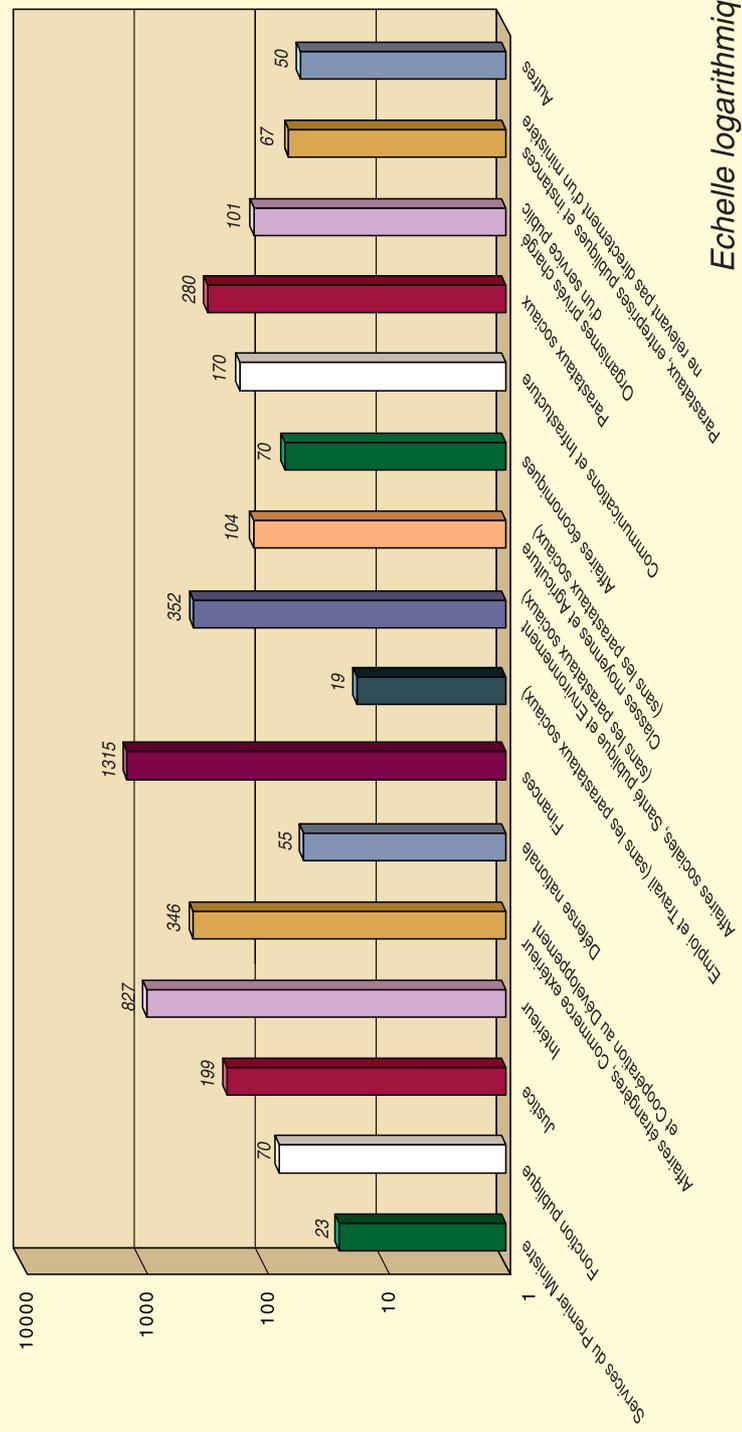


La répartition par administration des différents dossiers recevables se présente comme suit :

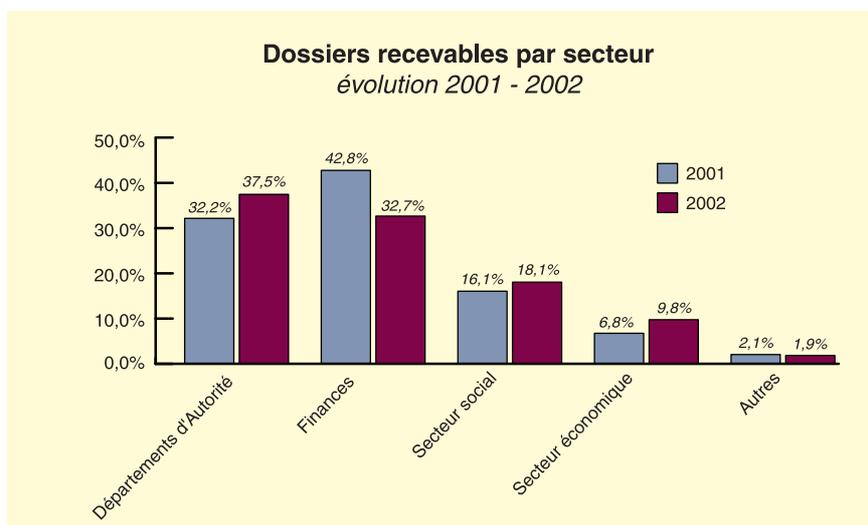
autorité fédérale	2001		2002	
Services du Premier Ministre	19	0,5%	23	0,6%
Fonction publique	91	2,5%	70	1,7%
Justice	162	4,4%	199	4,9%
Intérieur	581	15,7%	827	20,4%
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	298	8,1%	346	8,5%
Défense nationale	39	1,1%	55	1,4%
Finances	1585	43,0%	1315	32,5%
Emploi et Travail (sans les parastataux sociaux)	18	0,5%	19	0,5%
Affaires sociales, Santé publique et Environnement (sans les parastataux sociaux)	264	7,2%	352	8,7%
Classes moyennes et Agriculture (sans les parastataux sociaux)	90	2,4%	104	2,6%
Affaires économiques	27	0,7%	70	1,7%
Communications et Infrastructure	100	2,7%	170	4,2%
Parastataux sociaux	244	6,6%	280	6,9%
Organismes privés chargé d'un service public	84	2,3%	101	2,5%
Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un ministère	47	1,3%	67	1,7%
Autres	41	1,1%	50	1,2%
	3690	100,0%	4048	100,0%

Plusieurs autorités administratives pouvant être concernées par un même dossier, le nombre de réclamations ou demandes de médiation par administration (4.048) est plus important que le nombre de dossiers recevables (3.551). En outre, le nombre de plaintes des fonctionnaires est repris de façon séparée (et complémentaire) par autorité administrative.

Dossiers recevables par administration (n=4048)



Au terme de cette vue d'ensemble est présentée une répartition par secteur des dossiers repris dans les tableaux et graphiques ci-avant.



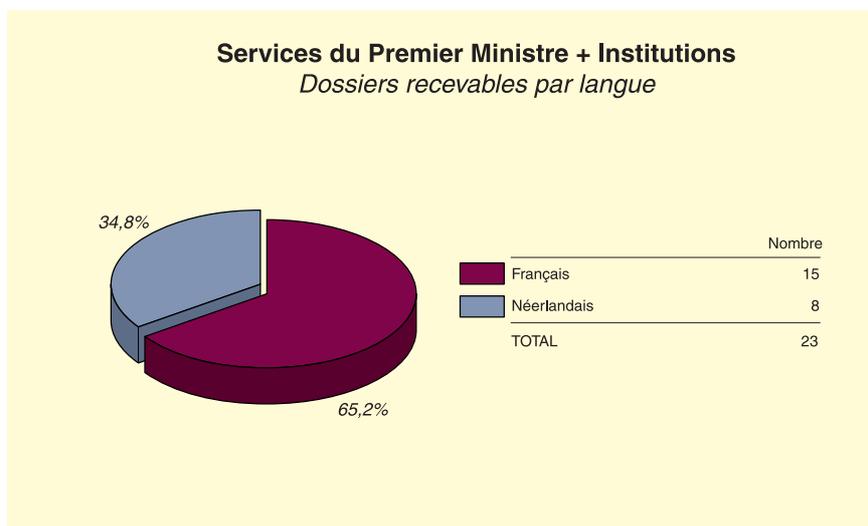
3. Les douze ministères fédéraux

3.1. Chancellerie du Premier Ministre²⁴

3.1.1. Données chiffrées

Services du Premier Ministre + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	1	4,3%	1					1
Service fédéral d'information (SFI)	2	8,7%				1	1	2
Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC)	6	26,1%		2			1	3
Archives générales du Royaume	1	4,3%						
Musées royaux d'art et d'histoire	1	4,3%						
Musée royal d'Afrique centrale	3	13,0%			1			1
Institut royal météorologique de Belgique	1	4,3%		1				1
Institut d'aéronomie spatiale de Belgique	1	4,3%						
Observatoire royal de Belgique	1	4,3%						
Réclamations de fonctionnaires	6	26,1%						
TOTAL	23	100,0%	1	3	1	1	2	8

²⁴ auparavant « Les Services du Premier Ministre » ; cette dénomination est maintenue dans les graphiques et tableaux (voy. *supra*, Introduction, pp. 3 et s.).



Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	1
Gestion consciencieuse	2
Information active et passive	3
TOTAL	6

3.1.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Tout comme les années précédentes, notre Office n'a reçu qu'un nombre restreint de réclamations concernant la Chancellerie du Premier Ministre, ces dernières ne soulevant par ailleurs pas de problèmes particuliers.

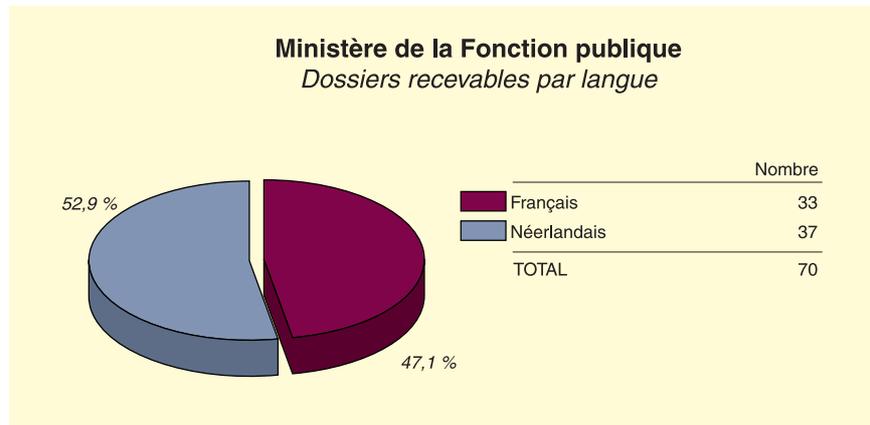
Une des réclamations examinées par le Collège des médiateurs fédéraux concernait une des institutions dépendant des Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, à savoir l'Institut royal météorologique de Belgique (IRM). En l'espèce, un citoyen avait demandé par courrier électronique à l'IRM de lui communiquer certaines informations à des fins d'assurance. Il avait aussitôt reçu les informations demandées mais également une facture. Or, à aucun moment, il n'avait été fait état d'une telle facturation, tant oralement que par écrit, ou encore via le site Internet de l'IRM. Contactée par l'intéressé, l'administration lui avait indiqué qu'il aurait raisonnablement dû savoir que l'information demandée ne lui serait pas communiquée gratuitement.

Le Collège interrogea l'IRM qui répondit immédiatement que les sommes initialement réclamées n'étaient pas dues car l'intéressé n'avait effectivement pas été préalablement informé du caractère payant de l'information. L'administration indiqua que cette situation découlait d'un déficit en personnel qui débouchait parfois sur certaines négligences. Ainsi, les personnes introduisant une demande de renseignements par lettre n'étaient pas informées de cette obligation de payer alors que celles qui téléphonaient ou envoyaient un courrier électronique à l'administration l'étaient en principe (ce ne fut cependant pas le cas du plaignant). L'IRM annonça ensuite qu'il allait rendre publique sa politique de prix, notamment par une publication au Moniteur belge des tarifs officiels de ses produits standard ainsi que par une annonce sur son site Internet.

3.2. Ministère de la Fonction publique

3.2.1. Données chiffrées

Ministère de la Fonction publique	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	5	7,1%	1		1					2
Service d'administration générale (SAG)	21	30,0%	1	5	1	1		1		9
SELOR	32	45,7%	6	2	3		2	1	2	16
<i>Réclamations de fonctionnaires</i>	12	17,1%								
TOTAL	70	100,0%	8	7	5	1	2	2	2	27



Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	7
Egalité	1
Raisonnable	1
Délai raisonnable	3
Gestion consciencieuse	1
Information active et passive	1
TOTAL	14

3.2.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Comme indiqué dans les rapports annuels précédents, la majorité des plaintes de fonctionnaires dont le Collège a été saisi ne concernent pas directement le Ministère de la Fonction publique mais portent sur la gestion du personnel dans les ministères. Ces plaintes sont dès lors regroupées dans le chapitre 6 du présent rapport²⁵, consacré aux plaintes de fonctionnaires toutes administrations fédérales confondues. Les problématiques impliquant SELOR sont par contre examinées ci-dessous.

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

Réserves de lauréats - contacts entre SELOR et les administrations qui recrutent du personnel

La plaignante, lauréate d'une sélection comparative organisée par SELOR, fut contactée par différentes administrations (notamment le Ministère des Finances et l'Institut belge des Services postaux et des Télécommunications - IBPT) en vue d'un recrutement. Elle donna suite à toutes ces convocations tout en n'en percevant pas toujours clairement la portée. Après avoir accepté un emploi auprès de l'IBPT et commencé à y travailler, il apparut qu'elle avait également réussi un test présenté auprès du Ministère des Finances avant son entrée en fonction auprès de l'IBPT et qu'elle pouvait dès lors entrer en service auprès de cette administration. L'intéressée ayant préféré continuer à travailler auprès de l'IBPT, le Ministère des Finances indiqua à SELOR qu'elle avait refusé un emploi. SELOR la radia dès lors de la réserve existante, avec pour conséquence qu'elle n'entraît plus non plus en considération pour un

²⁵ Voy. CME, Rapport annuel 2002, p. 114.

emploi auprès de l'IBPT auquel SELOR refusa effectivement de transmettre son dossier en vue de régulariser son engagement.

Le problème survenu dans ce dossier est le suivant : pour engager un lauréat d'une réserve constituée par SELOR, l'administration qui souhaite recruter doit entrer en possession du dossier de ce lauréat auprès de SELOR. En l'espèce, le Ministère des Finances avait reçu le premier ce dossier et l'avait conservé pendant un long moment. Le Collège demanda à SELOR ainsi qu'au Ministère des Finances de rechercher l'origine de l'anomalie constatée. Il demanda également à ces administrations de l'informer du déroulement normal d'une procédure de recrutement, aux fins d'améliorer le cas échéant le système existant.

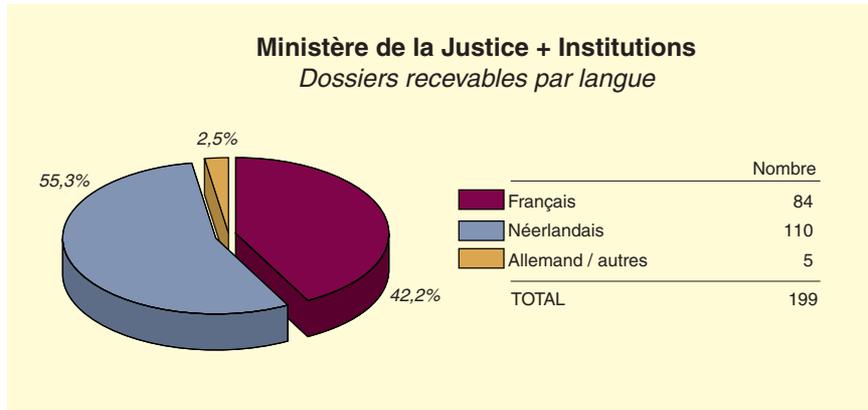
SELOR indiqua tout d'abord que la candidature de l'intéressée avait à nouveau été prise en considération et que son dossier avait été transmis à l'IBPT. SELOR précisa que le laps de temps s'écoulant entre le moment de l'acceptation de l'emploi offert et celui de l'entrée en fonction découlait du statut des agents de l'Etat qui prévoit que l'administration qui recrute doit appeler le candidat stagiaire en service au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui au cours duquel SELOR lui a remis le dossier de sélection. Pour éviter de tels problèmes à l'avenir, l'administrateur délégué de SELOR indiqua qu'il transmettrait une note à tous les services publics fédéraux en les priant d'indiquer clairement dans leur demande de transfert d'un dossier de sélection que le candidat à recruter a marqué son accord sur la date proposée d'entrée en fonction.

Le Ministère des Finances répondit de son côté qu'un certain nombre de choses pourraient être précisées pour l'avenir afin de rendre plus claire la formulation de l'offre d'emploi. Il établit un nouveau modèle de lettre et de formulaire de réponse qui prenaient autant que possible en considération les questions et remarques du Collège. Le ministère indiqua également qu'il estimait que le délai existant entre la première lettre de consultation envoyée aux candidats et celle relative à l'invitation à l'entrée en fonction proprement dite pouvait difficilement être réduit, eu égard aux différentes phases de la procédure de recrutement. Toutefois, la lettre de consultation attire à présent l'attention du candidat sur le fait que tant SELOR que l'administration qui recrute doivent encore vérifier si le candidat répond aux conditions requises, de sorte qu'une invitation qui lierait directement l'administration n'est pas concevable. Le Collège a considéré que ces réponses étaient globalement très positives.

3.3. Ministère de la Justice

3.3.1. Données chiffrées

Ministère de la Justice + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	2	1,0%									
Secrétariat général	4	2,0%						1			1
Direction générale des services généraux	5	2,5%	1	1			1			2	5
Direction générale de l'organisation judiciaire	16	8,0%	3			1					4
Direction générale établissements pénitentiaires	82	41,2%	12	3	2			6			23
Direction générale de la législation civile et des cultes	46	23,1%	2	3	2			2	1		10
Direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme	3	1,5%		1							1
Administration de la sûreté de l'Etat	1	0,5%									
Commission de la protection de la vie privée	2	1,0%		1							1
Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence	1	0,5%									
Maisons de justice	1	0,5%									
Autres	9	4,5%			1						1
<i>Réclamations de fonctionnaires</i>	27	13,6%									
TOTAL	199	100,0%	18	9	3	2	1	1	9	3	46



Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	1
Raisonnable	1
Respect de la Charte de l'utilisateur	1
Droit de la défense	1
Délai raisonnable	5
Gestion consciencieuse	4
TOTAL	13

3.3.2. Introduction / Contacts avec l'administration

L'exercice 2002 a été caractérisé par une augmentation du nombre de plaintes de détenus condamnés portant sur leur statut juridique à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire. Il serait imprudent d'attribuer la cause de cette augmentation à un facteur déterminé ou de vouloir tirer de l'origine des plaintes des conclusions sur le dysfonctionnement particulier d'un établissement pénitentiaire plutôt qu'un autre. Le transfert d'un détenu qui a déjà fait appel au Collège des médiateurs fédéraux vers un autre établissement pénitentiaire peut en effet être à l'origine d'un afflux de réclamations à l'encontre de cet établissement du seul fait que ce détenu a informé la population carcérale dudit établissement de l'existence du médiateur fédéral. Le Collège ne peut en tout cas que se réjouir de la pénétration progressive du recours au médiateur parlementaire dans le monde carcéral.

Aux fins de répondre de manière efficace à ces demandes, qui concernent souvent des éléments très concrets de la vie carcérale, et conscient que l'institution était encore méconnue de certaines directions d'établissements elles-mêmes, le Collège des médiateurs fédéraux a pris contact en juin 2002 avec toutes les directions d'éta-

blissements, les invitant à cette occasion à lui communiquer leur règlement d'ordre intérieur ainsi que les éventuelles brochures d'information remises aux détenus et à leur famille. Il est à souligner que la quasi-totalité des établissements réservèrent une suite rapide à cette demande et que certains directeurs exprimèrent le souhait de rencontrer les médiateurs fédéraux.

En janvier 2002, le Collège des médiateurs fédéraux reçut la visite des deux aumôniers en chef des cultes catholique et protestant, désireux de s'informer sur les moyens d'action du Collège et de lui faire part des problèmes récurrents vécus par les détenus et les internés dans les établissements pénitentiaires.

En mai 2002, à la suite du mouvement de grève des agents pénitentiaires, quatre avocats dénoncèrent au Collège des médiateurs fédéraux leur impossibilité non seulement de rencontrer leurs clients en détention préventive à la maison d'arrêt de Forest mais encore pour ceux-ci - toujours présumés innocents -, de comparaître personnellement aux audiences prévues dans le cadre de la procédure pénale, le transfert entre la prison et le palais de Justice de Bruxelles n'étant plus assuré. L'attention de la Médiature fédérale fut également attirée sur les mauvaises conditions de détention pendant cette période. Sur cette base, le Collège sollicita directement de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires²⁶ du Ministère de la Justice une réunion d'urgence afin d'évoquer cette plainte. Malgré l'accord intervenu, peu de temps après la saisine de la Médiature fédérale, entre les ministres de la Justice et de la Fonction publique et les représentants des gardiens de prison (mettant ainsi fin à la grève), la réunion à la Direction générale fut maintenue.

