



le Médiateur fédéral
rapport annuel '06



Editeurs resp. : Catherine De Bruecker & Guido Schuermans
Rue Ducale 43
1000 Bruxelles
email@mediateurfederal.be
www.mediateurfederal.be

2007 La reproduction de tout ou partie du présent rapport est encouragée avec mention de la source.

Réalisation : Vanden Broele Grafische Groep

Monsieur le Président de la Chambre des représentants,
Monsieur le Président de la commission des Pétitions,
Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément à l'article 15 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, nous avons l'honneur de vous transmettre le rapport du Médiateur fédéral couvrant l'année 2006.

Vous avez immédiatement pu constater que nous avons opté cette année pour une nouvelle présentation de notre rapport annuel. Forme et style se veulent plus aérés tandis que, sur le fond, nous imprimons de nouveaux accents.

Cette nouvelle approche exprime notre volonté de rendre ce rapport plus agréable à lire et accessible à un plus large public. Naturellement, nous faisons rapport en première instance à la Chambre des représentants, mais la loi prévoit également que le rapport du Médiateur fédéral est rendu public. Cela impose de concilier différentes exigences de qualité. Sérieux et fiabilité doivent aller de pair avec accessibilité et lisibilité, ce qui n'est pas toujours aisé. Nous osons néanmoins croire que cette nouvelle présentation va dans la bonne direction. L'expérience nous l'apprendra et il est évident qu'au cours des prochains exercices nous apporterons les corrections qui s'avèreraient nécessaires.

Si la présentation est nouvelle, la structure du rapport reste néanmoins relativement classique. Dans l'introduction, nous rendons compte de la gestion et du fonctionnement de l'institution. Un aperçu des sujets : le choix d'une nouvelle dénomination pour l'institution, l'édition d'un nouveau dépliant et d'une affiche, la sélection de chargés de missions dont un responsable de la communication, une nouvelle méthode d'évaluation des réclamations et comme annoncé l'an dernier, un chapitre consacré aux difficultés rencontrées dans l'exercice de notre fonction.

Nous abordons déjà brièvement la nouvelle méthode d'évaluation développée en 2006 et appliquée depuis le 1^{er} janvier 2007. L'accent de l'évaluation est dorénavant mis sur la plainte elle-même, tout en voulant rester un instrument d'analyse efficace et exploitable par les administrations.

En évaluant si la plainte est « fondée » ou « non fondée » et en confrontant ensuite l'action de l'administration aux normes de bonne conduite administrative, le Médiateur fédéral donne au citoyen une image transparente de son intervention et du résultat de celle-ci.

Dans le corps du rapport, consacré dans sa troisième partie à l'analyse des plaintes, l'accent est également mis sur le contenu des plaintes que nous avons reçues. Les problèmes constatés sont abordés par thèmes et illustrés par des exemples clairs issus de la pratique.

S'il est important que nous fassions rapport des problèmes constatés à l'occasion du traitement des plaintes, une autre part essentielle de notre mission consiste à formuler des recommandations pour éviter que les mêmes problèmes ne se reproduisent à l'avenir.

Dans la cinquième partie du rapport, vous trouverez ainsi les huit recommandations générales que nous adressons cette année au Parlement. Vous y trouverez également les onze recommandations officielles adressées directement à l'administration en 2006, lorsque celle-ci peut prendre elle-même les mesures nécessaires pour améliorer la qualité du service au citoyen.

Avant-propos

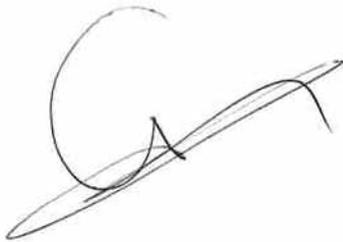
Les données chiffrées et les graphiques sont scindés cette année en deux parties, consacrées l'une aux « Statistiques générales » et l'autre aux « Chiffres par administration ». Dans cette deuxième partie, les différentes administrations retrouveront les statistiques les concernant. Elles pourront ainsi se faire une idée précise du nombre de plaintes que nous avons reçues concernant leur fonctionnement en particulier.

Enfin, nous voulons remercier particulièrement tous nos collaborateurs pour leur motivation et l'investissement sans faille dont ils ont fait preuve cette année encore.

Nous sommes à votre entière disposition pour présenter ce rapport devant la commission des Pétitions et vous en souhaitons une agréable lecture.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Chambre des représentants, Monsieur le Président de la commission des Pétitions, Mesdames et Messieurs les députés, à l'assurance de notre très haute considération.

Les médiateurs fédéraux,



Guido Schuermans



Catherine De Bruecker





I. Introduction	7
II. Chiffres généraux	25
III. Analyse des plaintes traitées	43
IV. Chiffres par administration	125
V. Recommandations	145
Annexes	155

I. Introduction



Ecouter – Rapprocher - Améliorer

Le Médiateur fédéral est une institution indépendante qui intervient gratuitement au service des citoyens, personnes physiques ou morales, pour les aider à résoudre leurs litiges avec les services administratifs fédéraux. Il examine les réclamations qui lui sont soumises de manière impartiale, en vérifiant si le service qui fait l'objet de la plainte a respecté non seulement la réglementation mais également les principes qui doivent normalement guider la bonne conduite administrative. Lorsque la réclamation apparaît justifiée, il tente de convaincre l'administration d'apporter les corrections nécessaires. Doté d'un important pouvoir de recommandation, il peut aussi contribuer à l'amélioration des pratiques administratives et de la réglementation.

Depuis sa création, en 1997, ce sont ainsi plus de 34 000 citoyens que le Médiateur fédéral a essayé d'aider, 88 recommandations officielles qui ont été adressées à l'administration et 52 recommandations générales qui ont été adressées au Parlement.

Dans le Rapport annuel 2005, nous avons présenté notre déclaration de mission pour les six années à venir. Son objectif principal visait à replacer le citoyen au centre de notre action. Différents concepts-clés encadraient cette déclaration et devaient guider l'approche du service pour transposer cette déclaration en objectifs opérationnels.

Le premier semestre 2006 a été consacré à une réflexion approfondie sur toutes les facettes de notre organisation, tant opérationnelles que logistiques : **notre fonctionnement, nos méthodes de travail, nos moyens** (humains, matériels et financiers). Cette réflexion stratégique a associé l'ensemble des collaborateurs du service et a débouché sur un grand nombre de propositions constructives.

Un certain nombre de ces propositions ont pu être initiées, voire menées à bien en 2006.

I. Le fonctionnement du service

Accessibilité

Garantir un seuil d'accessibilité le plus bas possible est un défi fondamental pour tout service de médiation. Il s'agit non seulement des modalités d'accès au service, mais aussi de sa proximité à l'égard du citoyen et de la bonne compréhension de son rôle par ce dernier. Le citoyen doit comprendre à quelles fins il peut faire appel au médiateur et y avoir aisément accès dès qu'il en a besoin.

D'emblée, le développement d'une stratégie de communication est apparue comme une nécessité pour accroître la notoriété de l'institution et par là, son accessibilité. La création d'un service de médiation externe au profit du citoyen ne peut en effet rencontrer son objectif que si celui-ci est connu de son public-cible.

Dans ce cadre, la présence d'un responsable de la communication dans l'équipe nous est très vite apparue comme indispensable. Nous avons donc décidé, à l'occasion de la définition des profils de fonction pour les postes d'auditeurs-coordonateurs vacants, d'y inclure celle de responsable de la communication.

Si l'élaboration d'une véritable stratégie de communication ne sera donc finalisée qu'avec son entrée en service, que nous espérons imminente, nous avons néanmoins déjà entrepris un certain nombre d'actions en 2006.

❖ Un problème avec l'administration fédérale ?

Une campagne d'information à l'attention des citoyens a été lancée fin 2006 et se poursuivra en 2007. Elle s'articule en trois volets :

- l'édition d'un dépliant et d'une affiche présentant de manière succincte mais précise le fonctionnement de l'institution et les conditions pour y introduire une réclamation
- la diffusion de ce dépliant dans toutes les communes et les CPAS du pays, ainsi que dans les ambassades et consulats belges à l'étranger, suivie par une seconde diffusion dans tous les bureaux de poste
- la parution d'annonces, renvoyant à ce dépliant, dans la presse écrite.

❖ Le Médiateur fédéral vous écoute

La dénomination d'une institution joue un rôle fondamental dans sa proximité avec son public-cible. La loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux ne prévoit aucune dénomination officielle pour l'institution. Elle précise seulement qu'il y a deux médiateurs fédéraux, l'un francophone et l'autre néerlandophone, et qu'ils agissent en collègue.

Partant de là était née l'appellation *Collège des médiateurs fédéraux* ...

Force est toutefois de constater que cette appellation n'est guère parlante pour le citoyen et qu'en près de 10 ans d'existence, elle n'a pas su s'imposer dans le langage administratif courant. Il suffit pour s'en convaincre de constater qu'aucun des quatre services de médiation sectoriels instaurés au niveau de l'Etat fédéral (pensions, chemins de fer, télécommunications et secteur postal) n'a adopté cette dénomination pour le public, alors qu'ils sont pourtant tous formés sur le même modèle collégial. Nous avons donc considéré que la collégialité de l'institution, si elle doit pleinement s'affirmer dans sa gestion quotidienne, n'a nullement vocation à s'afficher dans sa communication au citoyen.



Outre le dépliant édité en 2006, tous les supports de communication de l'institution (papier à lettres, cartes de visite, site internet, publications) affichent dorénavant la nouvelle dénomination de l'institution : le Médiateur fédéral. Par sa clarté, celle-ci doit participer à une meilleure accessibilité du service pour le citoyen.

❖ Disponibilité

Le Médiateur fédéral peut être contacté par courrier, téléphone, fax ou e-mail. Ses bureaux sont accessibles tous les jours de 8 heures 30 à 17 heures 30. Un formulaire de plainte électronique est également disponible sur son site internet.

Par ailleurs, pour rencontrer l'augmentation des plaintes introduites directement à son guichet par des ressortissants étrangers concernant leur situation de séjour, une permanence spécifique a été créée à leur attention le mercredi après-midi entre 14 et 17 heures. Durant celle-ci, un collaborateur du Médiateur fédéral spécialisé en droit des étrangers se tient à leur disposition.

❖ Permanences locales

Si le développement des moyens modernes de communication permet de constater que le recours au Médiateur fédéral s'opère de plus en plus par ces canaux, il n'en demeure pas moins que, pour une part non négligeable de son public-cible, la possibilité d'introduire une plainte directement auprès d'un collaborateur du médiateur est souvent le préalable nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance. Fragilisé par l'âge, la situation économique ou sociale, le niveau d'éducation ou une situation administrative instable, le citoyen peut éprouver des difficultés à exposer à distance le problème auquel il est confronté. Par ailleurs, la complexité de notre système institutionnel et la diversité des médiateurs susceptibles d'être compétents accroissent le risque de confusion pour le citoyen.

Pour rencontrer ce double écueil, les médiateurs fédéraux ont lancé avec leurs collègues des entités fédérées, depuis plusieurs années, des permanences locales communes à travers les différentes provinces du pays.

Côté francophone, le Médiateur fédéral tient ainsi des permanences locales communes avec le Service du Médiateur de la Communauté française et celui du Médiateur de la Région wallonne à Bruxelles, Charleroi, Liège, Marche-en-Famenne, Mons et Namur. Des réflexions sont actuellement en cours entre les trois institutions pour dynamiser davantage cette initiative, dont le succès reste tributaire d'une communication active et récurrente auprès des acteurs locaux susceptibles de diriger le public-cible vers les permanences.

Côté néerlandophone, le Médiateur fédéral et le Médiateur flamand ont procédé en 2006 à une évaluation des permanences locales communes. Il est apparu nécessaire de donner un nouvel élan aux permanences. Nous espérons y parvenir par une coopération étroite avec les ombudsmans locaux. A partir de mars 2007, le Médiateur fédéral et le Médiateur flamand tiendront mensuellement des permanences communes dans les locaux des ombudsmans installés dans les chefs-lieux des provinces

flamandes d'Anvers, Bruges, Gand et Louvain. A Hasselt, la permanence est transférée à la Bibliothèque provinciale compte tenu de sa situation plus centrale. Pour accroître l'efficacité des permanences, celles-ci se tiendront sur rendez-vous. Les ombudsmans locaux ont accepté d'enregistrer et de coordonner les rendez-vous.

❖ Relations publiques

Accroître la notoriété de l'institution passe aussi par une politique active de présence dans les médias et auprès de tous les réseaux susceptibles de renvoyer le citoyen en conflit avec une administration auprès du médiateur (ceux que d'aucuns appellent aussi les « prescripteurs de médiation »).

Dans cette perspective, nous nous attachons à répondre favorablement à toutes les invitations nous permettant d'expliquer le travail du Médiateur fédéral et ses missions.

Ainsi, en mai 2006, les médiateurs ont présenté leur Rapport annuel 2005 à la réunion de contact mensuelle sur l'asile organisée par le Comité belge d'aide aux réfugiés.

En juin 2006, la médiatrice a participé à l'émission « Appelez, on est là » sur VivaCité, diffusée dans l'ensemble de la Communauté française. Emission-service centrée sur les problèmes pratiques de la vie quotidienne, elle consacre régulièrement un dossier à un service de médiation, institutionnel ou privé. Il s'agit d'une opportunité pour expliquer aux auditeurs le mode de fonctionnement du service et les voies de solutions qu'il peut apporter à leur conflit. Le site de l'émission renseigne par ailleurs les coordonnées de tous les services de médiation qui y ont participé.

En novembre 2006, le Médiateur fédéral a participé conjointement avec l'ombudsman des assurances, le service de médiation banque-crédits-placements et le service de médiation pour les télécommunications à une journée de formation à l'attention des services de médiation de dettes.

Le recrutement de collaborateurs de qualité exige aussi une politique active de communication sur les possibilités de carrière au sein du service du Médiateur fédéral. A ce titre, le Médiateur fédéral a participé en octobre 2006 à la Bourse d'emploi et d'information [Talent@Public](#) organisée par Selor sur le site de Tour et Taxis à Bruxelles. Il a annoncé à cette occasion le recrutement à court terme de plusieurs chargés de mission pour les fonctions de directeur et d'auditeur-coordonateur.

❖ La Concertation permanente des médiateurs et ombudsmans (CPMO)

Renforcer l'accessibilité du médiateur pour tout citoyen passe également par une étroite collaboration entre les différents services de médiation.



La CPMO est un réseau informel auquel sont affiliés tous les médiateurs institutionnels belges, qu'ils soient parlementaires, sectoriels ou locaux, ainsi que certains ombudsmans du secteur privé.



Les membres de la CPMO doivent rencontrer les quatre principes arrêtés dans ses statuts :

1. l'ombudsman en tant qu'instance de recours au service du public
2. l'ombudsman en tant qu'instance indépendante
3. des fonctions d'investigation et d'appréciation
4. la publication d'un rapport par l'ombudsman.

Le réseau tend à promouvoir le bon fonctionnement des services de médiation par le partage des expériences, à stimuler la réflexion sur les thèmes indispensables à leur bon fonctionnement et à améliorer l'image de l'ombudsman et l'accès à ses services.

Ce dernier objectif se concrétise en 2007 par le lancement du site portail www.ombudsman.be regroupant tous les services de médiation affiliés.

Valeur d'exemple

Un service de médiation doit donner l'exemple dans le domaine de la bonne administration. Une évaluation permanente de son propre fonctionnement est donc nécessaire. Les points d'attention annoncés pour 2006 étaient la lisibilité de la correspondance du Médiateur fédéral et la simplification de ses propres procédures administratives.

En matière de lisibilité, le Médiateur fédéral a organisé l'été dernier, en collaboration avec l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (I.F.A.), une session de formation interne de deux jours. Celle-ci était axée sur la simplification et l'amélioration de notre communication écrite. Répondant à la volonté des différents médiateurs institutionnels d'accroître leur collaboration dans le domaine de la formation, cette session a été ouverte aux collaborateurs d'autres services de médiation.

Il en a résulté une plus grande lisibilité, un souci constant d'amélioration et un contrôle permanent de la qualité de nos documents. La formation a de plus débouché sur une révision de la présentation de nos courriers pour les mettre en conformité avec la norme belge (IBN).

L'évaluation de nos procédures internes a révélé des lourdeurs administratives importantes dans le processus de clôture des dossiers, contribuant à l'allongement significatif du délai de traitement moyen d'une réclamation. Deux mesures importantes ont été prises pour alléger ce processus :

- la suppression de la rédaction systématique d'un résumé du dossier lors de son classement. Dorénavant, seuls les cas jugés significatifs font encore l'objet d'un résumé. Cela a donc entraîné la suppression de la publication trimestrielle des résumés sur notre site internet et de leur envoi aux fonctionnaires dirigeants des administrations fédérales. Une concertation avec ces derniers a en effet permis d'établir que ceux-ci voyaient davantage d'utilité à la communication de statistiques trimestrielles concernant leur service qu'à la compilation de résumés ;
- la clôture du dossier à la date de l'envoi des conclusions de l'examen de la réclamation au requérant : jusqu'en 2006, les dossiers étaient considérés comme clôturés à la date d'envoi du courrier de classement à l'administration concernée par la réclamation. Or, il n'est pas rare qu'un dossier fasse encore l'objet d'un suivi avec l'administration longtemps après l'achèvement du traitement de la réclamation du plaignant. Nos statistiques ne permettaient donc pas de renseigner le délai de traitement du dossier pour le réclamant.

Conformément à l'objectif principal de notre déclaration de mission, qui vise à replacer le citoyen au centre de notre action, il sera désormais possible de renseigner le délai dans lequel le citoyen qui s'adresse au Médiateur fédéral est informé du résultat de son intervention. Les statistiques 2006 représentent dès lors une phase de transition à cet égard.



Transparence

❖ Clarification du champ de compétences du Médiateur fédéral

Une des exigences en matière de transparence vis-à-vis du citoyen est qu'il ait une vue claire sur nos compétences et les limites qui y sont posées.

En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 22 mars 1995, « *Les médiateurs exécutent leurs missions à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exclusion des autorités administratives dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière* ».

Face aux évolutions jurisprudentielles autour de la notion d'autorité administrative et à la multiplication d'autorités ayant des statuts et des missions spécifiques, la nécessité est apparue de se fixer une méthodologie claire pour la délimitation de notre champ de compétences. En avril 2006, un groupe de travail a donc été chargé de dresser un cadre général de la notion d'autorité administrative et d'arrêter les lignes directrices permettant d'appliquer cette définition aux cas concrets soumis au Médiateur fédéral.

Au final, le groupe de travail a recommandé de se référer à la définition proposée par la section de législation du Conseil d'Etat :

On entend par autorité administrative fédérale : les autorités fédérales, ainsi que les institutions créées ou agréées par les pouvoirs publics fédéraux, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics, où elles exercent une parcelle de la puissance publique, et où elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers¹.

Cette définition va plus loin que le critère organique « pur ». En résumé, il s'agit du pouvoir exécutif fédéral (critère organique) et des institutions (de droit privé) répondant à certains critères dont le critère prédominant est *l'imperium*, c'est-à-dire le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

Par ailleurs, rappelons que la loi instaurant des médiateurs fédéraux ne limite pas leurs compétences aux actes faisant grief tels que définis par le Conseil d'Etat, mais vise le « fonctionnement » des autorités administratives fédérales.

¹ Cette définition a été proposée à titre accessoire par le Conseil d'Etat, section de législation, « *dans l'hypothèse où les Chambres législatives souhaitent définir dans la proposition de loi le contenu de la notion d'autorité administrative, (...) dans la continuité de la jurisprudence récente de la Cour de Cassation* », lorsqu'il s'est prononcé au sujet de la proposition de loi générale d'administration déposée à la Chambre le 25 mai 2000 : *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session 1999-2000, 0679/001 ; avis du C.E. n° 30.416/3, *Doc. Parl.*, Chambre, session 1999-2000, 0679/002, p. 14. A titre principal, « *rejoignant ainsi (...) le sens qui est donné à cette notion par la jurisprudence, sans qu'une évolution de cette notion ne soit pour autant exclue* », il avait proposé : « *On entend par autorité administrative : une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* ».

Cette manière de procéder a permis de clarifier notre champ de compétences à l'égard de certains organes ou services. Par ailleurs, elle a débouché sur la conversion du groupe de travail en instance permanente chargée de rendre un avis sur les cas litigieux. De la sorte, tous les cas sont analysés de manière impartiale, objective et transparente.



Concernant les communes et les CPAS, l'application de la définition retenue ne fait aucun doute sur l'incompétence du Médiateur fédéral à connaître d'une réclamation à l'encontre d'une de ces autorités locales, quand bien même celle-ci remplit certaines missions fédérales. Toutefois, en l'absence de médiateur compétent pour les CPAS, le Médiateur fédéral, tout en déclarant la réclamation irrecevable, accepte de jouer les missions de bons offices lorsque l'autorité locale ne conteste pas son intervention. A l'égard des communes qui ne sont pas dotées d'un médiateur propre, lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une mission fédérale, le Médiateur fédéral tente de traiter la réclamation en intervenant auprès de l'autorité fédérale de contrôle (principalement en matière de délivrance des permis de conduire, des cartes d'identité et des titres de séjour).

❖ Instauration d'un dialogue constructif avec l'administration

Par souci de transparence, de fair-play et de respect pour l'expertise de l'administration, le Médiateur fédéral a eu à cœur d'intensifier les contacts bilatéraux et le débat contradictoire avec l'administration.

L'administration a répondu globalement de manière enthousiaste à cette volonté d'instaurer un dialogue constructif avec le Médiateur fédéral. L'année 2006 a ainsi été l'occasion d'une rencontre avec les Comités de direction des trois services publics fédéraux les plus en proie aux réclamations des citoyens de par la nature de leur mission : le SPF Finances, le SPF Intérieur et le SPF Sécurité sociale.

De même, la pratique des rencontres semestrielles avec les Directions générales les plus concernées par les interventions du Médiateur fédéral s'est confortée là où elle existait déjà, voire installée là où la nécessité se faisait sentir. La méthode informelle de traitement des dossiers individuels avec l'Office des étrangers par la voie de réunions mensuelles entre les agents de la Direction Accès et séjour et les collaborateurs du Médiateur fédéral a permis cette année encore de résoudre plusieurs centaines de réclamations.

A côté de cela, des réunions *ad hoc* ont pu avoir lieu avec le fonctionnaire dirigeant et/ou le cabinet du ministre compétent chaque fois que le Médiateur fédéral a manifesté son intention de formuler une recommandation. Cette manière de procéder a amené dans certains cas l'administration à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour rencontrer les préoccupations des médiateurs. Ainsi, au sein du SPF Intérieur, l'Office des étrangers a accepté de traiter dorénavant systématiquement au fond les demandes d'autorisation de séjour introduites par des ressortissants étrangers reconnus apatrides. De même, la Direction générale Institutions et Population a admis que ses inspecteurs doivent prendre en considération les éléments de preuve pertinents permettant de faire rétroagir la date d'inscription aux registres de la population. Dans d'autres cas, les échanges constructifs qui ont eu lieu ont aidé le Médiateur fédéral à peaufiner son analyse, pouvant déboucher dans certains cas sur une reformulation, voire un abandon de la recommandation.

2. Nouvelle méthodologie d'évaluation des plaintes

Lors de la présentation de notre déclaration de mission, dans le Rapport annuel 2005, nous avons annoncé une possible correction de notre méthodologie d'évaluation. Un groupe de travail a été constitué à cette fin, regroupant des collaborateurs en charge des différents secteurs de l'administration fédérale. Ce groupe de travail a procédé à une analyse comparative des systèmes d'évaluation des plaintes en vigueur auprès des principales institutions d'ombudsmans belges et européens et les a confrontés à la typologie des plaintes soumises au Médiateur fédéral. Ces travaux ont débouché sur une refonte complète de notre méthodologie d'évaluation.

Pourquoi une nouvelle méthodologie ?

Jusqu'à présent, le système d'évaluation des plaintes était centré sur l'évaluation de l'action de l'administration. Il présentait dès lors un double inconvénient :

- d'une part, il était peu lisible pour le réclamant qui n'était pas clairement informé du caractère justifié ou non de sa plainte
- d'autre part, l'évaluation portée sur une plainte individuelle pouvait être ressentie comme un jugement de valeur sur le fonctionnement même de l'administration, voire de ses agents.

Par ailleurs, ce système était source de confusion dans la mesure où il intégrait dans l'évaluation de l'action de l'administration le résultat de l'intervention du Médiateur fédéral.

Conformément à notre déclaration de mission, la nouvelle procédure d'évaluation met l'accent sur la plainte elle-même, tout en se voulant aussi un instrument d'analyse efficace et exploitable par les administrations.

En plaçant l'accent sur l'évaluation de la plainte, le Médiateur fédéral rejoint la pratique de la plupart des autres médiateurs institutionnels belges, ce qui contribue également à accroître la compréhension de l'action du médiateur institutionnel par les citoyens.

Il s'agit dorénavant d'examiner si la plainte dont le Médiateur fédéral a été saisi est fondée ou non, à la lumière d'un certain nombre de « normes de bonne conduite administrative ». Anciennement reprises sous l'appellation « principes de bonne administration », ces normes recouvrent en réalité des exigences plus larges que ce que le Conseil d'Etat entend par cette notion.

L'examen d'une plainte peut déboucher sur une des quatre évaluations suivantes :

- fondée
- non fondée
- partiellement fondée
- sans appréciation.

La rubrique « sans appréciation » recouvre elle-même quatre hypothèses distinctes :

- la tentative de médiation
- l'impossibilité de se prononcer
- l'absence de réponse du plaignant aux demandes d'information du médiateur
- la réclamation devenue sans objet.

Quinze normes de bonne conduite administrative servent de critères à l'évaluation de la plainte :

- 1) application conforme des règles de droit
- 2) égalité
- 3) raisonnable et proportionnalité
- 4) impartialité
- 5) sécurité juridique
- 6) confiance légitime
- 7) droit d'être entendu
- 8) délai raisonnable
- 9) gestion consciencieuse
- 10) coordination efficace
- 11) motivation adéquate
- 12) information active
- 13) information passive
- 14) courtoisie
- 15) accès approprié.



La nouvelle procédure d'évaluation vise également à améliorer la communication du Médiateur fédéral tant avec les plaignants qu'avec les administrations fédérales. Une attention toute spécifique est donc apportée à la motivation de l'évaluation retenue dans les courriers de clôture.

Une fois le bien-fondé de la plainte évalué, le Médiateur fédéral rend compte du résultat obtenu à la suite de son intervention :

- a) lorsque la plainte est fondée ou partiellement fondée :
 - correction
 - correction partielle
 - correction refusée
 - correction impossible.

- b) lorsqu'il a effectué une tentative de médiation :
 - aboutie
 - non aboutie.

Cette distinction entre l'évaluation de la plainte proprement dite et le résultat de l'intervention du Médiateur fédéral accroît ainsi la transparence tant sur sa propre efficacité que sur la collaboration de l'administration.

Cette nouvelle méthodologie d'évaluation a fait l'objet d'une phase de test fin 2006 et, après quelques ajustements, remplace à dater de l'exercice 2007 l'ancienne méthodologie. Nous l'avons présentée officiellement aux fonctionnaires dirigeants à l'occasion de la réception de Nouvel An organisée pour la première fois à leur intention le 31 janvier 2007.

Les statistiques du présent rapport annuel sont donc les dernières à être établies sur la base de la méthodologie d'évaluation publiée dans le Rapport annuel 2000.

3. La gestion de l'institution

La gestion du personnel et les effectifs

Comparés à la situation au 1^{er} janvier 2006, les effectifs ont augmenté d'une unité en raison de l'engagement d'un contractuel en remplacement d'un statutaire en disponibilité pour maladie.

Le tableau ci-après reprend les effectifs de notre service au 1^{er} janvier 2007.

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut juridique		Total des effectifs en ETP ²	Total du cadre organique
	N	F	M	F	Statutaire	Contractuel		
A (a)	13	11	12	12	18	6	24	24
B (b)	7	7 (c)	4	10	9	5	14	12 (+ 2)
C	1	1	2	0	0	2	2	2
D (d)	1	2	0	3	0	3	2	(2 ETP)
Total	22	21	18	25	27	16	42	38 (+4)

(a) dont 2 chargés de mission avec un mandat temporaire (administrateur et auditeur-coordonateur)

(b) dont 2 préposés à l'accueil contractuels, article 4 du cadre organique (besoin urgent et temporaire)

(c) dont 1 assistant de direction en disponibilité pour maladie et 1 collaborateur contractuel engagé dans le cadre d'un contrat de remplacement

(d) personnel d'entretien, assimilé au niveau D, article 4 du cadre organique : 3 collaborateurs, 2 ETP (2 mi-temps, rôle linguistique F)

Fin 2006, le Médiateur fédéral a lancé, en collaboration avec Selor, des procédures de recrutement externes pour des postes statutaires de chargés de mission. Celles-ci visent à recruter un directeur (F), deux auditeurs-coordonateurs (F et/ou N) et un auditeur-coordonateur, responsable de la communication (F ou N).

Gestion financière et budgétaire

La gestion comptable, basée sur une comptabilité économique, est presque entièrement organisée en gestion interne. La comptabilité et les comptes budgétaires sont soumis chaque année au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes.

² Equivalent temps plein.



Les chiffres budgétaires de base 2005-2007 sont repris dans le tableau suivant :

Année budgétaire	comptes 2005	budget ³ 2006	budget 2007
Recettes	3 760 885,92	3 698 170,00	3 852 560,00
<i>dotation</i>	3 587 000,00	3 426 490,92 ⁴	3 500 000,00
<i>bonis reportés</i>	170 225,77	271 679,08	352 560,00
<i>autres recettes</i>	3 660,15		
Dépenses	3 515 932,53	3 698 170,00	3 852 560,00
Solde	244 953,39		

Dans les « comptes 2005 », la rubrique « dépenses » mentionne le montant des dépenses effectives ; dans le « budget 2006 » et « budget 2007 », elle affiche le total des crédits (de dépenses) alloués par la Chambre. Ces crédits sont financés par la dotation propre – soit le montant annuel figurant au budget général des dépenses de l'Etat fédéral – et les bonis reportés des années antérieures.

Le Médiateur fédéral a poursuivi activement sa collaboration au groupe de travail présidé par la Cour des comptes en vue de l'adoption d'une structure budgétaire uniforme pour les institutions bénéficiant d'une dotation. La nouvelle structure a fait l'objet d'une évaluation en 2006 et a déjà été partiellement intégrée. Elle sera tout à fait opérationnelle en 2007, tant pour les comptes que pour les budgets. L'administrateur représente l'institution au sein de ce groupe de travail.

Gestion informatique et gestion de l'équipement

En 2006, l'adaptation permanente des systèmes informatiques aux nouvelles méthodes de travail a été au centre de nos préoccupations. Pour assurer la performance de l'outil informatique et son optimisation, il a été fait appel aux services de Fedict via le réseau fedman-II.

Chaque collaborateur dispose désormais d'une adresse e-mail individuelle et d'un accès à internet.

Dans le rapport annuel précédent, nous avons fait état du manque d'espace dans les bâtiments sis rue Ducale 43 à Bruxelles. Poussé par les circonstances liées à la fin du bail, il y sera remédié en 2007. Il n'entraîne en effet plus dans les intentions du propriétaire de l'immeuble occupé actuellement par le service de remettre celui-ci en location séparément de l'immeuble adjacent, inoccupé depuis plusieurs mois. Après concertation avec le Président, le Greffier et le Directeur général des services de la Questure de la Chambre des représentants, nous avons décidé de prendre en location à partir du 1er avril 2007 également le bâtiment annexe situé au 45 rue Ducale. Ce bâtiment de dimensions plus modestes est en réfection pour le moment.