Il y fut confirmé que les avocats n'avaient pu rendre visite à leurs clients en raison de la présence des piquets de grève et que les transferts des détenus n'avaient pu être assurés. Les conditions de détention à la prison de Forest dénoncées par les avocats furent également précisées : aucune visite pour les détenus, pas ou peu d'occasions de se doucher, pas de promenade²⁷, au moins trois détenus par cellule, pas d'accès à la cantine et accès difficile au téléphone. Il apparut enfin que certains griefs dénoncés par les plaignants n'étaient pas uniquement le fait de la grève quasi générale qui avait touché la prison de Forest, en particulier, et les éta-

²⁶ Aujourd'hui dénommée « Direction générale Exécution des peines et Mesures ».

²⁷ Les sorties « sous préau » n'étaient possibles que s'il y avait des policiers en suffisance au sein de l'établissement pour assurer la sécurité.

blissements pénitentiaires du pays, en général, mais était également la conséquence du phénomène permanent de surpopulation carcérale. En tout état de cause, la Médiature fédérale se réjouit de l'accueil diligent que lui a réservé la Direction générale et du climat favorable de la réunion permettant un échange de vue constructif.

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

Le transfert des internés d'un établissement pénitentiaire vers un établissement de défense sociale

La Médiature fédérale a été saisie d'une plainte concernant le délai d'attente du transfert effectif d'un « interné » de l'annexe psychiatrique de la prison de Mons vers l'établissement de défense sociale (en abrégé « EDS ») de Tournai désigné par la Commission de défense sociale compétente comme lieu d'internement. Lors de la saisine du Collège, l'intéressé était dans l'attente de son transfert depuis sept mois. Renseignements pris auprès de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires du Ministère de la Justice, il est apparu que le réclamant était en huitième position sur la liste d'attente de l'EDS. L'administration ajouta que l'Etat fédéral n'avait aucun pouvoir ni aucune compétence pour faire exécuter les décisions de la Commission de défense sociale, l'EDS concerné dépendant de la Région wallonne. Le Collège des médiateurs fédéraux ne partagea cependant pas cette affirmation : s'il incombe en effet à la collectivité fédérée de s'assurer que l'interné soit accueilli dans l'EDS désigné, il n'en demeure pas moins qu'il revient à l'Etat fédéral d'assurer le transfert de l'intéressé vers ledit EDS²⁸. Le Collège est donc d'avis que l'obligation du transfert de l'interné à charge de l'Etat fédéral implique que ce dernier entreprenne toutes les démarches utiles à la réalisation effective du transfert, le cas échéant, en collaboration avec la collectivité fédérée. La Médiature fédérale constata que le transfert effectif de l'intéressé eut lieu dix mois après la décision de la Commission de défense sociale.

²⁸ Civ. Liège (réf.), 14 avril 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 735.

3.3.4. Conclusions et recommandations

L'analyse des plaintes de détenus, l'examen des règlements élaborés par les différents établissements et les contacts noués par les médiateurs fédéraux tant avec les acteurs internes qu'externes à l'administration des établissements pénitentiaires, confirment tous la criante nécessité d'une véritable base légale définissant les droits et obligations des détenus lors de l'exécution des peines et mesures privatives de liberté, lacune sur laquelle tous ceux qui sont concernés par le droit pénitentiaire belge ont déjà attiré l'attention.

Le gouvernement a pris conscience de cette nécessité puisque, dès 1996, un groupe de travail placé sous la direction du professeur Lieven Dupont, institué en commission par arrêté royal du 25 novembre 1997²⁹, a été chargé d'élaborer un projet de loi de principe concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus. Le résultat de ces travaux a été remis pour examen à la Commission de la Justice en juillet 2000, publié en février 2001³⁰ et déposé sous forme de proposition de loi le 17 juillet 2001 à la Chambre des représentants³¹. Il est urgent aujourd'hui que ces travaux aboutissent à l'adoption rapide d'un véritable statut juridique du détenu lors de l'exécution des peines et mesures privatives de liberté.

²⁹ Arrêté royal du 25 novembre 1997 portant création d'une Commission chargée de l'élaboration de la "loi de principe concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus", *M.B.*, 9 janvier 1998.

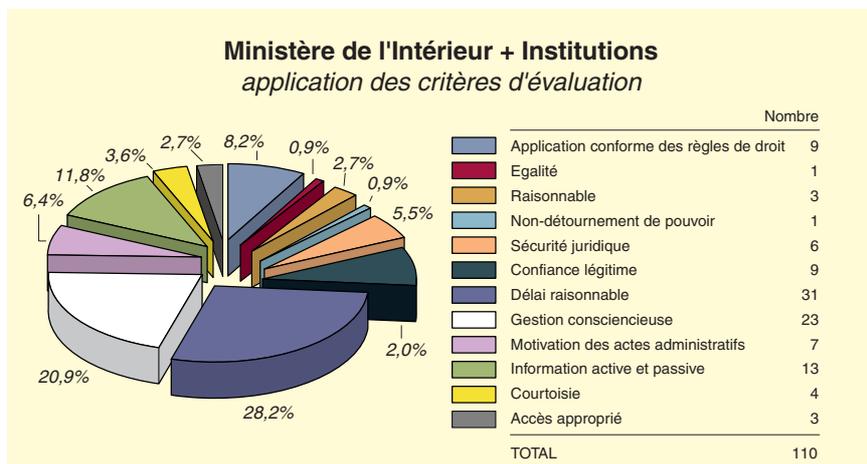
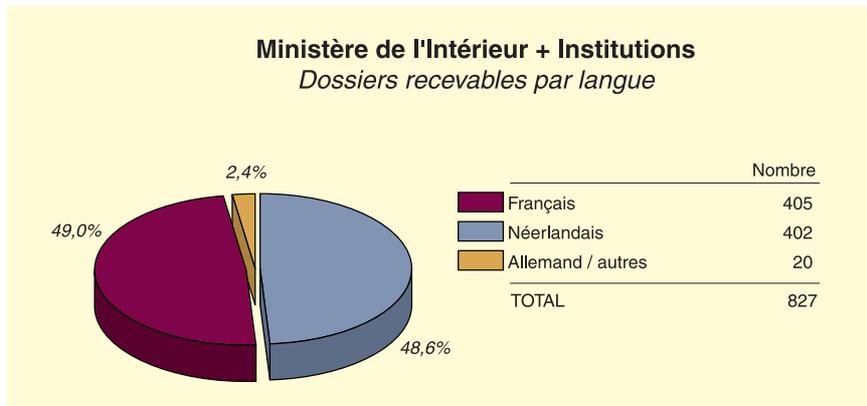
³⁰ Rapport final de la commission "loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus", *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 1076/001.

³¹ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 1365/001.

3.4. Ministère de l'Intérieur

3.4.1. Données chiffrées

Ministère de l'Intérieur + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	10	1,2%	1	1							2
Secrétariat général	6	0,7%	1	2	1					2	6
Direction générale de la législation et des institutions nationales	44	5,3%	4	2	1		1	1	1		10
Direction générale de la protection civile	5	0,6%	2								2
Direction générale de la police générale du Royaume (PGR)	6	0,7%	1	1				1	1		4
Direction générale de l'Office des étrangers (OE)	641	77,5%	74	57	11	34	3	17	42	18	256
Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)	13	1,6%		2	1				1		4
Commission de régularisation	62	7,5%	6	1		1			12		20
Police fédérale	11	1,3%	2			1				1	4
Autres	9	1,1%	1			2					3
<i>Réclamations de fonctionnaires</i>	20	2,4%									
TOTAL	827	100,0%	92	66	14	38	4	19	57	21	311



3.4.2. *Analyse des principales réclamations et demandes de médiation dans le cadre de la réglementation relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*

3.4.2.1 *Introduction / Contacts avec l'administration*

Alors que l'opération de régularisation organisée par la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume devrait toucher à sa fin, le Collège des médiateurs fédéraux constate

une recrudescence des plaintes relatives au délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour introduites sur la base 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. Soucieux de préserver le principe de l'égalité des usagers devant l'administration, le Collège s'est fixé pour ligne de conduite de n'interroger l'Office des étrangers sur ces demandes que lorsqu'il constate que le délai moyen annoncé par l'administration pour le traitement de ces dossiers est dépassé. Ce délai pouvant varier en fonction du nombre de demandes et en fonction du nombre de fonctionnaires affectés à leur examen, le Collège interroge régulièrement l'Office à ce sujet et invite les demandeurs à revenir vers lui une fois écoulé le délai annoncé, sauf circonstances propres au dossier justifiant un traitement particulier. Par ailleurs, le Collège intervient de manière structurelle auprès de l'Office des étrangers afin qu'il assure des délais de traitement conformes au principe du délai raisonnable.

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

L'application du « Last in - first out » (en abrégé « LIFO ») par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

Au cours de l'exercice 2002, le Collège des médiateurs fédéraux a constaté une augmentation sensible des plaintes concernant le CGRA par rapport aux exercices antérieurs. La majorité des plaintes portait sur le délai de traitement des demandes d'asile tant en phase de recevabilité que de l'examen au fond. La Médiature fédérale fut ainsi saisie par une candidate-réfugiée qui, un peu moins de quatre ans après avoir introduit son recours urgent, était toujours dans l'attente d'une convocation du CGRA pour y être entendue. Interrogé par le Collège, le CGRA répondit qu'en raison des restrictions de personnel et de la priorité donnée aux nouvelles demandes d'asile, l'arriéré était en principe rattrapé dans une chronologie inverse (mécanisme du LIFO). Ainsi, sauf demande motivée de traitement accéléré du dossier, le CGRA ne traitait pas systématiquement de demandes d'asile introduites avant le 1^{er} janvier 1999. En l'espèce, l'interview de l'intéressée eut finalement lieu moins de deux mois après l'intervention de la Médiature fédérale. En réponse aux interrogations structurelles

du Collège sur l'importance de l'arriéré, le CGRA lui indiqua qu'au 1^{er} janvier 2002, cet arriéré s'élevait à 42.000 dossiers. Fin 2002, parallèlement au traitement des dossiers courants, l'arriéré était d'environ 33.600 dossiers.

La loi du 22 décembre 1999 dite de « régularisation »

a) Information des candidats sur l'état de leur dossier en juillet 2002

L'opération de régularisation n'est pas encore achevée et le Collège des médiateurs fédéraux reste saisi de plaintes introduites par les candidats à la régularisation dont le dossier est toujours à l'examen et qui s'inquiètent du délai de traitement de leur demande. Parmi ceux-ci figurent les dossiers saisis par le Parquet suite à des soupçons de fraude. Le Collège n'est pas compétent pour interroger le pouvoir judiciaire sur l'instruction de ces dossiers. Début juillet 2002, il suggéra par contre à la Commission de régularisation d'informer les demandeurs concernés du fait que leur dossier avait fait l'objet d'une saisie et ne se trouvait dès lors momentanément plus en possession de la Commission. Il invita également celle-ci à communiquer à chaque intéressé les coordonnées du Parquet ayant procédé à la saisie et à avertir chaque demandeur une fois que son dossier aura été restitué à la Commission. En réponse, le Collège fut informé par la Commission de régularisation qu'à la fin du mois de juillet 2002, une lettre-type avait été envoyée à tous les demandeurs n'ayant pas encore reçu de décision sur leur demande de régularisation. Ces lettres distinguaient trois catégories de dossiers n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision du ministre de l'Intérieur. Il s'agissait tout d'abord des dossiers pour lesquels le ministre était toujours dans l'attente d'un avis de l'Office des étrangers sur l'ordre public. La clôture des enquêtes menées à ce sujet était annoncée pour la fin du mois de juillet. La deuxième catégorie de dossiers toujours en cours concernait les demandes au sujet desquelles la Commission de régularisation n'avait pas encore émis d'avis définitif. Les avis étaient attendus pour la fin du mois d'août et le ministre de l'Intérieur s'engageait sur cette base à rendre sa décision au plus tard au début du mois d'octobre 2002. Enfin, la dernière catégorie concernait les dossiers saisis par le Parquet suite à une enquête judiciaire et soumis au secret de l'instruction. Pour ces dossiers, le

ministre de l'Intérieur annonçait qu'en dépit de ses contacts avec le ministre de la Justice, il n'était en mesure de fournir aucune information précise sur l'état de ces enquêtes ni d'indiquer quel Parquet traitait l'affaire. Le ministre précisait également qu'une décision définitive sur la demande de régularisation ne pourrait intervenir qu'à l'issue de l'enquête judiciaire et après restitution du dossier à la Commission.

b) Anciennes demandes basées sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980

Des plaintes ont également dénoncé la violation de l'article 15 de la loi du 22 décembre 1999. Cet article stipule que les demandes d'autorisation de séjour basées sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 qui ont été introduites sans être traitées avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1999 sont en principe transférées à la Commission de régularisation. Dans certains cas dont le Collège a été saisi, l'Office des étrangers affirmait avoir adressé le dossier concerné alors que la Commission précitée disait ne pas en avoir accusé réception. La difficulté était alors de retrouver la trace de la demande. Plus grave en termes de sécurité juridique, la Médiature fédérale fut également saisie d'une réclamation portant sur un dossier pour lequel l'Office des étrangers avait décidé de rejeter la demande d'autorisation de séjour alors que, conformément à l'article 15 susmentionné, il devait le transmettre à la Commission de régularisation pour examen. A l'occasion d'une réunion de travail entre les collaborateurs de la Médiature fédérale et ceux de l'Office des étrangers en juin 2002, ce dernier reconnut son erreur et s'engagea à transmettre le dossier à la Commission de régularisation. Malgré plusieurs rappels du Collège, le transfert effectif du dossier n'eut lieu qu'à la mi-janvier 2003.

c) Situation des demandeurs en cours de procédure

Plusieurs candidats à la régularisation, confrontés en cours de procédure à des circonstances exceptionnelles (telles que la maladie grave ou le décès d'un membre de leur famille) les amenant à devoir se rendre dans leur pays d'origine, ont saisi le Collège des médiateurs fédéraux de plaintes à l'encontre de l'Office des étrangers : celui-ci refusait de prendre en considération leur demande

visant à obtenir une autorisation exceptionnelle de retour sur le territoire belge afin de pouvoir mener à terme leur procédure de régularisation, laquelle exigeait leur présence sur le territoire en vertu des articles 10 et 11 de la loi. Le Collège évoqua cette problématique auprès de l'Office des étrangers qui maintint sa position de principe et refusa d'examiner les demandes individuelles. Le Collège considère que, dans ces dossiers, l'Office des étrangers a instauré une entrave disproportionnée à l'exercice des droits fondamentaux des candidats à la régularisation et a méconnu l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en refusant de prendre une décision individuelle motivée.

Délais de traitement à l'Office des étrangers

En l'état actuel des choses, le traitement d'une demande de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 n'est soumis à aucun délai contraignant et semble d'ordinaire dépendre de la situation au sein des services concernés. Même les demandes de changement de statut, lesquelles n'exigent pas un examen de la recevabilité et ne doivent être traitées que sur le fond du dossier, sont examinées avec un retard considérable. L'obligation pour les communes de demander à l'Office des étrangers s'il peut être procédé au renouvellement d'un certificat d'inscription au registre des étrangers (dans le cadre soit d'une relation durable soit d'un autre type de séjour sous conditions) n'est également assortie d'aucun délai contraignant dans lequel l'Office des étrangers doit communiquer sa décision. Par contre, l'étranger est tenu d'introduire la demande de renouvellement de son titre de séjour dans un certain délai. L'absence de renouvellement du titre de séjour, même pour des périodes relativement courtes, entrave la liberté de mouvement des intéressés et les plonge inutilement dans l'insécurité juridique. Le Collège est d'avis qu'il serait indiqué de fixer des délais contraignants endéans lesquels l'Office des étrangers doit décider du renouvellement des titres de séjour des étrangers en séjour légal sur le territoire et que ces délais ne pourront pas être perdus de vue lors de l'élaboration d'un éventuel plan de gestion.

Transparence administrative

Au cours de l'exercice 2002, l'Office des étrangers fit un effort considérable pour mettre la réglementation applicable à la disposition des étrangers concernés via son nouveau site internet. Dans

un premier temps, les textes disponibles se limitaient à la réglementation proprement dite et aux circulaires. Depuis peu, l'Office des étrangers a favorisé la diffusion de textes plus simples, accessibles à un plus grand public. Le site contient ainsi un commentaire sur certains types de visas. Le Collège constate qu'en ce qui concerne l'engagement de prise en charge (annexe 3bis), ce commentaire, qui doit assurer la transition entre la théorie et la pratique, fait référence à la solvabilité du garant sans que le montant pris en considération par l'Office des étrangers pour établir celle-ci soit indiqué. Préciser ce montant indicatif sur le site internet contribuerait utilement à sa vocation d'outil d'information active et renforcerait la transparence administrative.

A l'occasion de l'instruction de plaintes relatives à la procédure d'adoption, le Ministère des Affaires étrangères transmet au Collège une note complète rédigée par le service visa de l'Office des étrangers et contenant les nouvelles instructions relatives à la délivrance de visas aux enfants étrangers dans le cadre d'une adoption. Ladite note fournit entre autres un inventaire nuancé et rationnel des pièces à déposer à l'appui de la demande de visa selon les différentes hypothèses de travail y décrites. Le Collège est convaincu que les assistants sociaux, avocats et parents adoptifs concernés pourraient y trouver des informations utiles à la composition du dossier et qu'il convient donc d'assurer une publicité plus large de ces informations, par exemple par l'intermédiaire du site internet de l'Office des étrangers.

Droit de séjour des ressortissants UE de la catégorie « résiduaire »

Le Collège a été saisi d'une nouvelle problématique dénoncée par une ressortissante espagnole venue s'installer en Belgique avec son compagnon belge et leur enfant. A son arrivée, l'intéressée avait demandé à bénéficier du droit de séjour prévu par la directive 90/364/CEE du 28 juin 1990. Cette directive consacre, en faveur de chaque habitant d'un Etat membre de l'Union européenne, un droit de séjour dans un autre Etat membre pour autant qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Cette catégorie constitue en fait une catégorie résiduaire visant les ressortissants européens qui n'entrent dans aucune des autres catégories instaurées par le droit communautaire (à savoir les travailleurs, les prestataires ou destinataires de services, les bénéficiaires du droit de demeurer et les ressortissants U.E. ayant

exercé une activité sur le territoire d'un autre Etat). La directive 90/364/CEE est transposée dans l'ordre juridique belge par l'article 40, §2, 6° de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que par l'article 53, §1er de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Dans le cadre de la plainte dont fut saisi le Collège des médiateurs fédéraux, la ressortissante espagnole qui se prévalait de ces dispositions n'exerçait aucune activité professionnelle et ne disposait d'aucun revenu propre; seul son compagnon assurait sa subsistance. En conséquence, l'Office des étrangers avait estimé que ces revenus ne constituaient pas des « ressources suffisantes » au sens du droit communautaire et avait refusé de reconnaître à l'intéressée le droit de séjour qui en découlait. Il fut interpellé sur cette décision tant par le Collège des médiateurs fédéraux que par la Commission européenne. Celle-ci, saisie par l'intéressée du litige qui l'opposait à l'Office des étrangers, avait émis un avis selon lequel les « ressources suffisantes » exigées par la directive 90/364/CEE peuvent provenir d'une tierce personne, notamment d'un parent ou d'un partenaire non marié acceptant de souscrire une prise en charge en faveur du ressortissant de l'Union européenne revendiquant l'application de cette directive. La Commission avait d'ailleurs souligné à cet égard que la directive précitée ne prévoyait aucune distinction quant à la provenance des ressources.

En réponse à ces interpellations, l'Office des étrangers a maintenu sa position de refus de prise en considération des ressources que le ressortissant U.E. tire d'un partenaire non marié. Dans un courrier adressé à la Commission européenne, il a rappelé que le droit de séjour octroyé par le droit belge en vertu des dispositions communautaires est un droit définitif justifiant un contrôle préalable renforcé des conditions d'octroi de ce droit. Concernant la condition de « ressources suffisantes », l'Office des étrangers a insisté sur le fait qu'elle a pour but d'éviter que le ressortissant U.E. ne tombe à charge de l'Etat membre qui l'accueille. L'Office admet dès lors que le ressortissant U.E. puisse se prévaloir des ressources qui proviennent d'un tiers avec lequel il justifie d'un lien juridique suffisamment fort pour constituer une garantie à cet égard, comme par exemple d'un époux ou d'un enfant, lesquels ont une obligation d'entretien envers lui. En dehors d'un tel lien juridique toutefois, il estime que les risques de rupture de la relation qui lie le ressortissant U.E. à celui qui assure sa subsistance

sont trop grands, accroissant le risque de voir à terme cet étranger tomber à charge des autorités belges.

3.4.2.3. Conclusions et recommandations

Dans le prolongement de la recommandation générale 01/01³² qui garde toute son actualité et dont l'objet était de veiller à assurer une meilleure transparence et une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution, le Collège des médiateurs fédéraux formule une nouvelle recommandation générale³³ en vue d'insérer dans le texte de la loi du 15 décembre 1980 ou de son arrêté d'exécution le statut des cohabitants visé par la circulaire du 30 septembre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour sur la base de la cohabitation dans le cadre d'une relation durable.

La circulaire du 30 septembre 1997 est applicable aux partenaires non mariés. Ses conditions d'application sont manifestement bien plus que l'expression de simples lignes de conduite adressées par le ministre de l'Intérieur à l'Office des étrangers. Elle édicte en effet des règles nouvelles par rapport aux règles contenues dans la loi du 15 décembre 1980 et son arrêté d'exécution. Son auteur a, à la fois, l'intention de la rendre obligatoire et le pouvoir de lier l'Office des étrangers qui doit l'appliquer. La circulaire du 30 septembre 1997 est donc revêtue d'une nature réglementaire³⁴. Ces considérations juridiques et un souci de cohérence législative en droit des étrangers recommandent de fixer dans la loi du 15 décembre 1980 ou son arrêté d'exécution le statut des cohabitants tel qu'il est actuellement "réglementé" dans la circulaire³⁵.

³² Voy. CME, *Rapport annuel 2001*, p. 70 et pp. 175-176.

³³ RG 02/01 ; CME, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

³⁴ Voy. notamment en ce sens Conseil d'Etat, arrêt n°101.883, du 26 novembre 2001.

³⁵ En ce qui concerne la problématique des critères secrets utilisés par l'Office des étrangers en matière de relation durable, voy. CME, *Rapport annuel 1999*, p. 92 ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 40-41 ; CME, *Rapport annuel 2000*, p. 75 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 64.

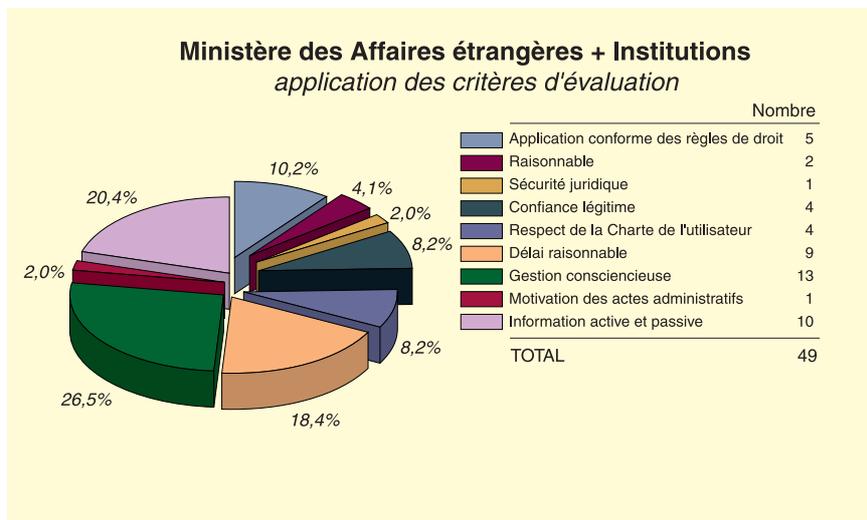
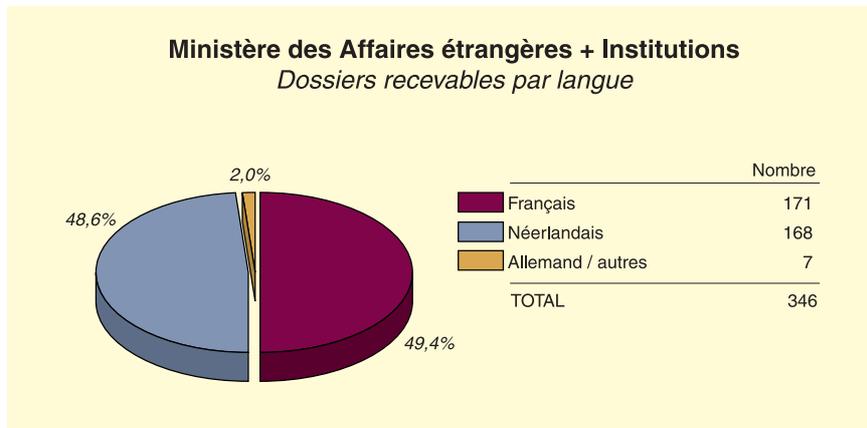
3.4.3. Autres problématiques concernant le Ministère de l'Intérieur

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a été saisi d'aucune problématique significative à l'encontre des autres directions générales de ce Ministère au cours de l'exercice écoulé, hormis ce qui est évoqué dans son bilan.

3.5. Ministère des Affaires étrangères

3.5.1. Données chiffrées

Ministère des Affaires étrangères + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Secrétaire d'Etat de la coopération au développement	1	0,3%	1								1
Secrétariat général	5	1,4%					1		1		2
Direction générale de l'administration	6	1,7%	2	1							3
Direction générale des relations économiques et bilatérales extérieures	2	0,6%									
Direction générale des affaires consulaires	76	22,0%	4	5	1	2	1		6	1	20
Direction générale des relations politiques multilatérales et des questions thématiques	1	0,3%									
Direction générale à la coopération internationale (DGCI)	3	0,9%	1								1
Postes diplomatiques et consulaires	238	68,8%	15	19	8	4		4	26	5	81
Office belge du commerce extérieur (OBCE)	1	0,3%									
Autres	3	0,9%								1	1
Réclamations de fonctionnaires	10	2,9%									
TOTAL	346	100,0%	23	25	9	6	2	4	33	7	109



3.5.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège des médiateurs fédéraux a convenu en décembre 2002 d'un accord de principe avec la Deuxième Direction des Affaires consulaires sur la tenue de réunions bilatérales régulières à partir de janvier 2003 afin d'évoquer les plaintes qu'il reçoit à l'encontre des postes diplomatiques et consulaires en matière de délivrance de visas ou d'autorisation de séjour.

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

Le refus de renouvellement d'un passeport suite à une remise en cause de la nationalité belge de son titulaire

Au cours de l'exercice 2002, le Collège a été saisi de plaintes dénonçant le refus des postes diplomatiques ou consulaires belges à l'étranger de renouveler le passeport belge aux intéressés. Ces postes remettaient en cause la nationalité belge des plaignants. Interrogée par la Médiature fédérale, la Direction générale des Affaires consulaires du Ministère des Affaires étrangères a précisé dans un dossier qu'il était finalement apparu, après enquête, que l'intéressé n'entrait pas dans les conditions fixées par le Code de la nationalité du 28 juin 1984 pour se voir attribuer ou pour acquérir la nationalité belge. Dans le cadre d'une autre plainte, la Direction générale avançait que la délivrance du passeport n'avait eu lieu que pour permettre au plaignant d'engager en Belgique les procédures jugées nécessaires à la régularisation de sa situation.

Sur la base de ce qui précède, le Collège est d'avis que cette motivation heurte le principe de la légitime confiance. En outre, si - dans le second cas - l'idée du Ministère des Affaires étrangères était de délivrer un titre de voyage indépendamment de la reconnaissance de la nationalité belge, le Collège estime que la délivrance d'un laissez-passer est non seulement plus judicieuse mais plus conforme au droit applicable.

3.5.4. Conclusions et recommandations

Les demandes de visas de regroupement familial introduites à l'étranger doivent contenir un certain nombre de pièces légalisées. Dans les pays dits « à risque », la légalisation est liée à une enquête menée par un avocat de confiance et dont les frais sont à charge du demandeur. Le Collège s'est régulièrement fait l'écho de cette problématique dans ses rapports annuels précédents, adoptant une attitude pour le moins réservée et nuancée. Ainsi, ce n'est pas le contrôle lui-même qui y était dénoncé mais le vide juridique dans lequel il est organisé. La Médiature fédérale put constater à plusieurs reprises que les postes diplomatiques n'avisèrent pas les intéressés du refus de légaliser une ou des pièces du dossier et, lorsqu'ils le faisaient, que ce refus n'était soutenu par aucune motivation particulière. Ces comportements privaient les intéressés de

la possibilité de se défendre en connaissance de cause. En réponse à la dénonciation de cette situation, le Ministère des Affaires étrangères annonce régulièrement l'adoption prochaine d'un cadre légal et renvoie au projet de Code de droit international privé en cours de préparation. Le 1^{er} juillet 2002, sur la base d'un avant-projet de loi d'origine gouvernementale, une proposition de loi portant le Code de droit international privé fut introduite au Sénat et déposée à la Commission de Justice pour discussion³⁶. Fin janvier 2003, elle n'était pas encore mise à l'agenda de cette Commission.

Le Collège constate que la problématique de la légalisation est réglée par l'article 30 de la proposition de loi qui limite le contrôle y prévu à une vérification formelle, conformément à l'article 2 de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 (ratifiée par la Belgique) supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers. Il est toutefois prévu que les modalités de la légalisation seront réglées par arrêté royal. Il faut noter par ailleurs que l'article 30 précité s'intègre dans une section de la proposition de loi relative à l'efficacité des décisions judiciaires et des actes authentiques étrangers. Le Collège rappelle donc le besoin urgent d'un cadre légal déterminant la portée et le procédé de la légalisation des actes étrangers par les postes diplomatiques. Il formule dès lors une recommandation générale en ce sens³⁷.

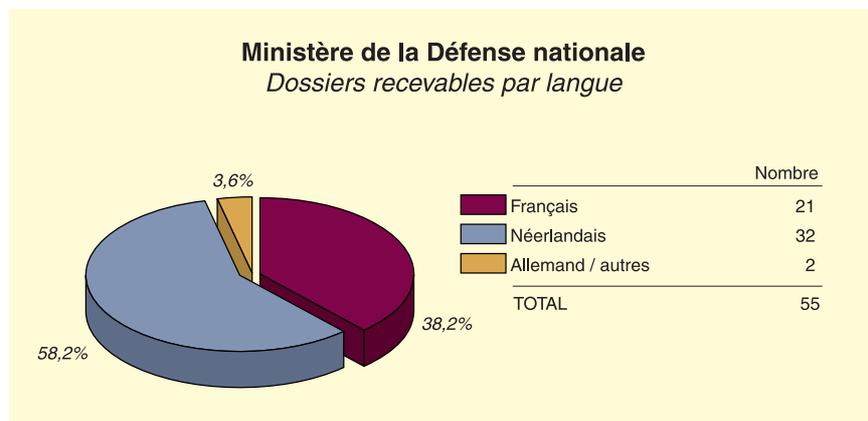
³⁶ Proposition de loi portant le Code de droit international privé, *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 2-1225/1.

³⁷ RG 02/02 ; CMF, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

3.6. Ministère de la Défense³⁸

3.6.1. Données chiffrées

Ministère de la Défense nationale	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	6	10,9%	2						1	3
Administration générale civile (AGC)	6	10,9%	1	2			1			4
Etat-major des forces armées	15	27,3%		4	3	1		2	2	12
Ecole royale militaire (ERM)	1	1,8%						1		1
Autres	11	20,0%		1						1
Réclamations de fonctionnaires	16	29,1%								
TOTAL	55	100,0%	3	7	3	1	1	3	3	21



³⁸ auparavant « Ministère de la Défense nationale » ; cette dénomination est maintenue dans les graphiques et tableaux (voy. *supra*, Introduction, pp. 3 et s.).

Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	3
Raisonnable	1
Délai raisonnable	2
Gestion consciencieuse	4
Information active et passive	2
TOTAL	12

3.6.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Nuisances sonores aériennes

Des riverains d'une base aérienne militaire avaient saisi le médiateur fédéral d'une réclamation portant sur les nuisances sonores générées par une grande fréquence de survol de leur localité par des avions tant civils et commerciaux, en provenance de l'aéroport de Bruxelles-National, que militaires. Les démarches des intéressés à l'égard de BIAC - la société gérant l'aéroport précité -, d'une part, et de la base aérienne en question, d'autre part, n'avaient pas abouti à une amélioration de la situation. Le médiateur fédéral a dès lors pris contact avec les autorités civiles et militaires impliquées et leur a notamment demandé d'évaluer dans le temps les incidences sonores du survol de la région par leurs avions.

En ce qui concerne le volet «militaire» de ce dossier, les autorités de la base visée ont examiné le problème et pris des mesures pour réduire les nuisances. Parmi les diverses routes aériennes qui pouvaient être envisagées au départ de la base - et notamment le tracé contesté par les plaignants car il survolait leur village -, l'administration militaire a choisi une nouvelle route de départ dont le tracé, plus respectueux du principe du raisonnable, passe deux kilomètres plus au nord du village des plaignants de sorte que les vols sortants survolent une route à proximité et plus la localité elle-même. En outre, les autorités militaires ont indiqué aux pilotes qu'il y avait lieu d'éviter à l'avenir au maximum les zones habitées dès lors que la fréquence de leur survol était la cause principale des nuisances. Ces mesures ont porté leurs fruits : les riverains ont constaté une amélioration persistante de la situation suite aux décisions prises. En ce qui concerne le volet «civil» de ce dossier, les plaignants ont indiqué au médiateur fédéral que son intervention n'était plus nécessaire suite à une réduction des nuisances des vols nocturnes. Le médiateur fédéral a dès lors interrompu ses contacts avec BIAC et a procédé à la clôture du dossier.

Collaboration internationale entre médiateurs

Suite au décès d'un jeune Albanais lors d'une mission accomplie par des militaires belges dans le cadre de l'OTAN, le médiateur albanais (avocat du peuple) a demandé au Collège des médiateurs fédéraux d'intervenir auprès des autorités belges afin que ces dernières versent une indemnité substantielle à la famille du défunt. A défaut d'éléments probants et de l'existence d'une base juridique, aucune indemnité ne fut versée. Ce dossier illustre cependant l'importance et l'intérêt croissants d'une coopération entre médiateurs au-delà des frontières.

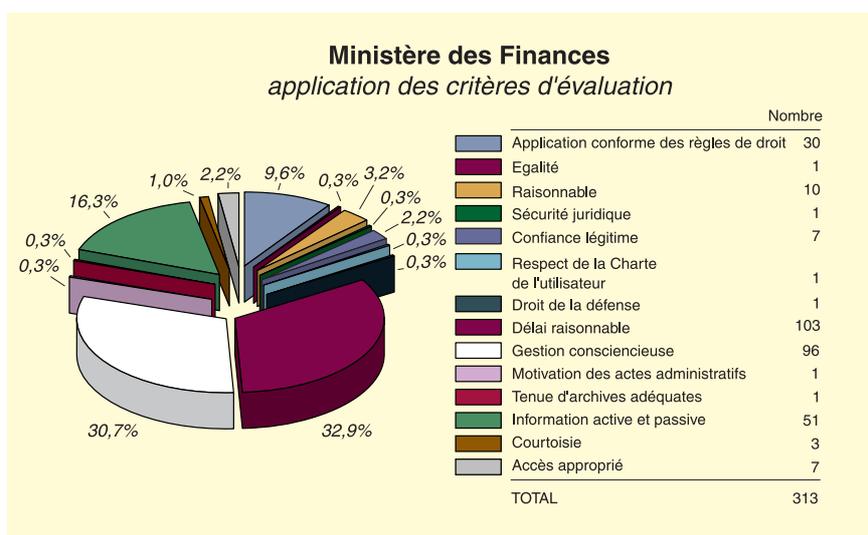
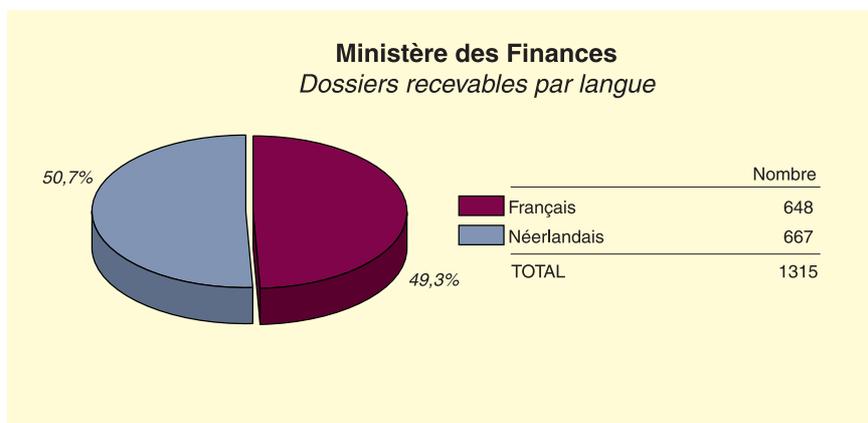
3.6.3. Conclusions et recommandations

Les résultats obtenus dans le dossier portant sur les nuisances aériennes l'ont été grâce à la bonne collaboration des autorités militaires précitées et du médiateur fédéral.

3.7. Ministère des Finances

3.7.1. Données chiffrées

Ministère des Finances	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre des finances	6	0,5%	1		1						2
Secrétariat général	28	2,1%	4	9	2					3	18
Administration de la trésorerie	51	3,9%	13	16					3	5	37
Administration du budget et du contrôle des dépenses	1	0,1%			1						1
Administration des pensions	8	0,6%	2	1					2	1	6
Administration générale des impôts	3	0,2%		1							1
Administration des affaires fiscales (AAF)	1	0,1%									
Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (AFER)	526	40,0%	142	85	29	29	1	3	36	30	355
Administration du recouvrement (AR)	428	32,5%	119	88	15	21	6	2	44	18	313
Administration des douanes et accises (DA)	43	3,3%	8	5	2	6				2	23
Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines	138	10,5%	37	26	2	8	1		9	3	86
Administration de l'inspection spéciale des impôts	4	0,3%		1						2	3
Autres	11	0,8%	1	1						1	3
Réclamations de fonctionnaires	67	5,1%									
TOTAL	1315	100,0%	327	233	52	64	8	5	94	65	848



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

3.7.2.1. Introduction / Contacts avec l'administration

Tout comme en 2001, l'année 2002 fut marquée par une collaboration intense et constructive entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations fiscales. Des contacts bilatéraux furent consolidés et une multitude de différends tant individuels que structurels purent être résolus. Les médiateurs fédéraux examinèrent un nombre moins élevé de plaintes de citoyens mécontents

envers ce département. Si cela résulte d'un nouvel élan de bonne administration, le Collège ne peut qu'encourager à poursuivre dans cette voie.

Parmi les citoyens en conflit avec les administrations fiscales qui ont introduit une plainte auprès du Collège des médiateurs fédéraux, nombreux sont ceux qui ont trouvé une solution dégagée en concertation avec l'administration fiscale. Pour beaucoup d'entre eux, la solution apportée était satisfaisante et répondait à leur attente en termes de bonne administration.

D'autres interventions du médiateur fédéral auprès du Ministère des Finances ont permis aux plaignants d'acquérir ou de sauvegarder indirectement des droits tels que le droit à une bourse d'études pour les enfants, à une habitation décente, etc. Ceci illustre combien le rôle de l'administration fiscale est crucial dans la délivrance d'informations utiles au contribuable lorsqu'il doit apporter la preuve de ses revenus et de son patrimoine à l'égard d'autorités publiques voire, dans certains cas, du secteur privé.

Les circonstances de fait dans lesquelles l'administration fiscale révisa une situation de manière unilatérale ou ne tint pas compte d'un droit considéré comme acquis ou évident, s'avéraient des plus conflictuelles. Assez surprenant fut ainsi la situation d'un réclamant, à qui la grâce avait été accordée après une infraction à la réglementation routière et qui demandait le remboursement de son amende. En application d'une loi de 1907, il ne fut pas remboursé ... au motif qu'il l'avait déjà payée. Tout aussi remarquable fut le cas d'une entreprise qui était convaincue, suite à l'intervention de l'Administration des Douanes, que les droits d'importation qu'elle avait payés sur des marchandises rejetées et vendues, lui seraient remis et remboursés. Dans d'autres pays membres européens, l'application de la réglementation communautaire débouche dans des situations semblables sur un remboursement. L'administration belge prit une décision négative et se retrancha derrière une lacune dans la réglementation d'exécution communautaire, et confirma ensuite à plusieurs reprises sa décision.