³ Les comptes 2006 seront contrôlés par la Cour des comptes et arrêtés par la Chambre des représentants dans le courant de l'année 2007.

⁴ Arrondi à 3 427 000,00 EUR dans le budget général des dépenses 2006.

4. Difficultés rencontrées dans l'exercice de notre fonction

Dans notre rapport annuel précédent, nous avons annoncé que les questions relatives aux compétences et moyens d'action de l'institution ne seraient dorénavant plus abordées dans le cadre des recommandations générales mais dans un chapitre distinct, consacré aux difficultés que les médiateurs rencontrent dans l'exercice de leur fonction.

Demandes d'information et d'orientation

Un cinquième des dossiers introduits auprès du Médiateur fédéral consistaient cette année encore en des demandes d'information ou d'orientation.

Le Médiateur fédéral n'a pas de mission d'information du public. Si nous orientons donc en principe la personne vers le service d'information le mieux à même de l'aider, nous essayons néanmoins de lui donner l'information utile dont nous disposons. En effet, la personne a parfois été renvoyée si souvent d'un service à l'autre avant d'arriver chez le médiateur, qu'un énième renvoi risquerait de décourager définitivement le citoyen face à l'appareil administratif. Au dernier chapitre de la partie III, consacrée à l'analyse des dossiers, nous tentons de donner un aperçu des sujets principaux qui ont suscité des demandes d'information en 2006. Cela peut en effet être un indice d'une déficience ou d'une méconnaissance des outils d'information existants dans certains secteurs de l'administration fédérale.

Suspension de saisine en cas de recours juridictionnel ou administratif organisé

L'article 13, alinéa 1er, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux prévoit que *« l'examen d'une réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé. L'autorité administrative avertit les médiateurs du recours introduit »*.

Cet article a instauré une séparation absolue entre la procédure judiciaire et la médiation. Dans la conception du législateur de l'époque, l'intéressé devait opter pour l'une ou l'autre voie.

Entre temps, cette conception a toutefois été clairement remise en cause par le législateur lui-même. Avec l'adoption de la loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, il a intégré la médiation dans le processus juridictionnel.

A plusieurs reprises déjà, lors des discussions relatives au suivi de la recommandation générale 97/04 formulée par nos prédécesseurs, la commission des Pétitions s'est déclarée favorable à une



modification de l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 afin de lever ce blocage. Une proposition de loi en ce sens est déposée depuis septembre 2003⁵ mais à ce jour, elle n'a pas encore été discutée en commission de l'Intérieur.

Cette année encore, nous avons dû suspendre l'examen d'un nombre significatif de réclamations⁶ pour ce motif, alors que l'introduction du recours et le délai nécessaire pour instruire l'affaire devant la juridiction ne posaient en soi aucun obstacle à la recherche parallèle d'une solution avec l'administration. Pour l'intéressé, l'introduction du recours représente par contre souvent le seul moyen de préserver ses droits en cas d'échec de l'intervention du médiateur qui, rappelons-le, ne dispose d'aucun pouvoir contraignant. L'option qu'avait à l'esprit le législateur de 1995 n'est donc bien souvent qu'un choix contraint.

Compétence du Médiateur fédéral en matière de protection des droits de l'homme

Le Médiateur fédéral est de plus en plus souvent sollicité par des instances belges ou internationales pour contribuer à la rédaction de rapports concernant le respect par la Belgique de ses engagements internationaux en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ainsi, il a été sollicité par le SPF Justice en avril 2005 pour rencontrer la délégation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à l'occasion de sa visite en Belgique et, en 2006, pour apporter sa contribution à l'élaboration du 3^e rapport de la Belgique sur la Convention relative aux droits de l'enfant.

De même, les rapports du Médiateur fédéral sont exploités pour l'établissement du rapport annuel concernant la situation des droits fondamentaux en Belgique du Réseau U.E. d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux. Dans l'état actuel de ses missions, le Médiateur fédéral n'a par contre pu réserver de suite favorable à une demande de contribution plus active à ce rapport.

Au travers de sa compétence générale à connaître des réclamations relatives aux actes et au fonctionnement des autorités administratives fédérales, le Médiateur fédéral est naturellement habilité à connaître de réclamations concernant de possibles violations des droits de l'homme par le fait d'une autorité administrative fédérale. S'il est saisi d'une plainte à cet égard, il pourra faire usage de tous les pouvoirs dont il dispose pour examiner la réalité de la violation alléguée et, dans l'affirmative, recommander qu'il y soit mis fin sans tarder ainsi qu'en faire rapport au Parlement.

Le Médiateur fédéral ne dispose par contre d'aucun mandat explicite en matière de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en découle notamment qu'il ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative dans ce domaine. De même, il doit réserver la priorité de ses constatations issues du traitement des plaintes au Parlement.

⁵ Proposition de loi visant à modifier l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, Doc. 51 222/001.

⁶ 74 dossiers ont fait l'objet d'une suspension de saisine en 2006, dont plus de la moitié dans le secteur social.

Dans les mesures de réforme proposées par le Groupe des Sages chargé d'examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme, celui-ci évoque la possibilité d'une recommandation du Conseil des ministres visant à ce qu'une compétence en matière de droits de l'homme soit reconnue dans tous les cas aux médiateurs nationaux et organes équivalents. Cette proposition est soutenue par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Une Table ronde sera organisée à son initiative en avril 2007 avec les ombudsmans et institutions nationales des droits de l'homme concernant les possibles mécanismes de coopération entre le Commissaire et ces structures nationales.

Dans certains pays, le médiateur national est chargé de missions spécifiques dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Ainsi en France, dans le cadre de la prochaine ratification du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, le Médiateur de la République vient de se voir confier le contrôle extérieur des prisons.



II. Chiffres généraux



I. Introduction

Le lecteur trouvera dans cette partie une série de données statistiques générales donnant une vue d'ensemble du nombre, de la langue, du moyen de communication utilisé, de la recevabilité, de l'état de traitement, de l'évaluation ainsi que de la durée de traitement des dossiers. Les données statistiques concernant les différentes administrations fédérales se trouvent dans la partie IV.

La période considérée dans ce Rapport annuel 2006 couvre l'année civile. Les chiffres repris dans cette partie rendent compte de la situation des dossiers au 31 décembre 2006.

Afin d'avoir un meilleur aperçu des dossiers introduits durant l'exercice 2006, les tableaux et graphiques ne reprennent que les nouveaux dossiers de cet exercice - à moins que cela ne soit clairement indiqué autrement - pour éviter que les dossiers introduits les années précédentes, encore en traitement en 2006, soient de nouveau comptabilisés dans les chiffres. Les dossiers introduits au cours des années précédentes sont encore signalés globalement dans le commentaire et repris explicitement dans certains graphiques, afin d'illustrer la charge globale de travail par exercice. Dans la mesure du possible, les chiffres généraux indiquent l'évolution entre les années 2005 et 2006.

2. Statistiques générales

2.1. Nouveaux dossiers

Nouveaux dossiers : évolution 2005 – 2006

	Plaintes	Demandes d'information	Total
2005			Total: 4701
	3606 Plaintes 76,7%	1095 Demandes d'information 23,3%	
2006			Total: 4515
	3554 Plaintes 78,7%	961 Demandes d'information 21,3%	

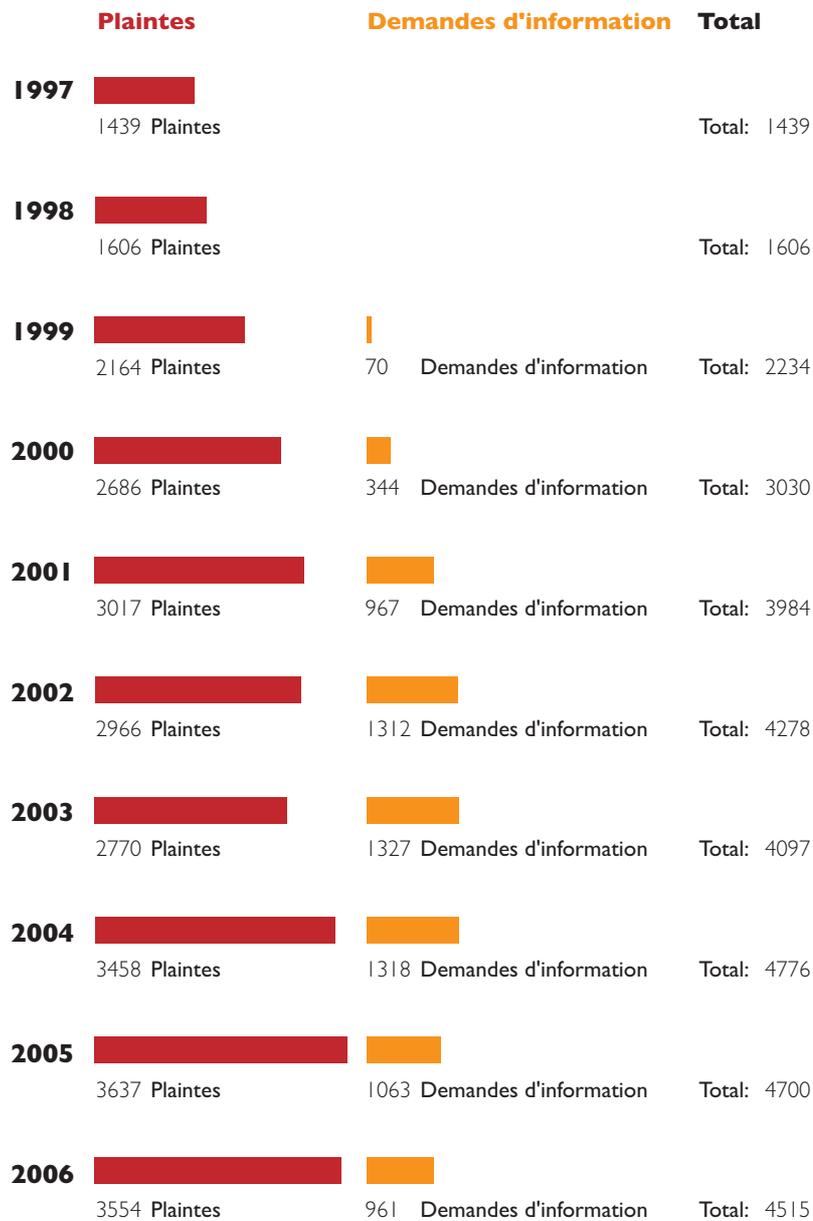
Pour l'exercice 2006, le nombre total de nouveaux dossiers s'élève à 4 515, dont 961 demandes d'information (contre 4 701 nouveaux dossiers en 2005, dont 1 095 demandes d'information).

A côté des plaintes et des demandes d'information, le Médiateur fédéral reçoit également nombre de demandes de renseignements par téléphone qui ne sont pas comptabilisées comme des dossiers (les réponses sont fournies immédiatement par le secrétariat central).

Les réponses aux demandes d'information écrites ou téléphoniques représentent une partie non négligeable de la charge de travail. Le Médiateur fédéral tente en effet malgré tout d'aider les personnes qui ne forment pas de plainte mais qui demandent une information.

2.2. Evolution des dossiers sur 10 ans

Nombre de dossiers : évolution 1997 – 2006

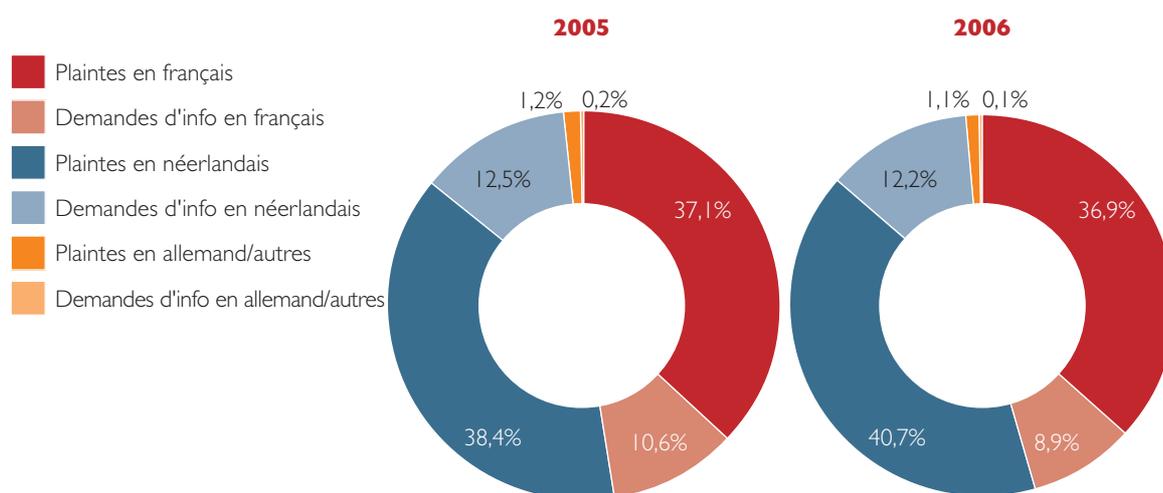


Ce graphique montre l'évolution du nombre de plaintes et de demandes d'information depuis la prestation de serment des premiers médiateurs en janvier 1997. Les demandes d'information ne sont enregistrées avec précision que depuis l'introduction du système informatique actuel en 2001. Sur une période de dix ans, le Médiateur fédéral a enregistré 34 659 dossiers dont 27 297 plaintes.

Le graphique reprend le nombre de plaintes et de demandes d'information des exercices précédents tel qu'il est établi au 31 décembre 2006. Les (légères) différences par rapport aux nombres indiqués dans les rapports annuels successifs s'expliquent par des corrections techniques (la suppression de doublons) et la modification de demandes d'information en plaintes (ou inversement).

2.3. Nouveaux dossiers par langue

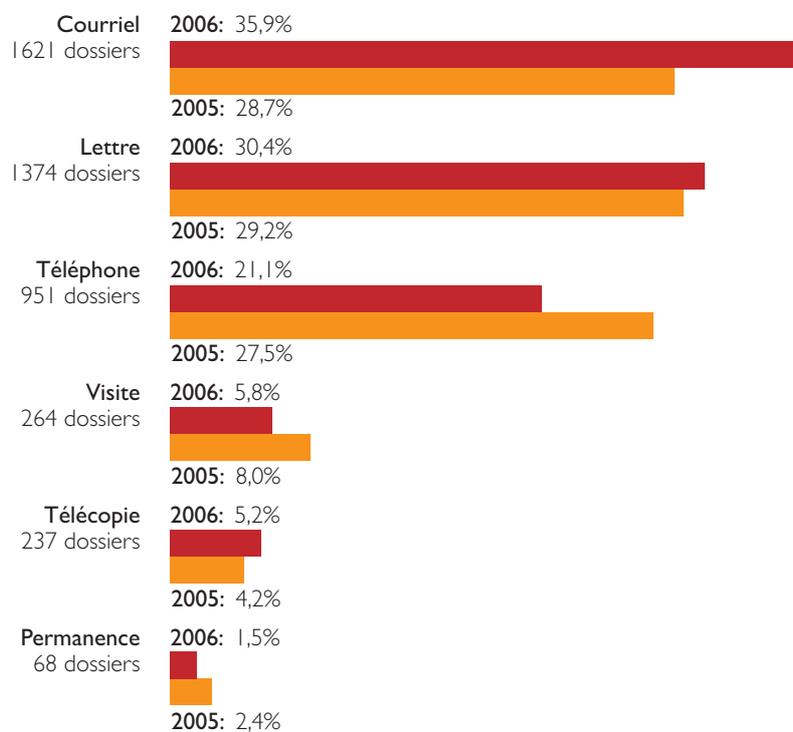
Nouveaux dossiers par langue : évolution 2005-2006



2.4. Nouveaux dossiers par moyen de communication

Le moyen de communication indique comment une plainte ou une demande d'information a été introduite. Durant l'exercice 2006 - il s'agit d'une première -, les dossiers introduits par voie électronique (par courriel ou via le site du Médiateur fédéral) ont été plus nombreux que ceux introduits par courrier.

Nouveaux dossiers par moyen de communication



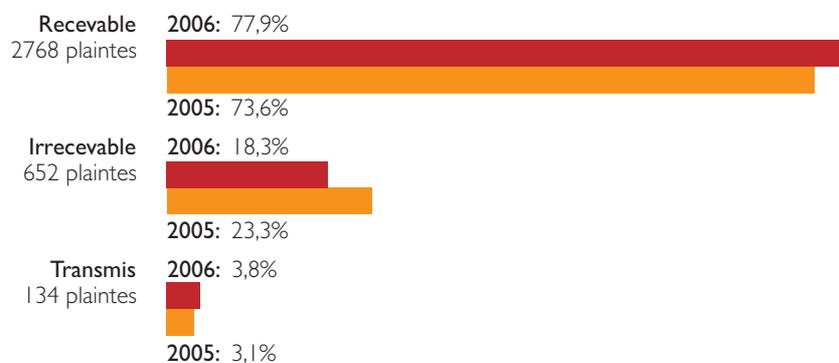
2.5. Recevabilité des nouvelles plaintes

Les dossiers irrecevables ou transmis représentent une partie non négligeable de la charge de travail. Très souvent en effet, la décision de déclarer un dossier irrecevable ou de le transmettre à un autre service de médiation ne peut être prise qu'après un examen approfondi.

Sur les 3 554 nouvelles plaintes, 652 étaient irrecevables ; 134 plaintes ont été transmises à un autre service de médiation. Les 2 768 plaintes restantes ont été déclarées recevables.

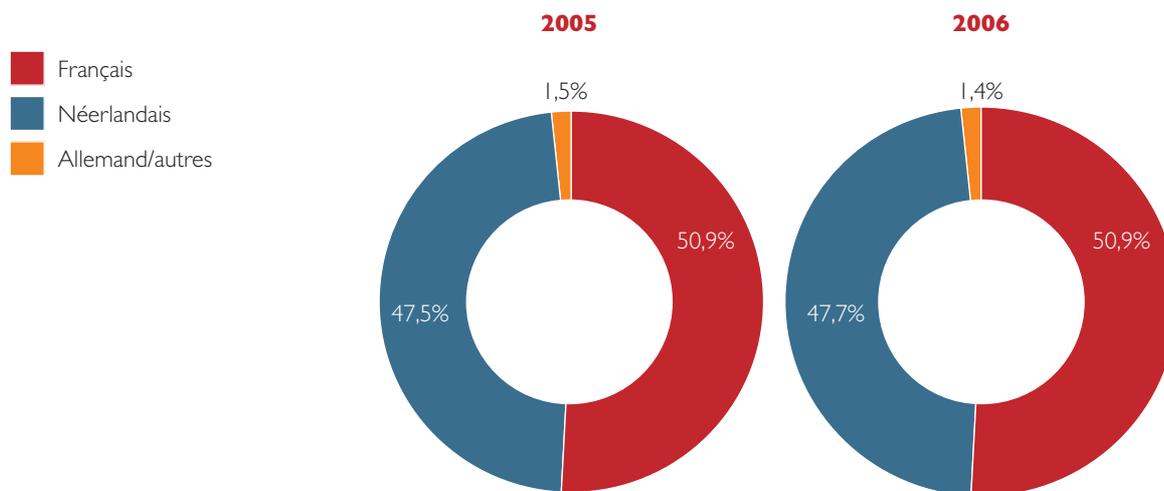


Recevabilité des nouvelles plaintes



2.6. Nouvelles plaintes recevables par langue

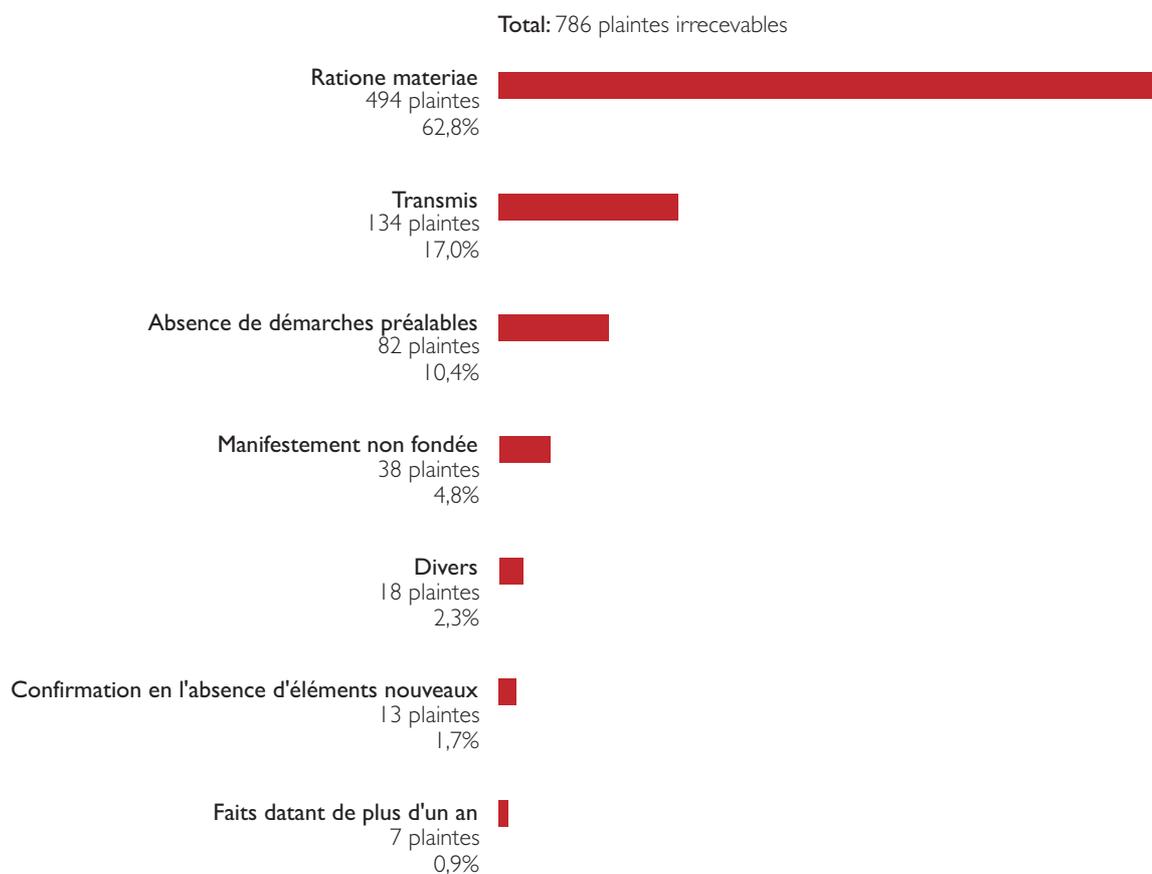
Nouvelles plaintes recevables par langue : évolution 2005-2006



2.7. Répartition des plaintes irrecevables

Ce graphique répartit le nombre de plaintes par motifs d'irrecevabilité tels qu'énumérés dans la loi organique et le règlement d'ordre intérieur du Médiateur fédéral. Les transmis sont également considérés ici comme une catégorie de plaintes irrecevables.

Répartition des plaintes irrecevables



2.8. Dossiers transmis

Destinataire des transmis

	2006	%
Médiateur flamand	38	28,4%
Service de médiation Pensions	25	18,7%
Conseil supérieur de la Justice	18	13,4%
Service de médiation pour les Télécommunications	18	13,4%
Médiateur de la Région wallonne	7	5,2%
Service de médiation auprès de La Poste	7	5,2%
Services de médiation locaux	5	3,7%
Commission fédérale "Droits du patient" - service de médiation	5	3,7%
Service de médiation auprès de la SNCB	5	3,7%
Service de médiation de la Communauté française	2	1,5%
Comité P	2	1,5%
Commission de la protection de la vie privée	2	1,5%
	134	

Nous utilisons désormais une définition plus stricte des transmis au sens de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux. Les plaintes sont transmises sans délai ni formalités et enregistrées dans les statistiques comme des transmis si elles ont trait à une autorité administrative fédérale, régionale, communautaire ou locale qui dispose de son propre médiateur en vertu d'une disposition légale. Les plaintes ayant trait à d'autres instances sont déclarées irrecevables (même si le dossier est envoyé à un service de réclamation ou de médiation).

2.9. Etat de traitement des plaintes recevables au 31 décembre 2006

Au 31 décembre 2005, il restait 2 128 dossiers en cours (introduits en 2005 et exercices précédents). Début 2006, 55 de ces dossiers ont été déclarés irrecevables ou transmis. Sur les 2 073 plaintes recevables restantes des exercices antérieurs, 1 677 ont été clôturées en 2006 tandis que 396 restent en cours de traitement au 31 décembre 2006. Sur les 2 768 plaintes recevables introduites en 2006, 1 388 restent en cours de traitement au 31 décembre 2006. Le stock de plaintes recevables en cours en fin d'exercice a donc diminué de 2 128 au 31 décembre 2005 à 1 784 au 31 décembre 2006 (1 388 + 396).

Etat des plaintes recevables au 31.12.2006

	Années précédentes	2006	Total
En cours	396	1388	Total: 1784
Clôturées	1677	1380	Total: 3057



Une plainte recevable est clôturée lorsque le résultat a été communiqué au plaignant (2 983) ou que l'examen de la réclamation a été suspendu (recours judiciaire ou recours administratif organisé : 74).

2.10. Nouvelles plaintes recevables par administration

Les tableaux suivants donnent l'évolution sur 2005 et 2006 de la répartition par administration du nombre de nouvelles plaintes recevables. Une distinction est opérée entre les plaintes introduites par un fonctionnaire contre sa propre administration et/ou concernant l'application de son statut (ce sont les « *plaintes de fonctionnaires* ») et les autres plaintes. Les données par administration, reprises dans la partie IV, ne comprennent dorénavant plus les plaintes de fonctionnaires.

Nouvelles plaintes recevables par administration (sans les plaintes de fonctionnaires)

	2006	2005
Chancellerie du Premier Ministre	1	2
Personnel et Organisation	37	36
Technologie de l'Information et de la Communication	2	0
Justice	81	97
Intérieur	1 182	1 055
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	79	81
Défense	6	3
Finances	606	614
Emploi, Travail et Concertation sociale (sans les parastataux sociaux)	16	11
Sécurité sociale (sans les parastataux sociaux)	140	128
Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	42	39
Economie, PME, Classes moyennes et Énergie	30	31
Mobilité et Transports	79	141
Services publics de programmation	0	4
Parastataux sociaux	270	193
Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF/SPP	12	9
Organismes privés chargés d'un service public	139	133
Autres	17	65
	2 739	2 642

Nouvelles plaintes de fonctionnaires recevables par administration

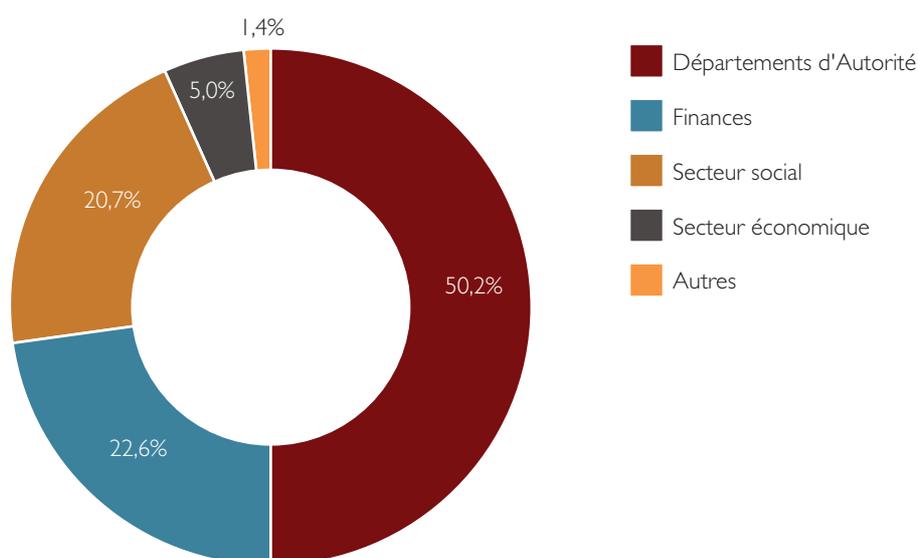
	2006	2005
Personnel et Organisation	1	0
Justice	12	32
Intérieur	5	4
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	5	2
Défense	3	6
Finances	28	31
Sécurité sociale (sans les parastataux sociaux)	1	0
Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	3	5
Economie, PME, Classes moyennes et Energie	1	1
Mobilité et Transports	1	3
Services publics de programmation	1	1
Parastataux sociaux	4	5
Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF/SPP	9	5
	74	95

Comme plusieurs autorités administratives peuvent être concernées par une même plainte, le nombre total des plaintes par administration est plus élevé que le nombre de plaintes recevables ($2\,739 + 74 = 2\,813$, contre $2\,768$ nouvelles plaintes recevables en 2006).

L'augmentation du nombre de plaintes à l'encontre des parastataux sociaux est due à l'introduction, en 2006, d'une centaine de plaintes similaires liées à la faillite d'une même entreprise.

2.11. Nouvelles plaintes recevables par secteur

Nouvelles plaintes recevables par secteur



2.12. Evaluation des plaintes clôturées

Les plaintes recevables et définitivement clôturées ont été classées dans l'une des catégories suivantes.

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

L'évaluation « *bonne administration après intervention* » indique qu'une erreur a été commise par l'administration mais a été rectifiée après intervention du Médiateur fédéral.

Le Médiateur fédéral clôture un dossier en « *consensus* » lorsqu'un problème a été résolu soit par une médiation, soit par la levée d'un malentendu, sans que l'on puisse réellement parler de bonne ou de mal-administration.

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

L'évaluation « *mal-administration* » dénonce une erreur commise par l'administration qui n'a pas été rectifiée malgré l'intervention du Médiateur fédéral.

Quant à l'évaluation « *responsabilité indéterminable* », elle est utilisée lorsque ni la responsabilité du plaignant ni celle de l'administration ne peuvent être établies avec certitude.