Il n'existe pas un seul dossier où l'administration fiscale n'a pas d'impact sur la vie quotidienne du citoyen. Il est indiqué ci-après comment le Collège a contribué au respect des droits fondamentaux énoncés à l'article 23 de la Constitution, lequel prévoit le droit pour chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

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

Les plaintes sont structurées ci-dessous en fonction de la nature de l'intervention du Collège.

On peut distinguer d'une part les plaintes pour lesquelles le Collège intervient auprès de l'administration fiscale pour que celle-ci agisse ou s'abstienne d'agir envers les citoyens ou groupe de citoyens. Par exemple, depuis novembre 2002, les moins-valides qui achètent un véhicule sont exemptés de façon durable de payer la taxe de circulation, alors que jusqu'à cette date, ils étaient obligés de payer cette taxe dans l'attente d'une nouvelle décision d'exemption. Le Collège insista également pour que l'administration fiscale mette à la disposition du contribuable des documents permettant de réaliser ses droits. L'administration a de même accepté que le délai de prescription pour l'introduction de la demande de remboursement des droits d'enregistrement d'une habitation modeste débute à partir de la date de la fixation définitive du revenu cadastral.

D'autre part, les plaintes provenant tant des petites que des grandes entreprises constituent autant d'appels à l'administration fiscale pour qu'elle garantisse la sécurité juridique et des procédures administratives efficaces nécessaires au maintien d'un niveau d'emploi stable pour les employés de ces entreprises. La compétence des fonctionnaires chargés de la gestion des systèmes informatiques s'avère un atout essentiel pour l'administration dans le cadre de la mise en œuvre d'une action administrative plus centrée sur l'administré.

L'administration fiscale doit toujours veiller, de par l'action moins consciencieuse d'autres autorités administratives, à ce que l'effet escompté de la répartition des revenus soit autant que possible atteint par le moyen de la taxation. Il est ainsi trop souvent apparu durant l'année 2002 que le long délai d'attribution de revenus de remplacement engendrait une taxation incorrecte nécessitant après coup une régularisation de la part de l'administration fiscale. Des plaintes soumises au Collège, il appert que ceci génère durant l'année de régularisation des impôts élevés pour les contribuables concernés. L'impôt majoré était cependant une conséquence imprévue et involontaire de la régularisation à laquelle il pouvait être remédié par une révision légale correcte du tarif applicable. Force est à nouveau de constater que le rapprochement des principes de bonne administration à la mentalité des services publics constitue une prémisse absolue permettant d'offrir un service de qualité au citoyen.

De nombreux efforts consentis par l'administration fiscale au cours de l'année 2002 sont louables. Néanmoins, certaines problématiques n'ont pu être rencontrées. Les deux recommandations générales qui suivent nécessitent une initiative législative.

La première recommandation générale³⁹ du Collège met en évidence la nécessité de trouver une solution à une problématique à laquelle les chômeurs complets indemnisés de cinquante ans et plus sont confrontés. Ceux-ci sont en effet dissuadés sur le plan fiscal de suivre une formation auprès du VDAB. L'indemnité forfaitaire qu'ils perçoivent du VDAB en suivant cette formation peut en effet avoir pour conséquence qu'ils ne bénéficient plus d'une absence d'imposition parce que leurs revenus ne comprennent pas uniquement des allocations de chômage. Le ministre des Finances a répondu à une question parlementaire qu'une initiative législative serait la bienvenue en la matière. Une solution consisterait ainsi à considérer cette indemnité comme une allocation de chômage. Une modification de l'article 146-3° CIR92 est nécessaire à cet effet. Cela pourrait représenter en outre une simplification administrative des fiches fiscales.

Cette recommandation générale prend en considération les exigences constitutionnelles relatives au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible. Les pouvoirs législatif et administratif pourraient ainsi neutraliser les effets néfastes sur le plan fiscal des efforts de formation entrepris par les chômeurs désirant réintégrer le marché du travail.

La seconde recommandation générale⁴⁰ du Collège concerne l'application de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution. Cette disposition précise que le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique constituent autant d'applications du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine. Les CPAS interviennent ainsi souvent afin de garantir à la population le minimum vital au quotidien. Dans un dossier concret, le CPAS gérait les revenus du plaignant qui percevait une rémunération mensuelle régulière d'employé. Des événements d'ordre privé avaient eu pour effet d'augmenter brutalement et dans de fortes proportions le montant de ses dettes. En signant un accord strictement réglementé avec le CPAS, il accepta de lui

³⁹ RG 02/03 ; CME, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

⁴⁰ RG 02/04 ; CME, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

confier la gestion de ses revenus. Un plan budgétaire fut donc établi. Deux comptes bancaires furent ouverts, l'un destiné aux besoins quotidiens et l'autre au paiement des frais récurrents (loyer, électricité, ...) et à l'apurement des dettes. Le plaignant recevait son salaire via un chèque circulaire qu'il versait sur le compte de gestion sociale. Le paiement des dettes à la Recette des Contributions directes était scrupuleusement suivi. Les versements à la Recette étant effectués au départ d'un compte bancaire, le receveur eut connaissance de l'existence de ce compte. La Recette fit alors une saisie sur le compte destiné aux besoins vitaux ce qui provoqua la colère du plaignant et des représentants du CPAS. La saisie concernait en effet également les autres comptes bancaires détenus par le plaignant auprès de cette banque.

L'administration fiscale confirma au Collège qu'il n'existe aucune instruction prévoyant, en cas de saisie des avoirs bancaires du contribuable, de tenir compte des limites que le Code judiciaire impose sur les saisies et transferts sur salaires ou autres revenus afin que subsiste un montant minimum nécessaire pour rencontrer les besoins vitaux. Il n'existe en effet à ce jour aucune disposition légale qui enjoint de préserver une quotité des avoirs bancaires en cas de saisie.

Une protection légale des avoirs bancaires s'avère donc nécessaire afin que soient prises en considération les limites que le Code judiciaire impose déjà sur les saisies et transferts sur salaires ou autres revenus.

Dans ses rapports annuels précédents, le Collège des médiateurs fédéraux a évoqué le statut précaire des receveurs, comptables du Trésor. L'Administration du Recouvrement avait déjà informé le Collège qu'une proposition de loi y relative serait présentée à la Chambre des représentants. La responsabilité du « Comptable de l'Etat » pourrait se conformer à celle des travailleurs telle que décrite dans l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Le receveur ne serait donc responsable que de son dol et de sa faute lourde. Il ne répondrait de sa faute légère que si celle-ci présente dans son chef un caractère habituel plutôt qu'accidentel. Selon l'administration, la charge de la preuve serait à l'avenir renversée et l'inscription d'une hypothèque sur les biens immobiliers des receveurs supprimée. Cette réforme devrait rendre la fonction de receveur plus attrayante et permettre de faire face à la difficulté qui existe actuellement à combler les emplois vacants pour cette fonction. Signalons enfin que le projet de loi portant organisation

du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral n'est pas encore discuté au sein de la Commission des Finances et du Budget⁴¹.

3.7.2.3. Conclusions et recommandations

Au cours de l'exercice écoulé, le Collège adressa trois recommandations officielles à l'administration fiscale.

Une première recommandation officielle⁴² fut formulée suite aux problèmes rencontrés lors du déménagement d'un contrôle TVA. Le Collège constata que ce déménagement causa des désagréments pour les assujettis qui n'en avaient pas été prévenus. Après concertation avec le contrôle TVA et la direction régionale TVA, le Collège proposa à l'administration centrale qu'elle informe par courrier les assujettis concernés, proposition qui fut suivie. Une recommandation officielle fut formulée par le Collège afin que l'envoi d'un tel courrier se fasse systématiquement. Le service Automatisation TVA prit cette demande en considération, en tenant compte toutefois des moyens techniques et budgétaires à sa disposition. En ce qui concerne les assujettis à la TVA qui introduisent une déclaration automatique, la nouvelle adresse de leur contrôle TVA fut mentionnée sur le mailing général qui les informa de l'obligation d'introduire leur déclaration auprès des centres de scanographie.

Une deuxième recommandation officielle⁴³ concernait le taux d'imposition applicable lors de la régularisation des revenus de remplacement. La lenteur dans la gestion de dossiers relatifs à l'octroi de revenus de remplacement engendra une augmentation de l'impôt du fait de l'application d'un tarif imposable controversé relatif à une autre année de référence. Dans les dossiers examinés, une révision du tarif applicable semblait à chaque fois nécessaire. Le Collège rencontra les fonctionnaires de taxation et formula une recommandation officielle afin de compléter les cours de formation sur la taxation par quelques exemples types d'analyse et de calcul. Le service de la Formation a réagi positivement : il chargera le centre de formation des Contributions directes de renvoyer systématiquement l'exposé de la matière concernée aux cas types qui se sont présentés.

Une troisième recommandation officielle⁴⁴ avait trait à l'initiative d'adaptation du droit communautaire européen. Le Collège for-

⁴¹ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, DOC 50K1870.

⁴² RO 02/01 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132.

⁴³ RO 02/02 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132.

⁴⁴ RO 02/03 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132.

mula cette recommandation suite à une décision négative prise par l'Administration des Douanes et Accises. Au centre de ce conflit, l'article 238 du Code communautaire des douanes auquel l'administration belge était priée de se référer en matière de remboursement des droits à l'importation. L'intervention de l'administration à l'égard du plaignant était telle que ce dernier avait acquis la conviction d'obtenir le remboursement des droits à l'importation : il importait peu de savoir si l'administration était, en vertu de la législation européenne, tenue de le faire ou en avait seulement la possibilité. Suite à ce dossier, la Commission européenne prit l'initiative d'explicitier ce règlement communautaire. Malgré cette démarche, l'administration fiscale ne revint pas sur sa décision.

En 2001, une recommandation officielle⁴⁵ adressée à l'Administration du Recouvrement concernait l'exemption des intérêts de retard. Elle visait à modifier les commentaires du CIR92 dans le but de préciser clairement que l'exemption peut également être octroyée pour des intérêts de retard déjà payés ou apurés en même temps que le montant principal, ceci avant que la requête en exemption ait été introduite.

Dans un dossier concret, la plaignante n'avait pas eu connaissance à temps de la possibilité d'introduire une demande d'exemption des intérêts de retard et une dette fiscale avait déjà été totalement apurée auprès du receveur, tandis que pour les autres dettes, l'exemption des intérêts de retard lui avait été accordée. Le Ministère des Finances motiva la décision de refus de rembourser les intérêts de retard dûment perçus en invoquant qu'une telle décision provoquerait non seulement un manque à gagner pour l'Etat belge mais également une dépense que celui-ci ne peut pas justifier légalement. L'administration fiscale ajouta aussi qu'aucun poste n'était prévu à cet effet dans la comptabilité de l'Etat. Le Collège ne fut pas convaincu mais prit bonne note de l'effort consenti par les bureaux de recettes et les services centraux des Finances de mieux informer le citoyen afin d'éviter à l'avenir des situations semblables⁴⁶.

3.7.3. Allocations payées par le Ministère des Finances

Le Collège ne fut pas saisi durant l'exercice écoulé de plaintes marquantes relatives à ces allocations.

⁴⁵ RO 01/07 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 101.

⁴⁶ CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 100 et s.

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)	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	responsabilité indéterminable clôturés par manque d'information	nombre d'évaluations
Ministre	5	26,3%	1			1	2
Secrétariat général	3	15,8%	1		1		2
Administration de la réglementation et des relations du travail (y compris l'Inspection des lois sociales)	1	5,3%	1				1
Administration de la sécurité du travail (y compris les Inspections techniques)	1	5,3%				1	1
Administration des relations collectives de travail	2	10,5%		1		1	2
Administration de l'emploi	1	5,3%					
Institut royal des élites du travail	1	5,3%					
Autres	3	15,8%	1	1			2
<i>Réclamations de fonctionnaires</i>	2	10,5%					
TOTAL	19	100,0%	4	2	1	1	10

Langue	Nombre
Français	3
Néerlandais	16
TOTAL	19

Critères d'évaluation	Nombre
Confiance légitime	1
Délai raisonnable	1
Gestion consciencieuse	1
Information active et passive	1
TOTAL	4

3.8.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

En ce qui concerne la problématique du crédit-temps et le complément d'ancienneté, le lecteur est renvoyé à la partie consacrée à l'Office national de l'Emploi⁴⁷.

3.8.3. Conclusions et recommandations

La problématique du refus d'octroi d'allocations d'attente à certains jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires dans un autre pays de l'Espace économique européen n'a pas été résolue en 2002⁴⁸. Un arrêt de la Cour européenne de Justice du 11 juillet 2002 conclut par ailleurs que le droit communautaire s'oppose à ce qu'un Etat membre refuse à l'un de ses ressortissants, étudiant à la recherche d'un premier emploi, l'octroi des allocations d'attente au seul motif que cet étudiant a terminé ses études secondaires dans un autre Etat membre.

La ministre n'a par ailleurs pas réservé de suite à la réunion de travail tenue il y a un an déjà en son cabinet en présence du médiateur fédéral et qui concernait tant les recommandations officielles du Collège adressées à l'ONEM⁴⁹ et à la ministre de l'Emploi⁵⁰ que la suggestion du médiateur fédéral d'adapter le taux d'intérêt de retard en matière sociale (0.8% par mois) au taux du marché comme cela fut le cas en matière fiscale (7% l'an). Ces recommandations, déjà abordées dans nos rapports annuels précédents⁵¹, portent respectivement sur l'application par l'ONEM de l'article 1254 du Code civil⁵² et l'exonération par ce même organisme du paiement par les cotisants des intérêts de retard, une mesure non prévue en l'état du droit.

⁴⁷ CME, *Rapport annuel 2002*, pp. 106 et s.

⁴⁸ RO 98/1 ; CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 234 et s. ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 122.

⁴⁹ RO 00/4 ; CME, *Rapport annuel 2000*, p. 231.

⁵⁰ RO 00/5 ; CME, *Rapport annuel 2000*, p. 231.

⁵¹ CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 190-191 ; CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 122-123.

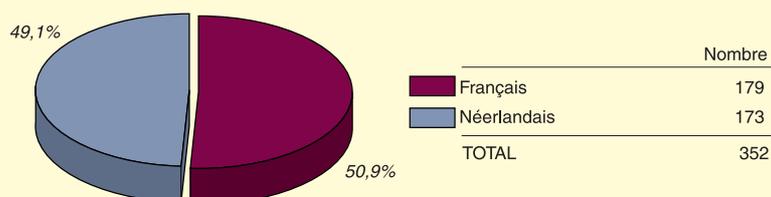
⁵² Cet article permet à un créancier d'affecter les paiements partiels effectués par son débiteur sur le principal par préférence aux intérêts.

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

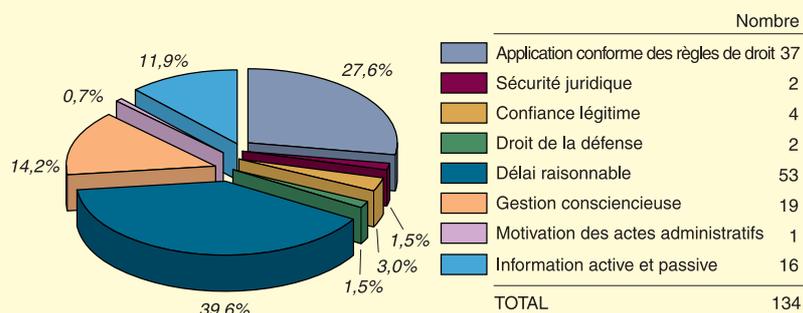
3.9.1. Données chiffrées

Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement + Institutions (sans les parastataux sociaux)	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre de la santé publique et de l'environnement	8	2,3%		1	5						6
Ministre des affaires sociales	17	4,8%	7	2							9
Ministre de l'intégration sociale, de l'économie sociale et du budget	1	0,3%		1							1
Commissaire du gouvernement pour la sécurité sociale	2	0,6%		2							2
Secrétariat général	3	0,9%	2								2
Administration de la sécurité sociale	5	1,4%	3			1					4
Administration des soins de santé	6	1,7%	2	1	1						4
Administration de la protection de la santé	5	1,4%		1	1			1			3
Administration de l'intégration sociale	221	62,8%	36	84	7	11	3	10	14	1	166
Administration de l'expertise médicale	19	5,4%	4		1				2		7
Administration de l'inspection sociale	2	0,6%	1						1		2
Services fédéraux pour les affaires environnementales	23	6,5%	3	10		1			3		17
Service des victimes de la guerre	8	2,3%	1	2	1						4
Institut d'expertise vétérinaire (IEV)	5	1,4%	1		1						2
Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur	1	0,3%									
Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre (INIG)	7	2,0%		4	1			1			6
Agence fédérale de la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA)	2	0,6%	1								1
Autres	5	1,4%	1			1					2
Réclamations de fonctionnaires	12	3,4%									
TOTAL	352	100,0%	62	108	18	14	3	12	20	1	238

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



Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement + Institutions (sans les parastataux sociaux)
application des critères d'évaluation



3.9.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Cette année-ci encore, le Collège a pu compter sur une collaboration efficace de ce département, même s'il a dû constater une nouvelle fois que la Direction d'Administration des Prestations aux Personnes handicapées mettait de plus en plus de temps à répondre à ses courriers.

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

A. Ministre de l'Intégration sociale

Le Collège des médiateurs fédéraux évoquait dans ses précédents rapports annuels la problématique du droit à l'aide sociale pour les demandeurs en régularisation⁵³ : la Cour d'arbitrage avait rendu le 30 octobre 2001 un arrêt dans lequel elle concluait à la constitutionnalité du refus de l'aide sociale aux demandeurs en régularisation en séjour irrégulier sur le territoire⁵⁴. Entre-temps, la Cour de cassation a jugé que le refus de l'aide sociale pour les étrangers en séjour illégal ne pouvait s'appliquer à un étranger contre lequel il ne peut pas être procédé matériellement à un éloignement conformément à la loi du 22 décembre 1999 dite de « régularisation »⁵⁵. Cette jurisprudence pourrait profiter aux personnes dont le dossier de régularisation est actuellement encore en cours.

B. Administration de la Protection de la Santé

Pour ce qui est des longs délais de traitement des demandes introduites par les pharmaciens auprès de l'Inspection pharmaceutique, le Collège des médiateurs fédéraux recommanda à l'administration de modifier les procédures en vue d'aboutir à un traitement plus rapide des demandes et à davantage de transparence quant au délai probable de décision⁵⁶. La ministre de la Santé publique indiqua qu'en ce qui concerne les commissions d'implantation, les longs délais de traitement découlaient avant tout du manque de disponibilité des membres de la Commission d'appel. Elle était déjà intervenue à plusieurs reprises auprès de son collègue de la Justice afin de proposer des candidats-magistrats supplémentaires pour la Commission d'appel. La ministre demanda en outre à la Commission d'implantation de fixer un calendrier des sessions pour l'année à venir afin de garantir plus de transparence quant à la date prévisible de décision. En vue d'améliorer le traitement administratif des demandes, le secrétariat de la Commission d'implantation fut renforcé d'un agent à temps partiel. La ministre indiqua par ailleurs que la charge de travail avait encore augmenté

⁵³ CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 154-155 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 126.

⁵⁴ Cour d'arbitrage, arrêt n° 131 du 30 octobre 2001 (*M.B.*, 22 décembre 2001).

⁵⁵ Cour de cassation, arrêt du 17 juin 2002.

⁵⁶ CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 156 et s. ; CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 128 et s.

suite aux recours introduits devant le Conseil d'Etat et suite à l'introduction d'une nouvelle réglementation. Elle évoquait dès lors la possibilité de recruter encore un agent supplémentaire. La ministre indiqua par ailleurs examiner les possibilités juridiques d'un changement de la procédure afin de supprimer certains éléments dilatoires. Le Collège continuera à suivre cette problématique dans le cadre du dossier de principe ouvert à cet effet.

C. Administration de l'Intégration sociale

Comme les années précédentes, la majorité des plaintes introduites en 2002 et visant le Ministère des Affaires sociales concernaient l'Administration de l'Intégration sociale. En 1998, le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'une quarantaine de plaintes émanant de personnes handicapées. Comme il ressort des chiffres pour l'année 2002, ce secteur a connu une augmentation de 400% depuis lors. La situation semble d'autant plus préoccupante qu'il s'agit d'une administration dont la mission est de venir en aide à des personnes par définition fragilisées. Le Collège a ainsi constaté sur le terrain une recrudescence des phénomènes déjà signalés dans ses rapports annuels précédents⁵⁷ : outre des délais de traitement tout à fait déraisonnables, se confirment une inaccessibilité téléphonique quasi systématique des services ainsi qu'un manque aigu d'information aux personnes handicapées. Contactée à de nombreuses reprises par le Collège, l'administration incrimina un manque de personnel, une augmentation des demandes ainsi que des problèmes d'ordre technique liés à la nouvelle application informatique⁵⁸. Devant le caractère préoccupant de cette situation, le Collège des médiateurs fédéraux a adressé début 2003 un courrier au président du Comité de direction du Service public fédéral Sécurité sociale afin de lui demander d'offrir tout le soutien nécessaire à cette administration et de lui suggérer certains aménagements dans la façon dont travaillent ces services (notamment l'installation d'un centre téléphonique et l'envoi plus rapide d'accusés de réception).

En ce qui concerne la réforme du système d'octroi des cartes de stationnement pour personnes handicapées⁵⁹, le Collège des médiateurs fédéraux a été informé au moment de la rédaction du

⁵⁷ CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 229 et s. ; CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 157 et s. ; CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 129 et s.

⁵⁸ CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 130 et 133.

⁵⁹ CME, *Rapport annuel 2000*, p. 160 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 134.

présent rapport annuel qu'à dater du 1^{er} mars 2003, toute personne présentant des difficultés de déplacement et obtenant deux points dans cette catégorie pourrait bénéficier de la carte.

D. Service des Victimes de la guerre

En ce qui concerne la durée de traitement des demandes de reconnaissance du statut national, le Service des Victimes de la guerre indiqua au Collège que les 19.000 dossiers introduits suite à la loi du 5 avril 1995 étaient clôturés et que l'instruction des dossiers (moins de 2.000) ouverts en vertu de la loi du 26 janvier 1999 était entamée. Cette problématique a fait l'objet d'une attention soutenue de la part du Collège⁶⁰ et continuera à être suivie tant qu'elle n'est pas résolue.

E. Services fédéraux de l'Environnement

Les problèmes liés à l'obtention de renseignements téléphoniques quant aux demandes de primes- LPG ont été solutionnés par l'instauration, en novembre 2001, d'un centre téléphonique (provisoire). Bien qu'il n'y eût plus de problèmes d'accessibilité téléphonique à déplorer après l'instauration de ce centre, des malentendus surgirent dans certains cas étant donné que ce centre téléphonique ne disposait pas de tous les renseignements figurant dans la banque de données. La durée de traitement atteignit en outre plusieurs mois, en raison notamment du nombre important des demandes de primes. En décembre 2002, 16.908 des 19.323 demandes introduites s'étaient cependant soldées par une décision positive alors que la prime fut refusée dans 1.384 dossiers. A la même époque, 1.031 dossiers étaient encore à l'examen.

La non-disponibilité des formulaires, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal le 1^{er} janvier 2001⁶¹, eut pour conséquence qu'un certain nombre de demandeurs n'avaient pas joint à leur demande l'attestation prouvant que l'installation avait été contrôlée dans les 30 jours du placement. L'administration estima d'abord que l'indisponibilité des formulaires ne constituait pas un cas de force

⁶⁰ RG 97/16 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, pp. 138-139 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 189 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 232 ; CMF, *Rapport annuel 1999/1*, p. 91 ; CMF, *Rapport annuel 2000*, pp. 161-162 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, pp. 134-135.

⁶¹ Arrêté royal du 14 février 2001 relatif à l'établissement d'un régime de primes en raison de promouvoir l'incorporation d'une installation LPG à bord de voitures (M.B., 12 avril 2001).

majeure dans la mesure où le contrôle de l'installation était déjà obligatoire auparavant. Après avoir requis l'avis de son service juridique, l'administration indiqua cependant que les personnes n'ayant pas pu disposer à temps des formulaires pourraient néanmoins bénéficier de la prime sur base d'un avis positif de ce service.

3.9.4. Conclusions et recommandations

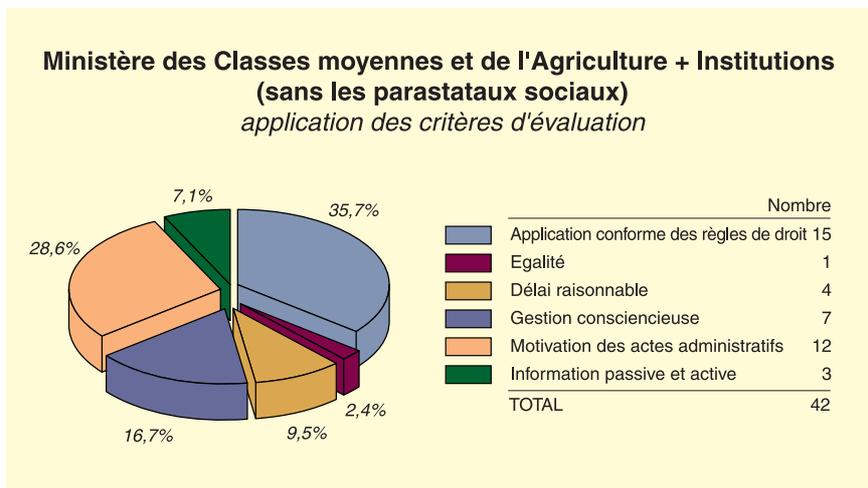
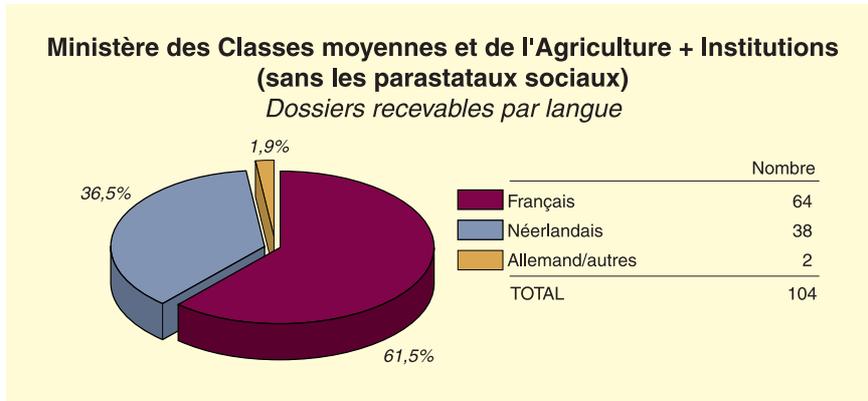
Le Collège des médiateurs fédéraux a formulé pendant l'exercice écoulé une recommandation officielle quant à la problématique des délais de traitement des demandes de transfert et d'ouverture de pharmacies⁶².

⁶² RO 02/04 ; CMF, *Rapport annuel 2002*, p. 132.

3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture

3.10.1. Données chiffrées

Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture + Institutions (sans les parastataux sociaux)	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Secrétariat général	2	1,9%		1				1	2
Administration de la politique P.M.E	3	2,9%	2	1					3
Administration de la gestion de la production agricole	6	5,8%	2	4					6
Administration de la qualité des matières premières et du secteur végétal	1	1,0%							
Administration de la santé animale et de la qualité des produits animaux	5	4,8%	2	2				1	5
Administration du statut social des indépendants	18	17,3%	3		12			1	16
Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB)	1	1,0%					1		1
Chambres des métiers et négoce	4	3,8%		2			1		3
Conseil d'enquête économique pour étrangers	1	1,0%							
Instituts professionnels	2	1,9%	2						2
Les caisses d'assurances sociales	53	51,0%	15	4	2	2	3	2	28
Autres	3	2,9%		1			1		2
Réclamations de fonctionnaires	5	4,8%							
TOTAL	104	100,0%	26	15	14	2	6	5	68



3.10.2. Introduction / Contacts avec l'administration

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a pas été saisi en 2002 de réclamations ou de demandes de médiation soulevant des problèmes particuliers concernant le volet Agriculture de ce département. Les plaintes introduites par des travailleurs indépendants ont dès lors constitué l'essentiel des réclamations concernant ce ministère.

Relevons à cet égard le transfert d'une partie de la compétence en matière d'agriculture aux Régions. Conformément à la pratique existante, les plaintes qui relèvent de la compétence régionale continueront à être transmises au médiateur régional compétent.

Par ailleurs, le Collège a été confronté à un grave problème de collaboration de la part de l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI), dans le cadre du traite-

ment de la réclamation d'un indépendant à l'encontre de la Caisse nationale auxiliaire (CNASTI), une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants qui fait partie de cette administration. Ce faisant, l'INASTI n'a pas respecté le *Protocole d'accord concernant les relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations fédérales pour le traitement des plaintes*, ainsi qu'il est rappelé ci-après.

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

Les éléments de la réclamation précitée concernant la CNASTI peuvent être résumés comme suit : l'INASTI avait enjoint au plaignant de s'affilier à une caisse d'assurances sociales. Le plaignant était assujéti à un autre régime de sécurité sociale en raison de sa profession principale et contestait dès lors son assujétissement au régime des travailleurs indépendants. Il ne paya donc qu'avec réserve les cotisations lui réclamées par sa caisse, la CNASTI. L'INASTI ne revenant pas sur sa position, l'intéressé s'adressa au médiateur fédéral. Suite à une décision de justice rendue peu de temps après dans une situation similaire à celle du plaignant, l'INASTI ne considéra plus ce dernier comme indépendant. La CNASTI ne lui remboursa cependant les cotisations sociales qu'il avait versées que dix mois après la décision prise par l'INASTI de le désaffilier. Le plaignant demanda dès lors à l'INASTI/la CNASTI de lui verser des intérêts de retard sur les sommes qu'il avait payées mais l'administration refusa au motif que la réglementation du statut social des indépendants ne le prévoyait pas dans ce dossier. Le plaignant s'adressa alors à nouveau au médiateur fédéral qui contacta l'INASTI. S'il est exact que la réglementation précitée ne prévoit le paiement d'intérêts de retard que dans une hypothèse précise, ce n'était pas cette réglementation mais bien le Code civil qui semblait applicable en l'espèce puisque les sommes versées avaient perdu leur caractère de cotisations sociales depuis la désaffiliation de l'intéressé. Le médiateur fédéral demanda alors à l'INASTI de compléter son information quant à sa position qui n'apparaissait pas conforme au Code civil, et formula une proposition susceptible de débloquent la situation. Malgré de nombreux rappels écrits et des contacts téléphoniques, l'INASTI ne répondit jamais au Collège. Cette attitude particulièrement déplacée constitue une violation flagrante d'une obligation légale de l'INASTI et de son engagement souscrit dans le Protocole d'accord précité de collaborer avec le Collège. Elle est d'autant moins compréhensible que lorsque le médiateur fédéral ne partage pas la position

qu'adopte l'administration dans un dossier, il ne peut qu'essayer de la convaincre d'en changer mais ne peut jamais lui substituer la sienne.

3.10.4. Conclusions et recommandations

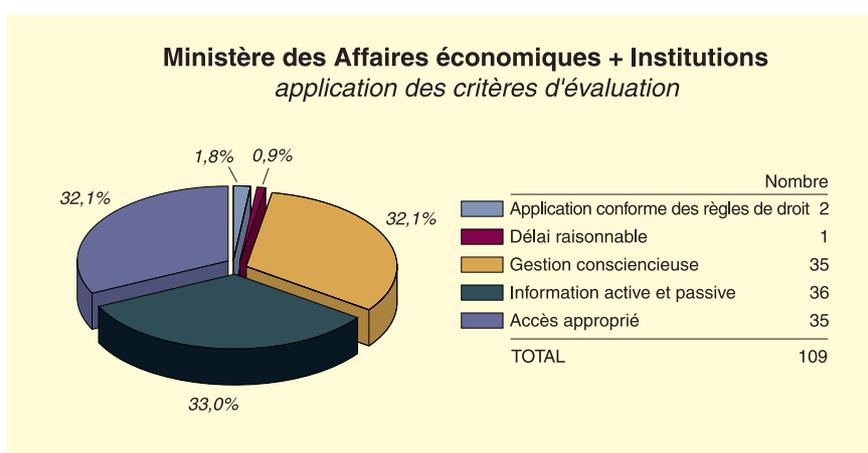
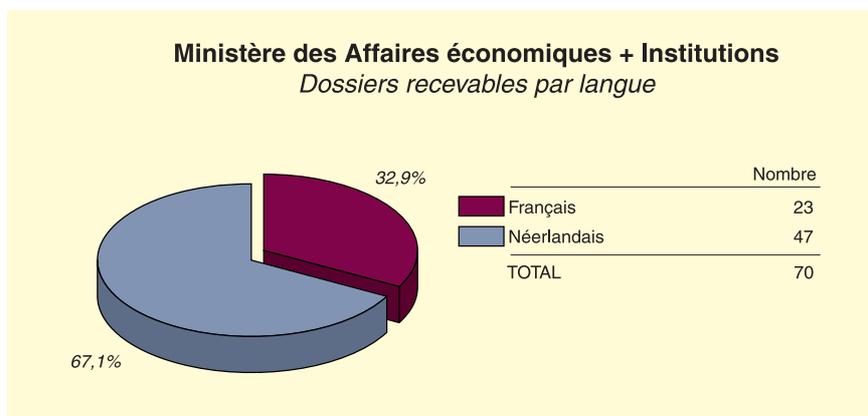
Si le Collège n'a pas émis de recommandations générales concernant ce département durant l'exercice écoulé, il a adressé une recommandation officielle au ministre des Télécommunications, des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, dans le cadre du dossier de principe ouvert auprès du Collège concernant la motivation lacunaire des décisions de la Commission des dispenses de cotisations sociales et l'absence d'indication des voies de recours contre ces décisions, invitant le ministre à prendre les mesures qui s'imposent pour régler ce problème structurel relevé par le médiateur fédéral⁶³. A cet égard, il y a lieu de relever que le ministre chargé des Classes moyennes a approuvé les propositions que l'Administration du Statut social des Indépendants du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (cette administration dépend aujourd'hui du Service public fédéral Sécurité sociale) lui avait présentées en sorte que les formules types de décisions de cette commission répondent mieux aux exigences d'une motivation adéquate. L'administration compétente a récemment informé le Collège que des moyens budgétaires internes avaient pu être dégagés et que des tests étaient dès lors en cours en vue d'une mise en oeuvre effective de ces propositions dans l'année 2003. Le Collège se réjouit de ces développements prometteurs.

⁶³ CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 204-206 ; CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 249-252 ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, p. 95 ; CME, *Rapport annuel 2000*, p. 168 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 141 ; RO 02/05 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132 ; CME, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 64.

3.11. Ministère des Affaires économiques

3.11.1 Données chiffrées

Ministère des Affaires économiques + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	1	1,4%	1							1
Administration des services généraux	2	2,9%				1				1
Administration de la politique commerciale	2	2,9%								
Administration de la qualité et de la sécurité	2	2,9%		2						2
Administration de l'inspection économique	5	7,1%	3					1		4
Institut national de statistique (INS)	42	60,0%			35			2		37
Banc d'épreuve des armes à feu	1	1,4%								
Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts houillers	1	1,4%					1			1
Institut belge de normalisation (IBN)	1	1,4%		1						1
Office de contrôle des assurances (OCA)	3	4,3%	1			1				2
Institut des expert-comptables et des conseillers fiscaux (IEC)	2	2,9%	1							1
Autres	2	2,9%			1				1	2
Réclamations de fonctionnaires	6	8,6%								
TOTAL	70	100,0%	6	3	36	2	1	3	1	52



3.11.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

Le Collège a examiné cette année une trentaine de réclamations concernant le déroulement de l'enquête socio-économique générale 2001. Ces réclamations portaient principalement sur l'envoi par l'Institut national de statistique (INS) d'une lettre recommandée de rappel aux citoyens qui n'auraient pas renvoyé leur formulaire. Étaient ainsi critiqués : l'envoi d'un rappel alors qu'une réponse avait été transmise par les plaignants, la quasi-inaccessibilité du numéro vert indiqué dans la lettre de rappel, le ton menaçant du rappel, le manque de clarté de certains passages de ce courrier de rappel, les problèmes liés au respect de la vie privée en cas de perte des formulaires, l'absence de réponse à des courriers électroniques, etc.

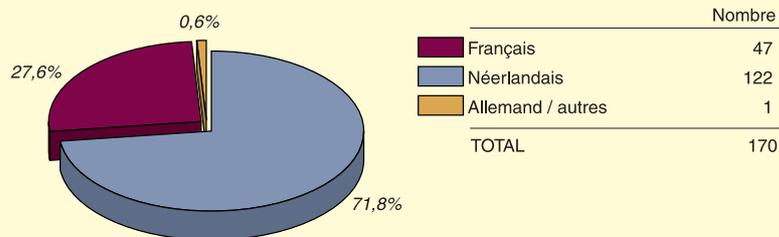
Interrogée par le Collège, l'administration indiqua avoir adressé une lettre d'excuse aux personnes à qui elle avait envoyé par erreur une lettre recommandée. Elle précisa les mesures qu'elle avait prises afin d'éviter la perte de documents ainsi que des données confidentielles y contenues. Elle indiqua enfin qu'elle avait installé un *call-center* en vue de répondre au plus tôt aux demandes d'informations des citoyens. Suite au problème de saturation rencontré lors de la première période (après envoi des formulaires d'enquête), l'INS fit, lors de l'envoi des lettres recommandées, appel à une firme privée et augmenta le nombre d'appareils disponibles dans ses services, ce qui permit un étalement des heures d'accessibilité et réduisit la durée de la période critique. L'administration signala enfin avoir mis un point d'honneur à répondre à l'ensemble des lettres et courriers électroniques qui lui furent adressés. Tout en appréciant et soulignant les efforts d'accessibilité fournis, le Collège a conclu à une mal-administration dans le chef de l'autorité concernée, ses efforts s'étant avérés insuffisants. Cette évaluation repose sur le constat d'une accessibilité très limitée du *call-center* pendant les périodes critiques, sur le manque de clarté de la lettre de rappel adressée aux plaignants ainsi que sur le caractère souvent tardif des réponses écrites aux demandes d'informations adressées à l'administration.

3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure

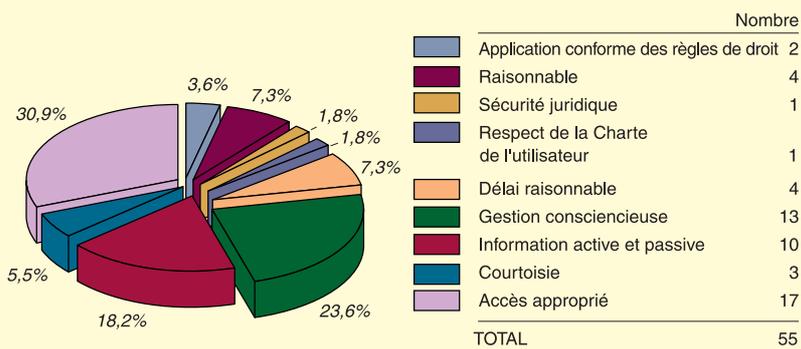
3.12.1. Données chiffrées

Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre	12	7,1%			1						1
Secrétaire d'Etat au développement durable et à l'énergie	1	0,6%									
Secrétariat général	2	1,2%									
Services généraux	1	0,6%	1								1
Administration de l'aéronautique	25	14,7%		2		1			1		4
Administration des affaires maritimes et de la navigation	1	0,6%									
Administration du transport terrestre	2	1,2%	1								1
Administration de la circulation routière et de l'infrastructure	28	16,5%	5	6	1				2	2	16
Direction immatriculation des véhicules (DIV)	80	47,1%	4	13	17	1	1	3	6	9	54
Institut belge pour la sécurité routière (IBSR)	1	0,6%		1							1
Institut du transport routier (ITR)	1	0,6%									
Centres d'examens	4	2,4%	2							2	4
Centres de contrôle technique	8	4,7%	1	2							3
Autres	3	1,8%		1	1						2
Réclamations de fonctionnaires	1	0,6%									
TOTAL	170	100,0%	14	25	20	2	1	3	9	13	87

Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions
Dossiers recevables par langue



Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions
application des critères d'évaluation



3.12.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

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

a) Remboursement de timbres fiscaux payés indûment (DIV)

Un plaignant avait introduit auprès d'une antenne provinciale de la DIV une demande de duplicata de plaque minéralogique. Il avait apposé sur sa demande des timbres fiscaux pour un montant su-

périeur à celui dû, sans que le préposé au guichet lui en fasse la remarque. S'étant rendu compte de son erreur, il adressa une demande de remboursement à la DIV. Cette demande étant restée sans réponse, il s'adressa au Collège des médiateurs fédéraux qui interrogea à son tour la DIV. Cette dernière répondit dans un premier temps que l'administration concernée du Ministère des Finances ne remboursait les éventuels trop perçus que sur présentation de la demande d'immatriculation originale pourvue des timbres fiscaux originaux et ce, afin de pouvoir vérifier l'authenticité desdits timbres fiscaux. Or, la DIV détruit les demandes d'immatriculation originales (et donc les timbres fiscaux) après leur microfilmage. Le Collège des médiateurs fédéraux attira alors l'attention de l'administration sur l'erreur qu'elle avait commise en acceptant une demande sur laquelle figuraient des timbres fiscaux pour un montant supérieur à celui légalement dû. La DIV accepta sur cette base de s'adresser au Ministère des Finances, lequel remboursa l'excédent perçu en ayant égard à la seule copie de la demande d'immatriculation et des timbres fiscaux. Cette solution adoptée par la DIV semble toutefois se limiter aux seuls cas pour lesquels elle reconnaît sa responsabilité dans l'apposition d'un montant trop élevé de timbres fiscaux.

b) Attestations d'aptitude médicale à la conduite d'un véhicule

Le plaignant, un patient diabétique, reçut de sa commune un permis de conduire de la catégorie C après lui avoir remis une attestation médicale du groupe 2. Il lui fut alors toutefois indiqué qu'il devait également remettre une attestation médicale du groupe 1, exigée pour un permis de conduire de la catégorie B, s'il souhaitait continuer à conduire un véhicule de cette catégorie. Le plaignant estima que, puisqu'il était médicalement apte à conduire un véhicule de la catégorie C, il était *a fortiori* apte à conduire un véhicule de la catégorie B. Ses propos ne trouvèrent cependant aucun écho. Saisi d'une réclamation à ce sujet, le Collège des médiateurs fédéraux invoqua plusieurs arguments auprès du ministère concerné pour l'amener à considérer que l'attestation médicale plus sévère du groupe 2 était également valable pour le groupe 1. Convaincue par ces arguments, l'administration adressa une circulaire aux communes en leur indiquant que, dans la perspective d'un meilleur service à la population, il y avait lieu de considérer que l'attestation médicale valable pour le groupe 2 l'était également pour le groupe 1, pour autant qu'elle ne comporte aucune limitation, telle la durée de validité de l'attestation médicale.

c) Contrôle technique d'un véhicule

Une dame tenue de présenter son véhicule auprès d'un centre de contrôle avant une date déterminée joua de malchance. Victime d'un « *home-carjacking* », elle ne récupéra son véhicule que le dernier jour de présentation possible, après l'heure de fermeture du centre de contrôle. De ce fait, elle ne put présenter son véhicule dans les délais réglementaires et un supplément lui fut facturé lors du contrôle. Personne ne crut sa version des faits. Lorsque le Collège interrogea l'administration, cette dernière reconnut immédiatement qu'il s'agissait d'un cas de force majeure et le centre de contrôle reçut instruction de rembourser le supplément perçu.