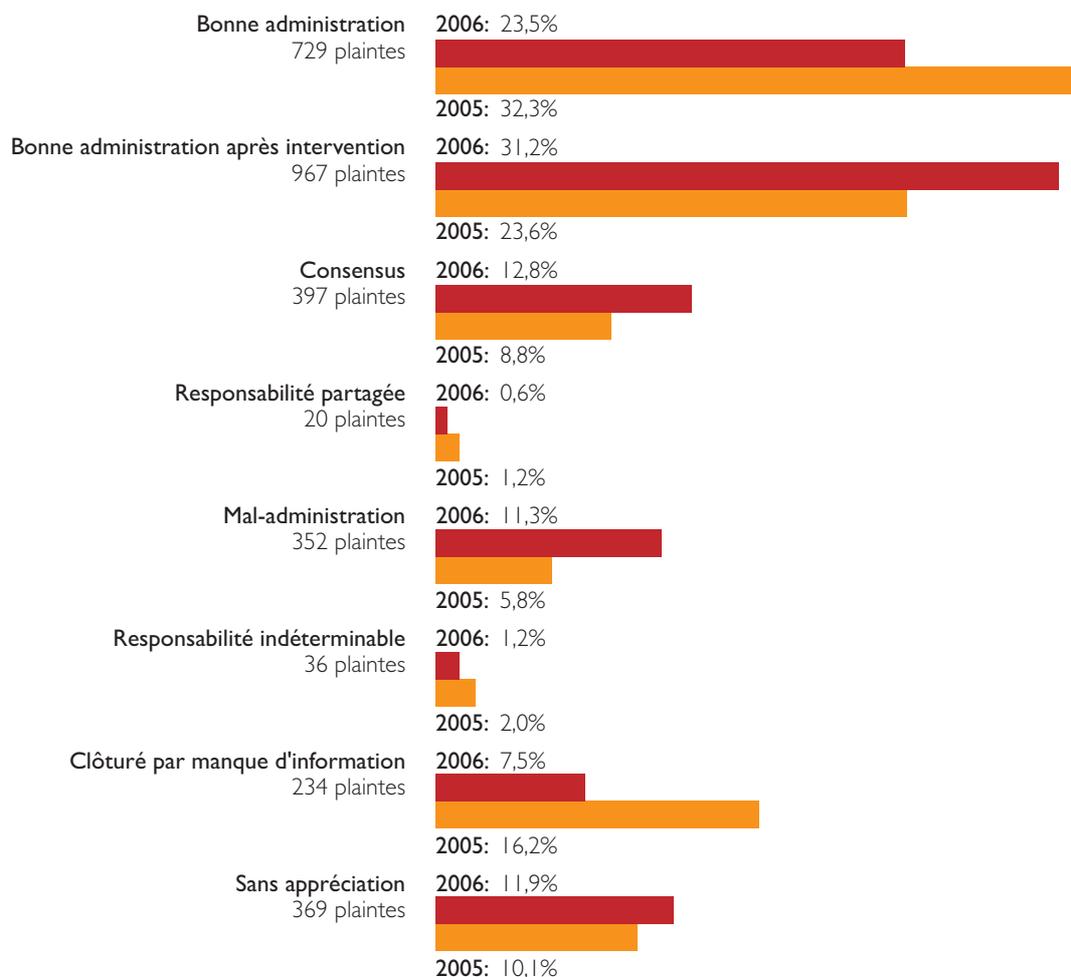
Un dossier est « *clôturé par manque d'information* » lorsque le plaignant ne communique pas au Médiateur fédéral les informations complémentaires indispensables au traitement de son dossier.

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

Le graphique suivant donne un aperçu global de l'évaluation des 2 983 plaintes clôturées en 2006. Les plaintes de fonctionnaires sont comprises dans ces chiffres.



Evaluation des plaintes clôturées



En terme de statistiques, par rapport au nombre de dossiers traités par les administrations, le nombre de plaintes introduites auprès du Médiateur fédéral n'est pas assez représentatif pour comparer le fonctionnement de l'administration sur plusieurs années.

La différence entre le nombre d'évaluations (3 104, en ce compris les plaintes de fonctionnaires) et le nombre de plaintes clôturées (2 983) est due au fait qu'une même plainte peut concerner plusieurs administrations et, par conséquent, être clôturée avec différentes évaluations.

Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, une nouvelle méthode d'évaluation sera appliquée à partir de l'exercice 2007.

2.13. Application des critères d'évaluation

Le lecteur trouvera ci-après un aperçu des principes de bonne administration retenus dans les 1 319 plaintes clôturées en 2006 en « *mal-administration* » ou en « *bonne administration après intervention* ». Plusieurs principes peuvent être retenus pour un dossier, ce qui explique que le nombre total des principes retenus (1 399) est plus élevé que le total des dossiers concernés (1 319).

Application des critères d'évaluation

Critère d'évaluation	2006	%2006	2005	%2005
Délai raisonnable	932	66,6%	279	38,0%
Gestion consciencieuse	148	10,6%	152	20,7%
Information active et passive	101	7,2%	133	18,1%
Egalité	71	5,1%	13	1,8%
Application conforme des règles de droit	65	4,6%	67	9,1%
Accès approprié	23	1,7%	14	1,9%
Raisonnable (év. exigence de proportionnalité)	19	1,4%	13	1,8%
Motivation des actes administratifs	16	1,1%	20	2,7%
Sécurité juridique	11	0,8%	4	0,5%
Confiance légitime	7	0,5%	4	0,5%
Respect de la Charte de l'utilisateur	3	0,2%	24	3,3%
Tenue d'archives adéquates	1	0,1%	1	0,1%
Impartialité	1	0,1%	0	0,0%
Courtoisie	1	0,1%	8	1,1%
Droit de la défense	0	0,0%	1	0,1%
Protection de la vie privée	0	0,0%	1	0,1%
Total	1399		734	

La part importante prise par le principe du délai raisonnable dans l'application des critères d'évaluation s'explique en partie par des opérations de clôture relatives à des dossiers concernant le SPF Intérieur. Tant en août qu'en décembre 2006, le Médiateur fédéral a clôturé un nombre élevé de dossiers en constatant une violation du principe du délai raisonnable par l'Office des étrangers.

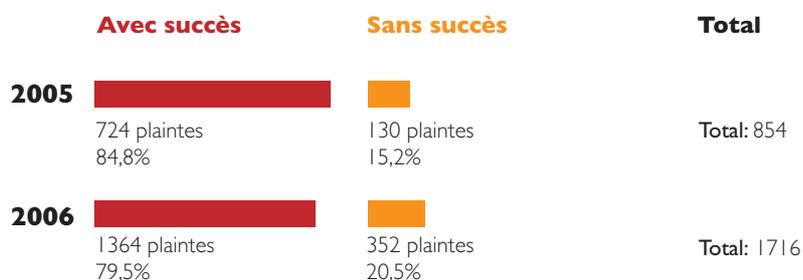
A partir de l'exercice 2007, nous parlerons de normes de bonne conduite administrative plutôt que de principes de bonne administration.

2.14. Résultat de l'intervention du Médiateur fédéral

L'intervention du Médiateur fédéral a été clôturée avec succès lorsque les évaluations « *bonne administration après intervention* » ou - comme annoncé dans notre rapport annuel précédent - « *consensus* » ont été retenues. En effet, l'évaluation « *consensus* » implique également que le dossier a connu une issue positive. Les données relatives à l'exercice 2005 ont été adaptées en ce sens en vue de permettre une comparaison avec 2006. L'évaluation « *mal-administration* » signifie, quant à elle, qu'il n'y a pas eu de solution au problème.



Résultat de l'intervention du Médiateur fédéral : évolution 2005-2006



L'augmentation du nombre de dossiers clôturés sans succès s'explique en grande partie par la nouvelle manière de traiter les plaintes relatives à l'Office des étrangers. Une liste reprenant les dossiers introduits auprès du Médiateur fédéral, et pour lesquels le délai raisonnable de traitement était expiré, a été transmise à l'Office des étrangers. En l'absence de réponse de sa part dans les deux mois de l'envoi de cette liste, les dossiers ont été clôturés en « *mal-administration* » (voyez le commentaire relatif aux données chiffrées du SPF Intérieur dans la partie IV).

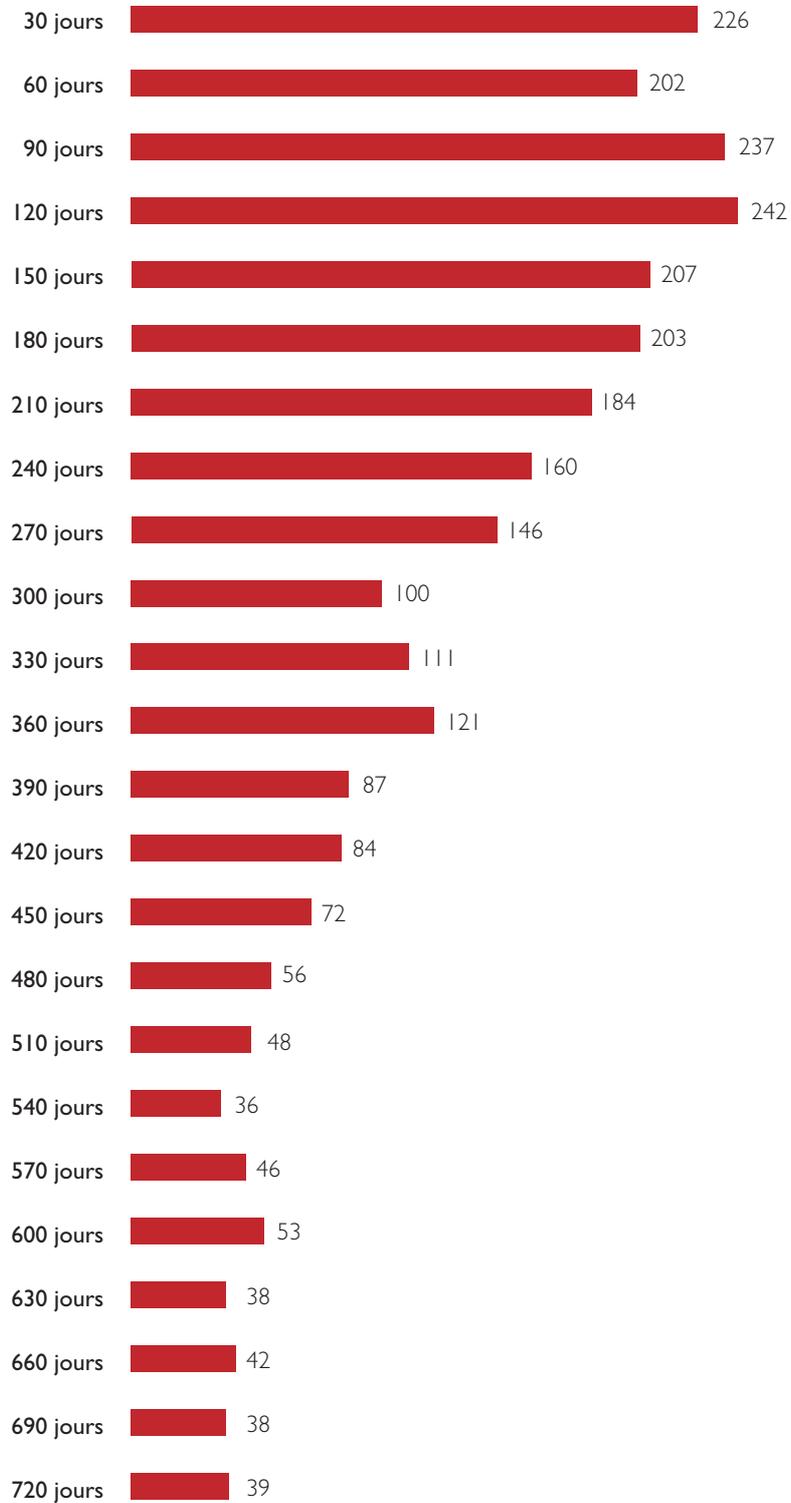
2.15. Durée de traitement des plaintes recevables clôturées

Le graphique suivant donne – par période de 30 jours calendrier – les données relatives à la durée de traitement des plaintes recevables clôturées en 2006. Il reprend tant les nouvelles plaintes que celles des années précédentes qui étaient encore en cours.

Il ressort de ces données que sur ces 2 983 plaintes, 1 317 (44,2 %) ont été clôturées dans les 6 mois (pour 1 233 plaintes ou 59,7 % en 2005). 822 plaintes (27,5 %) ont été clôturées dans l'année (pour 531 plaintes ou 25,7 % en 2005), 383 autres (12,8 %) l'ont été dans les 18 mois (pour 175 plaintes ou 8,5 % en 2005) et enfin 256 (8,6 %) l'ont été dans les 2 ans (pour 77 plaintes ou 3,7 % en 2005). Enfin, pour 205 plaintes (6,9 %), plus de 720 jours de traitement ont été nécessaires avant de pouvoir les clôturer (pour 51 plaintes ou 2,4 % en 2005).

Par rapport à l'exercice 2005, plus de plaintes et des plaintes plus « anciennes » ont été clôturées en 2006, notamment en raison d'une opération de rattrapage (voyez les données chiffrées du SPF Intérieur dans la partie IV) et cela se traduit par une augmentation non seulement du nombre de dossiers clôturés mais également des pourcentages des durées de traitement les plus longues par rapport à 2005.

Durée de traitement en jours calendrier des plaintes recevables clôturées en 2006



Plusieurs raisons sont à l'origine de ces longs délais de traitement :

- la complexité de la problématique, qui peut concerner diverses administrations, voire divers niveaux de pouvoir ;
- la lenteur de réaction des personnes interrogées par le Médiateur fédéral, plaignants comme administrations, durant l'instruction du dossier ;
- le retard qu'avait pris le Médiateur fédéral dans la clôture formelle des plaintes dont le traitement était définitivement achevé.

A partir de l'exercice 2006, un dossier est considéré comme clôturé lorsque le résultat de l'intervention du Médiateur fédéral a été communiqué au plaignant. Auparavant, c'était la date de clôture du dossier vis-à-vis de l'administration qui était prise en compte, laquelle n'intervenait parfois qu'après la solution du problème structurel alors que le problème individuel était déjà résolu depuis longtemps. L'accent est désormais mis sur la solution de la plainte individuelle, même si la recherche d'améliorations structurelles se poursuit.

III. Analyse des plaintes traitées



Introduction

Dans cette partie du rapport annuel, les plaintes que nous avons traitées en 2006 sont regroupées selon leur contenu et plus, comme les années précédentes, selon l'administration visée par la plainte. Nous joignons en annexe un index permettant de retrouver les différentes administrations mentionnées dans ce rapport.⁷

Les thèmes suivants sont développés :

1. Délai raisonnable
2. Appliquer la réglementation : une évidence ?
3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?
4. Que dit la jurisprudence ?
5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?
6. Accessibilité téléphonique
7. Maladies de jeunesse d'une nouvelle procédure
8. Accusé de réception et preuve de la réception
9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...
10. Plaintes irrecevables et demandes d'information.

L'ensemble est illustré par des exemples clairs issus du traitement des plaintes.

Les noms mentionnés dans les exemples sont fictifs.

⁷ pp. 189-190.

I. Délai raisonnable

Le délai raisonnable est la norme de bonne conduite administrative la moins respectée. C'est ce qui ressort, depuis des années, de l'examen des plaintes dont est saisi le Médiateur fédéral. L'année 2006 ne fait pas exception à la règle.

Lorsque la réglementation ne prévoit pas le délai dans lequel l'administration doit traiter un dossier, il convient de se référer au principe de bonne administration (ou à la norme de bonne conduite administrative) qui prescrit que l'administration doit agir dans un délai raisonnable.

La portée de ce principe n'est pas facile à définir.

Est considéré comme un délai raisonnable le temps qui est normalement nécessaire pour traiter une affaire⁸, en tenant compte de ses données spécifiques, ou en d'autres termes, pour clôturer un dossier.

Il est intéressant de noter que le Conseil des ministres du 23 juin 2006 a approuvé la Charte pour une administration à l'écoute des usagers⁹. Le principe 4 de cette Charte illustre concrètement ce qu'est un délai raisonnable: « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines. Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.*

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois. »

Lorsqu'à l'occasion du traitement de plaintes, nous constatons qu'un service public ne respecte pas le délai raisonnable, un examen approfondi de la situation concrète dans ce service s'impose. Il est important de trouver les causes de la violation du principe du délai raisonnable si l'on veut trouver des solutions pour y remédier.

⁸ C.E., n° 136.606 du 25 octobre 2004.

⁹ pp. 162-163.



Parfois, les services publics concernés dénoncent eux-mêmes très rapidement la cause des plaintes relatives au non-respect du délai raisonnable.

- ❖ En 2005, nous avons enregistré un nombre considérable de plaintes à l'encontre des **bureaux de Contrôle** dépendant d'une direction précise du **Cadastre**¹⁰ du **SPF Finances**.

Lors du traitement de ces plaintes, plusieurs bureaux de Contrôle du Cadastre nous ont signalé qu'il leur manquait du personnel. Nous avons demandé aux Contrôles du Cadastre qui nous en avaient informés par écrit si nous pouvions transmettre leur courrier au **service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O) du SPF Finances** pour aborder de manière globale la situation du personnel dans leurs services. Le service d'encadrement P&O confirma l'existence du problème et engagea du personnel supplémentaire.

En mars 2002, Monsieur Dandrieux conteste par le biais d'une réclamation le revenu cadastral de son habitation. En avril 2002, il reçoit l'accusé de réception mais, par la suite, la décision se fait attendre. Il contacte le Contrôle du Cadastre qui l'informe en mars 2005 qu'une pénurie de personnel est à l'origine du long délai de traitement de sa plainte. Sur base de cette information, il contacte le Médiateur fédéral. Le 16 novembre 2005, Monsieur Dandrieux reçoit la décision révisant son revenu cadastral à la baisse.

Nous avons ensuite observé si cette mesure avait une influence positive sur le traitement des dossiers au sein de la direction concernée du Cadastre.

Fin 2006, les nouvelles recrues consacraient encore la majeure partie de leur temps à leur formation. La direction concernée nous informa toutefois que, grâce à une réorganisation efficace, les plaintes ordinaires étaient à présent traitées dans un délai acceptable. En revanche, le traitement des dossiers complexes posait encore problème en raison d'un manque d'experts qualifiés. Une cellule d'experts qualifiés chargés de la formation et de l'encadrement d'un nouveau groupe d'experts est actuellement mise en place.

En intervenant de cette manière, nous avons non seulement essayé de faire en sorte que le principe du délai raisonnable soit observé dans les dossiers dont nous étions saisis, mais également que le service public concerné ait la possibilité de respecter ce délai.

Les plaintes dont nous avons été saisis en début d'année ne nous ont pas encore permis de constater des améliorations notables.

Dans le courant de l'année 2007, nous continuerons d'examiner si les mesures prises permettent aux bureaux de Contrôle du Cadastre de traiter les dossiers dans un délai acceptable.

¹⁰ L'Administration générale de la Documentation Patrimoniale - pilier Mesures & Evaluations.

❖ Nous recevons régulièrement des plaintes relatives au délai de traitement des demandes de restitution des droits d'enregistrement par les administrations de l'**Enregistrement**¹¹ du **SPF Finances**.

Les droits d'enregistrement doivent être payés au fisc lors de l'acquisition de biens immobiliers tels qu'une maison ou une parcelle de terrain. Des circonstances particulières peuvent donner lieu à une restitution partielle de ces droits.

Le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ne prévoit pas de délai pour le remboursement par l'administration des droits d'enregistrement excédentaires.

Le bureau d'Enregistrement saisi d'une demande de restitution des droits d'enregistrement doit vérifier si toutes les conditions sont réunies pour autoriser cette restitution. A cette fin, il doit également contacter d'autres bureaux d'Enregistrement, ce qui retarde parfois le traitement de la demande.

Qu'est-ce qu'un délai raisonnable ?

Les renvois successifs d'un bureau à l'autre ainsi que les contrôles effectués à différents niveaux influencent indéniablement le délai de traitement de ces dossiers.

Les administrations de l'Enregistrement nous ont informés que le nombre de demandes de restitution ne cesse d'augmenter en raison de la nouvelle réglementation. La réglementation elle-même se complexifie et évolue sans cesse. De plus, la réglementation en matière de droits d'enregistrement diffère selon chaque Région. Cela nécessite de la part des fonctionnaires concernés des efforts considérables.

En août 2003, Madame Vernon introduit une demande de restitution des droits d'enregistrement. En mai 2004, elle reçoit la décision mais celle-ci semble incorrecte. La demande doit être réexaminée. En septembre 2005, Madame Vernon n'a pas encore reçu de nouvelle décision. Une enquête sur le traitement du dossier démontre que la demande a été expédiée en avril 2005 à un autre bureau d'Enregistrement et qu'en août 2005, elle a été renvoyée au bureau d'Enregistrement d'origine avec le complément d'informations requis. Le dossier est immédiatement transmis à la direction de l'Enregistrement compétente pour confirmer la décision. En janvier 2006, soit plus de trois ans après la demande, Madame Vernon obtient satisfaction.

Conscientes du mécontentement que peut susciter un long délai de traitement, les administrations de l'Enregistrement cherchent des solutions mais celles-ci ne sont pas évidentes.

Compte tenu de tous ces éléments et surtout du fait que le traitement de ces dossiers nécessite l'intervention de différentes administrations, nous considérons qu'un délai de huit mois est un délai raisonnable pour le traitement complet de ces demandes, c'est-à-dire depuis l'introduction de la demande jusqu'au moment où l'argent est effectivement versé sur le compte du demandeur. Ce délai de huit mois est par ailleurs conforme à ce que préconise la Charte pour une administration à l'écoute des usagers.

¹¹ L'Administration générale de la Documentation Patrimoniale - pilier Sécurité juridique.



Cependant, nous recevons encore trop souvent des plaintes dans lesquelles nous devons constater que ces administrations dépassent le délai raisonnable. Cette situation exige une analyse complémentaire.

❖ **Les plaintes relatives à l'action de l'Office des étrangers du SPF Intérieur font régulièrement état du non-respect du délai raisonnable.**

Surtout en ce qui concerne le délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour introduites en Belgique sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980¹², nous recevons depuis des années déjà de nombreuses plaintes.

Vu la gravité de la situation, le Médiateur fédéral avait déjà adressé en 2003 une recommandation générale¹³ au Parlement.

En 2005, l'Office des étrangers a réorganisé le bureau « Article 9, alinéa 3 – humanitaires » et l'a scindé en quatre cellules (« Longue procédure d'asile », « Asile », « Non-asile », « Cas médicaux »). Il a également chargé un coordinateur du contrôle de la correcte application des instructions ministérielles. Un renforcement considérable du personnel était censé résorber l'arriéré du service.

Néanmoins, en 2006, le nombre de plaintes introduites était si élevé que nous avons été contraints d'interrompre le *traitement individuel* des dossiers, hormis ceux qui révèlent des situations très exceptionnelles et sensibles. Nous avons déjà procédé ainsi en 2005.

Notre intervention ne peut en effet avoir pour objet d'accélérer le traitement des dossiers pour lesquels une plainte a été introduite auprès de notre service, alors que les dossiers des personnes qui n'auraient pas fait appel à nous resteraient en suspens. Nous ne souhaitons pas contribuer à une inégalité de traitement.

Nous avons par contre poursuivi l'*analyse structurelle* des raisons pouvant justifier ces délais de traitement exceptionnellement longs. A cette fin, nous comptons bien entendu sur la collaboration de l'Office des étrangers même.

Sur la base des plaintes que nous avons traitées, nous avons tenté de déterminer quel serait le délai raisonnable moyen de traitement de ces demandes.

¹² L'entrée et le séjour des étrangers en Belgique sont régis (entre autres) par la législation nationale. Ainsi, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal d'exécution du 8 octobre 1981 détaillent les règles pour venir en Belgique pour un court ou long séjour. En principe, une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois doit être introduite auprès du poste diplomatique belge du pays d'origine ou du lieu de résidence à l'étranger. Dans certains cas pourtant, une demande peut être faite en Belgique. Il s'agit de la « demande de régularisation » au sens de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers.

¹³ RG 03/01, p. 166.

I. Délai raisonnable

Le Médiateur fédéral a toujours estimé qu'un délai de traitement de quatre mois était un délai raisonnable pour traiter les demandes d'autorisation de séjour. C'est également l'avis de l'Office des étrangers si l'on se réfère à ses propres circulaires et instructions internes.

Le principe 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers cité plus haut va dans le même sens : « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines. Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.*

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois ».

L'Office des étrangers nous a informés mi-2004 que ses statistiques enregistraient des délais de traitement pouvant s'élever à 16 mois. Il nous signalait cependant à l'époque que certaines demandes étaient traitées beaucoup plus rapidement. Fin 2004, le délai de traitement moyen s'élevait à 22 mois. Lors d'une réunion organisée à la mi-2005, nous apprenions que le délai s'était allongé jusqu'à 28 ou 29 mois. Pour 2006, l'Office des étrangers n'a communiqué aucune évolution.

Il est vrai que ces demandes d'autorisation de séjour sont des demandes très personnelles fondées sur des situations individuelles dont les faits ne peuvent s'apprécier d'emblée. La plupart du temps, un complément d'information s'impose, ne fût-ce que pour pouvoir apprécier la recevabilité de la demande.

Ainsi, l'Office des étrangers est souvent tributaire d'informations complémentaires émanant de tiers : le médecin-conseil, la commune de résidence des intéressés, les ambassades ou consulats belges à l'étranger, le parquet, ... Nous remarquons toutefois que l'Office des étrangers n'a pas mis en place une procédure de suivi, du moins efficace, qui lui permette de disposer de l'information à temps. Il n'est pas rare que le Médiateur fédéral doive intervenir pour que l'Office des étrangers envoie un rappel au service qui doit lui fournir un complément d'information.

Lorsque Madame Natashova contacte le Médiateur fédéral, elle attend depuis déjà 25 mois la décision de l'Office des étrangers. La précarité de sa situation de séjour l'a incitée à introduire une plainte. Après quelques mois de recherche, l'Office des étrangers retrouve finalement son dossier, lequel avait apparemment été mal aiguillé. Environ 34 mois après avoir introduit sa demande, Madame Natashova reçoit enfin son autorisation de séjour.



En outre, l'Office des étrangers ne transmet pas systématiquement les demandes d'autorisation de séjour à la cellule compétente au sein du bureau « Article 9, alinéa 3 – humanitaires ». Le Médiateur fédéral doit dès lors – parfois plusieurs mois après l'introduction de la demande – inviter l'Office des étrangers à transmettre le dossier à la cellule compétente.

Le traitement des plaintes nous a également permis de constater qu'il n'existe pas de système permettant de trier les demandes dès leur introduction auprès de l'Office des étrangers et de distinguer directement les demandes farfelues ou abusives de celles urgentes et plus complexes, afin de les transmettre directement au bon service. Cette méthode permettrait un gain de temps considérable.

En octobre 2006, nous avons transmis à l'Office des étrangers une liste de tous les dossiers pendants auprès de notre service pour lesquels le délai de traitement raisonnable était écoulé. Nous lui avons demandé de nous informer dans les deux mois de la raison pour laquelle ces dossiers n'avaient pas encore pu être traités. Pour des raisons organisationnelles, l'Office des étrangers a décidé de ne pas nous répondre. Par conséquent, ces dossiers ont été clôturés avec l'évaluation « mal-administration » en raison du non-respect du principe du délai raisonnable.

Nous restons convaincus que l'Office des étrangers doit lui aussi pouvoir respecter les délais prévus par la Charte pour une administration à l'écoute des usagers. Nous sommes toutefois conscients qu'il dépend souvent d'autres services publics ou des intéressés mêmes, lesquels doivent lui fournir des informations complémentaires.

Le Médiateur fédéral a recommandé au SPF Intérieur de traiter les demandes d'autorisation de séjour dans le délai raisonnable tel que prévu au principe 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, à savoir dans un délai de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé ou l'autorité tierce pour fournir l'information demandée par l'Office des étrangers et nécessaire pour prendre une décision.¹⁴

Les plaintes illustrent souvent des situations extrêmes. Monsieur Tomassa introduit en septembre 2002 une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales. Deux ans plus tard, il contacte le Médiateur fédéral car il n'a pas encore reçu de décision. Pour pouvoir décider si l'état de santé de Monsieur Tomassa nécessite un séjour en Belgique, l'Office des étrangers a besoin de l'avis de son médecin-conseil. A son tour, ce médecin doit contacter l'ambassade belge au pays d'origine de Monsieur Tomassa afin de vérifier si le traitement est disponible dans ce pays. Entre janvier 2005 et août 2006, ce dossier a fait l'objet de discussions à quatre reprises entre le Médiateur fédéral et l'Office des étrangers, lequel rencontre des difficultés à obtenir les informations voulues.

En août 2006, Monsieur Tomassa reçoit enfin une décision indiquant que sa demande est irrecevable. Selon l'information reçue par l'Office des étrangers, il semble que l'état de santé de Monsieur Tomassa ne l'empêche pas de voyager. Il doit donc retourner dans son pays d'origine pour y introduire sa demande d'autorisation de séjour et, dans l'attente d'une éventuelle décision positive, l'Office des étrangers considère qu'il lui suffit d'emporter suffisamment de médicaments. Monsieur Tomassa a décidé de contester cette décision devant le Conseil d'Etat, ce qui a obligé le Médiateur fédéral à suspendre son intervention.

¹⁴ RO 06/03, pp. 153 et 171.

L'Office des étrangers est par ailleurs confronté au problème spécifique de l'arriéré causé par l'afflux de demandes d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires, les demandes dites « article 9, alinéa 3 – humanitaire ».

Mi-2006, le ministre de l'Intérieur répondait dans le cadre d'une question parlementaire, qu'en mars 2006, 25 448 demandes devaient encore être traitées et qu'en avril 2006, il y en avait encore 24 819.

Le nombre de dossiers en attente d'une décision est donc toujours très élevé. Par ailleurs, le délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 n'a cessé d'augmenter depuis 2004, comme nous l'avons déjà mentionné.

C'est pourquoi, nous avons adressé la recommandation officielle suivante au SPF Intérieur.

Afin que l'Office des étrangers puisse respecter son devoir d'information dans tous les dossiers en cours, le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers d'élaborer un plan de résorption de l'arriéré du Bureau « Article 9, alinéa 3 – humanitaires » selon un échéancier rigoureux préalablement établi¹⁵.

Le devoir d'information visé ici implique avant tout une estimation du délai de traitement. Bien entendu, l'obligation de communiquer une estimation du délai de traitement ne concerne pas uniquement l'Office des étrangers. Une recommandation générale relative à cette problématique est formulée à la fin de ce chapitre.

Un aperçu clair de la situation actuelle est indispensable si l'on veut établir un planning et des échéances.

Jusqu'à présent, les chiffres communiqués par l'Office des étrangers au Médiateur fédéral ne sont pas suffisants puisqu'ils ne concernent que les demandes introduites à partir de janvier 2005 auprès de l'Office des étrangers. Or, une grande part des plaintes dont est saisi le Médiateur fédéral a trait à des demandes d'autorisation de séjour introduites avant janvier 2005.

Dans le cadre de notre analyse structurelle, nous attendions une vue d'ensemble de l'arriéré actuel réparti selon les différentes catégories de demandes. Nous aurions souhaité recevoir plus de données concrètes sur les délais de traitement, le nombre de décisions ainsi que le type de décisions prises par catégorie.

Malgré nos rappels, l'Office des étrangers n'a pas pu nous fournir les informations demandées.

Les deux recommandations officielles mentionnées ci-dessus ont d'abord été discutées avec l'Office des étrangers. Elles ne seraient pas réalisables dans les circonstances actuelles.

¹⁵ RO 06/04, p. 153 et 172.



L'Office des étrangers aurait en outre déjà recherché des solutions en interne. Ainsi, il a souligné qu'il avait déjà réorganisé son service et qu'il veillait régulièrement à un renforcement du personnel. Nos nouvelles recommandations ignorerait les résultats positifs récemment obtenus. A ce propos, l'Office des étrangers se fonde sur les résultats d'un échantillonnage effectué sur une centaine de dossiers. Il en ressortirait que le délai de traitement reste stable pour le moment, mais nous ignorons toutefois à combien de mois s'élève ce délai.

Comme aucune des initiatives prises dans le cadre des possibilités dont dispose l'Office des étrangers n'a pu jusqu'à présent réduire considérablement le délai de traitement, nous avons finalement décidé qu'il était quand même nécessaire de formuler les recommandations officielles mentionnées ci-dessus.

Attendre longtemps une décision positive est une chose. Attendre longtemps une décision négative en est une autre.

Il n'est pas acceptable de décider qu'une demande est irrecevable plus de quatre ans après son introduction. En vertu des principes du raisonnable et de la gestion consciencieuse, les décisions prises à l'issue d'un délai aussi long doivent aussi prendre en considération les éléments de fond.