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

Le médiateur fédéral clôture parfois son intervention dans un dossier après avoir constaté que le *consensus*⁶⁴ atteint a permis de résoudre le problème auquel le plaignant avait été confronté, sans toutefois qu'il soit réellement question de bonne ou de mal-administration. Le médiateur fédéral n'approfondit alors pas son contrôle de la légalité ou de la bonne administration des actes de l'administration fédérale concernée. Cela a notamment été le cas dans un dossier concernant l'entreprise publique SNCB.

Dans l'attente d'un remembrement agricole, les autorités compétentes avaient procédé à un échange d'exploitation de biens ruraux dans la zone de construction d'une ligne TGV. Dans ce cadre, un agriculteur s'était vu attribuer une parcelle qui appartenait à la SNCB. Cette parcelle était empierrée suite à son utilisation, à tort, par une filiale de la SNCB comme zone de dépôt de différents matériaux lors de la construction de la ligne précitée. En conséquence, l'intéressé n'avait pu la cultiver pendant trois années et souhaitait dès lors être indemnisé du manque à gagner consécutif à la perte d'exploitation qu'il avait subie. Ses démarches auprès de la SNCB n'avaient pas abouti et il ne trouvait pas à qui adresser un recours au sein de cette entreprise publique. Il s'est alors adressé au médiateur fédéral, qui a contacté la SNCB. Dans un premier temps, le médiateur fédéral a identifié la division de la SNCB compétente pour se prononcer sur cette demande en indemnisation ainsi que l'entrepreneur des travaux concernés par ce dossier, lesquels se sont par ailleurs rejeté la responsabilité tout en reconnais-

⁶⁴ Voy. CME, *Rapport annuel 2002*, p. 42.

sant que l'agriculteur en question avait droit à une indemnisation. Ensuite, le médiateur fédéral a invité le plaignant à présenter sa demande auprès de la SNCB. Les contacts entre l'autorité et le citoyen étant rétablis, le Collège des médiateurs fédéraux a clôturé le dossier. Notons que la SNCB a indemnisé l'agriculteur après une expertise sur place et un examen approfondi de sa demande.

3.12.3. Conclusions et recommandations

Si le Collège n'a pas émis de recommandations générales concernant ce département durant l'exercice écoulé, il a adressé une recommandation officielle à la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports dans le cadre du dossier de principe ouvert auprès du Collège concernant l'accessibilité téléphonique de la Direction Immatriculation des véhicules, invitant la vice-première ministre à prendre les mesures qui s'imposent pour régler le problème structurel d'accessibilité relevé par le médiateur fédéral⁶⁵ au sein tant des services centraux que des services décentralisés de cette administration.

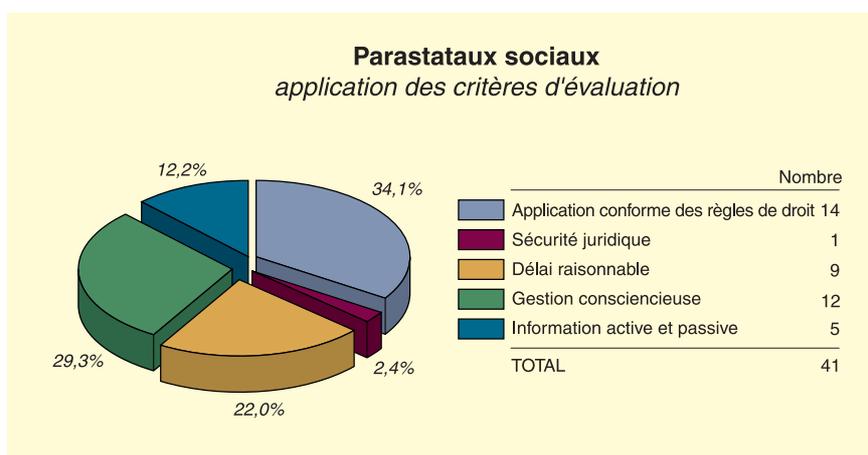
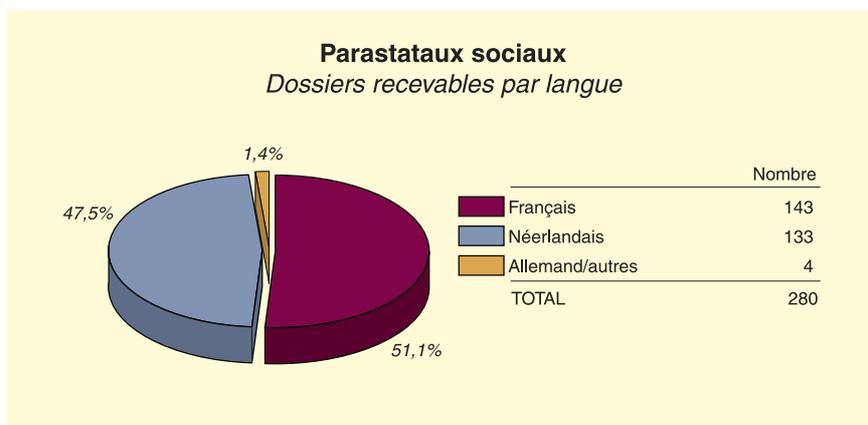
⁶⁵ CME, *Rapport annuel 2000*, pp. 182-184 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 148 ; RO 02/06 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132 ; CME, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 64.

4. Parastataux

4.1. Parastataux sociaux

4.1.1. Données chiffrées

Parastataux sociaux	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	application de l'équité	consensus	responsabilité partagée	responsabilité indéterminable	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Fonds des accidents du travail (FAT)	6	2,1%	3									3
Fonds des maladies professionnelles (FMP)	9	3,2%	4	4								8
Office national des vacances annuelles (ONVA)	3	1,1%	1								1	2
Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)	23	8,2%	6	5	1	1				2		15
Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS)	25	8,9%	12	4					1	1		18
Office national de sécurité sociale (ONSS)	51	18,2%	14	2	4		1	4	3	2		30
Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL)	3	1,1%	2									2
Office national des pensions (ONP)	5	1,8%	2									2
Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM)	2	0,7%	2									2
Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS)	2	0,7%	1									1
Office national de l'emploi (ONEM)	93	33,2%	39	12			2	2	4	9	2	70
Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermetures d'entreprises (FFE)	4	1,4%	1						2			3
Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC)	17	6,1%	7					1			1	9
Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)	19	6,8%	3	4	1		2			1	2	13
Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	7	2,5%		1						1	2	4
Autres	2	0,7%										
Réclamations de fonctionnaires	9	3,2%										
TOTAL	280	100,0%	97	32	6	1	5	3	11	17	10	182



4.1.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Office national de l'Emploi (ONEM)

Le crédit-temps

La loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie⁶⁶ a instauré à partir du 1^{er} janvier 2001 une nouvelle réglementation de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps pour les tra-

⁶⁶ M.B., 15 septembre 2001.

vailleurs du secteur privé. Le Collège des médiateurs fédéraux fut saisi de différentes réclamations concernant l'information donnée quant au passage de l'ancien régime d'interruption de carrière au nouveau régime de crédit-temps. Les demandeurs n'étaient pas informés des mesures de transition et n'introduisirent dès lors pas leur demande de prolongation de l'interruption de carrière (ancien régime) dans les délais. En outre, ils ne pouvaient pas passer immédiatement de l'ancien système vers le nouveau. L'article 22 de la loi du 10 août 2001 prévoit en effet des mesures de transition : les demandes pour une (prolongation d') interruption de carrière introduites avant la date de la publication de cette loi au Moniteur belge peuvent encore être traitées selon l'ancien régime. Ces mesures transitoires n'ayant été publiées que le dernier jour de la période transitoire, à savoir le 15 septembre 2001, le Collège des médiateurs fédéraux demanda à l'ONEM de lui faire savoir pourquoi les travailleurs concernés n'en avaient pas été activement informés. L'ONEM répondit qu'il était impossible d'informer correctement et de façon exhaustive les personnes concernées avant le 15 septembre 2001 étant donné qu'il n'existait à ce moment aucune certitude sur les possibilités de transition de l'ancien système vers le nouveau : dans le courant du mois de septembre 2001, les négociations visant à préciser la CCT n° 77 du 14 février 2001 introduisant le nouveau régime étaient encore en cours au Conseil national du Travail. Le 19 décembre 2001, celui-ci conclut la CCT n° 77bis en remplacement de la CCT n° 77. Ce n'est qu'à ce moment que l'ONEM fut informé du fait que les périodes d'interruption de carrière de l'ancien régime ne pouvaient être assimilées à des périodes d'occupation pour l'application du nouveau régime et que les travailleurs ne pouvaient dès lors pas bénéficier d'une transition immédiate de l'ancien vers le nouveau régime. En outre, l'arrêté royal portant exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001, lequel détermine les modalités d'exécution du nouveau régime à mettre en oeuvre par l'ONEM, ne fut pris que le 12 décembre 2001. Sur base de cette information, les plaintes concernant l'absence d'information active par l'ONEM furent déclarées non fondées. Cette problématique, abordée au niveau ministériel, continue à être traitée dans le cadre d'un dossier de principe.

Les chômeurs âgés

Les chômeurs âgés peuvent dans certains cas soit bénéficier du régime de la prépension soit avoir droit, sur base de leur ancienneté, à un complément d'ancienneté aux allocations de chômage. Cependant, une certaine catégorie de chômeurs âgés n'entre en

ligne de compte pour aucun régime suite à l'absence de mesures de transition entre les deux systèmes. Il fut proposé au Comité de gestion de l'ONEM de ne refuser l'octroi du complément d'ancienneté que si le chômeur âgé percevait des avantages complémentaires de prépension. Le Comité de gestion estima cependant que les obstacles à l'octroi du complément d'ancienneté devaient faire l'objet d'une discussion dans le cadre plus large de la problématique de la fin de carrière. Contactée à ce sujet par le Collège, la ministre de l'Emploi indiqua que le projet d'arrêté initial relatif à l'octroi d'une allocation de reprise du travail prévoyait la suppression de certains obstacles à l'octroi du complément d'ancienneté. La ministre se rallia cependant à la position des partenaires sociaux de ne pas modifier la réglementation dans l'attente de la discussion sur la problématique de la fin de carrière.

Chèques ALE

Le passage à l'euro provoqua certaines difficultés dans l'obtention de chèques ALE. Lorsque l'utilisateur des chèques versait un montant qui ne correspondait pas exactement à un multiple du montant nominal des chèques exprimé en euros, le montant était automatiquement reversé et les chèques n'étaient pas délivrés au nom de l'utilisateur, ce qui eut des conséquences néfastes au niveau du régime de déductibilité fiscale des chèques. Les coordinateurs ALE avaient pourtant été chargés dès les mois de novembre et décembre 2001 d'informer les utilisateurs de leurs obligations vis-à-vis de la société émettrice des chèques après l'entrée en vigueur de l'euro. Ils indiquèrent aux utilisateurs que les montants versés devaient correspondre aux montants repris dans la table de conversion des francs belges en euros que les utilisateurs avaient reçue. Dans le courant du mois de mars 2002, la société émettrice des chèques fut finalement disposée à communiquer aux utilisateurs des renseignements supplémentaires sur la raison du reversement automatique, par exemple lorsque le montant viré ne correspondait pas au montant en euros repris dans la table de conversion.

B. L'Office national de Sécurité sociale (ONSS)

Un échange de correspondance eut lieu entre le Collège des médiateurs fédéraux et l'ONSS concernant l'application de la Charte de l'assuré social (loi du 11 avril 1995) à cette institution de sécurité sociale. En effet, le Collège avait clôturé un dossier en concluant à la violation de cette loi, l'ONSS n'ayant pas répondu à une de-

mande d'information dans les 45 jours calendrier. L'ONSS a par la suite contesté l'application de la Charte de l'assuré social à son institution. Les arguments du Collège des médiateurs fédéraux en faveur d'une application de ce texte légal à l'ONSS n'ayant pas convaincu ce dernier, le Collège a décidé de formuler dans le présent rapport annuel une recommandation générale visant à clarifier le texte de la Charte⁶⁷ quant à son application à différentes institutions de sécurité sociale.

4.1.3. Conclusions et recommandations

Le Collège des médiateurs fédéraux formule dans le présent rapport annuel une recommandation générale concernant l'application de la Charte de l'assuré social à certaines institutions de sécurité sociale⁶⁸.

⁶⁷ RG 02/05 ; CMF, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

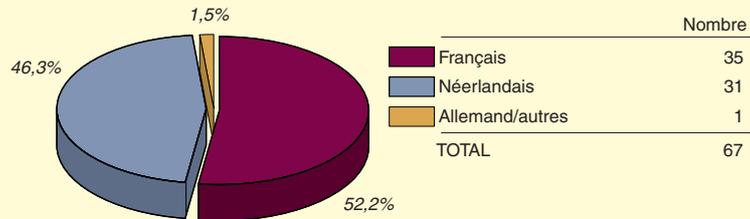
⁶⁸ RG 02/05 ; CMF, *Rapport annuel 2002*, pp. 119 et s.

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

Données chiffrées

Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un ministère	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	clôturés par manque d'information	sans appréciation	nombre d'évaluations
Ministre des télécommunications et des entreprises et participations publiques	1	1,5%							
Régie des bâtiments	6	9,0%		1	1				2
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	5	7,5%	1						1
Société nationale des chemins de fer belges (SNCB)	17	25,4%	3	3	2	1	2		11
La Poste	8	11,9%	1		1		1		3
Brussels international airport company (BIAC)	2	3,0%						1	1
Belgocontrol	1	1,5%							
La Loterie nationale	3	4,5%	2						2
Fonds de participation	6	9,0%	2					1	3
Autres	4	6,0%	1						1
<i>Réclamations de fonctionnaires</i>	14	20,9%							
TOTAL	67	100,0%	10	4	4	1	3	2	24

**Parastataux, entreprises publiques et instances
ne relevant pas directement d'un ministère**
Dossiers recevables par langue

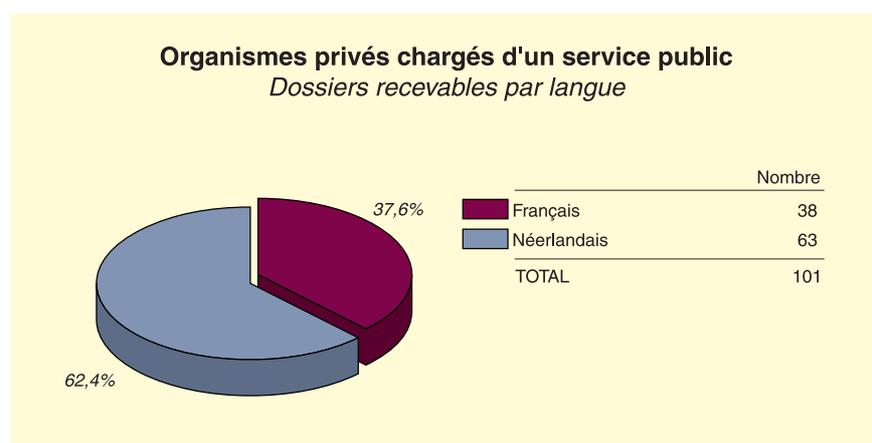


Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	1
Raisonnable	1
Sécurité juridique	1
Confiance légitime	2
Droit de la défense	1
Délai raisonnable	2
Gestion consciencieuse	5
Information active et passive	1
TOTAL	14

5. Organismes privés chargés d'un service public

Données chiffrées

Organismes privés chargés d'un service public	nombre de plaintes	% du total	bonne administration	bonne administration après intervention	mal-administration	consensus	responsabilité partagée	clôturés par manque d'information	nombre d'évaluations
Syndicats	10	9,9%	7	2	1				10
Chambre fédérale des notaires	1	1,0%							
Assureurs privés accidents du travail	2	2,0%	1					1	2
Caisses d'allocations familiales	22	21,8%	5	7			1	3	16
Mutualités	46	45,5%	16	4		5	1	7	33
Autres	20	19,8%			2			3	5
TOTAL	101	100,0%	29	13	3	5	2	14	66



Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	9
Raisonné	1
Délai raisonnable	3
Gestion consciencieuse	5
Information active et passive	1
TOTAL	19

Le Collège ne fut pas saisi durant l'exercice écoulé de plaintes marquantes relatives au fonctionnement des organismes privés. Les réclamations étaient en général de nature individuelle et ne permettent pas de tirer des conclusions générales.

6. Plaintes de fonctionnaires

6.1. Introduction / Contacts avec l'administration

Diverses plaintes de fonctionnaires sont regroupées et examinées par thème dans cette partie, en fonction de problématiques bien particulières dont plusieurs présentent un caractère récurrent.

6.2. Analyse thématique des principales problématiques, réclamations et demandes de médiation

A. Les fonctionnaires et leur rémunération

Le recours à la Charte de l'assuré social

Une plaignante, agent de l'ONEM, avait constaté des irrégularités dans le versement de sa rémunération. Après qu'elle eut contacté à plusieurs reprises son service du personnel, ce dernier lui indiqua qu'elle avait perçu indûment près de 3.000 euros d'allocations familiales suite à une erreur commise deux ans auparavant et qu'elle était à présent tenue de rembourser cette somme. Choquée d'avoir à subir les conséquences financières d'une erreur dont elle n'était pas responsable, l'intéressée s'adressa au Collège des médiateurs fédéraux. Ce dernier estima que l'ONEM, lorsqu'il paie des allocations familiales à ses propres agents, agit en tant qu'institution de sécurité sociale octroyant des prestations sociales. A ce titre, l'ONEM est dès lors tenu de respecter la Charte de l'assuré social en ce qu'elle prévoit l'absence de caractère rétroactif d'une décision rectificative défavorable à l'assuré social lorsque la décision prise initialement était entachée d'une erreur matérielle ou de droit due à l'institution concernée. L'ONEM accepta le raisonnement du Collège et renonça au recouvrement des allocations familiales perçues indûment par la plaignante. La solution apportée à ce problème illustre bien le champ d'application très large de la Charte de l'assuré social qui couvre également les problèmes de sécurité sociale entre l'Etat lui-même et ses fonctionnaires.

B. La situation des fonctionnaires malades

Assurance collective des soins de santé

Un plaignant, ancien agent du Ministère de la Justice, bénéficiait depuis plus de 25 ans de l'assurance collective des soins de santé (appelée couramment assurance hospitalisation) souscrite par son

administration auprès de la SMAP. Durant l'année 2000, vu l'accroissement du montant des primes et le caractère relativement peu élevé de l'intervention du service social dans le paiement de ces primes, il renonça à cette assurance et souscrivit, également auprès de la SMAP, une assurance médi-base, moins onéreuse mais à couverture plus restreinte. Il apprit peu après que le service social de son administration intervenait dorénavant à concurrence de 50% du montant de la prime payée. Il entreprit alors des démarches pour se réaffilier à l'assurance hospitalisation, ce qui lui fut refusé au motif qu'il s'agissait d'une nouvelle affiliation et que celle-ci n'était plus possible au-delà de l'âge de 65 ans. Estimant qu'il n'y avait pas véritablement eu interruption de son affiliation, le plaignant s'adressa au Collège des médiateurs fédéraux. Tout en admettant que, sur le plan strictement juridique, le plaignant ne remplissait plus les conditions d'affiliation requises, le Collège indiqua à l'administration que la logique voudrait que cette réaffiliation soit possible dans la mesure où le plaignant n'avait, d'une certaine façon, jamais réellement quitté ce régime d'assurance. En outre, la raison d'être de la limitation d'âge existante - éviter que des personnes qui n'ont jamais souscrit à cette assurance à un âge où cette dernière ne leur semblait pas indispensable y recourent uniquement à une époque de leur vie où la probabilité de devoir y faire appel un jour augmente fortement - n'était pas d'application en l'espèce (affiliation du plaignant pendant plus de 25 ans). Cette longue affiliation constituait pour le Collège un critère objectif permettant de justifier la proposition qu'il fit à l'administration de déroger en l'espèce à la limite d'âge existante. La SMAP avait au demeurant marqué son accord sur cette réaffiliation. L'administration maintint cependant sa décision de refus. Saisie ensuite par le Collège d'une recommandation officielle tendant à l'amener à entamer des démarches aux fins de modifier le contrat type existant dans un sens qui permettrait de résoudre des cas similaires à celui rencontré, l'administration indiqua, après avoir consulté les autres services publics fédéraux, qu'une affiliation au-delà de 65 ans n'était nulle part envisagée et qu'il ne lui appartenait dès lors pas de prendre l'initiative de modifier un contrat existant et non litigieux. Le Collège a conclu à une "mal-administration", estimant qu'en refusant en l'espèce la réaffiliation demandée, l'administration avait certes respecté la loi mais pas le principe du raisonnable.

C. La problématique du harcèlement moral (le *mobbing*)

Revenons brièvement sur cette problématique abordée dans notre rapport annuel précédent⁶⁹ pour rappeler l'entrée en vigueur durant l'exercice écoulé, soit le 1er juillet 2002, de la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail⁷⁰ et de ses dispositions d'exécution. Cette loi vise tant à prévenir la survenance de tels actes de violence qu'à protéger les travailleurs qui en seraient victimes. A cette fin, des conseillers en prévention et, le cas échéant, des personnes de confiance doivent être désignées dans les entreprises et les administrations pour notamment traiter les plaintes des travailleurs ou fonctionnaires en la matière. Pour cette raison, le médiateur fédéral invite depuis lors les fonctionnaires le saisissant de telles réclamations à s'adresser préalablement aux conseillers en prévention en fonction.

Avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, un agent d'un paras-tatal s'était adressé au Collège, indiquant avoir été victime de harcèlement moral. L'intéressé avait porté plainte pour de tels faits de harcèlement auprès de ses supérieurs puis du ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration. Il a ultérieurement saisi le médiateur fédéral de certaines modalités de l'enquête administrative en cours qui le conduisaient à souhaiter interrompre ses activités, d'une part, et à ne plus contribuer à l'enquête, d'autre part. Le médiateur fédéral a examiné le dossier constitué à ce stade par l'administration et s'est entretenu avec cette dernière, le plaignant et son médecin. Ces entretiens ont permis de renouer les contacts entre les parties et d'insuffler une nouvelle dynamique dans la procédure d'enquête initiée.

6.3. Conclusions et recommandations

Le Collège a adressé cette année une recommandation officielle⁷¹ au Ministère de la Justice dans le cadre de la problématique évoquée plus haut de l'assurance collective des soins de santé.

⁶⁹ CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 170-171.

⁷⁰ M.B., 22 juin 2002 ; une brochure d'information sur cette loi peut être obtenue gratuitement auprès du Ministère de l'Emploi et du Travail (actuellement Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale), notamment par téléphone (02/233.42.14) et par écrit (rue Belliard, 51 à 1040 Bruxelles). Elle est consultable sur le site internet : <http://www.meta.fgov.be>.

⁷¹ RO 02/07 ; CME, *Rapport annuel 2002*, p. 132.

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), même si le Pouvoir exécutif peut bien évidemment également en connaître. 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 – ou le gouvernement – 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 voire de bonne gouvernance ou pour laquelle il invoque l'équité. 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 - 2002

RG 02/01 : le statut des cohabitants en droit des étrangers.

La circulaire du 30 septembre 1997 fixe des conditions à l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour sur le territoire belge pour les partenaires non mariés. Ces conditions constituent des règles nouvelles par rapport à celles contenues dans la loi du 15 décembre 1980 et son arrêté d'exécution. A défaut d'être de simples lignes de conduite adressées par le ministre de l'Intérieur à l'Office des étrangers, ces règles confèrent à la circulaire précitée un caractère réglementaire. Ces considérations juridiques et un souci de cohérence législative en droit des étrangers recommandent de fixer dans la loi du 15 décembre 1980 ou son arrêté d'exécution le statut

des cohabitants tel qu'il est aujourd'hui réglementé dans la circulaire du 30 septembre 1997 (Voy. CME, *Rapport annuel 2002*, p. 68)⁷².

RG 02/02 : adoption d'une base légale en matière de légalisation et d'avocats de confiance.

Dans un souci de sécurité juridique et de transparence, le concept de « légalisation » - au sens d'une vérification formelle telle que visée à l'article 2 de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, ratifiée par la Belgique - doit rapidement être défini dans un texte de loi. La légalisation n'atteste que 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. Il convient également de définir légalement les compétences des consuls belges en la matière. Cette vérification formelle se différencie fondamentalement d'une vérification matérielle portant sur la reconnaissance d'une décision ou sur la validité d'un acte au regard du droit applicable. Il s'impose dès lors aussi de déterminer légalement le contenu d'une telle vérification matérielle à laquelle il est déjà procédé dans la pratique. Le mandat et les modalités de l'enquête menée par les avocats de confiance dans ce cadre dans les pays dits « à risque » devront être insérés dans cette loi. (Voy. CME, *Rapport annuel 2002*, p. 73).

RG 02/03 : le piège fiscal du chômage.

Les chômeurs complets indemnisés âgés de cinquante ans et plus sont dissuadés sur le plan fiscal de suivre une formation proposée par le VDAB. Ils risquent de perdre l'avantage de l'exonération de fait de l'impôt étant donné qu'ils bénéficient d'autres revenus en sus des allocations de chômage. En réponse à une question parlementaire, le ministre des Finances répondit que toute initiative législative était la bienvenue. Une solution serait de considérer ces indemnités comme des allocations de chômage. L'article 146, 3°, CIR92 devrait dans ce cas être adapté. Cette solution pourrait également représenter une simplification administrative des fiches fiscales. (Voy. CME, *Rapport annuel 2002*, p. 81).

⁷² En ce qui concerne la problématique des critères secrets utilisés par l'Office des étrangers en matière de relation durable, voy. CME, *Rapport annuel 1999*, p. 92 ; CME, *Rapport annuel 1999/1*, pp. 40-41 ; CME, *Rapport annuel 2000*, p. 75 ; CME, *Rapport annuel 2001*, p. 64.

RG 02/04 : saisies limitées sur compte bancaire.

L'administration fiscale confirma au Collège qu'il n'existe aucune instruction prévoyant, en cas de saisie des avoirs bancaires du contribuable, la préservation d'un montant minimum nécessaire pour rencontrer les besoins vitaux. La motivation donnée était qu'il n'existe en effet à ce jour aucune disposition légale sur base de laquelle une quotité des avoirs bancaires faisant l'objet de la saisie serait préservée. Cette deuxième recommandation générale insiste sur le besoin d'une protection légale de l'argent placé sur un compte bancaire aux fins de prendre en considération les limites que le Code judiciaire impose en cas de saisies et transferts sur salaires ou autres revenus. (Voy. CMF, *Rapport annuel 2002*, pp. 81-82).

RG 02/05 : l'application de la Charte de l'assuré social à certaines institutions de sécurité sociale.

La Charte de l'assuré social vise notamment les règles relatives à la perception et au recouvrement des cotisations. Son article 2, 2°, a) prévoit qu'elle s'applique aux ministères, aux institutions publiques de sécurité sociale ainsi qu'à tout organisme, autorité ou toute personne morale de droit public *qui accorde des prestations de sécurité sociale*. Certains en déduisent que cela ne concerne que la perception des recettes dans la mesure où celle-ci est opérée par un organisme chargé de l'attribution de prestations. Cette interprétation résulte d'une lecture restrictive de l'article 2, 2°, a) et exclurait dès lors, entre autres, les cotisations perçues par l'ONSS, l'INASTI (en tant qu'il perçoit des cotisations) et l'ONSSAPL. S'il est vrai que la Charte exclut expressément de son champ d'application les relations avec les employeurs, cette lecture, en ce qui concerne les relations des institutions de sécurité sociale avec les assurés sociaux (lesquels adresseraient par exemple une demande d'information), ne semble conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de ce texte. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors au Parlement de préciser la portée de l'article 2, 2°, a) de la Charte de l'assuré social. Dans la même optique, la Charte de l'assuré social pourrait être rendue applicable à certaines institutions qui sont actuellement exclues de son champ d'application, tel le Fonds de Fermeture des Entreprises ou la Banque-Carrefour de sécurité sociale (voy. CMF, *Rapport annuel 2002*, pp. 108-109).

1.2. *Suivi réservé durant l'exercice écoulé aux recommandations générales 2001, 2000, 1999, 1998 et 1997*

RG 01/01 : une meilleure transparence et une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution.

Cette recommandation générale garde toute son actualité et est complétée par la recommandation générale 02/01, visant à insérer le statut des cohabitants dans la loi du 15 décembre 1980 et son arrêté d'exécution.

RG 01/02 : l'extension du champ d'application de l'article 143, 2° du CIR 92.

En 2001, le Collège des médiateurs fédéraux formula une recommandation générale afin d'étendre les dispositions de l'article 143, 2°, CIR92, à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) octroyée aux personnes handicapées pour que celle-ci ne soit pas prise en compte lors de l'établissement du montant net de leurs moyens d'existence (cf. CMF, *Rapport annuel 2001*, pp. 92-93, 116 et 176). A une question orale posée par Monsieur Olivier Chastel (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question orale n° 6866 du 16 avril 2002), le ministre des Finances répondit que l'acceptation de cette recommandation générale risquerait d'entraîner des discriminations entre les personnes handicapées et les personnes âgées bénéficiant de la garantie de revenus aux personnes âgées. Il accepterait toutefois d'octroyer l'exemption d'impôt sur le revenu garanti aux personnes âgées. Cette recommandation générale fut discutée en Commission des Pétitions le 21 juin 2002 et transmise au ministre des Finances, à la Commission des Finances et du Budget ainsi qu'à la Commission des Affaires sociales.

RG 01/03 : la neutralisation de l'effet pervers de certains cumuls d'allocations sociales voire l'instauration d'une progressivité dans les cumuls d'allocations sociales.

Le Collège formula une recommandation générale relative aux conséquences néfastes de légères augmentations dans un régime d'allocations qui entraînent la perte d'allocations dans un autre régime. Le ministre des Affaires sociales et des Pensions indiqua qu'il était depuis un certain temps déjà à la recherche d'une solution pour cette problématique, mais qu'aucune alternative valable au plafond des revenus n'avait pu être trouvée, ni d'un point de vue technique, ni d'un point de vue conceptuel. Le ministre estima cependant qu'une augmentation limitée du plafond des revenus en 2002 (et une autre en 2003) permettrait de résoudre le problème de

façon immédiate sans pour autant devoir fondamentalement modifier la réglementation (RG 01/03 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, p. 176). La Commission des Pétitions indiqua au Collège que la Commission des Affaires sociales, à laquelle la recommandation avait été transmise, n'avait pas encore examiné la problématique en 2002. Clôture de la recommandation sur base des renseignements communiqués par le ministre des Affaires sociales et des Pensions.

RG 00/01 : la déclaration de mariage.

Cette recommandation générale est restée en l'état.

RG 00/02 : la procédure de changement de nom et de prénoms.

Cette recommandation générale est restée en l'état.

RG 00/03 : une formation axée sur la communication et l'accueil pour l'ensemble des agents de l'administration fiscale.

Englobant la RG 99/10, cette recommandation insiste sur la nécessité d'une formation des fonctionnaires des administrations fiscales axée sur la communication et l'accueil des contribuables. En 2002, cette recommandation est encore restée en l'état.

RG 00/04 : le paiement de la taxe de circulation par domiciliation bancaire.

Le Collège des médiateurs fédéraux insista en 2000 sur la nécessité de pouvoir payer la taxe de circulation par domiciliation bancaire. La Chambre des représentants ne donna aucune suite à cette recommandation générale. A la fin de l'année 2002, l'Administration du Recouvrement du Ministère des Finances communiqua au Collège qu'un groupe de travail sera créé en mai 2003 afin d'étudier cette proposition de mode de paiement alternatif.

RG 00/05 : 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.

La commissaire du gouvernement pour la sécurité sociale a annoncé qu'au 1^{er} juillet 2003, les plafonds des revenus du conjoint ou du cohabitant seraient augmentés également pour les catégories I et II (pour les catégories III et IV, cette augmentation avait eu lieu en 2001), ce qui offre une solution partielle, un nombre moins important de personnes handicapées étant susceptibles de perdre leurs allocations du fait du mariage ou de la mise en ménage et ainsi de se retrouver sans ressources en cas de séparation. Cependant, pour les personnes handicapées ne pouvant bénéficier de cette nouvelle mesure, la recommandation générale est restée en l'état. Le Collège des médiateurs fédéraux a cependant été informé que la commissaire du gouvernement pour la sécurité sociale projetait de supprimer la condition de séparation d'un an dans le ca-

dre de la réforme de la réglementation actuellement en cours. Début 2003, les projets d'arrêtés royaux étaient soumis pour avis au Conseil d'Etat.

RG 99/01 : le renforcement des moyens du Collège des médiateurs fédéraux comme instrument de promotion et de protection des droits de l'homme.

Le séminaire « *Les ombudsmans contre la discrimination* » co-organisé en septembre 2001, à l'occasion de la présidence belge de l'Union, par le Collège des médiateurs fédéraux et les médiateurs européen, wallon et flamand, fut l'occasion pour les médiateurs nationaux et régionaux des quinze pays de l'Union de rappeler, en écho à la recommandation 85/13 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le rôle fondamental joué par l'ombudsman en matière de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En terme législatif, cette recommandation générale est cependant restée en l'état.

RG 99/02 : la constitution d'une commission *ad hoc* destinée à suivre l'exécution de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs.

La Commission des Pétitions a auditionné les médiateurs fédéraux en mai 2001 sur cette recommandation générale afin de parfaire son information concernant cette problématique. Suite au constat de *mal-administration* pour manque de motivation posé par le Collège dans de nombreux dossiers traités par la Commission des dispenses de cotisations sociales, l'Administration du Statut social des Indépendants du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (cette administration dépend aujourd'hui du Service public fédéral Sécurité sociale) a présenté début 2001 à son ministre de tutelle des propositions visant à adapter les formules types de décisions de cette commission dans le sens d'une motivation adéquate. Le ministre chargé des Classes moyennes a approuvé ces propositions. L'administration compétente a récemment informé le Collège que des moyens budgétaires internes avaient pu être dégagés et que des tests étaient dès lors en cours en vue d'une mise en oeuvre effective de ces propositions dans l'année 2003.

Compte tenu du caractère transversal de cette recommandation générale, laquelle concerne en effet l'ensemble des administrations fédérales, le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration constitue sans doute l'autorité la plus appropriée pour la mettre en oeuvre au niveau de toute l'administration fédérale. (Voy. CMF, *Rapport annuel 2001*, pp. 141-142 ; CMF, *Rapport annuel 2002*, p. 96 ; CMF, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, pp. 33 et 64).

RG 99/03 : le contrôle externe des actes administratifs et du fonctionnement des juridictions administratives.

Cette recommandation générale est restée en l'état. Si depuis août 2000, suite à la création du Conseil Supérieur de la Justice, un contrôle externe existe sur les actes administratifs et le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, il n'en va toujours pas de même pour les actes administratifs et le fonctionnement des juridictions administratives.

RG 99/04 : l'évaluation des besoins de certaines administrations en terme de personnel.

La Commission des Pétitions a auditionné les médiateurs fédéraux en mai 2001 sur cette recommandation générale afin de parfaire son information concernant cette problématique. Pour le reste, elle est restée en l'état. Plus que jamais d'actualité dans différents secteurs de l'administration fédérale (nombreux bureaux de Recettes fiscales, ONSS, Administration de l'Intégration sociale, etc.), cette recommandation générale appelle à se pencher, par voie d'analyse des besoins, sur la demande de certaines administrations de se voir accorder du personnel supplémentaire. Suite à la réforme Copernic, les services publics fédéraux ont dorénavant des pouvoirs accrus en ce qui concerne la gestion de leur personnel. Il est actuellement prématuré de tirer des conclusions quant à la façon dont les besoins en personnel seront rencontrés au sein de ces services publics. Rappelons cependant que les besoins connus portent non seulement sur l'octroi de personnel supplémentaire mais également sur l'apport de matériel, de programmes informatiques ainsi que d'outils de gestion mieux adaptés. (Voy. CMF, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 33).

RG 99/05 : l'adoption de mesures pour mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information.

La Commission des Pétitions a auditionné les médiateurs fédéraux en mai 2001 sur cette recommandation générale afin de parfaire son information concernant cette problématique. Pour le reste, elle est restée en l'état. Compte tenu du caractère transversal de cette recommandation générale qui concerne l'ensemble de l'administration fédérale, le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration constitue sans doute l'autorité la plus appropriée à la mettre en œuvre. A cet égard, elle gagnerait à être reprise dans le plan Copernic de réforme de l'administration fédérale. (Voy. CMF, *Rapport annuel 2001*, pp. 61-62 ; CMF, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 33).

RG 99/06 : 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 par elle-même.

La Commission des Pétitions a auditionné les médiateurs fédéraux en mai 2001 sur cette recommandation générale afin de parfaire son information concernant cette problématique. Reprise à l'époque dans le plan de la commissaire à la simplification administrative, elle est restée en l'état. A noter qu'en matière sociale, la Banque Carrefour joue déjà un rôle similaire à cet égard et que la Banque-Carrefour des Entreprises créée par la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions (M.B., 5 février 2003) est appelée à en faire de même dans le domaine économique. Dans le sens de cette recommandation, une proposition de loi prévoit par ailleurs que l'administration ne demande communication de données au citoyen qu'à la condition qu'aucune autre administration ne dispose déjà de ces données (Proposition de loi *visant à améliorer la relation du citoyen et de l'administration* (Cornil et Nagy), art. 12, *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2001-2002, 6 juin 2002, 2-1194/001).

Compte tenu du caractère transversal de cette recommandation générale, laquelle concerne en effet l'ensemble des administrations fédérales, le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration constitue sans doute l'autorité la plus appropriée pour la mettre en œuvre. (Voy. CMF, *Rapport annuel 2001*, pp. 48 et 180 ; CMF, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 33).

RG 99/07 : l'adoption internationale.

Le projet de loi réformant l'adoption a été adopté par la Chambre des représentants le 16 janvier 2003 (*Doc. Parl.*, session ordinaire 2002-2003, n° 1366/014) et transmis au Sénat qui l'a évoqué et envoyé en Commission de la Justice.

RG 99/08 : problèmes survenant à l'occasion de l'évaluation d'un bien immobilier par l'administration fiscale.

Cette recommandation générale n'a pas connu d'évolution notable en 2002.

RG 99/09 : l'extension des possibilités de dégrèvement par rôle.

Cette recommandation générale est toujours d'actualité, sans que des initiatives légales aient toutefois été prises en ce sens. L'absence d'extension des possibilités pour les fonctionnaires de l'administration fiscale de recourir à la procédure de dégrèvement par rôle afin de résoudre les litiges fiscaux les plus simples reste source de plaintes auprès du Collège des médiateurs fédéraux.

RG 99/11 : le blocage récurrent des dossiers d'enseignant à la pension.