En septembre 2002, Monsieur Ramiz, un Kosovar, a introduit en Belgique une demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires. N'ayant encore reçu aucune décision en juillet 2006, il contacte le Médiateur fédéral. Après avoir soumis à deux reprises le dossier à l'Office des étrangers, le Médiateur fédéral apprend en novembre 2006 qu'une décision a été remise à Monsieur Ramiz. Quatre ans après l'introduction de sa demande, l'Office des étrangers a décidé qu'elle est irrecevable. Dans la pratique, cela signifie que l'Office des étrangers estime qu'il n'est pas impossible pour Monsieur Ramiz de retourner dans son pays

d'origine pour y introduire auprès du poste diplomatique sur place une demande d'autorisation de séjour en Belgique. Or, il n'existe pas de poste diplomatique belge au Kosovo. Monsieur Ramiz ne peut pas non plus se rendre aux postes diplomatiques les plus proches à Belgrade, Tirana ou Skopje. L'Office des étrangers a alors invité Monsieur Ramiz à retourner au Kosovo et à envoyer, de là, sa demande par courrier international au poste diplomatique à Belgrade. Le Médiateur fédéral a jugé déraisonnable d'exiger d'un étranger de retourner dans son pays d'origine pour y introduire, de là, une nouvelle demande d'autorisation de séjour par courrier.

La rapidité avec laquelle une administration prend une décision revêt souvent une grande importance au regard des conséquences qui en découlent.

- ❖ Un délai de traitement relativement court peut être déraisonnable s'il en résulte de fâcheuses conséquences financières ou juridiques. Le délai raisonnable pour prendre une décision ne peut pas toujours s'apprécier indépendamment des circonstances concrètes. Ainsi, les décisions prises par **l'Administration de l'Expertise médicale (MEDEX) du SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement** peuvent donner droit à une aide financière émanant d'un autre service public.

Les droits à ces aides financières sont à leur tour souvent soumis à d'autres délais ou conditions. La plainte ci-contre en est un exemple édifiant. Cette plainte montre que certaines pratiques administratives existantes peuvent s'avérer injustes dans des situations très concrètes.

MEDEX nous a en effet indiqué qu'à la demande du Service des Pensions du Secteur public (SdPSP, l'ancienne Administration des Pensions), aucune décision d'inaptitude physique n'était notifiée après le 20 du mois. Par le passé, trop de contestations avaient porté sur la date précise de réception des décisions, exigeant beaucoup de temps pour y répondre. Comme le droit à la pension prend cours le premier jour du mois qui suit la notification de la décision, il est important de pouvoir déterminer avec précision le mois durant lequel les décisions sont notifiées.

A l'avenir, à moins que le SdPSP n'invoque d'autres arguments juridiques, MEDEX enverra les décisions après le 20 du mois s'il apparaît qu'un envoi plus tardif est susceptible d'avoir des conséquences désavantageuses pour l'intéressé à la suite du dépassement d'un délai.

Monsieur André Courtois a reçu au début du mois de février 2004 une décision de MEDEX. Cette décision lui permet d'être admis à la pension anticipée pour inaptitude physique et son handicap grave est reconnu. Selon la législation des pensions, il aurait ainsi droit à partir du 1^{er} mars 2004 à la pension anticipée pour cause d'inaptitude physique et à un supplément de pension pour handicap grave d'un montant de € 133,62 par mois. Toutefois, depuis le 1^{er} février 2004, Monsieur Courtois est mis à la pension d'office en application du régime de travail pour lequel il avait opté quelques années plus tôt. Dès lors, il n'a plus droit au supplément auquel il aurait eu droit si MEDEX avait notifié sa décision avant le 1^{er} février 2004.

Le Service de médiation Pensions tente de convaincre l'Administration des Pensions de revoir sa décision. Même la Cour des comptes est contactée. Ces instances ayant souligné le délai pris par MEDEX pour notifier sa décision (d'avril 2003 à février 2004), le Service de médiation Pensions suggère au plaignant de s'adresser au Médiateur fédéral.

L'examen du dossier révèle qu'il y a apparemment incertitude sur la date à laquelle la demande a été reçue par MEDEX (novembre 2003 d'après ses dires). Selon elle, le délai de traitement de novembre 2003 à février 2004 n'est pas un délai déraisonnable. Il n'empêche que si Monsieur Courtois avait reçu la décision de MEDEX quelques jours plus tôt, il aurait eu droit à un revenu mensuel supplémentaire de € 133,62. Compte tenu du revenu supplémentaire qui risquait d'être perdu, MEDEX aurait dû traiter plus rapidement ce dossier. La décision aurait dû être envoyée au plus tard fin janvier 2004.

❖ La date précise d'une inscription aux registres de la population par le SPF Intérieur peut aussi avoir de lourdes conséquences.

La constatation de la résidence principale revient à la commune. Dans les huit jours ouvrables suivant la déclaration de changement de résidence principale, la commune réalise une enquête pour vérifier si l'intéressé habite effectivement à cette adresse. Ensuite, mais nécessairement dans les vingt jours suivant la déclaration, la commune prend une décision¹⁶.

La date de l'inscription est celle à laquelle l'autorité communale constate, sous sa responsabilité, la résidence principale. Cette date doit être la plus proche possible de celle de l'occupation effective de l'habitation¹⁷.

En cas de difficultés ou de contestations sur la détermination de la résidence principale, on peut s'adresser au ministre de l'Intérieur¹⁸. Ce dernier peut également mener l'enquête si cela s'avère nécessaire. Dans la pratique, c'est la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur qui prend les décisions au nom du ministre. Des inspecteurs de la population sont habilités à faire les constatations sur place.

Aucun délai n'est prévu pour effectuer une enquête à la suite d'une contestation de la résidence principale.

Le SPF Intérieur détermine la date à laquelle l'inscription a lieu. En pratique, il retient au plus tôt la date à laquelle ses inspecteurs de la population ont effectué les constatations de la résidence effective.

Or, parfois, le délai dans lequel ces constatations réelles sont faites peut être très important pour l'ouverture ou le maintien du droit à des allocations.

D'une part, la sécurité commande de déterminer le délai dans lequel le constat de la résidence principale est effectué. D'autre part, rien ne justifie le refus du SPF Intérieur de procéder à une inscription avec effet rétroactif lorsqu'il y a eu contestation de la résidence principale. Il ne s'agit en effet pas d'une interdiction légale.

Le 14 octobre 2005, la ville de Gand refuse d'inscrire dans ses registres de la population Jean Lemaire, étudiant à l'université de Gand. Selon la ville de Gand, il doit rester inscrit chez ses parents à Alost. Il fait appel de cette décision auprès du ministre de l'Intérieur. Le ministre lui donne raison et décide qu'il doit être inscrit à Gand. Le ministre lui refuse toutefois l'inscription avec effet rétroactif. La date d'inscription aux registres de la population de Gand est le 19 janvier 2006, date de la constatation de sa résidence principale. De ce fait, Jean Lemaire passe à côté du droit à une bourse d'études considérable de € 4 132,00 parce qu'il ne peut prouver à temps au service des allocations d'études qu'il a le statut d'étudiant indépendant. Pour cela, il aurait dû en effet être inscrit aux registres de la population de la ville de Gand au 31 décembre 2005 au plus tard.

¹⁶ Article 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

¹⁷ Instructions générales relatives à la tenue des registres de la population, version coordonnée d'avril 2002, consultables sur le site internet du SPF Intérieur (Registre national), www.registrenational.fgov.be, n° 73, p. 59.

¹⁸ Article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

Selon le SPF Intérieur, la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité ainsi que l'article 11 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers s'opposeraient à l'effet rétroactif de ces décisions, puisque la date d'inscription est celle de la constatation de la résidence principale effective.

Mais même lorsque c'est le SPF Intérieur qui a établi le constat de la résidence principale, la date d'inscription doit être la plus proche possible de celle de l'occupation effective de l'habitation.

Nous avons donc adressé une recommandation officielle au SPF Intérieur.

Le Médiateur fédéral recommande de faire rétroagir la décision du SPF Intérieur par laquelle il tranche un litige consécutif à une difficulté ou une contestation relative à la détermination de la résidence principale, à la date de la demande d'inscription aux registres de la population ou à la date la plus proche possible de celle de l'occupation effective du nouveau logement¹⁹.

Après discussion, le SPF Intérieur s'est engagé à adapter sa pratique administrative. L'inspecteur de la population ne fera plus dépendre la date de l'inscription purement et simplement de la date de ses constatations. Il tiendra compte des pièces et documents probants qui permettent de donner un caractère rétroactif à la décision et il s'informerera auprès de l'intéressé si de telles pièces existent et s'il en dispose.

❖ La prorogation ou le renouvellement par l'Office des étrangers d'un titre de séjour temporaire avant son expiration : une évidence ... ?

En vertu de l'article 33 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, l'étranger doit introduire une demande de prorogation ou de renouvellement de son titre de séjour à la commune entre le trentième et le quinzième jour précédant sa date d'échéance.

Début 2006, nous avons reçu, comme l'année précédente, des plaintes concernant des titres de séjour non prorogés à temps. Après notre intervention, l'Office des étrangers avait renforcé en 2005 la cellule en charge de l'examen des demandes de prorogation.

En avril 2006, l'Office des étrangers nous a informés qu'il avait mis fin à ce renforcement en personnel depuis fin janvier 2006. Le délai de traitement de ces demandes s'élevait alors à six, voire huit semaines.

Les plaintes récentes démontrent que les titres de séjour provisoires ne sont toujours pas prorogés à temps. Or, sans titre de séjour valable, des personnes perdent leur emploi, des enfants ne peuvent participer à des voyages scolaires à l'étranger, ...

Le titre de séjour temporaire de Madame Woichowski est valable jusqu'au 17 novembre 2005. Elle sollicite à temps sa prorogation mais, à la date d'échéance de son titre, elle n'en a pas encore reçu un nouveau. Le jour-même, elle contacte le Médiateur fédéral. Le bureau d'intérim pour lequel elle travaille l'a en effet informée qu'elle ne pourra pas continuer à travailler sans autorisation de séjour valable. Son titre de séjour n'est prorogé que le 16 décembre 2005. Entre-temps, Madame Woichowski a perdu son emploi.

¹⁹ RO 06/08, pp. 154 et 176.



Nous avons dès lors adressé une recommandation officielle au SPF Intérieur afin d'y remédier.

Le Médiateur fédéral recommande de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que l'Office des étrangers prenne une décision sur la demande de prorogation ou de renouvellement d'un titre de séjour temporaire avant sa date d'échéance.²⁰

Suite à notre recommandation officielle, l'Office des étrangers nous a informés début 2007 d'un projet de modification de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Ce projet propose d'obliger l'étranger à introduire sa demande de prorogation ou de renouvellement auprès de la commune entre le quarante-cinquième et le trentième jour précédant la date d'échéance du titre de séjour. Cette modification offrira à l'Office des étrangers un délai supplémentaire pour pouvoir traiter ces demandes à temps.

Il ne fait aucun doute que l'action administrative doit être liée à un délai. Si aucune disposition normative n'impose de délai, il convient dès lors que ce délai soit raisonnable.

Le Gouvernement a approuvé en Conseil des ministres du 23 juin 2006 la Charte pour une administration à l'écoute des usagers.

La Charte va être insérée dans une circulaire qui sera publiée au Moniteur Belge et envoyée à tous les services publics. Dans les mois qui suivent, tous les SPF devront signer un protocole par lequel ils prendront des engagements concrets en ce qui concerne leurs services respectifs.²¹

Cette Charte constitue un complément appréciable aux instruments oeuvrant à la transparence et à la convivialité de l'action administrative. Nous pensons entre autres à la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, à la loi relative à la publicité de l'administration, à la Charte de l'assuré social et à la Charte de l'utilisateur des services publics.

Nous avons déjà renvoyé explicitement dans ce chapitre au principe de la Charte qui définit concrètement le délai raisonnable.

« Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines. Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois ».

²⁰ RO 06/05, pp. 153 et 173.

²¹ Selon les informations dont nous disposons au moment de mettre ce rapport annuel sous presse, le SPF Mobilité et Transports, le SPF Sécurité sociale et l'Office national des Pensions sont les trois premiers départements à avoir exécuté concrètement la Charte.

I. Délai raisonnable

Nous sommes convaincus que l'indication de délais de traitement dans la Charte pour une administration à l'écoute des usagers peut offrir au citoyen un réel point de repère. La Charte prévoit que le délai de traitement ne doit être communiqué au citoyen que si le délai de base de quatre mois n'est pas respecté. Cette mesure n'est pas suffisante. Il convient en outre que le citoyen ait la possibilité de connaître à tout moment le délai dans lequel il recevra une décision et qu'il puisse s'y référer.

Notre expérience dans le traitement des plaintes nous enseigne en effet qu'il est important pour la sécurité juridique et pour la confiance du citoyen dans l'administration que celle-ci indique dans quel délai une décision sera prise.

Le législateur en est d'ailleurs bien conscient. Ainsi, la Charte de l'assuré social impose non seulement aux institutions de sécurité sociale des délais contraignants pour la prise de décisions, mais également l'obligation de communiquer à l'assuré social le délai d'examen. Cette charte a été coulée dans une loi²².

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons d'imposer, par l'insertion d'une disposition nouvelle dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'obligation à toute autorité administrative fédérale d'indiquer le délai dans lequel elle prendra une décision.²³

²² Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « Charte » de l'assuré social.

²³ RG 06/01, pp. 147-148 et 164.



2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

Le principe de gestion consciencieuse²⁴ intervient dans l'application d'une norme juridique et plus particulièrement dans l'interprétation de celle-ci.

Même si l'une des missions principales de l'administration est d'appliquer correctement la loi ou la réglementation, cela ne va pas forcément toujours de soi.

L'application pure et simple de la loi entraîne parfois des effets non désirés.

❖ Ainsi l'application stricte de l'arrêté royal relatif au permis de conduire par le **SPF Mobilité et Transports** a révélé une discrimination.

L'article 3, §1, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire exige que le candidat au permis de conduire de nationalité belge soit inscrit au registre de la population dans une commune belge. Un étudiant belge vivant à l'étranger et effectuant ses études en Belgique ne peut donc obtenir un permis de conduire belge.

Ce même article prévoit qu'un étudiant ressortissant d'un pays limitrophe peut obtenir un permis de conduire belge sans être inscrit au registre des étrangers, pour autant qu'il apporte la preuve de son inscription dans un établissement d'enseignement belge pendant une période d'au moins six mois. Dans la mesure où elle ne prévoit pas cette faculté pour un étudiant belge vivant à l'étranger et effectuant ses études en Belgique, la réglementation en matière de permis de conduire instaure une discrimination entre étudiants belges et étudiants ressortissants d'un pays limitrophe se trouvant dans une situation identique. De plus, cette réglementation va à l'encontre des directives européennes en matière de permis de conduire.

François est belge, étudie en Belgique, tout en étant domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. Il souhaite obtenir son permis de conduire en Belgique mais la réglementation en vigueur ne le lui permet pas. En tant que Belge, il devrait être inscrit au registre de la population dans une commune belge. Paradoxalement, les ressortissants de pays limitrophes faisant leurs études en Belgique et se trouvant donc dans la même situation, peuvent obtenir un permis de conduire en Belgique. François dénonce cette discrimination auprès du service compétent. Après examen de la situation par le Médiateur fédéral et une discussion à ce sujet avec le SPF Mobilité et Transports, François est autorisé à participer aux épreuves pour obtenir un permis de conduire en Belgique.

A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral auprès du ministre de la Mobilité et du SPF Mobilité et Transports, ce dernier a adopté le 24 juillet 2006 une circulaire tendant à apporter une solution

²⁴ K. LEUS, *Het zorgvuldigheidsbeginsel*, in « Beginselen van behoorlijk bestuur », I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME, Bruges, La Chartre, 2006, p. 124.

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

pratique, dans l'attente d'une modification de la réglementation actuelle. Cette circulaire détermine les conditions dans lesquelles un permis de conduire peut être délivré aux ressortissants belges vivant à l'étranger qui viennent suivre des études en Belgique.

C'est un pas dans la bonne direction mais cela ne suffit pas. Dans un souci de sécurité juridique, il convient de donner une base réglementaire à cette nouvelle pratique.

Le Médiateur fédéral recommande dès lors de lever la discrimination existant entre étudiants belges et étrangers pour l'obtention d'un permis de conduire belge, en adaptant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire aux principes énoncés dans les directives européennes en matière de permis de conduire.²⁵

❖ **L'application successive par l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) de deux articles d'un même arrêté royal²⁶ semble avoir un effet involontaire dans le statut social des indépendants.**

Les étudiants bénéficient, dans le cadre du statut social des indépendants, d'une assimilation aux indépendants à titre complémentaire. Cette assimilation est maintenue jusqu'à la fin des vacances d'été pour l'étudiant qui a terminé ses études. En cas d'inscription comme demandeur d'emploi, il ne sera toutefois plus considéré comme étudiant et il perdra l'avantage de l'assimilation à un indépendant à titre complémentaire. De même, si un étudiant diplômé débute une activité de salarié durant le troisième trimestre, il ne peut plus être considéré pour ce trimestre comme étudiant en application de l'article 37 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967. L'assimilation est donc perdue à partir du début du trimestre.

Luc Gauthier est encore étudiant lorsqu'il débute une activité d'indépendant. En tant qu'étudiant, il est assimilé à un travailleur indépendant à titre complémentaire. Il ne paie de ce fait que peu ou pas du tout de cotisations sociales. Bien qu'ayant obtenu son diplôme le 30 juin 2002, Luc Gauthier peut en principe conserver son statut d'étudiant jusqu'à la fin des vacances d'été. Il perd toutefois son statut d'étudiant du fait qu'il commence le 1^{er} septembre 2002 une activité à plein temps en tant que travailleur salarié. Durant tout ce temps, Luc Gauthier a continué d'exercer son activité complémentaire en tant qu'indépendant. Le 1^{er} septembre se situe dans le troisième trimestre de l'année. La division en trimestres revêt une grande importance dans la réglementation sur le statut social des indépendants. Le statut social des indépendants prévoit que, si un indépendant cesse d'être étudiant dans le courant d'un trimestre, l'assimilation à un travailleur indépendant à titre complémentaire tombe à partir du début de ce trimestre (dans le cas de Luc Gauthier : à partir du 1^{er} juillet 2002). Un indépendant qui commence à travailler à plein temps en tant que salarié dans le courant d'un trimestre n'est quant à lui, considéré comme travailleur indépendant à titre complémentaire qu'à partir du début du trimestre qui suit (dans le cas de Luc Gauthier : à partir du 1^{er} octobre 2002).

La combinaison de ces deux dispositions a pour effet que Luc Gauthier est considéré pendant un trimestre (le troisième trimestre de 2002 - du 1^{er} juillet au 30 septembre) comme travailleur indépendant à titre principal. Il doit donc payer € 443,00 de cotisations supplémentaires bien que pendant ce trimestre, il remplit à tout moment les conditions nécessaires pour être considéré comme travailleur indépendant à titre complémentaire : il est étudiant jusqu'au 31 août et, à partir du 1^{er} septembre, il est employé à plein temps. L'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants refuse de tenir compte de cet argument, estimant qu'il applique correctement la réglementation.

²⁵ RG 06/06, pp. 150-151 et 168.

²⁶ Articles 37 et 39 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.



Par ailleurs, tout indépendant (en ce compris tout ancien étudiant qui exerce une activité d'indépendant) qui débute une activité principale de salarié au cours d'un trimestre (en général le troisième trimestre pour un étudiant) ne peut être considéré comme indépendant à titre complémentaire, en application de l'article 39 de l'arrêté royal précité, qu'à partir du trimestre suivant.

Il ressort de cet examen que l'administration a correctement appliqué la réglementation. Dans le cas des étudiants ayant une activité complémentaire d'indépendant, qui continuent d'exercer cette activité sans interruption et qui, dès la fin de leurs études, entament une activité salariée à titre principal, l'application combinée des articles 37 et 39 de la réglementation peut mener à l'assujettissement dans la catégorie des indépendants à titre principal durant un trimestre (*in casu* le troisième trimestre). Le Médiateur fédéral a demandé à l'administration de remédier à cette situation car elle relève d'un effet involontaire de l'application combinée de ces deux articles de l'arrêté royal.

La loi est parfois interprétée de manière trop restrictive.

❖ Deux exemples tirés des plaintes concernant l'application de la réglementation relative à l'exonération de la taxe de circulation par le **SPF Finances** illustrent cette constatation.

- Une personne handicapée en possession d'une attestation de réduction d'autonomie délivrée par le SPF Sécurité sociale peut demander une exonération de la taxe de circulation à la condition que le véhicule soit utilisé exclusivement pour elle ou pour ses besoins personnels.

Lorsque cette réduction d'autonomie est reconnue avec effet rétroactif, l'exonération devrait aussi pouvoir être octroyée avec effet rétroactif. Le fisc ne partage pas cet avis.

L'article 31 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA) stipule qu'un dégrèvement d'office de la taxe de circulation peut être accordé dans un délai de trois ans si celle-ci a été *soit payée à tort, soit établie indûment*.

Selon le SPF Finances, la taxe de circulation ne peut être considérée comme *payée ou établie indûment* qu'«après une décision favorable du directeur régional statuant sur une demande introduite dans les délais sur la base de l'article 32 du CTA».

Cette stricte interprétation de l'article 31 du CTA a été ainsi définie dans une instruction aux administrations fiscales.²⁷

²⁷ N° 5/9, avant-dernier paragraphe du Commentaire du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

La demande visée à l'article 32 du CTA est une réclamation qui doit en principe être introduite dans les quatre mois à compter du dernier jour de la période pour laquelle la taxe est due.

Dans la pratique, le fisc réduit ainsi le délai légal de trois ans à un délai de quatre mois.

Selon le fisc, l'article 31 du CTA est ainsi interprété car la personne dont la réduction d'autonomie aura été reconnue ne pourra jamais prouver pour une période passée que le véhicule était utilisé exclusivement par elle ou pour son usage personnel.

Nous avons déjà formulé une recommandation officielle au début de l'année 2004. La réduction du délai de trois ans (article 31 du CTA) à un délai de quatre mois (article 32 du CTA) met à mal l'application de l'article 31 du CTA. Le Médiateur fédéral a considéré que les personnes disposant d'une attestation du SPF Sécurité sociale et demandant un dégrèvement d'office de la taxe de circulation ne pouvaient d'emblée se voir refuser le droit de prouver que leur véhicule était exclusivement utilisé pour leurs besoins personnels.

Le fisc admit en théorie que la diminution du délai de trois ans à quatre mois compromettrait la possibilité d'obtenir un dégrèvement d'office mais ne modifia pas sa pratique. Nous avons essayé à nouveau en 2006 de convaincre le fisc de renoncer à cette interprétation trop stricte. A ce jour, le fisc n'a pas encore adapté son instruction interne.

- Les véhicules affectés à la location avec chauffeur bénéficient aussi d'une exonération de la taxe de circulation.

L'article 5, §1^{er}, 8°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA) prévoit que « sont exempts de la taxe (...) les véhicules automobiles affectés exclusivement, soit à un service de taxis, soit à la location avec chauffeur ». Cet article donne au Roi la compétence de définir les conditions et modalités d'application de ce paragraphe.

Le fisc a interprété la catégorie de « véhicules affectés à la location avec chauffeur » tels que définis dans l'article 5, §1^{er}, 8°, du CTA de manière assez stricte en la limitant aux voitures « utilisées lors de cérémonies » ou « voitures de cérémonie ». Cette stricte interprétation a même été versée dans l'arrêté royal du 8 juillet 1970.²⁸

Monsieur Demey obtient en 2002 une attestation de réduction d'autonomie avec effet à partir de 1998. Il demande à être exempté de la taxe de circulation pour les trois années précédant 2002, ce qui lui est refusé parce qu'il n'a pas introduit de réclamation en temps utile contre cette taxe. Monsieur Demey ne comprend pas cette décision. Il ne pouvait pas savoir avant 2002 (date de la délivrance de l'attestation) qu'il aurait pu bénéficier plus tôt d'une exonération de la taxe de circulation. Le fisc explique que Monsieur Demey ne peut pas prouver pour le passé que ce véhicule était exclusivement réservé à son usage personnel. Monsieur Demey informe le fisc que son épouse n'a pas de permis de conduire et que ses enfants ont quitté le domicile depuis des années. Il a donc toujours été le seul conducteur de son véhicule. Le fisc maintient son refus en se référant à la stricte interprétation de la réglementation définie dans l'instruction administrative.

²⁸ Article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1980.



L'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970 stipule que « l'exemption prévue s'applique aux véhicules automobiles qui, ..., à l'exclusion de tout autre usage, sont donnés en location avec chauffeur, en vue du transport de personnes à l'occasion de cérémonies ... »

Dans ce dossier, le Médiateur fédéral s'est appuyé sur un arrêt de la Cour de cassation du 16 octobre 2003 pour soutenir que la catégorie « véhicules affectés à la location avec chauffeur » ne pouvait être réduite à la catégorie des voitures de cérémonie.

La Cour de cassation a arrêté que « l'autorisation accordée au Roi de déterminer les conditions et les modalités d'application de l'exemption prévue à l'article 5, §1^{er}, 8°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, n'implique pas qu'il a le pouvoir de restreindre l'exemption aux locations relatives au transport de personnes à l'occasion de cérémonies ».

En 2006, le fisc a reconnu que cette stricte interprétation ne pouvait effectivement plus être maintenue. Les directeurs régionaux de la Taxation devraient recevoir les instructions nécessaires pour tenir compte de cette jurisprudence²⁹ dans l'interprétation de la catégorie « véhicules affectés à la location avec chauffeur ». Le fisc ne devrait plus imposer comme condition supplémentaire à l'octroi de cette exonération que le véhicule soit utilisé « à l'occasion de cérémonies ».

Il est néanmoins indispensable que l'arrêté royal du 8 juillet 1970 n'aille pas au-delà des pouvoirs dévolus au Roi.

Par conséquent, nous recommandons de supprimer les termes « à l'occasion de cérémonies » de l'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970.³⁰

Que faire si la loi n'est pas appliquée ?

- ❖ La pratique a révélé que l'**Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés** (ONAFTS) n'appliquait pas l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

Quand une institution de sécurité sociale a commis une erreur dans l'octroi d'une allocation, elle prend d'initiative une décision rectificative. S'il ressort du nouveau calcul que l'allocation sera inférieure à celle accordée initialement, la nouvelle décision d'octroi, par exemple d'allocations familiales, ne produira ses effets que le premier jour du mois qui suit la notification et ce, pour autant que l'assuré social ait ignoré l'erreur commise. C'est ce qui découle de l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Cela signifie concrètement qu'aucune récupération n'est possible dans ces cas-là.

²⁹ Arrêts de la Cour de cassation du 16 octobre 2003 et de la Cour d'appel de Gand du 22 février 2005.

³⁰ RG 06/07, pp. 151 et 165.

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

En 2003 déjà, le Médiateur fédéral a constaté que l'ONAFTS réclamait des allocations familiales payées indûment, en contravention avec l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

Dans un dossier concret, l'ONAFTS a admis le point de vue du Médiateur fédéral et a annulé sa décision de récupération.

Se fondant sur une série d'arguments juridiques et budgétaires, l'ONAFTS n'a toutefois pas voulu accéder à la demande d'appliquer l'article 17 de la Charte de l'assuré social de manière générale et conséquente.

La Cour de cassation ayant rejeté une série de ces arguments juridiques et tranché également pour l'application stricte de l'article 17 et la secrétaire d'Etat aux Familles et aux Personnes handicapées ayant demandé à l'ONAFTS d'élaborer des mesures en ce sens, l'ONAFTS allait finalement devoir se ranger à la loi et ne plus réclamer les allocations familiales versées à la suite d'une erreur de l'institution de paiement.

L'ONAFTS n'est toutefois jamais allé aussi loin. La pression exercée pour payer rapidement et sans interruption les allocations familiales augmente le risque d'erreur de calcul. Pour des raisons budgétaires, il a été décidé en 2006 de revenir sur l'application systématique de l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

La loi-programme du 20 juillet 2006 a écarté l'application de cet article pour l'ONAFTS. Désormais, en cas d'erreur de l'institution de paiement, les allocations familiales indûment payées peuvent être récupérées jusqu'à un an après leur versement.

L'ONAFTS peut donc se fonder maintenant sur une loi plus récente pour ne pas appliquer l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

Nous maintenons par contre que l'article 17 de la Charte de l'assuré social doit être strictement appliqué pour les dossiers dans lesquels l'ONAFTS a constaté, avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 20 juillet 2006, qu'un montant trop élevé d'allocations familiales a été versé à la suite d'une erreur de l'institution de paiement. En l'absence de base légale, il convient donc d'annuler la récupération.



❖ L'application d'un arrêté royal par la **Direction générale Personnes handicapées (DGPH)** du **SPF Sécurité sociale** conduit à la réduction de droits accordés par la loi.

Les allocations versées indûment aux personnes handicapées à la suite d'un décès ou d'un départ à l'étranger sont directement récupérées via l'institution bancaire.

Le formulaire que la personne handicapée doit signer, et au moyen duquel elle communique à la DGPH le numéro de compte sur lequel l'allocation doit être versée, mentionne que le titulaire du compte ou son représentant légal autorise l'organisme financier à reverser tous les montants payés indûment, et tout particulièrement ceux qui le seraient à la suite de son décès et ce, sur simple demande de la DGPH.

Monsieur et Madame Servais perçoivent une allocation pour leur fils handicapé (sous minorité prolongée). Alors qu'ils n'en ont pas été prévenus ou informés, leur compte bancaire est débité de l'allocation perçue pour le mois au cours duquel leur fils est décédé. Monsieur Servais contacte immédiatement la Direction générale Personnes handicapées (DGPH). Celle-ci lui explique qu'une convention la lie à la banque. En effet, la banque s'est engagée à reverser à la DGPH les paiements effectués après le décès des bénéficiaires. Surpris, Monsieur Servais contacte le Médiateur fédéral qui examine l'affaire.

Le SPF Sécurité sociale se fonde pour cela à juste titre sur l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.

L'article 16, §2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées précise toutefois que « la décision de répétition est, sous peine de nullité, portée à la connaissance des débiteurs par lettre recommandée. Cette lettre mentionne : la constatation de l'indu ; le montant total de l'indu ainsi que le mode de calcul ; le contenu et les références des dispositions en infraction desquelles les paiements ont été effectués ; le délai de prescription pris en considération, et, lorsqu'il n'est pas de trois ans, sa justification ; la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal du travail compétent dans les trois mois de la présentation du pli recommandé à l'intéressé ; la possibilité de soumettre une proposition motivée en vue d'un remboursement étalé ; la possibilité, pour le ministre qui a les allocations aux personnes handicapées dans ses attributions, de renoncer d'office ou à la demande de la personne handicapée, à la récupération des allocations payées indûment ».

A aucun moment, la loi n'habilite le Roi à s'écarter de ces règles. L'arrêté royal prive donc injustement l'assuré social de la possibilité d'exercer pleinement ses droits en dépit de la loi.

Par conséquent, le Médiateur fédéral formule une recommandation générale pour adapter l'arrêté royal.

Le Médiateur fédéral recommande de mettre l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées qui prévoit que l'assuré social marque son accord pour que des montants versés indûment puissent être récupérés via l'institution bancaire en conformité avec la loi du

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées dont l'article 16, §2, fixe les modalités auxquelles doivent répondre les décisions de récupération de montants payés indûment³¹.

- ❖ En l'absence de l'autorisation écrite de l'autre parent, certains **services de population** communaux refusaient de délivrer un certificat d'identité pour enfants de moins de douze ans au parent chez qui l'enfant n'était pas inscrit.

En agissant ainsi, ils n'appliquent pas correctement les principes du Code civil. Le Code civil dispose que lorsque les parents ne vivent pas ensemble, ils continuent en principe d'exercer conjointement l'autorité parentale³². Vis-à-vis des tiers de bonne foi, vaut la présomption que chaque parent agit avec l'accord de l'autre quand il accomplit seul un acte en rapport avec cette autorité, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Lorsque aucun des deux parents n'a été déchu de l'autorité parentale, il n'existe donc aucune base juridique pour refuser de délivrer au parent chez qui l'enfant n'est pas inscrit le certificat d'identité ou exiger de lui, à cet effet, l'autorisation écrite préalable de l'autre parent.

La Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur a informé le Médiateur fédéral qu'elle préparait une circulaire liée à cette problématique.

Cette circulaire indiquera aux communes qu'un tel refus va à l'encontre des instructions déjà existantes. Le certificat d'identité pour enfants de moins de douze ans est un document d'identité qui est délivré à la demande de la ou des personnes qui exercent l'autorité parentale sur l'enfant.

Monsieur Leclerc, père de Zoé âgée de sept ans, demande au service de population de sa commune un certificat d'identité pour enfants de moins de douze ans. Monsieur Leclerc est divorcé de la mère de Zoé. La commune refuse de lui délivrer le certificat d'identité sans l'autorisation de la mère chez qui est inscrite Zoé. Monsieur Leclerc conteste cette décision et contacte le Médiateur fédéral.

Les communes doivent présumer que le parent chez qui l'enfant n'est pas inscrit agit avec l'accord de l'autre parent. La commune n'est pas habilitée à demander l'autorisation de l'autre parent.

Le traitement de plaintes nous a néanmoins amenés à constater que le problème subsiste lorsque la commune sait qu'il n'y a pas d'accord entre les parents. La Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur en a tenu compte lors de l'élaboration de la circulaire destinée aux communes. La délivrance du certificat d'identité n'est pas possible lorsque l'autre parent s'y est opposé par écrit.

Début 2007, le SPF Intérieur nous a fait parvenir la version définitive de la circulaire.

³¹ RG 06/02, pp. 149 et 167.

³² Article 374, §1, et article 373, alinéa 2, du Code civil.



L'application *informatisée* de la loi ...

- ❖ Le système informatique de la **Direction générale Personnes handicapées (DGPH)** du **SPF Sécurité sociale** ne prenait pas en considération le montant annuel des intérêts hypothécaires dans le calcul de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

Lors du calcul de l'allocation d'aide aux personnes âgées, il est tenu compte des revenus.

Depuis le 1^{er} juillet 2003, la réglementation offre la possibilité de déduire du montant des revenus les intérêts hypothécaires payés. En décembre 2004, le Médiateur fédéral constata que les décisions de la Direction générale Personnes handicapées ne tenaient pas compte de cette possibilité.

La Direction générale Personnes handicapées a adapté son système informatique dans le courant de l'année 2006.

En décembre 2004, Monsieur Bastin contacte le Médiateur fédéral. La Direction générale Personnes handicapées n'a pas tenu compte dans sa décision d'avril 2004 des intérêts hypothécaires qu'il a payés. Etant donné que le système informatique ne prévoit pas cette possibilité et qu'aucune décision rectificative ne peut donc être prise via ce système, la DGPH recalcule manuellement l'allocation. En février 2006, Monsieur Bastin reçoit l'allocation correcte. Le 9 août 2006, il reçoit la décision relative à la nouvelle demande qu'il a introduite en 2005. Cette décision révèle que le système informatique a bien pris en considération les intérêts hypothécaires payés dans le calcul de l'allocation.

- ❖ L'attestation délivrée après le contrôle technique d'un véhicule en vue de la vente de celui-ci et qui doit être apposée sur la demande d'immatriculation est valable deux mois seulement. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 juillet 2001, la **Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV)** du **SPF Mobilité et Transports** ne pouvait plus s'appuyer sur aucune disposition légale ou réglementaire pour justifier de cette durée de validité limitée.

En octobre 2005, nous avons souligné qu'en l'absence de base légale, le service ne pouvait exiger un deuxième contrôle si, au moment où la demande d'immatriculation était introduite, le délai de deux mois était écoulé. La DIV l'a immédiatement admis.

Un remède y a été apporté en 2006. La durée de validité limitée de l'attestation de contrôle dispose à nouveau d'une base réglementaire en l'article 4 de l'arrêté royal du 26 avril 2006 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité. Cet article est entré en vigueur le 15 novembre 2006.

L'application *automatique* de la loi ...

- ❖ En vertu de la réglementation relative à l'aide aux personnes handicapées³³, les intérêts doivent être payés de plein droit lorsque la **Direction générale Personnes handicapées (DGPH)** dépasse le délai légal de traitement des demandes.

Aucune mise en demeure n'est donc nécessaire. Dans la pratique, la personne handicapée concernée ne doit même pas demander ces intérêts.

Lorsqu'à la suite d'un jugement, une décision administrative négative est revue en une décision positive, peut-on considérer que pendant tout ce temps le dossier est resté en traitement à la Direction générale Personnes handicapées ?

En 2004, nous avons reçu deux plaintes de personnes qui, à la suite d'un jugement, avaient obtenu la révision d'une décision négative. Aucun intérêt ne leur a été payé car le tribunal n'avait pas condamné l'Etat à verser des intérêts. Nous avons examiné la situation.

Selon un arrêt de la Cour d'arbitrage du 8 mai 2002, l'article 20 de la Charte de l'assuré social est discriminatoire s'il est interprété de telle sorte qu'il ne s'applique pas aux assurés sociaux lorsque les allocations ont été payées en exécution d'une décision judiciaire réformant une décision administrative de refus. Par conséquent, si le délai de traitement légal est dépassé, il faut également verser des intérêts moratoires aux assurés sociaux qui ont obtenu une allocation à la suite d'un jugement.

En novembre 1999, Monsieur Louis François introduit une demande pour obtenir une allocation pour personne handicapée. En juin 2000, il reçoit une réponse négative. En octobre 2003, le tribunal lui donne gain de cause et en mars 2004, il reçoit une nouvelle décision de la DGPH. Il a droit à une allocation depuis le 1^{er} décembre 1999. L'administration lui verse immédiatement € 7 684,70 d'arriérés mais pas d'intérêts. Lors de la procédure judiciaire, l'avocat a omis de demander la condamnation de l'Etat belge au paiement d'intérêts moratoires.

Le Médiateur fédéral demande le paiement des intérêts. La décision de mars 2004 concerne en effet la demande de novembre 1999. Entre novembre 1999 et mars 2004, le délai légal pour traiter la demande a certainement été dépassé. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, la DGPH décide de verser les intérêts moratoires.

En 2005, faisant notamment suite à un nouvel arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 février 2005 confirmant le premier, la Direction générale Personnes handicapées a décidé de verser les intérêts dans les dossiers que nous lui avons soumis. La secrétaire d'Etat aux Familles et aux Personnes handicapées a par ailleurs décidé que désormais, toute personne ayant omis de demander des intérêts judiciaires pourrait quand même obtenir les intérêts moratoires pour autant qu'elle en fasse la demande écrite dans les cinq ans.

Nous avons adressé en 2006 une recommandation officielle au SPF Sécurité sociale.

³³ Article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.



Afin d'assurer une égalité de traitement entre personnes handicapées et d'éviter à certaines d'entre elles une démarche supplémentaire, le Médiateur fédéral recommande de verser d'office les intérêts moratoires lorsqu'une décision judiciaire a réformé le droit aux allocations en faveur de la personne handicapée, sans que celle-ci doive en formuler expressément la demande.³⁴

Déterminer qui doit appliquer ou respecter la réglementation est parfois également sujet à discussion ...

- ❖ L'application de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « Charte » de l'assuré social a déjà fait couler beaucoup d'encre entre le Médiateur fédéral et l'**Office national de Sécurité sociale (ONSS)**.

Comme l'ONSS n'avait pas répondu à une demande d'information dans le délai de 45 jours calendrier prescrit par la Charte, nous avons conclu qu'il n'avait pas respecté celle-ci. L'ONSS considérait par contre qu'il ne tombait pas sous le champ d'application de la Charte de l'assuré social.

L'ONSS fonde sa position sur une interprétation restrictive de l'article 2, 2^o, a), de la Charte qui stipule que « Pour l'exécution et l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, on entend par : 2^o "institutions de sécurité sociale" :

(a) les ministères, les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que tout organisme, autorité ou toute personne morale de droit public qui accorde des prestations de sécurité sociale ; (...) ».

L'ONSS ainsi que d'autres pensaient pouvoir en déduire que la Charte s'applique uniquement aux institutions chargées d'accorder des prestations et non à celles qui perçoivent des cotisations, à moins qu'elles n'accordent également des prestations.

D'après le Médiateur fédéral, cette interprétation restrictive n'est pas conforme à l'esprit et à la lettre de la loi en ce qui concerne la relation entre les institutions de sécurité sociale et l'assuré social. Prenons par exemple une demande d'information qui exige une réponse dans un délai précis.

C'est pourquoi, nous avons déjà recommandé³⁵ au Parlement en 2002 de préciser le champ d'application de l'article 2, 2^o, a), de la Charte de l'assuré social.

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a dans un premier temps indiqué à la Chambre qu'il partageait le point de vue du Médiateur fédéral. Dans cette optique, des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) n'accordant pas de prestations sociales, comme par exemple l'ONSS,

³⁴ RO 06/10, pp. 154 et 178-179.

³⁵ RG 02/05, p. 167.

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

l'Office national de Sécurité sociale des Administrations provinciales et locales (ONSSAPL) et l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) tomberaient sous le champ d'application de la Charte de l'assuré social.

Peu de temps après, le ministre a pourtant indiqué au Médiateur fédéral qu'il avait revu sa position sur la base d'un avis du Collège des Institutions publiques de Sécurité sociale. Ce Collège estimait que les IPSS qui n'accordaient pas de prestations sociales n'entraient pas dans le champ d'application de la Charte et qu'une modification de la Charte en ce sens exigerait des moyens budgétaires supplémentaires.

Entre-temps, la Charte pour une administration à l'écoute des usagers³⁶, approuvée en Conseil des ministres du 23 juin 2006, impose à tout service public un délai de réponse. L'application généralisée de cette Charte contribuera certainement à améliorer la communication avec les citoyens.

Compte tenu de ce qui précède, nous mettons un terme au suivi de cette recommandation générale.

Des situations douloureuses peuvent souligner la nécessité absolue de veiller à ce que la réglementation puisse sortir pleinement ses effets, même si ce n'est pas toujours évident.

La loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle prescrit dans son article 2 que « le condamné doit pouvoir présenter un programme de reclassement duquel apparaissent sa volonté et son effort de réinsertion dans la société ; pour l'élaboration du programme de reclassement, le condamné est assisté par les services compétents ».

En outre, la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus prescrit dans son article 9 que l'exécution de la peine privative de liberté est notamment axée « sur la réhabilitation du condamné et sur la préparation, de manière personnalisée, de sa réinsertion dans la société libre ».

Le troisième paragraphe de cet article prescrit explicitement que le condamné se voit offrir la possibilité de « collaborer de façon constructive à la réalisation du plan de détention individuel visé au titre IV, chapitre II ». Il s'agit des articles 38 et suivants de la même loi. Ces articles, contrairement à l'article 9, ne sont pas encore entrés en vigueur.

³⁶ pp. 162-163.



2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

Dans la pratique, participer au plan de reclassement ou au plan de détention individuel ne va pas de soi.

La réalisation d'un plan de détention individuel nécessite dans certains cas l'intervention d'institutions spécialisées dont les capacités d'accueil sont parfois insuffisantes ou inadaptées. Ces institutions relèvent le plus souvent des Communautés, compétentes pour les matières personnalisables. Etant donné leurs compétences respectives, l'Etat fédéral et les Communautés doivent donc collaborer³⁷. Ils doivent veiller à remédier aux lacunes issues du partage des compétences entre l'Etat fédéral et les Communautés et à ce que le détenu ait réellement l'occasion de réaliser son plan de reclassement.

Dans la situation actuelle, certains détenus n'ont aucune chance d'obtenir une libération conditionnelle étant donné qu'ils ne peuvent pas réaliser leur plan de reclassement en raison du refus de collaboration d'institutions spécialisées. Ils réintégreront donc la société après avoir purgé leur peine sans toutefois que le problème les ayant amenés à commettre des faits graves soit traité. Tant la société que les détenus risquent d'en être les victimes.

En décembre 2006, le Médiateur fédéral a évoqué cette problématique structurelle avec la **Direction générale Exécution des Peines et Mesures** (DGEPM) qui a reconnu la gravité de la situation. La DGEPM estime cependant que la responsabilité en incombe également aux Communautés étant donné le refus des institutions spécialisées et des hôpitaux de prendre en charge certains détenus et de leur fournir le traitement nécessaire. Or, ce sont les Communautés qui sont légalement tenues d'apporter une aide aux détenus en vue de leur réintégration sociale.³⁸

La DGEPM indique qu'elle peut seulement essayer, lors de la conclusion d'accords de collaboration avec ces institutions, d'influencer leur politique de prise en charge. Toutefois, en pratique, cette influence est difficile à exercer compte tenu du nombre important de places libres nécessaires pour le traitement des détenus (et des internés).

La Commission de libération conditionnelle refuse la demande de libération conditionnelle de Monsieur Fresnes parce que son plan de reclassement n'est pas suffisamment étayé et qu'il y a des contre-indications. La décision de la Commission de libération conditionnelle indique que seul un placement de longue durée en psychiatrie légale peut satisfaire aux besoins du condamné et à la nécessité de sécurité pour la société. En désespoir de cause, Monsieur Fresnes saisit le Médiateur fédéral. En pratique, il ne peut satisfaire aux conditions posées par la Commission. Monsieur Fresnes s'est en effet adressé à toutes les institutions susceptibles de traiter ses problèmes d'alcool et d'agressivité. Aucune des institutions n'est toutefois prête à le prendre en charge et à assurer le traitement. Le service psychosocial de la prison où séjournait Monsieur Fresnes a également écrit aux hôpitaux spécialisés mais a obtenu à chaque fois une réponse négative. Monsieur Fresnes, condamné à une peine de 20 ans d'emprisonnement, entre depuis 2001 dans les conditions pour pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle mais sa demande n'a aucune chance d'aboutir tant qu'aucune institution n'est prête à lui fournir le traitement adéquat. Tant qu'un traitement adapté à sa situation n'aura pas été entamé, son plan de reclassement ne sera pas accepté et il subsistera des contre-indications à sa libération conditionnelle.

³⁷ Pour certains aspects, les deux autorités ont conclu des accords, par exemple l'Accord de coopération du 28 février 1994 entre l'Etat et la Communauté flamande relatif à l'aide sociale dispensée aux détenus en vue de leur intégration sociale.

³⁸ Article 128, §1^{er}, de la Constitution et article 5, §1^{er}, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, remplacé par l'article 3 de la loi spéciale du 8 août 1988. Sur la base de cet article, les communautés sont compétentes, dans les matières personnalisables et plus précisément « en matière d'aide aux personnes » pour : « 7° l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale ».

Le législateur fédéral est compétent pour régler tout ce qui concerne l'exécution des décisions pénales. Il s'agit notamment de l'organisation des établissements pénitentiaires, du régime pénitentiaire, de l'inspection et du contrôle.

2. Appliquer la réglementation : une évidence ?

Etant donné que de telles situations sont néfastes tant pour le détenu que pour la société, le Médiateur fédéral recommande de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer que le détenu ait la possibilité effective de préparer son reclassement. Cela implique que l'Etat fédéral conclue des accords de coopération efficaces et efficaces avec les Communautés et/ou Régions compétentes.³⁹

Afin de résoudre la problématique spécifique des internés, le groupe de travail Cosyns a formulé des recommandations dans son « Rapport de synthèse mai 2005: Groupe de travail Circuit de soins Psychiatrie Légale - Prof. Paul Cosyns (président) ». Nous profitons de ce rapport pour demander une fois de plus d'y prêter attention.

Le Conseil des ministres a pris acte du document du groupe de travail Cosyns et a approuvé les orientations proposées par la ministre de la Justice.

La ministre de la Justice a annoncé la création de deux centres de psychiatrie légale en Flandre ainsi que la rénovation et la transformation de l'établissement de défense sociale de Paifve. Parallèlement à ces mesures, il a été décidé de mettre sur pied une équipe de soins multidisciplinaire dans chaque prison où séjourneront des internés⁴⁰. Cela devrait améliorer à court terme la situation des internés dans les prisons.

La Cellule stratégique de la ministre de la Justice a informé le Médiateur fédéral que les équipes de soins multidisciplinaires sont déjà installées dans certaines prisons. Ces équipes de soins multidisciplinaires devraient continuer à fonctionner même après la création des deux centres de psychiatrie légale en Flandre et la rénovation et transformation de l'établissement de défense sociale de Paifve.

Monsieur Martin contacte le Médiateur fédéral. Son fils est interné en prison alors que la Commission de défense sociale⁴² a décidé en 2001 qu'il devait être placé dans une institution spécialisée pour y être traité. Les institutions entrant en ligne de compte pour traiter son fils refusent de le prendre car il est considéré comme un interné à « hauts risques ». Les internés à hauts risques sont considérés comme très dangereux. Il s'agit ici de personnes plus fragiles intellectuellement et psychologiquement qui présentent des troubles extrêmes du comportement et de la personnalité⁴³. L'admission d'un interné à hauts risques exige une structure (sécurité) et du personnel adaptés. C'est pourquoi les institutions existantes ne sont pas prêtes à admettre aujourd'hui des internés à hauts risques. Dès lors, le fils de Monsieur Martin reste en prison et ne reçoit pas le traitement dont il a besoin.

³⁹ RG 06/08, pp. 152 et 166.

⁴⁰ Chambre, Compte rendu, Commission Justice, « Débat d'actualité sur l'internement et questions jointes », 12 juillet 2005, CRIV 51, COM 683, 2004-2005, p. 34.

⁴¹ Les tribunaux d'application des peines vont remplacer les Commissions de défense sociale. Un projet de loi a été déposé en ce sens. Cf. communiqué de presse du Conseil des ministres du 21 décembre 2006 sur le projet de loi relatif à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental (Document parlementaire, Doc 51, n° 2841, déposé le 10 janvier 2007).

⁴² Selon leur degré de dangerosité, le groupe de travail Cosyns distingue deux niveaux d'internés : ceux qui présentent une faible dangerosité ou un faible risque de rechute dans la délinquance et/ou de préjudice aux tiers et le groupe plus problématique de ceux qui représentent un degré très élevé de dangerosité ou un risque très élevé de rechute dans la délinquance et/ou de préjudice aux tiers.

3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

Délibérément ou non, la loi ne règle pas toujours tout.

L'usager attend des services publics qu'ils apportent une solution appropriée à chaque situation.

L'administration ne rend pas toujours publiques les instructions internes qu'elle rédige pour combler les vides juridiques. Nous constatons que l'application de ces instructions est souvent source d'insécurité juridique.

- ❖ **Malgré l'expiration du délai de prescription, le SPF Sécurité sociale permet parfois aux indépendants de payer des cotisations sociales complémentaires pour l'ouverture du droit à la pension.**

La possibilité de payer des cotisations sociales en tant que travailleur indépendant est prescrite après cinq ans.

Sur la base d'une note interne du 19 novembre 1986 du Ministère des Classes moyennes de l'époque, le SPF Sécurité sociale accepte de faire une exception à cette prescription. Si, en raison d'un manquement d'un service public (par exemple, une caisse d'assurances sociales ou un service de taxation), un indépendant n'a pas payé assez de cotisations sociales durant une période déterminée et, de ce fait, n'a pas de droit à la pension pour cette période, la prescription peut être levée.

Que l'administration permette aux indépendants de payer, malgré la prescription, des cotisations sociales supplémentaires lorsqu'une erreur a été commise par une autorité relève d'une bonne administration. Il n'empêche qu'il se pose un problème de légalité.

Dans le courant de l'année 2005, Monsieur Paulin constate qu'il n'a pas été tenu compte de la période d'avril 1968 à mars 1970 pour la détermination de sa pension. Durant cette période, il était travailleur indépendant à titre principal. Il a payé seulement des cotisations de travailleur indépendant à titre complémentaire, qui n'ouvrent aucun droit à la pension. Malgré sa demande formelle, il n'est plus autorisé à payer des cotisations supplémentaires.

L'examen du dossier révèle que Monsieur Paulin, qui était salarié, s'est affilié comme travailleur indépendant à titre complémentaire pour la période du 1^{er} janvier 1968 au 31 mars 1970. Il n'a toutefois eu le statut de travailleur salarié que jusqu'au 22 mars 1968. A ce moment-là, Monsieur Paulin aurait dû informer sa caisse d'assurances sociales qu'il exerçait son activité d'indépendant à titre principal à partir du 1^{er} avril 1968. Tout indépendant est tenu d'informer le plus rapidement possible sa caisse d'assurances sociales si un changement survient dans sa situation professionnelle ou familiale.

Si Monsieur Paulin n'a aucun droit à la pension pour la période d'avril 1968 à mars 1970, cela est dû à sa propre négligence.

3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

L'absence de disposition légale pour régler la procédure appliquée est source d'insécurité juridique. De plus, l'indépendant ne dispose d'aucun moyen juridique pour contester la décision de l'administration de lever ou non la prescription.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le Médiateur fédéral recommande de donner une base légale à la pratique administrative permettant aux indépendants de payer des cotisations sociales complémentaires malgré la prescription et déterminer la procédure à cet effet.⁴³

❖ **A la suite d'une plainte, l'Administration de l'Expertise médicale (MEDEX) a pris l'initiative d'élargir l'application de la loi en vue d'assurer un traitement égal aux employés, indépendants et fonctionnaires.**

L'article 15 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires prévoit explicitement la possibilité pour les employés en incapacité de travail d'exercer du volontariat à condition que le médecin-conseil constate que cette activité est compatible avec l'état de santé général de l'employé.

Par contre, la loi ne prévoit pas de disposition semblable pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail.

Il semble donc que la loi soit discriminatoire ou à tout le moins qu'elle ait omis de préciser si et à quelles conditions ces personnes peuvent également exercer du volontariat.

MEDEX considérait que, par analogie avec l'article 15 mentionné plus haut, elle devrait en principe également pouvoir donner son accord aux fonctionnaires pour exercer du volontariat.

Pourtant, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire qui attribue à MEDEX cette compétence. Etant d'avis qu'elle ne pouvait ainsi s'auto-attribuer cette compétence, MEDEX contacta le SPF Sécurité sociale pour demander la solution de ce problème.

Lors de son instruction, le Médiateur fédéral a constaté que la volonté du législateur était de promouvoir le volontariat en général et que l'objet de la loi était bien de permettre le même accès au volontariat aux employés, fonctionnaires et indépendants en incapacité de travail.

Dans un souci de sécurité juridique, le Médiateur fédéral recommande de prévoir explicitement dans la loi du 3 juillet 2005 la possibilité pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail d'exercer du volontariat.⁴⁴

Entre-temps, la réglementation en matière d'assurance-maladie pour les indépendants est en cours d'adaptation.

⁴³ RG 06/03, pp. 149 et 167.

⁴⁴ RG 06/04, pp. 150 et 167.



3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

Les mêmes démarches devraient être entreprises pour les fonctionnaires. A cet effet, des compétences spécifiques doivent être attribuées à l'Administration de l'Expertise médicale (MEDEX) du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. MEDEX devrait recevoir une mission équivalente à celle du médecin-conseil pour les travailleurs.

Par ailleurs, pour un fonctionnaire (qu'il soit en incapacité de travail ou non) qui veut exercer du volontariat, il n'est pas explicitement indiqué s'il doit demander l'autorisation préalable de l'administration pour éviter d'éventuels problèmes liés à une possible incompatibilité du volontariat avec sa qualité d'agent de l'Etat.

Dans le prolongement de la recommandation précédente, le Médiateur fédéral recommande également que l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat mentionne explicitement soit que le fonctionnaire souhaitant exercer du volontariat doit au préalable demander l'autorisation de son employeur, soit qu'il n'est pas tenu de demander cette autorisation.⁴⁵

❖ Les quotes-parts dans le remboursement de l'impôt des personnes physiques au profit des époux séparés de fait sont calculées sur la base des circulaires administratives du **SPF Finances**.

Les partenaires mariés et les cohabitants légaux déposent ensemble leur déclaration à l'impôt des personnes physiques. Une imposition commune est établie au nom des deux conjoints. En cas de remboursement, il n'y a légalement qu'un remboursement unique pour les deux partenaires.

A partir du moment où les partenaires sont séparés de fait, ils considèrent que le remboursement qui est mentionné sur l'avertissement-extrait de rôle commun sera correctement réparti entre eux.

Pour tenir compte des attentes des contribuables et en l'absence de réglementation légale, le SPF Finances a lui-même élaboré des instructions successives destinées aux services de recouvrement.

Après sa séparation de fait, Monsieur Grandin se voit confier la garde de ses enfants. Il est aussi le seul à percevoir des revenus. Il s'attend à un remboursement de l'impôt des personnes physiques. Avant son départ pour l'étranger en tant que volontaire ONU, il informe le bureau de Recettes qu'il souhaite obtenir le remboursement de sa quote-part calculée en tenant compte de la clé de répartition des revenus, c'est-à-dire sur la base des revenus réels. Ainsi, le remboursement lui reviendrait dans sa totalité. Lors de l'établissement de l'imposition, le fisc interroge néanmoins une nouvelle fois les deux conjoints sur la manière dont le remboursement doit être réparti. L'épouse fait savoir qu'elle souhaite recevoir la moitié du remboursement. Monsieur Grandin ne peut réagir à temps puisqu'il réside à l'étranger. Lorsque, de retour de l'étranger, il constate qu'il n'a reçu que la moitié du remboursement, il contacte à nouveau le fisc. Comme ce dernier ne veut pas tenir compte de ses arguments, Monsieur Grandin contacte le Médiateur fédéral. Grâce à l'intervention de celui-ci auprès de la Cellule Contact Recouvrement du SPF Finances, Monsieur Grandin obtient finalement le remboursement total de l'impôt de € 3 532,52. Le fisc devra récupérer la somme versée indûment à son épouse.

⁴⁵ RG 06/05, pp. 150 et 168.

3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

Initialement, le remboursement standard était réparti en deux moitiés égales. Ce partage ne correspondait souvent pas à la situation (financière) réelle des ex-conjoints.

Pour cette raison, le SPF Finances a changé sa procédure et a décidé d'envoyer une lettre type aux deux partenaires. Cette lettre leur permet d'indiquer au bureau de Recettes la manière dont ils préfèrent recevoir leur quote-part.

Le moment de l'envoi

Nous avons reçu plusieurs plaintes concernant le moment de l'envoi de ces lettres types.

Dans un premier temps, le SPF Finances nous a informés que ces documents ne pouvaient être envoyés que trois fois par an par les bureaux de Recettes. Cette méthode de travail ne participe pas à la sécurité juridique. Lorsqu'ils reçoivent leur avertissement-extrait de rôle, les deux partenaires connaissent le montant de l'imposition commune. Ils veulent naturellement connaître aussi le plus rapidement possible la quote-part de chacun et le délai de remboursement.

Nous avons donc insisté pour que le SPF Finances fasse coïncider l'envoi de la lettre type avec celui de l'avertissement-extrait de rôle.

Depuis l'exercice d'imposition 2006, il est devenu techniquement possible d'envoyer simultanément la lettre type et l'avertissement-extrait de rôle, mais pas dans la même enveloppe. C'est pourquoi l'avertissement-extrait de rôle fait référence à la lettre type.

Cette nouvelle procédure offre un meilleur repère aux contribuables. Les partenaires séparés de fait sont assurés qu'ils peuvent communiquer à temps leur choix concernant le partage du remboursement.

Le partage du remboursement

En principe, les partenaires séparés de fait peuvent s'accorder sur la manière dont ils souhaitent que le remboursement soit partagé. Ils parviennent toutefois rarement à s'accorder. Le fisc a alors recours au calcul des quotes-parts.

L'article 394, §4, du Code des impôts sur les revenus 1992 dispose que lorsqu'une imposition commune est établie, le Roi fixe la manière dont est établie la quotité de l'impôt afférente au revenu imposable de chaque contribuable.

Cet arrêté royal n'a pas encore été pris.



3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

Le fisc a dès lors élaboré des circulaires pour déterminer à quelle quote-part pouvait prétendre chacun des partenaires.

Deux impositions *fictives* sont établies et les résultats de celles-ci servent de base pour répartir le résultat de l'imposition commune.

Ces circulaires datent de 1991 et sont sur certains points obsolètes. L'application de ces circulaires combinée à des modifications ultérieures de la réglementation fiscale peuvent engendrer des effets injustes.

Ainsi, le *crédit d'impôt pour enfants à charge* instauré à partir de l'exercice d'imposition 2003. Certaines familles nombreuses ne peuvent bénéficier pleinement de l'exonération pour enfants à charge et pour enfants à charge de moins de trois ans à cause du faible montant de leurs revenus. Afin de remédier à cette situation, la partie non utilisée de la quotité exemptée pour enfants à charge et pour enfants à charge de moins de trois ans a été convertie à partir de 2003 en crédit d'impôt remboursable⁴⁶.

La plainte développée ci-contre illustre les effets injustes engendrés par l'application des circulaires lorsque le crédit d'impôt pour enfants à charge intervient dans le calcul de la répartition.

Les plaintes dont nous avons été saisis nous ont permis de constater que des mécanismes correctifs sont nécessaires pour le calcul de la quote-part de chacun des partenaires dans l'imposition commune.

Monsieur et Madame Farelli ont deux enfants lorsqu'ils décident de se séparer. Madame Farelli a un salaire plus élevé que son époux et, depuis la séparation de fait, supporte tous les frais liés aux enfants. Pour l'exercice d'imposition 2005, ils ont droit ensemble à un remboursement d'impôt.

Ils demandent au fisc de calculer la quote-part de chacun afin de pouvoir partager entre eux le remboursement.

Pour le calcul de l'imposition commune, Monsieur et Madame Farelli ont ensemble des revenus suffisants pour bénéficier pleinement de la réduction d'impôt pour enfants à charge. Sur la base de l'imposition commune, il n'y a donc pas de crédit d'impôt pour enfants à charge. Le remboursement est en grande partie dû au précompte professionnel qui est retenu sur les revenus de Madame Farelli.

Lors du calcul des impositions fictives distinctes, les enfants sont « dédoublés », en application des circulaires existantes. Ils sont pris en considération à l'égard de chacun des ex-partenaires.

Lors du calcul de l'imposition distincte, Madame Farelli dispose de revenus suffisants pour bénéficier pleinement de la réduction d'impôt pour ses deux enfants à charge. Elle n'a pas droit à un crédit d'impôt mais bien à un remboursement considérable vu le paiement anticipé du précompte professionnel.

En revanche, Monsieur Farelli a des revenus très bas sur lesquels presque aucun précompte professionnel n'a été retenu. Normalement, il aurait droit à un remboursement minime. Comme ses revenus sont faibles, il ne peut bénéficier pleinement de la réduction d'impôt pour ses deux enfants à charge. C'est pourquoi, dans le cadre de l'imposition fictive, il a droit à un crédit d'impôt, ce qui lui donne dès lors droit à un remboursement considérable.

De ce fait, la quote-part de Madame Farelli dans le remboursement de l'imposition commune diminue. Or, comme Monsieur Farelli ne participe en réalité pas du tout aux frais d'entretien et d'éducation des enfants, Madame Farelli estime particulièrement injuste qu'il obtienne pourtant une quote-part si élevée du remboursement.

⁴⁶ Normalement, après le calcul de l'impôt, on ne peut recevoir un remboursement que pour autant qu'un précompte professionnel ait été retenu sur les revenus ou qu'il y ait eu des versements anticipés. Les crédits d'impôts représentent une exception. On peut, par exemple, obtenir un crédit d'impôt pour enfants à charge sur la base du seul fait que le montant des revenus est trop faible pour pouvoir bénéficier pleinement de l'exonération d'impôt pour enfants à charge.