En avril 2001, la Commission des Pétitions a repris cette recommandation générale et a considéré que l'attention du ministre compétent devrait être attirée sur cette problématique (*Doc. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 1186/001, p. 17 et n° 1420/001, p. 13*). Lors de la discussion du Rapport annuel 2001, la Commission des Pétitions a rappelé les propositions afin d'améliorer le suivi des recommandations générales des médiateurs fédéraux (*Doc. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, n° 1879/001, p. 10*). Cette recommandation générale est cependant restée en l'état. Depuis juin 1999, le Collège des médiateurs fédéraux ne connaît plus des plaintes en matière de pensions légales.

RG 99/12 : la valorisation du service militaire pour le calcul de la pension dans la carrière coloniale ou d'outre-mer.

En avril 2001, la Commission des Pétitions a repris cette recommandation générale et a décidé de la transmettre à la Commission des Affaires sociales (*Doc. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 1186/001, p. 17 et n° 1420/001, p. 13*). Cette recommandation générale est cependant restée en l'état. Depuis juin 1999, le Collège des médiateurs fédéraux ne connaît plus des plaintes en matière de pensions légales.

RG 99/13 : le manque de transparence de l'Ordre des médecins.

En avril 2001, la Commission des Pétitions a repris cette recommandation générale et a décidé de la transmettre à la Commission de la Santé publique (*Doc. Parl., Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 186/001, p. 17 ; session ordinaire 1999-2000, n° 0570/001, p. 36*). Cette recommandation générale n'a pas encore été discutée par la Commission de la Santé publique.

RG 99/15 : la protection légale du terme « ombudsman ».

Cette problématique a été examinée lors du colloque organisé sur *La Médiation publique* par la Présidence de la Chambre et la Commission des Pétitions le 15 janvier 2001. Elle est à rapprocher de la recommandation générale 97/3, la protection légale du terme « ombudsman » étant en effet étroitement liée à l'articulation entre les médiations de première et de seconde ligne. Elle est également liée à la problématique de la confusion entre les termes *médiateur et ombudsman*, utilisés indistinctement dans les versions française et néerlandaise de la loi du 22 mars 1995. Le lecteur est renvoyé aux actes du colloque précité pour de plus amples informations à cet égard.

RG 99/17 : la discrimination existant entre régimes de pension en matière de renonciation à la récupération de l'indu.

En avril 2001, la Commission des Pétitions a repris cette recommandation générale (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, n° 1186/001, p. 17 et n° 1420/001, p. 13). Parallèlement, cette recommandation générale a fait l'objet d'une proposition de loi (*Proposition de loi modifiant l'article 59 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977* (Chastel et Bacquelaïne), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 23 août 2001, n° 1397/001), qui n'a pas encore été discutée au sein de la commission permanente compétente. Lors de la discussion du Rapport annuel 2001, la Commission des Pétitions a rappelé les propositions afin d'améliorer le suivi des recommandations générales des médiateurs fédéraux (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, n° 1879/001, p. 10).

RG 98/01 : l'utilisation de critères secrets par l'administration fiscale ou, dans le cadre de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, par l'Office des étrangers, contraire au principe de la transparence administrative et aux principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

La problématique du recours à des critères secrets par l'Office des étrangers a fait l'objet en 2001 d'une nouvelle recommandation générale distincte (RG 01/01 - *Voy. supra*).

RG 98/02 : 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.

La Commission des Pétitions a auditionné les médiateurs fédéraux en mai 2001 sur cette recommandation générale afin de parfaire son information au sujet de cette problématique. Parallèlement, cette recommandation a fait l'objet d'une proposition de loi (*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, Boutecka, Bultinck, De Man et Goyvaerts), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1999-2000, 26 avril 2000, 0598/001). Dans le sens de cette recommandation, une autre proposition de loi prévoit en outre que le citoyen reçoit la preuve de la remise de son document à l'administration dans des conditions à déterminer par le Roi (*Proposition de loi visant à améliorer la relation du citoyen et de l'administration* (Cornil et Nagy), art. 16, *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2001-2002, 6 juin 2002, 2-1194/001).

Compte tenu du caractère transversal de cette recommandation générale, laquelle concerne en effet l'ensemble des administrations fédérales, le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration constitue sans doute l'autorité la plus appropriée pour la mettre en œuvre. (Voy. CME, *Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, pp. 32-33).

RG 97/02 : la reconnaissance du Collège des médiateurs fédéraux dans la Constitution.

Ouvert à révision, l'article 28 de la constitution permet la reconnaissance constitutionnelle du droit des citoyens de faire appel à un ombudsman parlementaire, tout comme la reconnaissance de l'octroi d'une base constitutionnelle au Collège des médiateurs fédéraux comme institution garantissant ce droit. Deux propositions de modification dudit article ont été déposées dans ce sens durant l'exercice 2001, l'une à la Chambre (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 8 mai 2001, 50 1244/001 - Chastel et Decroly) et l'autre au Sénat (*Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2000-2001, 29 novembre 2001, 2-972/001 - Dallemagne et Thissen), mais n'ont pas encore été examinées par les commissions permanentes compétentes.

RG 97/03 : l'instauration du Collège des médiateurs fédéraux comme instance de médiation de seconde ligne, complémentaire aux organes de première ligne (comme les services sectoriels de médiation ou les services de plaintes).

Cette problématique a été examinée lors du colloque organisé sur *La Médiation publique* par la Présidence de la Chambre et la Commission des Pétitions le 15 janvier 2001. Dans le sens de cette recommandation, une proposition de loi prévoit d'établir les médiateurs fédéraux en instance de médiation de seconde ligne (Proposition de loi *instaurant un droit de réclamation en ce qui concerne le fonctionnement des autorités fédérales et modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux* (Van Riet, De Schamphelaere, Cornil, Malmendier, Pehlivan, Nagy et Lozie), *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2002-2003, 4 décembre 2002, 2-1374/001). Cette proposition a été envoyée en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat. Par ailleurs, le phénomène de la médiation en tant que telle a fait l'objet d'une journée d'étude « *Dix années de médiation en Belgique* », tenue le 4 décembre 2002 dans la Maison des parlementaires.

RG 97/04 : la suspension des délais de recours juridiques durant la saisine du Collège.

La Commission des Pétitions a procédé à de nombreuses auditions (Ministère de la Justice et de l'Intérieur, Conseil d'Etat, professeurs

d'universités, avocats) dans le cadre de cette recommandation générale. Parallèlement, une proposition de loi dans ce sens a été déposée (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session 1999-2000, 50 0853/001 - Chastel) : cette proposition est toujours pendante au sein de la commission permanente compétente.

RG 97/05 : la possibilité, pour le Collège des médiateurs fédéraux, de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

La Commission des Pétitions a procédé à différentes auditions (Ministère de la Justice et de l'Intérieur) dans le cadre de cette recommandation générale. Confronté de plus en plus souvent à des interprétations de la loi faites par certaines administrations en violation, selon lui, des articles 10 et 11 de la Constitution, le Collège voit dans le mécanisme de question préjudicielle un outil précieux dans le cadre de la médiation institutionnelle, comme c'est d'ailleurs le cas depuis longtemps dans d'autres pays de l'Union européenne. (*Voy. CMF, Rapport annuel 2001*, p. 43).

RG 97/11 : 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 demeurant impayé.

Transmise par la Commission des Pétitions à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, cette recommandation générale est restée en l'état. Compte tenu du caractère transversal de cette recommandation générale, laquelle concerne en effet l'ensemble des administrations fédérales, le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration constitue sans doute l'autorité la plus appropriée pour la mettre en œuvre. (*Voy. CMF, Rapport annuel 2001*, pp. 48 et 185 ; *CMF, Bilan et Jurisprudence 1997-2002*, p. 32).

RG 97/12 : l'explication du principe de recours par l'ombudsman parlementaire à l'équité dans la loi du 22 mars 1995.

Prévu dans les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 1995 créant le Collège des médiateurs fédéraux, le recours à l'équité par l'ombudsman parlementaire gagnerait à être inscrit explicitement dans la loi, comme c'est le cas dans la loi française ou, au niveau régional, dans le décret wallon. Une proposition de loi a été déposée dans ce sens (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session 1999-2000, 50 0889 - Chastel et Maingain) pour laquelle le président de la Chambre a demandé l'avis du Conseil d'Etat. Suite à un avis négatif, le commissaire du gouvernement adjoint au ministre des Finances a décidé de mettre en place un groupe de travail réunissant des magistrats, des professeurs de droit, les auteurs de la proposition de loi et les médiateurs fédéraux, afin d'étudier les conditions juridiques à l'introduction du recours à l'équité par

l'ombudsman parlementaire dans le droit positif belge. Ce groupe de travail a entamé ses travaux lors du deuxième semestre 2002.

RG 97/13 : les longs délais de traitement des dossiers du Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises.

La nouvelle loi du 26 juin 2002 *relative aux fermetures d'entreprises* (M.B., 9 août 2002) impose des délais maximums pour le traitement d'un dossier d'entreprise et pour le paiement des indemnités. Clôture de la recommandation générale suite à l'absence de nouvelles plaintes marquantes récemment introduites auprès du Collège.

RG 97/16 : la résorption de l'arriéré des dossiers traités par le Service des victimes de la guerre.

Le problème fut en partie résolu par la loi du 18 mai 1998 *modifiant la législation relative aux pensions et aux rentes de guerre* et par l'arrêté ministériel du 19 octobre 1998. Le problème de l'arriéré dans le traitement des dossiers se pose à nouveau de manière aiguë avec la réouverture des délais prescrite par la loi du 26 janvier 1999. La loi du 10 juin 2001 *modifiant la procédure d'octroi des statuts de reconnaissance nationale* n'a qu'insuffisamment répondu au souci de résorption de l'arriéré (Voy. CME, *Rapport annuel 2002*, p. 91).

2. Recommandations officielles⁷³

Les recommandations officielles - 2002 ⁷⁴

- RO 02/01 Finances, *Rapport annuel 2002*, p. 83
- RO 02/02 Finances, *Rapport annuel 2002*, p. 83
- RO 02/03 Finances, *Rapport annuel 2002*, pp. 83-84
- RO 02/04 Affaires sociales, *Rapport annuel 2002*, p. 92
- RO 02/05 ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, *Rapport annuel 2002*, p. 96
- RO 02/06 ministre de la Mobilité et des Transports, *Rapport annuel 2002*, p. 104
- RO 02/07 Justice, *Rapport annuel 2002*, p. 116

⁷³ Les recommandations officielles sont adressées par le Collège 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.

⁷⁴ Pour les recommandations officielles 1997 à 2001, voy. CME, *Rapport annuel 2001*, pp. 187-188.

Annexes



Annexe I - Questions parlementaires, avant-projets, projets et propositions de loi et propositions de règlement

Nous ne mentionnons au point A que les questions parlementaires (écrites et orales) posées ou publiées en 2002 et se référant explicitement au Collège des médiateurs fédéraux ou à ses rapports annuels, de très nombreuses autres questions ayant été posées durant l'exercice écoulé sur les matières abordées dans les rapports du Collège mais sans que l'on puisse en déduire un lien avec ceux-ci. Quant au point B, seuls les avant-projets, projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale du Collège y sont repris.

Les questions et textes cités ci-après sont ceux qui ont pu être trouvés sur les sites Internet de la Chambre des représentants (*Parolis*) et du Sénat auxquels la publication « Informations parlementaires » a fait écho. Par souci d'exhaustivité, nous invitons toutefois les parlementaires à communiquer systématiquement au Collège leurs questions et propositions en liaison avec ses rapports annuels.

Les questions parlementaires sont mentionnées suivant l'ordre de présentation des départements concernés utilisé 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.

A. Questions parlementaires évoquant le Collège des médiateurs fédéraux ou ses rapports annuels

Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration

Q.R., Sénat, session ordinaire 2001-2002, question n° 1795 du 27 décembre 2001 (Nyssens) - «*Selor - Examens linguistiques*», Bull. 2-49 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.2.3.

Q.R., Sénat, session ordinaire 2001-2002, question n° 1796 du 27 décembre 2001 (Nyssens) - «*Selor - Respect de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration*», Bull. 2-49 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.2.3.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 153 du 16 juillet 2002 (Frédéric) - «*Membres du personnel*

des administrations de l'Etat - Congés et absences - Arrêté royal du 19 novembre 1998», 50 132, 6 août 2002, p. 16614 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.6.2.

Ministre de la Justice

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2002-2003, question n° 705 du 5 septembre 2002 (Erdman) - «*Service des Changements de noms et prénoms - Organisation*», 50 140, 15 octobre 2002, pp. 17661-17663 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.3.3.

Ministre de l'Intérieur

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 9416 du 10 janvier 2002 (De Meyer) - «*La demande en remboursement de dédommagements alloués à des agriculteurs de Kruibeke après les inondations de 1998*», 50 Plen. 197, p. 10.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 6852 du 27 mars 2002 (Vandeurzen) - «*Le nombre croissant de demandes de regroupement familial*», 50 Com. 712, p. 26 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.4.2.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 6867 du 24 avril 2002 (Chastel) - «*La recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux visant à une meilleure transparence et à une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution*», 50 Com. 730, p. 1 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.4.2.

Q.R., Sénat, session ordinaire 2001-2002, question n° 2109 du 22 mai 2002 (Dalleman) - «*Office des étrangers - Accessibilité*», Bull. 2-56 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.4.2.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 7614 du 25 juin 2002 (Grauwels) - «*L'accessibilité de l'Office des étrangers*», 50 Com. 799, p. 8 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.4.2.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 7927 du 25 septembre 2002 (Brepoels) - «*La publicité de l'administration*», 50 Com. 829, p. 28.

Ministre des Affaires étrangères

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2002-2003, question n° 5633 du 19 février 2002 (Leterme) - «*Les dysfonctionnements à l'ambassade à Lagos (Nigéria)*», 50 Com. 661, p. 1 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.5.3.

Ministre des Finances

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2002-2003, question n° 198 du 10 janvier 2000 (Pieters) - «*Impôts sur les revenus - Arrêt de la Cour d'arbitrage - Accident de travail ou maladie professionnelle - Indemnités - Imposition*», 50 148, 9 décembre 2002, pp. 18758-18761 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.7.2.

Q.R., Sénat, session ordinaire 2001-2002, question n° 1948 du 7 mars 2002 (Barbeaux) - «*TVA - Régime de faveur prévu au profit de certaines catégories de personnes invalides ou handicapées*», Bull. 2-52 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.7.2.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 6866 du 16 avril 2002 (Chastel) - «*La recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux visant à l'extension du champ d'application de l'article 143, 2° du CIR92*», 50 Com. 714, p. 11 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.7.2.

Compte-rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 7782 du 16 juillet 2002 (De Meyer) - «*L'absence de toute réaction à la requête d'un citoyen concernant l'imposition des revenus provenant d'un accident de travail*», 50 Com. 820, p. 4 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.7.2.

Ministre des Affaires sociales et des Pensions

Compte-rendu analytique, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, question n° 6865 du 24 avril 2002 (Chastel) - «*La recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux visant à la neutralisation de l'effet pervers de certains cumuls d'allocations sociales et à l'instauration d'une progressivité dans les cumuls d'allocations sociales*», 50 Com. 728, p. 10 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.9.3.

Ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2002-2003, question n° 101 du 27 août 2002 (Bourgeois) - «*Indépendants - Cotisations dans le cadre du statut social - Dérogation au revenu de référence*

à la suite d'une erreur», 50 139, 8 octobre 2002, pp. 17612-17614 ; CMF, *Rapport annuel 2001*, II.3.10.3.

B. Avant-projets, projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale du Collège des médiateurs fédéraux

Proposition de *révision de l'article 28 de la Constitution concernant le droit de pétition et le Collège des médiateurs fédéraux* (Lefevre et Paque), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, 4 février 2002, 50 1623/001.

Proposition de loi *visant à modifier la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux* (Bacquelaine et Chastel), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, 27 mai 2002, 50 1831/001.

Proposition de loi *visant à améliorer la relation du citoyen et de l'administration* (Cornil et Nagy), *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2001-2002, 6 juin 2002, 2-1194/1.

Proposition de loi *instaurant un droit de réclamation en ce qui concerne le fonctionnement des autorités fédérales et modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux* (Van Riet, De Schampelaere, Cornil, Malmendier, Pehlivan, Nagy et Lozie), *Doc. Parl.*, Sénat, session ordinaire 2002-2003, 4 décembre 2002, 2-1374/1.

C. Proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants concernant ses relations avec le Collège des médiateurs fédéraux

Proposition de *modification des articles 17 et 18 du Règlement - euro-promoteurs et ombudspromoteurs – examen trimestriel des pétitions au sein des commissions permanentes* (proposition technique rédigée par les services de la Chambre à la demande du président), proposition jointe à la proposition de *modification du Règlement de la Chambre des représentants en vue de susciter une action législative plus dynamique à partir des rapports de la Commission des Pétitions sur les recommandations du Collège des médiateurs fédéraux et sur les pétitions qu'elle a examinées* (Decroly, De Meyer, Lefevre et Chastel), *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2000-2001, 10 septembre 2001, 1406/001 (voy. aussi : amendement n° 1 de Chastel, *Doc. Parl.* Chambre des représentants, session ordinaire 2001-2002, 25 avril 2002, 1406/2).

Annexe II - Index des parlementaires cités

- BACQUELAINE Daniël : p. 128, 138
- BARBEAUX Michel : p. 137
- BOURGEOIS Geert : p. 137
- BOUTECA Roger : p. 128
- BREPOELS Frieda : p. 136
- BULTINCK Koen : p. 128
- CHASTEL Olivier : p. 122, 128, 129, 130, 136, 137, 138
- CORNIL Jean : p. 126, 128, 129, 138
- DALLEMAGNE Georges : p. 129, 136
- DE MAN Filip : p. 128
- DE MEYER Magda : p. 136, 137, 138
- DE SCHAMPELAERE Mia : p. 138
- DECROLY Vincent : p. 129, 138
- ERDMAN Fred : p. 136
- FREDERIC André : p. 135
- GOYVAERTS Hagen : p. 128
- GRAUWELS Kristien : p. 136
- LANO Pierre : p. 29
- LEFEVRE Jacques : p. 138
- LETERME Yves : p. 137
- LOZIE Frans : p. 129, 138
- MAINGAIN Olivier : p. 130
- MALMENDIER Jean-Pierre : p. 129, 138
- NAGY Marie : p. 126, 128, 129, 138
- NYSENS Clotilde : p. 135
- PAQUE Luc : p. 138
- PEHLIVAN Fatma : p. 129, 138
- PIETERS Trees : p. 137
- THISSEN René : p. 129
- VAN DEN BROECK Jaak : p. 128
- VAN RIET Iris : p. 128, 138
- VANDEURZEN Jo : p. 136

Annexe III - Relevé des mentions de certaines institutions

- Chambre des représentants : p. 3, 20, 28, 29, 41, 59, 82, 83, 119, 122, 127, 128, 130, 135, 136, 137, 138
- Conseil d'Etat : p. 12, 20, 22, 23, 34, 68, 90, 124, 129, 130
- Conseil supérieur de la Justice : p. 41, 125
- Cour d'arbitrage : p. 23, 89, 130, 137
- Cour de Cassation : p. 89
- Cours des comptes : p. 12
- Sénat : p. 73, 119, 126, 128, 129, 135, 136, 137, 138

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	7
1. L'indépendance de l'ombudsman	9
2. La plus-value de l'ombudsman dans l'Etat de droit : le principe d'équité	16
3. Contacts internationaux	25
4. Gestion logistique	27
II. ANALYSE DES DOSSIERS	31
1. Introduction	33
2. Statistiques générales	34
3. Les douze ministères fédéraux	49
3.1. Chancellerie du Premier Ministre	49
3.2. Ministère de la Fonction publique	52
3.3. Ministère de la Justice	55
3.4. Ministère de l'Intérieur	60
3.5. Ministère des Affaires étrangères	70
3.6. Ministère de la Défense	74
3.7. Ministère des Finances	77
3.8. Ministère de l'Emploi et du Travail	85
3.9. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement	87
3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture	93
3.11. Ministère des Affaires économiques	97
3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure	100
4. Parastataux	105
4.1. Parastataux sociaux	105

4.2. Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un ministère	110
5. Organismes privés chargés d'un service public	112
6. Plaintes de fonctionnaires	114
III. RECOMMANDATIONS	117
1. Recommandations générales	119
1.1. Les recommandations générales - 2002	119
1.2. Suivi réservé durant l'exercice écoulé aux recommandations générales 2001, 2000, 1999, 1998 et 1997	122
2. Recommandations officielles	132
ANNEXES	133
Annexe I - Questions parlementaires, avant-projets, projets et propositions de loi et propositions de règlement	135
Annexe II - Index des parlementaires cités	139
Annexe III - Relevé des mentions de certaines institutions	140

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.