3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

- ❖ Avant de donner son accord pour la délivrance d'un visa court séjour⁴⁷, l'Office des étrangers examine les moyens de subsistance du demandeur de visa.

Lorsque le demandeur de visa ne peut prouver lui-même sa solvabilité, un engagement de prise en charge constitue une alternative. Au moyen de cet engagement de prise en charge, un Belge ou un ressortissant étranger autorisé au séjour illimité en Belgique se porte garant pour les frais de séjour, de soins de santé et de rapatriement du demandeur de visa.

La loi⁴⁸ impose à la personne qui souscrit l'engagement de prise en charge de disposer de moyens de subsistance suffisants.

Le législateur ne précise cependant pas ce qu'il entend par moyens suffisants.

L'Office des étrangers a alors édicté ses propres directives.

La circulaire du 9 septembre 1998 précise que l'engagement ne peut être souscrit que par un seul individu qui dispose *personnellement* de moyens de subsistance suffisants. Cela vaut en principe aussi pour les couples. L'Office des étrangers précise que les revenus des deux conjoints ne pourront être pris en considération que s'ils prouvent qu'ils se sont mariés *sous le régime de la communauté des biens*.

Nous avons examiné ce que l'Office des étrangers entendait par « régime de la communauté des biens ».

Pour l'Office des étrangers, la notion de *régime de la communauté des biens* doit être interprétée de manière stricte.

Les couples qui se sont mariés avant 1976 sans établir de contrat de mariage se retrouvent sous le régime de la communauté universelle des biens. Selon l'Office des étrangers, ils peuvent prendre ensemble une personne à leur charge car il n'y a qu'un seul patrimoine, le patrimoine commun.

Monsieur et Madame Amashi veulent faire venir d'Inde un ami pour les vacances d'été. Comme leur ami n'a pas de moyens de subsistance suffisants, Monsieur Amashi souscrit un engagement de prise en charge. L'Office des étrangers refuse le visa. Selon l'interprétation des instructions de l'Office des étrangers, Monsieur Amashi doit disposer d'un revenu mensuel de € 1 200,00 alors qu'il ne dispose que de € 980,00 par mois. Son épouse gagne € 590,00 par mois. L'Office des étrangers ne tient pas compte des revenus des époux Amashi pour l'engagement de prise en charge. Ils se sont pourtant mariés en Belgique en 1995 sous le régime légal. Cela signifie qu'il s'agit uniquement d'un système de communauté réduite aux acquêts. Ce n'est pas suffisant pour l'Office des étrangers qui maintient sa décision de refus.

⁴⁷ Les règles de base pour pouvoir pénétrer en Belgique en vue d'un court séjour figurent dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Un visa donne l'autorisation de transiter ou de séjourner pour une période déterminée dans un pays (ou plusieurs). Le type de visa dépend de la durée et du but du voyage. Des informations complémentaires à ce sujet peuvent être obtenues auprès de l'ambassade ou du consulat du pays que la personne souhaite visiter. Un court séjour ne peut pas dépasser trois mois.

⁴⁸ Article 3bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.



3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

Les mariages postérieurs à 1976 et conclus sans contrat de mariage tombent par contre sous le régime de la communauté réduite aux acquêts. A côté de ce patrimoine commun (d'acquêts), chacun des conjoints dispose encore de son patrimoine propre. Selon la directive de l'Office des étrangers, un patrimoine commun composé uniquement d'acquêts n'est pas suffisant.

Nous ne comprenons pas vraiment cette attitude restrictive. Les revenus professionnels qui sont déterminants pour apprécier la suffisance des moyens de subsistance dans le cadre d'une prise en charge sont des acquêts et appartiennent dans tous les cas au patrimoine commun, y compris pour les mariages conclus après 1976 sous le régime légal.

Lorsque les conjoints prennent ensemble une personne à charge, le but de la prise en charge nous paraît donc atteint, qu'ils soient mariés sous l'actuel régime légal ou sous tout autre régime de communauté des biens plus étendue.

La circulaire du 9 septembre 1998 ne précise pas non plus comment les conjoints doivent prouver leur régime matrimonial.

L'examen des plaintes révèle que même l'Office des étrangers ne sollicite pas toujours de manière cohérente les informations relatives au régime matrimonial des conjoints.

Il est nécessaire d'apporter plus de clarté sur l'application de la circulaire d'autant que, depuis le 21 juin 2006⁴⁹, il peut effectivement être fait appel à la personne qui a souscrit un engagement de prise en charge pour intervenir dans les frais de séjour, les frais médicaux et les frais de rapatriement du titulaire du visa.

❖ **L'article 40 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne précise pas davantage la notion à charge de.**

L'article 40 prévoit le droit au regroupement familial pour les ressortissants belges ou les ressortissants de l'Union européenne. Leurs enfants ou ceux de leurs partenaires ont le droit de venir en Belgique s'ils ont moins de 21 ans. S'ils sont âgés de plus de 21 ans, ils doivent être à la charge de la personne qu'ils rejoignent en Belgique. Les parents, les grands-parents et les éventuels arrière-grands-parents doivent également être à leur charge s'ils veulent les rejoindre en Belgique.

Pour pouvoir prendre une personne à sa charge, il faut disposer d'un revenu. Ni la loi ni aucune circulaire ne précisent le montant de ce revenu.

Pourtant l'**Office des étrangers** se réfère toujours aux mêmes montants.

⁴⁹ Date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 15 mai 2006 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?

L'Office des étrangers ne communique nulle part qu'il se réfère à un montant mensuel d'environ € 400,00 par personne⁵⁰ pour apprécier la notion d'être « à charge » dans le cadre d'un regroupement familial.

Ces montants dépassent de peu le revenu d'intégration sociale. Ils sont utilisés pour éviter qu'une personne déjà à la charge de l'Etat, donc du CPAS, fasse venir en Belgique d'autres personnes qui risquent à leur tour d'être à la charge de l'Etat.

Nous restons convaincus que l'Office des étrangers doit rendre publics les critères qu'il utilise⁵¹.

Monsieur et Madame Mombo, naturalisés belges depuis plusieurs années, veulent faire venir du Congo leurs deux enfants âgés de 22 et 25 ans dont ils ont la charge. Ils leur envoient régulièrement de l'argent pour pourvoir à leurs besoins. D'après l'Office des étrangers, Monsieur et Madame Mombo doivent gagner € 1 600,00 par mois pour pouvoir faire venir leurs enfants sur la base du regroupement familial. L'Office compte € 400,00 par membre de la famille résidant en Belgique et € 400,00 par enfant que le couple souhaite faire venir en Belgique. L'Office des étrangers applique ces montants - qui n'ont pas été diffusés préalablement - de manière très stricte au cas des époux Mombo. Monsieur Mombo ne peut pas faire venir ses enfants car il gagne € 1 535,00 par mois, soit € 65,00 de moins que le montant exigé par l'Office des étrangers. Le Médiateur fédéral ne peut accepter une telle décision. A la suite de son intervention, les visas ont été accordés.

⁵⁰ Excepté pour les enfants pour lesquels des allocations familiales sont perçues.

⁵¹ RG 01/01, p. 165.



4. Que dit la jurisprudence ?

La jurisprudence n'a pas la préséance dans la hiérarchie des sources du droit. Au sein de la jurisprudence, les décisions des juridictions supérieures jouissent à leur tour d'une plus grande autorité morale que les jugements d'instances inférieures.

Ainsi, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat jouit d'une haute considération et permet dans certains cas d'illustrer de manière concrète ce qu'implique le respect des principes de bonne administration par un service public.

❖ L'Office des étrangers déclarait parfois irrecevables des demandes d'autorisation de séjour⁵² introduites en Belgique par des personnes apatrides.

Une décision d'irrecevabilité signifie *de facto* que rien n'empêche l'intéressé de retourner temporairement dans son pays d'origine afin d'y introduire sa demande d'autorisation de séjour auprès de la représentation consulaire belge compétente.

Mais ... de quel pays est originaire un apatride ?

Le statut d'apatride ne confère pas à lui seul un droit au séjour dans l'Etat où se trouve la personne apatride. L'apatride et les membres de sa famille sont soumis à la réglementation générale⁵³.

Le *Conseil d'Etat* affirme néanmoins que, si un apatride introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur des circonstances exceptionnelles, il faut examiner le fond de sa demande et non la recevabilité de celle-ci⁵⁴.

Sur la base de cette jurisprudence, l'Office des étrangers s'est rallié à notre proposition de modifier sa pratique et d'examiner dorénavant directement le fond des demandes de séjour introduites par des personnes apatrides. Jusque fin octobre 2006, l'Office des étrangers déclarait régulièrement irrecevables les demandes des apatrides sans tenir compte du fait qu'un apatride n'a plus de pays d'origine.

Un *tribunal civil* de première instance a jugé qu'un apatride doit se voir accorder un séjour temporaire s'il est établi qu'il ne constitue pas un danger pour la sécurité nationale ou pour l'ordre public. Le contraire reviendrait à le priver des droits qui lui sont reconnus par la Convention de New York⁵⁵.

⁵² Sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

⁵³ Article 98, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

⁵⁴ C.E., n° 134.347 du 20 août 2004 et C.E. n° 136.968 du 4 novembre 2004.

⁵⁵ Civ. Bxl (réf.), 22 avril 2005, RG 05/57/C et Civ. Bxl (réf.), 21 octobre 2005, RG 05/675/C.

Sur la base de cette jurisprudence, nous avons demandé à l'Office des étrangers d'accorder aux personnes apatrides un titre de séjour provisoire pendant l'examen de leur demande. L'Office des étrangers n'a pas accédé à notre demande.

Le Médiateur fédéral a dès lors recommandé officiellement à l'Office des étrangers de délivrer un titre de séjour provisoire aux apatrides qui sont en attente d'une décision sur leur demande d'autorisation de séjour.⁵⁶

❖ Nous avons également reçu des plaintes de demandeurs d'asile déboutés auxquels la **Direction Asile de l'Office des étrangers** avait notifié un ordre de quitter le territoire sans avoir statué sur la demande d'autorisation de séjour qu'ils avaient préalablement introduite⁵⁷.

L'Office des étrangers est d'avis qu'à l'issue d'une procédure d'asile qui se clôture par une décision négative, il peut toujours délivrer un ordre de quitter le territoire. Néanmoins, grâce à notre intervention, les ressortissants étrangers qui peuvent se prévaloir d'une procédure d'asile excessivement longue (plus de trois ou quatre ans) et qui, de ce fait, pourraient prétendre à une décision favorable sur leur demande d'autorisation de séjour, ne recevront plus d'ordre de quitter le territoire tant que cette demande n'a pas été examinée.

Le *Conseil d'Etat* s'est prononcé à ce sujet⁵⁸. Il distingue selon que le ressortissant étranger a introduit la demande d'autorisation de séjour préalablement à la notification de l'ordre de quitter le territoire ou non.

Le *Conseil d'Etat* considère que le ministre de l'Intérieur doit d'abord prendre une décision sur la demande d'autorisation de séjour pendant avant de prendre une mesure d'éloignement. Dans le cas contraire, l'ordre de quitter le territoire ne répond pas aux arguments développés dans la demande d'autorisation de séjour. Le *Conseil d'Etat* annule l'ordre de quitter le territoire lorsque l'Office des étrangers ne motive pas suffisamment celui-ci.

Le 24 avril 2002, Monsieur Amouchi demande l'asile en Belgique. En l'absence de décision durant plusieurs années, il introduit le 15 juin 2005 une demande d'autorisation de séjour auprès de l'Office des étrangers. Lorsqu'il reçoit le 26 avril 2006 la décision rejetant sa demande d'asile en Belgique, il n'a pas encore reçu de décision relative à sa demande d'autorisation de séjour. La procédure d'asile de Monsieur Amouchi a duré précisément 4 ans et 2 jours.

Lorsqu'il statue sur les demandes d'autorisation de séjour, l'Office des étrangers tient compte de la durée de la procédure d'asile. Un délai de plus de quatre ans est considéré comme excessif. De ce fait, Monsieur Amouchi aurait pu obtenir une décision favorable à sa demande d'autorisation de séjour.

Pourtant, le 24 août 2006, à la suite du refus de sa demande d'asile, il reçoit l'ordre de quitter le territoire, sans avoir reçu de décision relative à sa demande d'autorisation de séjour.

Il contacte alors immédiatement le Médiateur fédéral. L'Office des étrangers décide d'annuler l'ordre de quitter le territoire. Ensuite, il délivre à Monsieur Amouchi une autorisation de séjour provisoire en Belgique (renouvelable).

⁵⁶ RO 06/07, pp. 153 et 175.

⁵⁷ Sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

⁵⁸ C.E., n° 106.588 du 16 mai 2002; n° 86.391 du 29 mars 2000; n° 65.557 du 20 mars 1997 et n° 162.257 du 1^{er} septembre 2006.



La *Cour de cassation* s'est aussi prononcée sur cette matière⁵⁹.

Sur la base de ces éléments, nous avons décidé d'adresser une recommandation officielle.

Le Médiateur fédéral a recommandé au SPF Intérieur de traiter la demande d'autorisation de séjour pendante avant de notifier un ordre de quitter le territoire.⁶⁰

❖ Le bénéficiaire de l'assurance solde restant dû aux yeux du fisc ...

Une assurance solde restant dû garantit que l'emprunt sera remboursé si la personne qui a souscrit un prêt hypothécaire décède avant le terme de l'emprunt. Un contrat d'assurance solde restant dû désigne un bénéficiaire.

La prime de l'assurance solde restant dû entre en ligne de compte pour une réduction d'impôt si, en cas de décès, le bénéficiaire désigné est un conjoint, un cohabitant légal ou un parent jusqu'au deuxième degré. C'est du moins le cas pour les assurances solde restant dû souscrites avant le 1^{er} janvier 2005.

Pour cette raison, un célibataire désigne généralement comme bénéficiaire un membre de sa famille, le plus souvent ses parents.

De cette manière, les héritiers du souscripteur de l'assurance au moment où il décède peuvent être des personnes différentes du ou des bénéficiaire(s) désigné(s) dans le contrat d'assurance. C'est le cas par exemple lorsqu'un célibataire se marie ou a des enfants après la conclusion du contrat d'assurance solde restant dû.

Dans ces circonstances, le fisc exige quand même que ces bénéficiaires paient des impôts sur le capital que la compagnie d'assurances a versé à la banque pour rembourser l'emprunt hypothécaire, alors qu'ils ne jouissent nullement de la maison qui est revenue en héritage à une autre personne.

Madame Caret est célibataire au moment de l'achat de sa maison et de la souscription de l'assurance solde restant dû. Pour des raisons fiscales, elle désigne ses parents comme bénéficiaires dans le contrat d'assurance. Quelque temps après, elle se marie et a deux enfants. Lorsque Madame Caret décède, ses parents sont encore en vie.

A la suite de son décès, ses enfants héritent de la maison. Les parents de Madame Caret doivent payer des impôts sur le capital versé par la compagnie d'assurances pour la maison alors qu'en réalité, ils ne tirent aucun avantage d'avoir été désignés bénéficiaires de l'assurance. Les parents de Madame Caret introduisent une réclamation. En vain. Le fisc maintient sa position.

⁵⁹ Cass., 23 août 2006 : "en omettant de préciser s'il avait été statué sur la demande d'autorisation de séjour du demandeur avant que lui fût notifié l'ordre de quitter le territoire, l'arrêt qui, pour réformer l'ordonnance entreprise, contredit celle-ci en considérant que 'tant la mesure privative de liberté que la mesure d'éloignement du territoire (...) sont revêtues d'une motivation adéquate', met la Cour dans l'impossibilité d'exercer sur cette décision le contrôle de légalité qui lui est confié (...)".

⁶⁰ RO 06/06, pp. 153 et 174.

4. Que dit la jurisprudence ?

En fait, le fisc impose ces bénéficiaires sur des revenus fictifs, à savoir sur les rentes de conversion établies sur la base du capital versé.

Selon la jurisprudence dominante, c'est toutefois le principe de réalité qui doit être appliqué dans ce genre de situations. La jurisprudence rejoint ainsi la doctrine. Le fisc peut uniquement tenir compte de la réalité en observant le déroulement exact des faits.

Le législateur est intervenu pour les assurances solde restant dû individuelles souscrites à partir du 1^{er} janvier 2005, en sorte que des situations injustes et parfois douloureuses, telles que celle décrite plus haut, ne pourront plus se reproduire.

Désormais, le bénéficiaire de l'assurance solde restant dû désigné dans le contrat doit être « *en cas de décès : la personne qui, après le décès du souscripteur, obtient la pleine propriété ou l'usufruit de l'habitation* ».

En novembre 2005, le fisc a décidé de ne plus s'opposer à la jurisprudence dominante pour les assurances solde restant dû souscrites avant 2005. Pourtant, malgré le revirement des services centraux de l'administration fiscale, nous avons constaté que ces revenus fictifs sont encore souvent imposés en dépit des réclamations introduites.

Confortés par la jurisprudence et la récente modification de la loi, nous avons donc adressé la recommandation officielle au SPF Finances de communiquer sa nouvelle position à tous les services d'impôts locaux. De cette façon, l'administration garantira l'égalité de traitement de tous les contribuables et lèvera l'insécurité juridique existante. Quand un contribuable ne tire aucun avantage d'une assurance solde restant dû, il ne peut être imposé sur le revenu fictif établi sur la base du capital versé.⁶¹

Suite à notre recommandation officielle, les services centraux du SPF Finances nous ont informés qu'en attendant la circulaire, ils enverraient un avis aux services extérieurs de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER) pour leur communiquer leur position. Début 2007, les services centraux de l'administration nous ont transmis une copie de la circulaire⁶².

❖ **Le Fonds des Accidents du Travail éprouve des difficultés à observer la jurisprudence ...**

Avant la retraite, l'indemnité pour une incapacité permanente de travail à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle constitue un pourcentage du revenu de base. Au moment de la retraite, cette indemnité est ramenée à un minimum garanti. Il s'agit d'un montant forfaitaire.

⁶¹ RO 06/11, pp. 154 et 180.

⁶² Circulaire n° Ci.RH.241/580.919 (AFER 6/2007) du 14 février 2007.



Ce montant forfaitaire étant souvent inférieur à celui établi en pourcentage, notre service ainsi que le Fonds des Accidents du Travail reçoivent beaucoup de plaintes à ce sujet.

Il s'agit ici de l'application pure et simple de la réglementation qui régit le cumul de cette indemnité avec une pension de retraite ou de survie. Cette limitation de cumul est reprise dans deux arrêtés royaux, dont l'un est lié au secteur des maladies professionnelles et l'autre au secteur des accidents du travail.

La *Cour d'arbitrage* a déjà jugé que cette limitation de cumul ne contrevenait pas au principe d'égalité. Les plaignants ont donc été renvoyés à la jurisprudence de la *Cour d'arbitrage*.

Le 27 février 2006, la *Cour de cassation* a toutefois décidé que l'arrêté royal relatif au secteur des maladies professionnelles⁶³ était illégal en raison d'un vice de forme. Selon la *Cour de cassation*, l'extrême urgence invoquée pour ne pas demander l'avis de la section de législation du *Conseil d'Etat* sur le projet d'arrêté n'était pas suffisamment motivée.

La même conclusion d'illégalité pouvait être tirée concernant l'arrêté royal relatif au secteur des accidents du travail.

Bien entendu, le nombre de plaintes sur l'application de la réglementation jugée illégale par la *Cour de cassation* a augmenté.

Le Fonds des Accidents du Travail a éprouvé des difficultés à traiter immédiatement ces plaintes. Aussi longtemps que la réglementation n'était pas modifiée, le Fonds des Accidents du Travail n'avait pas d'autre solution que d'appliquer l'arrêté royal existant. Dans cette attente, il a envoyé des lettres types aux plaignants.

Le 20 juillet 2006⁶⁴, le législateur est intervenu en inscrivant dans la loi la limitation de cumul appliquée. Ainsi, le problème de l'illégalité était résolu et le Fonds des Accidents du Travail pouvait de nouveau appliquer la réglementation comme il se doit.

⁶³ Arrêté royal du 13 janvier 1983 pris en exécution de l'article 66 des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970.

⁶⁴ Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

A quel moment et comment l'autorité administrative doit-elle informer le public ?

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration offre un point de repère important. Cette loi établit une distinction entre l'information active et l'information passive.

En vertu de l'obligation *d'information active*, l'administration doit de sa propre initiative mettre à la disposition du citoyen toute information utile. A la suite de plusieurs plaintes, nous avons formulé cette année un certain nombre de propositions pour améliorer l'information active.

L'obligation *d'information passive* implique que l'information doit être fournie lorsque l'administré en fait la demande. Des plaintes révèlent qu'il n'est pas toujours évident de savoir où et comment demander de l'information.

Un aspect particulier du droit à l'information implique le droit de connaître la motivation d'une décision administrative.

Bien entendu, la motivation est régie par des règles spécifiques, dont la loi du 29 juillet 1991 qui règle la motivation formelle des actes administratifs.

Nous recevons régulièrement des plaintes concernant la manière dont l'administration motive ses décisions et l'étendue de cette motivation. Quand une motivation est-elle réellement « suffisante » au sens de la loi du 29 juillet 1991 ?

Quelles propositions avons-nous formulées en vue d'améliorer l'information active ?

- ❖ Choisir oui, mais en connaissance de cause ... Dans le cas des conjoints mariés ou des cohabitants légaux, le **SPF Finances** permet le choix entre une imposition distincte ou une imposition commune pour l'année du décès de l'un d'entre eux.

Depuis l'exercice d'imposition 2002 (revenus 2001), le conjoint survivant peut choisir entre une imposition commune ou deux impositions distinctes pour l'année du décès de son partenaire.

5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

Auparavant, il était prévu que les conjoints soient considérés comme isolés pour le calcul de l'impôt de l'année du décès de l'un d'eux et que le conjoint survivant dépose deux déclarations distinctes.

Ce régime d'imposition distincte privait automatiquement les contribuables de l'avantage du quotient conjugal. Dans beaucoup de cas, la somme des montants des impositions distinctes était moins avantageuse que le calcul de l'imposition commune. C'est donc la raison pour laquelle le législateur offre dorénavant la possibilité de choisir.

La brochure explicative « *Pour vous aider à remplir la partie I de votre déclaration à l'impôt des personnes physiques* » - envoyée pour l'exercice d'imposition 2002 dans l'enveloppe avec la déclaration d'impôts vierge - n'indiquait pas que le montant de l'impôt pouvait considérablement varier en fonction du choix pour une imposition commune ou pour deux impositions distinctes.

Elle mentionnait seulement :

« (...) et indiquez (en cochant la case appropriée) si vous optez pour l'établissement :

- d'une imposition commune au nom de vous-même et de la succession de votre conjoint décédé ; vous et votre conjoint décédé serez alors considérés comme des conjoints pour le calcul de l'impôt sur les revenus de 2001 ;
- ou de deux impositions distinctes, à savoir, une à votre nom et une autre au nom de la succession de votre conjoint décédé ; vous et votre conjoint décédé serez alors considérés comme des isolés pour le calcul de l'impôt sur les revenus de 2001 » .

Le conjoint de Madame Dupuis décède le 13 octobre 2001. Lors du dépôt de la déclaration d'impôts relatif à l'exercice 2002, Madame Dupuis coche la case « imposition individuelle » sur sa déclaration ainsi que sur celle de son défunt conjoint. Elle dépose ainsi deux déclarations distinctes. Lorsqu'elle reçoit l'avertissement-extrait de rôle, Madame Dupuis s'étonne car elle n'a encore jamais dû payer autant d'impôts pour les années précédentes. Lorsqu'elle demande plus d'informations, elle est renvoyée au choix qu'elle a fait au moment du dépôt de la déclaration. Elle reçoit alors plus d'explications sur les conséquences de son choix. Elle réalise qu'elle aurait dû opter pour une déclaration commune. Les délais de recours ayant expiré, elle ne peut plus contester les impositions.

En 2006 encore, la brochure explicative n'attirait pas l'attention du contribuable sur les conséquences du choix de l'un ou l'autre mode de calcul de l'impôt.

C'est pourquoi, nous avons proposé au SPF Finances que la partie de la brochure explicative consacrée à l'option entre une imposition commune ou deux impositions distinctes pour l'année du décès d'un conjoint ou d'un cohabitant légal mette l'accent sur le fait que :

- il est préférable que le déclarant fasse une simulation de calcul pour pouvoir comparer les résultats d'une imposition commune ou de deux impositions distinctes ;
- pour une simulation de calcul, le déclarant peut avoir recours aux programmes de calcul internet Tax-on-web et Tax-Calc ou s'adresser à son service de taxation.

De cette façon, le déclarant peut choisir en connaissance de cause l'un ou l'autre mode de calcul de l'impôt.

5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

Le fisc a tenu compte de notre proposition.

Désormais, la brochure explicative « Pour vous aider à remplir la partie I de votre déclaration à l'impôt des personnes physiques » pour l'exercice d'imposition 2007 mentionne explicitement :
« Afin de connaître l'option la plus avantageuse, vous pouvez utiliser le programme de calcul sur le site internet www.minfin.fgov.be ou vous adresser directement à votre service local de taxation ».

Internet permet à l'administration de diffuser une quantité d'informations.

❖ **La Caisse des Dépôts et Consignations** dispose ainsi de son propre site internet.⁶⁵

Un entrepreneur agréé doit verser une caution à la Caisse des Dépôts et Consignations en guise de garantie pour l'achèvement des travaux.

La loi⁶⁶ protège ainsi le futur propriétaire d'une nouvelle construction. Si l'entrepreneur n'achève pas les travaux, le maître de l'ouvrage ou l'acheteur peut revendiquer une partie ou la totalité de la caution.

La loi ne détermine pas comment l'acheteur ou le maître de l'ouvrage peut obtenir le paiement de cette caution.

Afin d'éviter tout malentendu, nous avons proposé à la Caisse des Dépôts et Consignations d'expliquer cette procédure complexe par étapes sur son site internet.

Le site a été mis à jour immédiatement après notre intervention. Toute la procédure, avec les différentes hypothèses possibles, est maintenant clairement expliquée et détaillée sur le site internet de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Maître Lefranc est l'avocat des copropriétaires-acheteurs d'un immeuble à appartements en construction. L'entrepreneur a fait faillite et ne peut pas achever le bâtiment. L'avocat demande alors à la Caisse des Dépôts et Consignations de libérer la caution. Il adresse à la Caisse des Dépôts et Consignations une lettre signée par chacun des acheteurs et lui demande de verser le montant de la caution sur son compte tiers, ce que refuse la Caisse. L'avocat contacte le Médiateur fédéral car il pense que la Caisse des Dépôts et Consignations conteste son mandat.

Après l'intervention du Médiateur fédéral, la Caisse des Dépôts et Consignations explique que l'entrepreneur a versé séparément pour chaque acheteur un montant de caution différent. C'est pourquoi, la Caisse des Dépôts et Consignations ne peut verser à l'avocat la totalité de la caution sans autres formalités, auquel cas les acheteurs ne pourraient plus déterminer la somme exacte correspondant à leurs appartements respectifs. La Caisse des Dépôts et Consignations a ensuite précisé la manière dont chaque partie distincte de la caution pouvait être versée sur le compte tiers de l'avocat.

⁶⁵ <http://www.caissedesdepots.belgium.be>

⁶⁶ La loi dite Breyne du 9 juillet 1971, modifiée le 3 mai 1993.



5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

❖ Le SPF Finances s'est également engagé à rendre l'information sur son site internet plus claire.⁶⁷

La brochure « Tarifs de la taxe de circulation » est consultable sur le site internet du fisc. Le tableau suivant sur la taxe de mise en circulation y figure :

CYL en l	CV	kW	Neufs et -1 an	1 à -2 ans	2 à -3 ans	3 à -4 ans
0,1 - 1,5	0 à 8	0 à 70	€ 61,50	€ 61,50	€ 61,50	€ 61,50
1,6 - 1,9	9 et 10	71 à 85	€ 123,00	€ 110,70	€ 98,40	€ 86,10
2 - 2,1	11	86 à 100	€ 495,00	€ 445,50	€ 396,00	€ 346,50
2,2 - 2,7	12 à 14	101 à 110	€ 867,00	€ 780,30	€ 693,60	€ 606,90
2,8 - 3	15	111 à 120	€ 1.239,00	€ 1.115,10	€ 991,20	€ 867,30
3,1 - 3,4	16 et 17	121 à 155	€ 2.478,00	€ 2.230,20	€ 1.982,40	€ 1.734,60
3,5 et +	> 17	> 155	€ 4.957,00	€ 4.461,30	€ 3.965,60	€ 3.469,90

(source : SPF Finances - www.fiscus.fgov.be)

Sur la base de ce tableau et des caractéristiques spécifiques du véhicule, un acheteur potentiel peut prévoir le montant de la taxe qu'il devra payer lors de l'achat d'un véhicule.

La cylindrée de la voiture est indiquée en litres. Le passage à la catégorie suivante se fait par sauts de 0,100 litre.

Dans la législation, les tarifs sont divisés en fonction de la cylindrée. Celle-ci est précisée jusqu'à un chiffre après la virgule. C'est pour cette raison que le SPF Finances a choisi la même présentation dans sa brochure.

Toutefois, si les centilitres sont inférieurs à 0,050, le chiffre est arrondi à l'unité inférieure. S'ils sont supérieurs à 0,050, le chiffre est arrondi à l'unité supérieure. Le SPF Finances part du principe que le contribuable sait comment il doit arrondir le chiffre de la cylindrée du véhicule pour se retrouver dans la bonne catégorie.

Monsieur Martin achète une voiture d'une cylindrée de 2,179 litres et de 98 kW. Via le portail fédéral, il accède au site internet du fisc. Sur la base du tableau figurant dans la brochure d'information qu'il consulte, il déduit que son véhicule appartient à la catégorie des 11 CV. Au moment de payer la taxe de mise en circulation, il apparaît que son véhicule appartient à la catégorie des 12 à 14 CV car la capacité du cylindre de 2,179 litres a été arrondie à l'unité supérieure. Il doit payer quelque € 300,00 de taxes de plus que prévu. Il se plaint auprès du Médiateur fédéral de l'information erronée figurant dans la brochure du SPF Finances.

D'après les plaintes que nous avons reçues, ce n'est certainement pas toujours le cas.

Nous avons donc proposé au SPF Finances d'affiner l'information qu'il fournit sur son site afin d'éviter à l'avenir ce type de malentendus. Le SPF Finances s'est engagé à donner plus d'explications dans la prochaine brochure d'information.

⁶⁷ www.fiscus.fgov.be

- ❖ Le site internet du **SPF Justice** met à la disposition du citoyen les formulaires nécessaires pour procéder à une adoption internationale.

Un plaignant germanophone nous a signalé que ces formulaires n'étaient pas disponibles en allemand. A la suite de notre intervention, le SPF Justice a immédiatement fait le nécessaire pour remédier à cette lacune.

Ces formulaires reprennent une liste des annexes à joindre pour procéder à une adoption internationale. Un certificat de bonne vie et mœurs est notamment exigé. Toutefois, ce document n'était pas mentionné initialement dans la liste des annexes. Cette omission a également été rectifiée après notre intervention.

L'obligation d'information passive suppose que le service public doit fournir l'information demandée. Mais ... comment et où peut-on demander un complément d'informations ?

- ❖ Les participants aux épreuves de sélection organisées par **Selor** souhaitent souvent des informations complémentaires sur leurs résultats.

Selor refusait systématiquement aux candidats la consultation de leurs résultats aux épreuves informatisées parce que les mêmes données étaient réutilisées à chaque nouvelle épreuve de ce type. Selon Selor, si cette consultation était autorisée, les candidats qui ont déjà participé aux épreuves antérieures seraient avantagés par rapport aux autres lors de nouveaux tests.

Des candidats mécontents ont contacté le Médiateur fédéral.

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration détermine que chacun peut consulter sur place tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Nous avons demandé à Selor de trouver une solution conforme à la loi pour les épreuves informatisées.

Dans un premier temps, Selor a permis aux candidats de consulter les résultats des épreuves informatisées mais sans qu'ils puissent prendre des notes. Au moment de cette consultation, il n'y avait pas de fonctionnaire présent pour répondre aux questions éventuelles des candidats. Ces derniers devaient mémoriser leurs questions et remarques éventuelles pour pouvoir les soumettre ensuite par écrit à Selor.

Après concertation avec le Médiateur fédéral, Selor a élaboré un système qui permet de donner plus d'informations sur les résultats de ces tests. Désormais, les candidats peuvent consulter le résultat de leurs tests et poser sur place leurs questions ou émettre des commentaires au moyen d'un formulaire standard. Selor adresse ensuite une réponse écrite à ces questions ou remarques.



5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

- ❖ En cas de vente d'un véhicule, le nouveau propriétaire inscrit ce véhicule sous une nouvelle plaque d'immatriculation. S'il n'en fait plus usage, l'ancien propriétaire doit alors renvoyer son ancienne plaque d'immatriculation à la **Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV)** du **SPF Mobilité et Transports**.

Lorsque le nouveau propriétaire a enregistré le véhicule acquis sous une nouvelle plaque d'immatriculation, l'ancien propriétaire reçoit un avis d'effacement. Cet avis l'informe qu'il a quatre mois pour renvoyer à la DIV la plaque d'immatriculation qu'il n'utilise plus afin de la faire radier.

S'il ne renvoie pas la plaque d'immatriculation dans les quatre mois, un *pro justitia* est établi. Il s'agit d'un procès-verbal par lequel un fonctionnaire habilité constate que l'ancien propriétaire a commis une infraction à la législation. Ce *pro justitia* est envoyé au Procureur du Roi et le contrevenant en reçoit une copie. Le Procureur du Roi peut alors décider de poursuivre l'ancien propriétaire.

Déjà en 2005, nous avons demandé à la DIV d'adapter les données de contact figurant sur l'avis d'effacement à la nouvelle structure du SPF Mobilité et Transports. Ces avis renvoyaient à l'ancien Ministère des Communications et de l'Infrastructure, ce qui prêtait à confusion. La DIV a procédé aux adaptations nécessaires.

Il apparaît néanmoins que les mentions figurant sur le *pro justitia* sont également insuffisantes. Que faire après avoir reçu un *pro justitia* ? La plaque d'immatriculation peut-elle encore être renvoyée ? Le cas échéant, à qui la renvoyer ?

Madame Blondel vend le tracteur de son défunt époux. Elle laisse la plaque d'immatriculation telle quelle. Cinq mois plus tard, elle reçoit la copie d'un pro justitia l'accusant de ne pas avoir renvoyé à temps la plaque d'immatriculation du tracteur à la DIV. Madame Blondel, âgée de 80 ans, ne comprend pas ce qui lui arrive. Elle soumet le document à sa fille qui contacte le Médiateur fédéral pour lui demander ce qu'elle peut faire. Madame Blondel n'aurait pas reçu d'avis d'effacement au préalable. Le pro justitia ne mentionne nulle part que Madame Blondel peut contacter ni ce qu'elle peut faire pour régler sa situation et éviter toute poursuite ultérieure.

Fin 2006, la DIV nous a informés que le *pro justitia* mentionnera à l'avenir une personne de contact au sein de son service. La désignation d'une personne de contact auprès du Procureur du Roi semblait difficilement réalisable. Le *pro justitia* comprendra désormais également un paragraphe supplémentaire expliquant de manière conviviale les démarches à accomplir dès la réception du *pro justitia*.

L'administration motive-t-elle suffisamment ? Notre rôle nous impose d'être exigeants.

- ❖ En cas de décision négative sur une demande d'autorisation de séjour⁶⁸,

⁶⁸ Sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

il ne suffit pas que l'**Office des étrangers** motive sa décision en renvoyant uniquement à un article de loi.

La loi du 22 décembre 1999⁶⁹ permettait à un ressortissant étranger d'introduire sous certaines conditions une demande de régularisation de séjour en Belgique.

L'article 16 prévoit que l'introduction d'une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 interdit au demandeur d'introduire une demande sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Nous estimons qu'il n'est pas acceptable de rejeter une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 uniquement en renvoyant à l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999. Cette pratique de l'Office des étrangers est non seulement contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs mais aussi à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 qui prescrit que « les décisions administratives sont motivées ».

Cette brève motivation ne permet pas aux ressortissants étrangers de vérifier notamment si l'Office des étrangers a veillé au respect des normes juridiques supérieures de la CESDH.

Madame Hassan a fui la Somalie avec sa fille à destination de la Belgique. Se fondant sur la loi du 22 décembre 1999, elle introduit une demande de régularisation qui lui est refusée.

Elle introduit également une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Dans cette demande, elle renvoie à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH). Cet article stipule que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Madame Hassan souhaite rester en Belgique avec sa fille car elle veut la préserver des mutilations génitales qu'elle subirait certainement si elle retournait en Somalie.

L'Office des étrangers déclare la demande introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sans objet car Madame Hassan a également introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999. L'Office des étrangers motive sa décision uniquement en renvoyant à l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999.

L'Office des étrangers n'avait pas examiné les arguments de fond de Madame Hassan basés sur l'article 3 de la CESDH.

A la demande du Médiateur fédéral, l'Office des étrangers a examiné le fond du dossier de Madame Hassan et lui a accordé une autorisation de séjour temporaire. L'issue positive de ce dossier démontre que l'Office des étrangers ne peut faire l'économie de l'examen des arguments de fond.

⁶⁹ La loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.



5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?

Après notre intervention, l'Office des étrangers s'est engagé à tenir dorénavant systématiquement compte des normes juridiques supérieures invoquées - entre autres celle de la CESDH - quand il doit prendre une décision sur une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, bien que l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999 interdise d'introduire une telle demande.

Lorsque l'Office des étrangers prendra une décision négative, il indiquera également pourquoi les normes juridiques supérieures invoquées ne sont pas d'application.

❖ **L'Administration de l'Expertise médicale (MEDEX) du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement se prononce sur les conditions de la mise à la pension anticipée des fonctionnaires pour cause d'inaptitude physique.**

En cas de réduction d'autonomie d'au moins douze points sur une échelle de dix-huit points indiquant le degré de perte d'autonomie, un fonctionnaire peut avoir droit sous certaines conditions à un supplément d'allocation de pension en raison de ce handicap grave.

Si l'intéressé se voit reconnaître une réduction d'autonomie inférieure à douze points, la décision de MEDEX ne mentionne pas le nombre précis de points car elle n'ouvre aucun droit à ce supplément.

Si l'on se réfère à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cette décision n'est pas suffisamment motivée.

Par ailleurs, il est toujours utile pour le fonctionnaire de connaître le nombre de points de réduction d'autonomie qui lui est attribué.

Ainsi, par exemple, en cas de réduction d'autonomie de neuf points, le fonctionnaire concerné peut prétendre à un avantage fiscal, notamment celui de la majoration de la quotité exemptée d'impôts.

MEDEX a accepté notre proposition de mentionner dorénavant dans toutes ses décisions le nombre de points de réduction d'autonomie. Les lettres types utilisées pour communiquer les décisions seront adaptées dans le courant de l'année 2007.

6. Accessibilité téléphonique

Une partie non négligeable de la population utilise le téléphone pour entrer en contact avec l'administration. Il y a deux ans déjà, le **SPF Personnel et Organisation** (P&O) en a tiré les conclusions nécessaires en terme de qualité de service.

Le SPF P&O a conclu un contrat-cadre avec la société SNT pour sonder le niveau d'accessibilité téléphonique des administrations. De septembre 2004 à juin 2006, toute institution ou service public fédéral pouvait faire appel au SPF P&O pour une étude de l'accessibilité d'un ou plusieurs de ses services. Un nouveau contrat-cadre va être conclu prochainement.

- ❖ Parmi les institutions fédérales qui se sont prêtées à cet exercice, on retrouve la **Caisse auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC)**.

D'après les plaintes reçues, le Médiateur fédéral avait aussi constaté qu'il existait un problème d'accessibilité téléphonique à la CAPAC. Nous signalions déjà dans notre Rapport annuel 2005 les initiatives annoncées pour améliorer l'accessibilité téléphonique de la CAPAC. La Caisse nous a informés qu'un numéro d'appel central sera opérationnel à partir de février 2007. Les bureaux de paiement seront intégrés progressivement dans ce système de répondeur téléphonique. L'utilisateur aura le choix soit d'écouter une information préenregistrée (heures d'ouverture, coordonnées, procédure), soit d'avoir un collaborateur en ligne (questions concrètes et informations sur une demande d'allocation). Cela devrait apporter une amélioration structurelle significative, notamment pour le temps d'attente au téléphone.

Des conclusions sur l'accessibilité téléphonique de certains services publics peuvent être tirées non seulement d'une enquête ou d'un audit mais aussi de l'aperçu des plaintes introduites auprès du Médiateur fédéral.

- ❖ Le Médiateur fédéral suit depuis six ans les propositions visant à améliorer l'accessibilité téléphonique de la **Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV)** du **SPF Mobilité et Transports**.

Tant les services centraux que les antennes locales de la DIV étaient difficilement accessibles. Le nombre élevé d'appels téléphoniques quotidiens (3 000 à 4 000 appels par jour) expliquerait en partie cette difficulté.

Pour résoudre le problème des services centraux, un infokiosque fut mis sur pied. Via un numéro de téléphone central, un répondeur téléphonique fournit une réponse automatisée aux questions les plus fréquemment posées. Cet infokiosque permet aussi au citoyen d'être mis en communication avec un fonctionnaire.



Peu après l'introduction du système, il apparut que la transmission des appels ne se faisait pas assez rapidement. Un infodesk fut alors mis en place. Lorsque les utilisateurs n'obtiennent pas de réponse aux questions posées en premier lieu à l'infokiosque, une équipe spécialement formée répond en seconde ligne à leurs questions spécifiques. Depuis l'instauration de l'infodesk, le Médiateur fédéral ne reçoit quasiment plus de plaintes sur l'accessibilité téléphonique des services centraux de la DIV.

En revanche, le problème de l'accessibilité téléphonique des antennes locales de la DIV n'est pas résolu. Il a été question de transférer ces appels vers l'infodesk. Avant de pouvoir recueillir tous ces appels, celui-ci doit être renforcé. À partir du 1^{er} avril 2007, six personnes supplémentaires travailleront à temps plein, ce qui permettra de réaliser le transfert d'appels.

❖ L'inaccessibilité du Helpdesk de l'Office des étrangers reste également d'actualité.

Le helpdesk est un service spécifique au sein de l'Office des étrangers qui est accessible par téléphone mais aussi par fax et par courrier électronique. Il donne de l'information sur l'état de traitement des dossiers.

L'Office des étrangers nous a informés qu'en 2005, sur les 107 985 appels téléphoniques reçus, 102 305 avaient immédiatement obtenu une réponse. Sur les 11 512 courriels reçus, 10 908 ont immédiatement obtenu une réponse.

Sur la base de ces données chiffrées, l'Office des étrangers estime que le Médiateur fédéral affirme à tort que l'accessibilité du helpdesk laisse à désirer.

Nous recevons toutefois les plaintes de personnes qui n'ont pas réussi à joindre le helpdesk. Ces personnes ne sont évidemment pas reprises dans les statistiques dont dispose l'Office des étrangers.

Début 2007, l'Office des étrangers nous a informés que les efforts constants qu'il fournissait pour améliorer l'accessibilité et les prestations de service du helpdesk depuis juillet 2006 ont donné les résultats suivants.

Le délai de réponse aux lettres, courriels et télécopies serait ramené à trois jours ouvrables maximum.

L'accessibilité téléphonique, quant à elle, a été améliorée grâce à l'implémentation d'un centre d'appels en décembre 2006. Si aucun opérateur ne peut répondre immédiatement à l'appel, le citoyen est mis en attente. Selon l'affluence, le temps d'attente peut varier de quelques secondes à une dizaine de minutes mais, à terme, la personne mise en attente est toujours reliée à un opérateur.

Selon l'Office des étrangers, 90 % des appels reçoivent immédiatement une réponse. En ce qui concerne les appels restants, l'Office des étrangers recontacterait dans la journée les personnes par téléphone ou par courriel pour leur communiquer les informations recueillies entre-temps.

L'Office des étrangers nous a du reste indiqué qu'il s'efforçait constamment d'offrir un meilleur service. Un renforcement des effectifs devrait veiller à une meilleure accessibilité.

A terme, les autres moyens de communication du service, entre autres le site internet, seront profondément remaniés pour améliorer l'information de base sur l'immigration.

❖ **Parallèlement aux problèmes d'accessibilité, nous traitons également les plaintes sur la façon dont le Helpdesk fournit l'information demandée.**

A nouveau, nous renvoyons volontiers à la Charte pour une administration à l'écoute des usagers⁷⁰. Le principe 3 de la Charte précise que : « Tout service public enverra un accusé de réception dans les cinq jours subséquents à la réception d'une demande d'information émanant d'un citoyen ou d'une entreprise si le service ne peut pas répondre à la demande dans les 15 jours. En principe, une réponse portant sur le fond sera fournie dans le mois ».

Ce principe soulève immédiatement une nouvelle question : A quelles questions une autorité publique devrait-elle toujours pouvoir donner une réponse satisfaisante ? Nous sommes d'avis que le devoir de transparence et de gestion consciencieuse implique que les citoyens puissent toujours recevoir une réponse aux questions suivantes :

- L'administration a-t-elle reçu mon dossier ?
- Qui gère mon dossier ?
- Quelle est la référence du dossier auprès de l'administration ?
- Quel est l'état d'avancement du dossier ?
- Quand puis-je espérer une décision ?

L'Office des étrangers aussi devrait pouvoir donner ces informations.

Toutefois, répondre à la question « Quand puis-je espérer une décision ? » pose clairement un problème.

L'avocat de Madame Allawi envoie un courriel au helpdesk de l'Office des étrangers dans lequel il expose la situation de sa cliente. Le 15 février 2006, il interroge l'Office des étrangers pour savoir combien de temps devra attendre Madame Allawi pour avoir une décision sur la demande de changement de statut qu'elle avait introduite en octobre 2005. Il ne reçoit aucune réponse et renvoie la question début mars 2006. Le helpdesk lui répond le jour-même. Selon l'Office des étrangers, le dossier est en « plein traitement » et il lui est conseillé de demander plus d'information à l'administration communale. L'avocat contacte immédiatement la commune qui peut uniquement l'informer que le dossier se trouve à l'Office des étrangers. Sur la base de cette information, l'avocat envoie un nouveau courriel au helpdesk le 10 mars 2006 pour demander quand une décision sera prise. En vain. Le 12 avril 2006, Madame Allawi reçoit une décision positive.

⁷⁰ pp. 162-163.



Le site de l'Office des étrangers⁷¹ mentionnait qu'il était possible de contacter le helpdesk pour obtenir des informations concernant l'état d'avancement d'une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980⁷². Cette mention permettait de déduire qu'il était également possible de se renseigner sur le délai de traitement.

Des informations recueillies lors du traitement des plaintes nous ont pourtant amenés à constater, fin septembre 2006, qu'un paragraphe standard avait été ajouté aux mails du helpdesk. Ce nouveau paragraphe indique que « *le Helpdesk de l'Office des étrangers ne peut pas vous renseigner par rapport aux délais de traitement dans les demandes de prolongations des cartes de séjour ou les procédures 9, §3⁷³, introduites aux communes* ».

Le helpdesk ne répondra donc pas à la question de savoir quand une décision sera prise. Autrement dit, il ne répondra plus aux questions sur le délai de traitement.

Dans le cadre des échanges de vues relatifs à nos propositions de recommandations officielles, l'Office des étrangers a accepté de veiller à ce que le helpdesk puisse fournir une réponse aux quatre premières questions. Il n'a accepté de répondre à l'avenir aux questions ayant trait au délai de traitement qu'en ce qui concerne les demandes de prolongation des cartes de séjour.

Nous maintenons que l'information quant au délai de traitement doit également pouvoir être donnée lorsqu'il s'agit d'autres demandes.

Dans l'attente de la mise en oeuvre effective du principe 4, alinéa 3, de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, le Médiateur fédéral a adressé à l'Office des étrangers la recommandation officielle d'indiquer, à la demande des usagers, le délai dans lequel une décision sur une demande d'autorisation de séjour peut être attendue.⁷⁴

Par ailleurs, la recommandation générale que nous formulons cette année visant à imposer, par une disposition légale, à toute autorité administrative fédérale l'obligation de mentionner le délai de traitement pourra résoudre le problème à l'avenir.

⁷¹ www.dofi.fgov.be

⁷² Exception faite des demandes techniques.

⁷³ Demandes d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

⁷⁴ RO 06/02, pp. 153 et 170.

7. Maladies de jeunesse d'une nouvelle procédure

Les plaintes introduites à l'occasion d'une nouvelle procédure ont une fonction de signal intéressante. Elles peuvent en effet contribuer à l'amélioration de ces nouvelles procédures et éviter ainsi à l'avenir les problèmes signalés.

- ❖ Depuis un certain temps, le site internet du **SPF Finances**⁷⁵ met à la disposition des citoyens le formulaire de déclaration de succession à déposer auprès des **bureaux d'Enregistrement** de l'**Administration de la Documentation patrimoniale**.

Auparavant, le formulaire de déclaration de succession devait être retiré auprès d'un bureau d'Enregistrement. La mise à disposition électronique du formulaire constituerait une simplification administrative si l'administré ne devait pas d'abord se procurer du papier spécifique de 110 g/m² pour pouvoir imprimer le formulaire.

Pour expliquer cette exigence, l'Administration de la Documentation patrimoniale a indiqué que les formulaires de déclaration, reliés en vue de l'archivage, doivent résister à l'usure. Ils doivent être conservés pendant 75 ans au moins comme archives manipulables. Le papier doit donc être de bonne qualité. Avec une probabilité avoisinant la certitude, toutes les archives actives seront toutefois intégrées d'ici là dans des banques de données électroniques.

A la suite du décès de son père, Monsieur Bérenger doit déposer une déclaration de succession. Il trouve le formulaire sur internet, l'imprime, le complète et le dépose au bureau d'Enregistrement. Selon le bureau d'Enregistrement, le papier sur lequel Monsieur Bérenger a imprimé le formulaire n'est pas réglementaire. Il a utilisé du papier ordinaire de 80 g/m². Or, une déclaration de succession doit être établie sur du papier de 110 g/m². C'est d'ailleurs mentionné sur le site. Le bureau d'Enregistrement propose à Monsieur Bérenger de coller sa déclaration de succession déjà imprimée et complétée sur du papier plus épais de 110 g/m², le papier 80 g/m² n'étant pas adapté pour l'archivage. Monsieur Bérenger se demande quelle logique sous-tend cette position et interroge le Médiateur fédéral.

A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, l'Administration de la Documentation patrimoniale a décidé de ne plus imposer aux contribuables qui impriment eux-mêmes le formulaire type d'utiliser du papier d'un poids minimal de 110 g/m². Les instructions nécessaires ont été envoyées aux différents bureaux d'Enregistrement et la note explicative accompagnant la version électronique du formulaire a été adaptée.

Cette mesure de simplification administrative rend l'usage du formulaire électronique plus accessible.

⁷⁵ <http://www.fiscus.fgov.be>



❖ Le 1^{er} janvier 2006, un nouveau mode de financement de l'**Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA)** a été instauré.

Toute personne active dans la chaîne alimentaire ou autrement dit les « opérateurs de la chaîne alimentaire » doivent payer à partir du 1^{er} janvier 2006 une contribution pour couvrir une partie des frais de fonctionnement de l'agence.

Dans le courant des mois de juin et juillet 2006, nous avons reçu une vingtaine de plaintes de personnes auxquelles l'AFSCA réclamait cette contribution en tant qu'opérateurs de la chaîne alimentaire.

Sur la base des banques de données dont elle disposait, l'AFSCA avait adressé, préalablement à l'envoi des factures de contribution, un formulaire de déclaration à tous les opérateurs de la chaîne alimentaire leur demandant des informations sur leurs activités professionnelles. Ce formulaire de déclaration devait permettre à l'AFSCA, sur la base des informations ainsi recueillies, d'envoyer des factures correctes aux bons destinataires.

Cette opération s'est déroulée fin 2005 et le formulaire de déclaration devait être renvoyé avant le 31 janvier 2006. Selon l'AFSCA, l'importance de renvoyer ce formulaire a toutefois échappé à bon nombre de personnes.

Sur les 244 000 lettres envoyées sur la base des banques de données, 25 000 furent immédiatement retournées à l'AFSCA avec les mentions « déménagé » ou « décédé ». N'ayant pas accès au Registre national, l'AFSCA n'avait pu actualiser les banques de données.

Même les lettres qui étaient bien parvenues à leurs destinataires posaient problème. En effet, des personnes pensionnées ou ayant cessé leurs activités figuraient encore dans les banques de données de l'AFSCA.

Parce que l'AFSCA n'a pas pu adapter correctement ses banques de données sur la base des renseignements fournis dans les déclarations renvoyées précédemment, de nombreuses factures de contribution ont été envoyées indûment sans que leurs destinataires ne comprennent pourquoi ils avaient reçu une telle facture.

L'AFSCA a dû traiter près de 10 000 réclamations.

Fin 2005, Madame Mercier reçoit un formulaire de déclaration au nom de son père décédé en 2000. Elle le renvoie et coche la case prévue indiquant que son père n'est plus actif dans la chaîne alimentaire en 2006. Fin juin 2006, elle reçoit pourtant une facture libellée à nouveau au nom de son père défunt. L'AFSCA lui réclame € 187,00. Elle contacte l'AFSCA et l'informe que son père est décédé depuis six ans déjà. L'AFSCA lui demande alors un acte de décès. Stupéfaite, Madame Mercier contacte le Médiateur fédéral. A la suite de l'intervention de ce dernier, elle ne doit plus produire l'acte de décès pour autant qu'elle puisse communiquer le numéro de Registre national de son père défunt. Madame Mercier a reçu par la suite une note de crédit et n'a plus dû payer les € 187,00.

Bien que la loi⁷⁶ impose des prescriptions formelles spécifiques pour l'introduction d'un recours, l'AFSCA a déclaré dans un communiqué de presse qu'au vu des problèmes constatés, elle « fera preuve de flexibilité si les données lui ont été remises d'une autre manière ».

Ainsi, les réclamations introduites auprès du Médiateur fédéral ont aussi été considérées comme des recours valables.

Sur la base des problèmes constatés à la mi-2006, l'AFSCA a pu prendre les mesures qui s'imposaient pour l'adaptation des banques de données. Lors de l'envoi d'une seconde série de factures en octobre 2006, l'AFSCA s'est basée sur une banque de données mise à jour. Le Médiateur fédéral n'a plus reçu de nouvelle plainte sur cette contribution.

❖ **L'introduction de la carte d'identité électronique par le SPF Intérieur ne se déroule pas non plus sans problème.**

Dans notre Rapport annuel 2005, nous avons déjà fait état de plaintes introduites au sujet du déroulement de l'introduction de la carte d'identité électronique. En 2006, nous avons continué à être saisis de plaintes à ce propos.

Des plaintes surviennent quand les communes envoient des convocations pour la fabrication de la nouvelle carte d'identité électronique avant la date d'expiration de l'« ancienne » carte d'identité.

Les mesures transitoires⁷⁷ prévoient que la carte d'identité peut être renouvelée lors de l'expiration de sa période de validité, voire plus tôt en vue de l'observation du délai d'introduction de la carte d'identité électronique.

La carte d'identité de Monsieur Delpré est encore valable jusqu'au 19 novembre 2007. Toutefois, en avril 2006, il reçoit une convocation en vue de la fabrication de sa nouvelle carte d'identité électronique. Cela lui coûtera € 15,00. En outre, la nouvelle carte d'identité sera valable cinq ans au lieu de dix ans. Monsieur Delpré se plaint de devoir payer un an et demi à l'avance € 15,00 pour une carte valable cinq ans de moins.

En 2006, le SPF intérieur nous a informés que la carte d'identité électronique devait être entièrement introduite pour le 15 septembre 2009.

Dans un certain nombre de cas, on ne pourra donc éviter que l'ancienne carte d'identité soit remplacée par la carte électronique avant l'expiration de sa durée de validité. Une carte d'identité émise en 2002 est en effet valable jusqu'en 2012.

Le SPF Intérieur considère que, sur la base de la réglementation, il peut procéder au renouvellement anticipé non seulement des cartes d'identité encore valables qui expirent après le 15 septembre 2009, mais aussi des cartes d'identité dont la validité expire avant le 15 septembre 2009.

⁷⁶ Loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

⁷⁷ Article 2 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique, tel que modifié par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2004.

Ainsi, selon le SPF Intérieur, une carte d'identité dont la validité expire le 12 avril 2008 peut être remplacée le 17 décembre 2006 par une carte d'identité électronique.

Les plaintes reçues concernaient des cartes d'identité dont la validité expirait avant le 15 septembre 2009. Ces cartes d'identité ne devaient donc pas nécessairement être remplacées de manière anticipée pour respecter le délai prévu.

Pour des raisons d'efficacité ainsi que par souci d'égalité entre les citoyens, le SPF Intérieur a opté pour un remplacement progressif des anciennes cartes d'identité par ordre d'expiration. Ainsi, par exemple, ont été convoquées en 2006 les personnes dont la carte d'identité expirait en 2007, et ainsi de suite.

En principe, les personnes dont la carte d'identité expire à court terme sont donc convoquées en premier lieu. Les plaintes révèlent que cela se déroule parfois autrement dans la pratique.

D'après le SPF Intérieur, ce sont les communes qui déterminent la manière dont se déroule le renouvellement de ces cartes d'identité. Certaines communes auraient opté pour une introduction anticipée de la carte d'identité électronique afin de faire profiter le plus rapidement possible leurs habitants des avantages offerts par cette carte.

Toutefois, les habitants n'ont pas vraiment le choix ...

Nous sommes bien entendu conscients de l'organisation qu'exige une telle opération. Toutefois, les mesures transitoires concernant l'introduction de la carte d'identité électronique auraient dû clairement fixer les règles pour le remplacement des cartes actuelles encore valables. Étant donné que les règles ne sont pas claires ou font défaut, on peut s'interroger sur la pertinence du remplacement obligatoire de la carte d'identité alors que la carte actuelle est toujours valable.

Le SPF Intérieur nous avait de plus indiqué que lorsqu'une personne ne donnait pas suite, dans un délai de deux mois, à la convocation pour la fabrication de la carte d'identité électronique, son ancienne carte d'identité serait annulée et perdrait par conséquent toute validité. Or, la convocation ne mentionne pas les conséquences en cas d'absence de réaction.

Le SPF Intérieur a alors décidé d'envoyer une lettre de rappel aux personnes qui ne donneraient pas suite à cette convocation ou qui ne viendraient pas retirer leur carte d'identité électronique. C'est seulement après l'envoi de ce rappel que les communes procéderaient à l'annulation de leurs cartes d'identité actuelles.

Les plaintes reçues ont mis en évidence les conséquences parfois fâcheuses découlant de l'annulation des anciennes cartes d'identité.

7. Maladies de jeunesse d'une nouvelle procédure

L'examen approfondi de cette problématique a démontré que la commune ne peut en réalité procéder ainsi à l'annulation de ces cartes d'identité. Aucune loi ni règlement n'invalident en effet ces cartes d'identité.

Selon le SPF Intérieur, l'annulation d'anciennes cartes d'identité encore valables de personnes qui n'ont pas donné suite à la convocation ou qui n'ont pas fait fabriquer leur carte d'identité électronique n'est rien d'autre que la suite logique et l'aboutissement d'une procédure légale et réglementaire.

Pour justifier ce point de vue, le SPF Intérieur se réfère initialement à l'article 63 de la Constitution⁷⁸ et à l'article 33, paragraphe 1^{er}, de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale⁷⁹. Selon le SPF Intérieur, ces dispositions ne peuvent être appliquées convenablement que si l'administration dispose des données d'identité correctes.

Toutefois, ces dispositions légales ne donnent, ni directement, ni indirectement, le droit au SPF Intérieur d'annuler une carte d'identité existante avant l'expiration de sa durée de validité ou en cas d'absence de réaction de son détenteur à la convocation à venir remplacer sa carte d'identité avant l'expiration de sa validité.

Les cas de restitution, radiation ou annulation d'une carte d'identité sont limitativement prévus par l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité.⁸⁰ Or, n'y figure pas le cas où le citoyen ne donne pas suite à une convocation pour la fabrication d'une nouvelle carte d'identité électronique alors qu'il dispose encore d'une carte d'identité valable.

En août 2005, Monsieur Brion reçoit de sa commune une convocation à se présenter auprès du service de la population en vue de la fabrication de sa nouvelle carte d'identité. Comme son ancienne carte d'identité est encore valable jusqu'au 9 décembre 2006, il ne réagit pas immédiatement à la convocation. Il pense contacter lui-même le service de la population avant l'expiration de son ancienne carte d'identité. Vers la mi-août 2006 - juste avant de partir en voyage - Monsieur Brion décide de faire le nécessaire pour que sa nouvelle carte d'identité électronique soit fabriquée à temps (avant le 9 décembre 2006).

Lorsqu'il se présente au service de la population, son ancienne carte d'identité lui est immédiatement confisquée car elle n'est plus considérée comme valable. Monsieur Brion avait pourtant cru qu'une fois les formalités pour la fabrication de sa nouvelle carte remplies, il aurait pu partir en Tchéquie avec son ancienne carte d'identité dont la date de validité n'avait pas encore expiré. Rien ne fut moins vrai. Au lieu de cela, Monsieur Brion doit entamer une procédure d'urgence pour recevoir à temps sa nouvelle carte d'identité électronique.

⁷⁸ Article 63, §3, de la Constitution :

« La répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales est mise en rapport avec la population par le Roi. Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par un recensement de la population ou par tout autre moyen défini par la loi ».

⁷⁹ Article 33, §1^{er}, de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale.

« Les chiffres de population à prendre en considération pour effectuer la répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales sont ceux résultant du nombre d'habitants inscrits au Registre national des personnes physiques, tels qu'ils ont été publiés à l'expiration de la période décennale visée à l'article 63, §3, alinéa 2, de la Constitution ».

⁸⁰ L'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité détermine à l'article 5, §1^{er}, les six cas de renouvellement de la carte d'identité. Le §2 détermine que, dans les cas prévus au paragraphe 1^{er}, le détenteur est tenu de restituer la carte d'identité à l'administration communale. L'article 5, §3, détermine enfin que la carte d'identité est considérée comme périmée en cas de radiation d'office ou de radiation pour l'étranger. L'article 6 détermine que la carte d'identité est annulée en cas de perte ou de vol.



L'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique n'autorise pas davantage l'annulation visée.⁸¹

Dans les circonstances actuelles, l'administration ne peut donc annuler les cartes d'identité encore valables des personnes qui ne sont pas en possession d'une carte d'identité électronique et ce, en l'absence de texte légal ou de toute autre disposition réglementaire imposant explicitement cette sanction. La carte d'identité est un document essentiel pour le citoyen. L'annulation dans les cas visés est contraire à la sécurité juridique et au principe de confiance légitime.

C'est pourquoi nous avons adressé au SPF Intérieur une recommandation officielle demandant, pendant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et tant qu'il n'existe pas de base juridique explicite, de ne plus annuler de carte d'identité ordinaire en cours de validité pour la seule raison que le titulaire n'a pas donné suite à la convocation pour la remplacer avant sa date d'expiration.⁸²

A la suite de notre recommandation, le SPF Intérieur a indiqué, lors d'une réunion début 2007, que les communes n'avaient reçu encore aucune instruction formelle pour annuler les cartes d'identité des personnes qui n'avaient pas donné suite à la convocation. Le SPF Intérieur a par ailleurs précisé que les citoyens pouvaient continuer à voyager avec leur ancienne carte d'identité au sein de l'Espace Economique Européen (EEE) même si elle avait été annulée par la commune.

Lors de cette même réunion, le SPF Intérieur a néanmoins affirmé que, selon lui, l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité constituait la base nécessaire pour procéder à l'annulation des cartes d'identité dans la situation décrite plus haut. Le SPF Intérieur compte envoyer une nouvelle circulaire aux communes à propos de l'introduction de la carte d'identité électronique.

La recommandation officielle que nous avons formulée demeure donc d'actualité.

Le SPF Intérieur a par contre consenti à ce que les convocations et les lettres de rappel attirent désormais expressément l'attention du citoyen sur la possible annulation de l'ancienne carte d'identité.

⁸¹ L'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique détermine en son article 2, alinéa 2, les 9 cas de renouvellement de la carte d'identité, soit les 6 cas prévus dans l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité et 3 autres cas parmi lesquels le renouvellement anticipé des cartes d'identité en vue de respecter le délai visé au 1^{er} alinéa. Le 1^{er} alinéa détermine que « Dans les communes (visées à l'article 1^{er} et 1^{er} bis), le remplacement de toutes les cartes d'identité visées dans l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité par des cartes d'identité électroniques se déroule en 5 ans ».

Il est clair que l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique n'indique nulle part que l'intéressé est tenu de restituer sa carte d'identité à l'administration communale. Le remplacement anticipé en vue de l'introduction de la carte d'identité électronique n'est quant à lui pas prévu dans l'arrêté royal général relatif aux cartes d'identité. Par conséquent, cet arrêté royal ne peut constituer une base pour obliger le détenteur à restituer sa carte.

⁸² RO 06/09, pp. 154 et 177.

7. Maladies de jeunesse d'une nouvelle procédure

Entre-temps, les anciennes cartes d'identité (non électroniques) existent bien entendu encore.

Nous avons encore reçu en 2006 une plainte sur la qualité des autocollants utilisés pour apporter des modifications aux cartes d'identité (non électroniques).

Un changement d'adresse, par exemple, est signalé au moyen d'une étiquette autocollante apposée sur la carte d'identité. Après un certain temps, les données s'estompent et les changements deviennent illisibles.

Le SPF Intérieur était au courant de ce problème qui existait apparemment depuis plusieurs années, mais n'essayait plus d'y remédier.

En effet, au plus tard en 2009, ce problème disparaîtra avec l'introduction généralisée des cartes d'identité électroniques.

Dans le dossier concret, l'intéressé a demandé, pour des raisons pratiques, la délivrance anticipée d'une carte d'identité électronique.

Force est néanmoins de constater que le SPF Intérieur agit de manière peu consciencieuse à l'égard des anciennes cartes d'identité et mobilise toute son énergie en faveur de la nouvelle procédure au détriment des procédures encore en vigueur pour les anciennes cartes d'identité.

❖ **L'application de nouvelles procédures peut donner lieu à des plaintes, mais certaines plaintes soulignent aussi la nécessité d'élaborer de nouvelles procédures ...**

Comment payer au **fisc** ?

Sur le site internet du SPF Finances⁸³, on trouve les informations suivantes :

« Comment payer les contributions directes ?

Vous pouvez effectuer vos paiements :

- soit par versement ou virement effectué au compte courant postal du receveur ;
- soit par mandat postal au profit du receveur ;
- soit au moyen d'un chèque, préalablement barré, certifié (dans ce cas, la banque atteste qu'il y a une provision suffisante qui reste bloquée 8 jours à partir de la date d'émission) au profit du receveur.

L'avertissement-extrait de rôle de Monsieur Vauthier indique qu'il doit payer € 23,00 au bureau de Recettes. Comme il habite à proximité, il décide de s'y rendre pour payer ses impôts. C'est la solution la plus pratique pour ce contribuable d'un âge avancé. Le receveur refuse l'argent en espèce. Monsieur Vauthier doit dès lors se rendre à un bureau de poste pour effectuer le paiement au moyen d'un virement, ce qui lui occasionne des frais supplémentaires.

⁸³ www.minfin.fgov.be



Modes de paiement non admis :

Tant en matière de contributions directes que de T.V.A., il n'est pas possible d'effectuer des paiements :

- en espèces ;
- par carte bancaire (Bancontact - Mister Cash, Proton, etc.) : à ce jour, les bureaux de Recettes ne disposent pas encore de systèmes de paiement électronique ».

Interrogé à l'occasion d'une plainte, le fonctionnaire d'information de l'Administration du Recouvrement nous a précisé que les paiements en espèce n'étaient pas admis pour des raisons de sécurité.

En outre, le système qui assure l'enregistrement et le traitement de tous les paiements n'est pas adapté pour ce mode de paiement.

Le SPF Finances envisage l'installation de terminaux de paiement au sein des bureaux de Recettes, sans toutefois pouvoir en préciser la date.

La perspective que le contribuable puisse directement payer des petits montants d'impôts à son bureau local de Recettes constituerait certainement une avancée.

Nous avons donc proposé au SPF Finances de réaliser effectivement l'installation des terminaux de paiement dans les services de recouvrement fiscaux accessibles au public, afin de permettre le paiement des impôts par carte bancaire.

En vertu du principe 10 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers⁸⁴ : « *Tout service public chargé de percevoir les paiements émanant des citoyens ou des entreprises prévoira à cette fin des moyens de paiement modernes, dont les virements. Les paiements réalisés au guichet s'effectueront, de préférence, par voie électronique* ».

En janvier 2007, l'Administration du Recouvrement a informé le Médiateur fédéral qu'elle envisage la possibilité de paiement électronique non seulement pour les bureaux de Recettes mais également pour toutes les administrations du SPF Finances.

⁸⁴ pp. 162-163.

8. Accusé de réception et preuve de la réception

Déjà en 1998, le Médiateur fédéral avait recommandé⁸⁵ de délivrer aux administrés un accusé de réception (sous l'une ou l'autre forme) des documents qu'ils ont fait parvenir à un service public. Cette recommandation générale reste d'actualité.

Un accusé ou une attestation de réception participent à la sécurité juridique.

Un accusé de réception qui mentionne la date de réception peut permettre d'établir de manière irréfutable le délai de traitement d'un dossier. Accusé de réception à l'appui, le citoyen est en mesure de forcer l'administration à prendre une décision.

En 2006, certaines plaintes ont révélé d'autres problèmes concernant la preuve de la réception. Quelles sont les conséquences lorsqu'il ne peut être établi si l'administration ou le citoyen a reçu ou non un document déterminé ?

Accusé de réception

❖ **L'Office des étrangers ne souhaite plus que des attestations de réception soient délivrées pour les demandes d'autorisation de séjour.**

Plus le temps s'écoule entre l'introduction d'une demande et la prise de décision, plus il est difficile de prouver que la demande a été introduite (trois ans auparavant par exemple).

La circulaire du 15 décembre 1998 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 prévoyait expressément la délivrance d'une attestation de réception lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour auprès de la commune. La circulaire du 19 février 2003, qui a remplacé celle du 15 décembre 1998, ne mentionne plus cette obligation.

L'Office des étrangers nous a informés que cette omission était délibérée. En effet, dans certains cas, par exemple lors d'un contrôle d'identité effectué par la police, les attestations de réception ont (pu) donné (donner) lieu à une interprétation erronée par laquelle plus de droits ou d'effets ont été attachés à ce document que ceux qu'il doit avoir.

Cependant, certaines communes ont continué à délivrer systématiquement les attestations de réception. L'Office des étrangers estime que celles-ci ont été délivrées à tort car la nouvelle circulaire ne les mentionne plus expressément. C'est pourquoi, il demande aux communes de retirer l'attestation de réception lors de la notification de la décision.

⁸⁵ RG 98/02, p. 164.



Nous ne pouvons partager cette opinion. La circulaire n'impose pas la délivrance d'une attestation de réception mais elle ne l'interdit pas non plus. L'Office des étrangers a admis ce principe mais continue de demander le retrait des attestations de réception. Il s'est uniquement engagé à ne plus mentionner dorénavant que l'attestation de réception avait été délivrée à tort et à ne plus se référer à la circulaire pour motiver sa demande de retirer les attestations de réception.

Ce n'est toutefois pas suffisant.

La délivrance d'une preuve de la réception d'un document participe d'une bonne administration. La remise d'un accusé de réception s'inscrit par ailleurs dans le prolongement du courant de transparence administrative consacrée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et par celle du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. De même, la Charte pour une administration à l'écoute des usagers prévoit explicitement au principe 4 que : « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines* ».

Etant donné le long délai qui s'écoule souvent entre l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour et la prise de décision, nous sommes convaincus de la nécessité absolue d'une attestation de réception de la demande d'autorisation de séjour. Cette attestation de réception peut être le seul point de repère pour l'étranger qui demeure parfois des années dans l'incertitude quant à sa demande de séjour en Belgique. En tout cas, elle lui donne alors droit à une décision.

Monsieur Gambuele introduit le 15 novembre 2002 une demande d'autorisation de séjour. Le 27 janvier 2003, il reçoit de la commune une attestation de réception. Comme il n'a pas encore reçu de décision en juin 2006, il contacte le Médiateur fédéral. L'Office des étrangers indique qu'il n'est pas en possession de la demande de Monsieur Gambuele. Ce dernier dispose heureusement de l'attestation de réception lui permettant de prouver qu'il a bel et bien introduit sa demande. En janvier 2007, sa demande est traitée par l'Office des étrangers.

Nous avons donc recommandé expressément au SPF Intérieur de délivrer une attestation de réception de toute demande d'autorisation de séjour.⁸⁶

L'Office des étrangers a déjà accepté notre proposition de mentionner sur ses décisions la date de la demande, ce qui contribue ainsi à la sécurité juridique pour l'administré. Il n'est en effet pas rare qu'un étranger doive introduire plusieurs demandes d'autorisation de séjour. Comme le délai entre l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour et la décision est souvent long, la demande doit parfois être adaptée aux changements survenus dans la situation de l'intéressé. Si la décision mentionne la date de la demande, il sait précisément sur quelle demande une décision a été prise et il peut vérifier si l'Office des étrangers a tenu compte de ses arguments les plus récents.

⁸⁶ RO 06/01, pp. 153 et 169.

En 2006, nous avons également rencontré d'autres problèmes concernant la preuve de la réception d'un document.

- ❖ Pour certaines sélections organisées par **Selor**, le candidat doit renvoyer à Selor, après son inscription, un formulaire de confirmation de sa candidature. Si Selor ne reçoit pas ce formulaire, le candidat ne peut participer à la sélection.

Depuis la demande du Médiateur fédéral en 2005, Selor mentionne clairement dans les règlements de sélection la date du début et de la fin de la période durant laquelle les candidats recevront le formulaire de confirmation de leur candidature.

En 2006, de nouvelles plaintes ont démontré que cela ne suffisait pas. Il convient en effet d'indiquer clairement aux candidats qu'ils doivent réagir immédiatement s'ils n'ont pas reçu le formulaire de confirmation durant cette période. Selor l'a également admis. Désormais, les candidats qui n'ont pas reçu de formulaire de confirmation disposent d'un délai de cinq jours ouvrables pour réagir spontanément, à compter du lendemain du dernier jour de la période prévue dans le règlement de sélection pour la réception du formulaire de confirmation de candidature.

Même si le candidat a renvoyé le formulaire dans le délai imparti, des problèmes peuvent encore surgir.

Une enquête complémentaire des services de La Poste s'avère parfois nécessaire pour appuyer l'affirmation que le formulaire de confirmation a bel et bien été renvoyé.

le formulaire à temps. Comme son formulaire n'est apparemment jamais parvenu à destination, l'intéressé demande à La Poste d'enquêter sur le problème survenu. Le Médiateur fédéral informe Selor des efforts fournis par Monsieur Sougnier pour prouver qu'il a bel et bien renvoyé le formulaire. La Poste informe Monsieur Sougnier qu'elle ignore les circonstances de la perte de son envoi mais s'en excuse. D'après la réponse de La Poste, Selor conclut que, vraisemblablement, La Poste a une part de responsabilité dans la perte de l'envoi. Comme les premières épreuves n'ont pas encore débuté, Selor autorise Monsieur Sougnier à réintégrer la procédure de sélection.

Monsieur Mégissier s'inscrit à une sélection organisée par Selor et reçoit le 4 janvier 2006 un courriel généré automatiquement. Ce courriel l'informe qu'il recevra sous peu plus d'informations sur la sélection. Le 25 février 2006, Monsieur Mégissier reçoit une lettre de Selor. Cette lettre indique que Selor lui a demandé le 27 janvier 2006 de lui envoyer avant le 14 février 2006 une copie de son diplôme et le formulaire de confirmation de sa candidature. Selor n'ayant rien reçu, il exclut le candidat de cette sélection en se référant au règlement.

Le règlement de sélection précise que : « Entre le 18 janvier 2006 et le 28 janvier 2006, vous recevrez de Selor le formulaire de confirmation de votre candidature que vous devrez renvoyer dûment complété pour confirmer votre candidature. À défaut de quoi, il ne sera pas tenu compte de votre candidature ».

Bien que Monsieur Mégissier avance qu'il n'a pas reçu la lettre du 27 janvier 2006, Selor ne lui permet plus de participer à la sélection. Monsieur Mégissier aurait dû informer Selor immédiatement après le 28 janvier 2006 qu'il n'avait pas reçu de formulaire de confirmation.

Le 16 novembre 2005, Selor décide que Monsieur Sougnier ne peut participer à une procédure de sélection. Selor n'a pas reçu le formulaire de confirmation qu'il devait renvoyer avant le 28 octobre 2005, comme l'exige le règlement de sélection. Monsieur Sougnier prétend pourtant qu'il a retourné



❖ Les choses peuvent également mal tourner lors de l'envoi par le **SPF Finances** des avertissements-extraits de rôle. Qui délivre la preuve de l'envoi ou de la réception ?

Il n'y a pas de cachet de La Poste sur l'enveloppe par laquelle le SPF Finances envoie l'avertissement-extrait de rôle relatif à l'impôt des personnes physiques. A la place du timbre figure la mention préimprimée RD. Cela signifie que le SPF Finances paie à La Poste une « rétribution différée » globale pour l'envoi des avertissements-extraits de rôle. C'est aussi la raison pour laquelle il n'y a pas de timbre avec le cachet de la date sur l'enveloppe.

La date de l'envoi est mentionnée sur l'avertissement-extrait de rôle même. Cette date est déterminante pour le début du délai de recours et pour le calcul des intérêts de retard, en cas de paiement tardif.

Si l'avertissement-extrait de rôle mentionne l'adresse correcte du contribuable, le fisc considère que le contribuable a reçu son avertissement-extrait de rôle le lendemain de la date d'envoi mentionnée sur l'avertissement-extrait de rôle. Le fisc n'a pas à prouver qu'il a effectivement envoyé l'avertissement-extrait de rôle.

Le fisc fonde cette position sévère sur un arrêt de la Cour de cassation du 15 juin 2001. Il n'est question dans cet arrêt que du début du délai de réclamation. Le délai de réclamation « ... prend cours à partir du jour suivant l'envoi effectif de l'avertissement-extrait de rôle, lorsque cet envoi est régulier ; que, sauf preuve contraire, cette date est la date figurant sur l'avertissement-extrait de rôle comme étant celle de l'envoi ; Que la simple allégation du redevable suivant laquelle l'avertissement-extrait de rôle n'a pas été envoyé ne peut avoir pour effet que l'administration qui soutient avoir effectué l'envoi de ce document à l'adresse exacte du redevable et dans les formes requises soit tenue d'apporter en outre la preuve de ce que l'envoi a effectivement eu lieu ».

En 2005, Monsieur Meurisse n'a pas reçu son avertissement-extrait de rôle pour l'exercice d'imposition 2004. En son lieu et place, il reçoit immédiatement une sommation de s'acquitter de ses impôts majorés des intérêts pour le paiement tardif. Monsieur Meurisse ne s'inquiète pas encore et paie.

Lorsque fin mai 2006, il constate de nouveau qu'il n'a pas encore reçu d'avertissement-extrait de rôle pour l'exercice d'imposition 2005, il contacte son bureau de Taxation. On lui affirme qu'il ne doit pas s'inquiéter avant fin juin.

Toutefois le 26 juin 2006, il reçoit de nouveau immédiatement une sommation de payer les impôts de l'exercice 2005, avec des intérêts de retard. Il semble que l'avertissement-extrait de rôle a été envoyé le 24 mars 2006. Cette fois-ci, Monsieur Meurisse contacte le Médiateur fédéral. Pour ses problèmes de distribution du courrier, il est orienté vers le Service de Médiation auprès de La Poste. Concernant ses impôts, le fisc propose comme solution de déplacer à une date ultérieure la date d'envoi qui figure sur l'avertissement-extrait de rôle. Ainsi, Monsieur Meurisse peut encore payer à temps les impôts dus sans les intérêts de retard.

Sur la base de cet arrêt, il reviendrait donc au contribuable de prouver qu'il n'a pas reçu son avertissement-extrait de rôle. Nous pouvons difficilement nous rallier à cette position car il est quasi impossible de fournir une preuve négative.

8. Accusé de réception et preuve de la réception

Dans la pratique, nous constatons que le fisc examine néanmoins sérieusement les cas dans lesquels un contribuable maintient qu'il n'a pas reçu son avertissement-extrait de rôle.

Dans un dossier concret, nous avons ainsi constaté que le fisc offrait une solution à cette situation en adressant au contribuable une lettre type qui mentionnait :

« En raison de circonstances exceptionnelles, l'avertissement-extrait de rôle concernant cette imposition n'a probablement pas été délivré.

...

De plus, pour vous permettre le cas échéant de signaler d'éventuelles modifications, d'exécuter un paiement ou encore d'exercer votre droit de recours dans le délai légal, vous êtes prié de tenir compte des nouvelles données suivantes : ... ».

L'administration fixait alors une nouvelle date d'envoi, de prise de cours des intérêts moratoires et d'échéance pour introduire valablement une réclamation.

Il n'en demeure pas moins qu'un « début » de preuve négative doit être fourni et que le fisc apprécie plus ou moins sévèrement, selon les situations, chaque cas individuel.

La position du fisc fondée sur l'arrêt de la Cour de cassation du 15 juin 2001 ne fait pas l'unanimité. Un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 6 juin 2006 a statué : *« En cas de contestation de la réception d'un avertissement-extrait de rôle, il appartient à l'administration fiscale de prouver que le contribuable a effectivement reçu l'avertissement-extrait de rôle ».*

Par ailleurs, une note⁸⁷ sous cet arrêt indique que : *« La portée du jugement précité de la Cour de cassation du 15 juin 2001 ne peut pas être interprétée de manière trop large. Elle doit être considérée à la lumière des circonstances particulières du litige soumis à la cour. Cet arrêt concernait un cas dans lequel une réclamation contre l'impôt était parvenue au directeur compétent le 9 mai alors que la date limite d'introduction était le 2 mai de la même année. Dans ces circonstances particulières, les juges pouvaient à juste titre admettre que l'avertissement-extrait de rôle avait bel et bien été envoyé et reçu et que le contribuable avait simplement attendu trop longtemps pour introduire son recours... L'arrêt de la Cour d'appel d'Anvers publié ici confirme de bon droit l'opinion traditionnelle selon laquelle en cas de doute, la charge de la preuve de l'envoi régulier incombe à l'administration fiscale ».* (Traduction libre)

Quand un contribuable affirme qu'il n'a pas reçu son avertissement-extrait de rôle, le fisc doit au moins utiliser des critères objectifs afin d'assurer un traitement égal de tous les contribuables se trouvant dans la même situation.

⁸⁷ L. VANDENBERGHE, "De bewijslast inzake de aanvang van de bezwaartemijn", note sous Anvers 6 juin 2006, R.W., 2006-2007, 1050.



9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...

Avant qu'une décision n'aboutisse, il est parfois nécessaire que différentes administrations ou différents services au sein d'une même administration interviennent.

Une bonne collaboration entre ces services s'avère alors indispensable.

A partir de 2007, la *coordination efficace* entre les différentes administrations, tant en interne qu'en externe, constitue une norme de bonne conduite administrative à l'aune de laquelle nous examinerons l'action des autorités administratives fédérales.

Cette année déjà, nous y consacrons un chapitre de notre rapport annuel.

❖ Droit à un remboursement du **fisc** ?

Avant qu'un remboursement de l'impôt des personnes physiques ne soit effectué sur le compte d'un contribuable, trois administrations du SPF Finances sont intervenues pour rendre cette opération possible, à savoir : le bureau de Recettes, la Direction régionale Recouvrement de l'Administration du Recouvrement et l'Administration de la Trésorerie.

Le bureau de Recettes traite le dossier de remboursement, vérifie si le contribuable n'a pas d'autres dettes fiscales ou qu'on ne se trouve pas face à une situation particulière. Par situation particulière, on entend un remboursement dans le cadre d'une succession, d'une séparation de fait, ... Le fisc qualifie ces situations de « cas spéciaux ».

Dans une situation ordinaire, c'est-à-dire une situation qui n'est pas considérée comme un « cas spécial », le remboursement se déroule selon le circuit de remboursement classique. Le bureau de Recettes envoie le dossier à la Direction régionale Recouvrement qui donne l'ordre de paiement. Ensuite, l'Administration de la Trésorerie, en sa qualité de comptable de l'État, effectue le remboursement proprement dit.

Chaque fois qu'on est en présence d'un « cas spécial » ou qu'un problème survient, la Direction régionale Recouvrement doit mener une enquête complémentaire, dans laquelle il est également fait appel au comptable du contentieux et au comptable *des fonds en souffrance*. Le comptable *des fonds en souffrance* est un service distinct au sein de l'Administration de la Trésorerie, chargé de la gestion des ordres de paiement qui ne sont pas exécutés.

Les interventions successives et obligatoires de ces différents services du SPF Finances prolongent parfois le délai de remboursement. C'est principalement dans ces situations « spéciales » qu'il est fait appel au Médiateur fédéral.

9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...

Le Médiateur fédéral a déjà formulé dans le passé plusieurs propositions pour simplifier le traitement des remboursements et pour éviter que le service des fonds en souffrance ne centralise tous les dossiers problématiques. Cette centralisation cause en effet d'importants retards de remboursement.

Ces propositions ont débouché sur la création d'un groupe de travail conjoint entre l'Administration du Recouvrement et l'Administration de la Trésorerie. Ce groupe de travail discute périodiquement des propositions respectives des deux administrations pour adapter les procédures et étudie comment ces propositions peuvent être transposées dans la pratique.

Des plaintes récurrentes concernent des remboursements effectués par le fisc sur un numéro de compte erroné.

L'avertissement-extrait de rôle reprend le numéro de compte sur lequel le remboursement sera versé. Si ce numéro n'est pas correct, le contribuable dispose d'un délai de huit jours pour le signaler à son bureau de Recettes ou au bureau de Contrôle afin d'éviter que le remboursement ne soit bloqué ou qu'il ne soit effectué sur un numéro de compte erroné, avec toutes les conséquences qui en découlent ...

Des complications supplémentaires peuvent se produire lorsqu'un remboursement est effectivement versé sur un numéro de compte appartenant à une tierce personne et que cette dernière refuse de reverser ce montant indûment reçu.

Le fisc considère que le remboursement peut uniquement être effectué en faveur du véritable créancier lorsqu'il dispose à nouveau de l'argent ; en d'autres termes, lorsque la personne qui a reçu indûment l'argent a remboursé le fisc. Cette attitude va à l'encontre du principe « qui paie mal paie deux fois ».

Si une personne reçoit indûment un remboursement d'impôt et qu'elle refuse de le restituer, il faut recourir à un recouvrement via le tribunal pour paiement d'indu. Une telle procédure peut prendre des mois, voire des années.

Lorsque Monsieur Guérin reçoit son avertissement-extrait de rôle, il constate que c'est encore son ancien numéro de compte qui y figure. Comme l'indique ce document, il transmet dans les huit jours à son bureau de Recettes son numéro de compte exact. Ne recevant pas son remboursement dans le délai prévu, il en informe son bureau de Recettes. La modification de son numéro de compte n'a en fait pas été effectuée à temps mais trois mois plus tard. Comme le compte sur lequel le fisc a versé le remboursement n'existe plus, l'argent a été reversé au fisc et se trouve en attente d'un nouveau paiement auprès de l'Administration de la Trésorerie, au service des « fonds en souffrance ».

Monsieur Guérin fait part de son mécontentement au Médiateur fédéral. Bien qu'il ait transmis à temps son nouveau numéro de compte, le problème n'a pas été résolu. Après l'intervention du Médiateur fédéral, l'Administration de la Trésorerie effectue aussitôt le paiement du remboursement à Monsieur Guérin.



9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...

Dans certaines situations, le fisc doit modifier son attitude intransigeante qui consiste à ne rembourser le véritable créancier que s'il dispose à nouveau de l'argent. Dans un dossier concret où l'erreur de versement était imputable au fisc, le Médiateur fédéral a pu convaincre l'administration d'effectuer d'abord le remboursement au contribuable légitime pour ensuite le réclamer à celui qui l'avait indûment reçu.

Ce peut être encore plus compliqué ...

Si le droit au remboursement a été établi par jugement, à l'issue d'un litige devant le tribunal, le paiement ne peut être effectué qu'après une décision de dégrèvement, ce qui nécessite l'intervention de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus, en d'autres termes le service de Taxation.

Le service de Taxation qui prend la décision de dégrèvement annonce que le remboursement aura lieu dans les deux mois. Mais comme il s'agit d'un remboursement consécutif à un jugement, l'Administration de la Trésorerie doit confier l'exécution du remboursement à la Caisse des Dépôts et Consignations⁸⁸.

En réalité, le délai de deux mois est systématiquement dépassé dans pareille situation, ce qui est bien entendu source d'insatisfaction auprès des contribuables.

Le paiement tardif d'un remboursement par le fisc donne droit dans certains cas à des intérêts moratoires⁸⁹.

Parce que les différentes administrations fiscales ne peuvent accélérer à leurs niveaux respectifs le traitement de ces dossiers de remboursement consécutifs à un jugement, et comme le contribuable ne peut en être la victime, l'Administration du Recouvrement nous a informés qu'à l'avenir, elle paiera automatiquement un mois supplémentaire d'intérêts de retard.

En mai 2005, la Cour d'appel rend un jugement dans le dossier fiscal de Madame Deleuze pour les exercices d'imposition 1995 et 1996. Cet arrêt condamne l'Etat belge au remboursement de montants perçus indûment auprès de Madame Deleuze et au paiement d'intérêts moratoires sur ces montants. Début juillet 2005, Madame Deleuze reçoit la décision de dégrèvement du service de Taxation. Elle recevra le remboursement des montants majorés des intérêts fin septembre 2005.

L'Administration de la Trésorerie fait le nécessaire pour permettre le paiement du montant à la fin du deuxième mois suivant la décision de dégrèvement. S'agissant d'une décision consécutive à un jugement, le montant est d'abord versé sur le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le 10 octobre 2005, celle-ci paie le montant par assignation postale. Les intérêts octroyés sont calculés jusqu'à la fin du mois de septembre 2005. Madame Deleuze pense qu'elle a aussi droit à des intérêts pour le mois d'octobre 2005. La Caisse des Dépôts et Consignations refuse de lui octroyer les intérêts pour le mois d'octobre puisqu'elle n'était pas en mesure de la rembourser plus rapidement. Madame Deleuze contacte le Médiateur fédéral qui procède à un examen approfondi de la situation. Après l'intervention du Médiateur fédéral, l'Administration du Recouvrement décide de lui octroyer des intérêts pour le mois d'octobre 2005 également.

⁸⁸ Sur la base de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.

⁸⁹ Les articles 418 et 419 du Code des impôts sur les revenus 92 règlent l'octroi des intérêts moratoires.

❖ Une bonne collaboration entre différentes **institutions de la Sécurité sociale** a permis de trouver une issue positive au traitement d'une centaine de plaintes similaires introduites auprès du Médiateur fédéral parce que **l'Office national des Vacances annuelles (ONVA)** n'avait pas payé le pécule de vacances pour l'année 2002 à plusieurs travailleurs.

Nous avons contacté en premier lieu **l'Office national de Sécurité sociale (ONSS)** afin d'examiner les causes de ce retard. Il nous indiqua que l'employeur, dans les mois qui ont précédé la faillite, n'avait quasiment pas introduit de déclarations ONSS et encore moins payé les cotisations de sécurité sociale.

Le curateur, désigné par le tribunal pour la gestion du patrimoine de la société déclarée en faillite, n'a pu déposer les déclarations ONSS qu'après la vérification des créances des travailleurs et leur enregistrement dans le passif de la faillite.

L'ONSS ne les a reçues pour la majorité des travailleurs qu'au début du mois de mai 2006. Lors d'un entretien téléphonique avec l'un des travailleurs, l'ONSS avait indiqué que le pécule de vacances ne pourrait être payé que fin septembre, début octobre 2006.

Début mai 2006, une centaine d'anciens travailleurs de la même société contactent le Médiateur fédéral. Leur société a été déclarée en faillite en mai 2002. Or, en mai 2006, ils n'ont pas encore reçu leur pécule de vacances pour l'année 2002. L'Office national des Vacances annuelles n'a pas pu établir leur droit au pécule de vacances car l'Office national de Sécurité sociale ne lui a pas encore communiqué les données requises.

Suite à notre intervention, la régularisation de presque toutes les créances admises a finalement pu être effectuée par l'ONSS durant la seconde moitié du mois de mai 2006. De cette manière, la **Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS)** a disposé des données nécessaires dès le 23 mai 2006. Le délai normal de traitement s'en trouvait réduit de moitié.

Nous avons ensuite immédiatement contacté la BCSS qui assure la transmission des données entre les institutions de la sécurité sociale.

Les déclarations sur support papier ont été supprimées à partir de 2003. Or, dans ces dossiers, il s'agissait encore de déclarations sur papier et non de la version électronique actuelle. Les déclarations sur papier n'étant plus traitées actuellement que toutes les six semaines, le traitement de ces dossiers aurait encore pris plus de temps.

Après l'entretien du Médiateur fédéral avec la BCSS, il a été convenu, à titre exceptionnel, de traiter directement ces déclarations papier.

Toutes les institutions de sécurité sociale concernées, l'ONSS, la BCSS et l'ONVA ont apporté leur concours.



9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...

Fin mai 2006, l'Office national des Vacances annuelles (ONVA) avait ainsi déjà reçu les données sur le pécule de vacances via la Banque Carrefour de la sécurité sociale.

Sur la base de ces données de l'ONSS, l'ONVA pouvait alors établir le droit au pécule de vacances et calculer les montants auxquels les travailleurs avaient droit. Le paiement a suivi.

Au début du mois de juin 2006, les anciens travailleurs victimes de la faillite avaient reçu leur pécule de vacances.

La bonne coordination de la BCSS et la collaboration intensive entre les différentes institutions de la sécurité sociale mentionnées plus haut ont permis de payer le pécule de vacances dans le mois qui a suivi la régularisation des déclarations ONSS. Ces administrations ont ainsi tout mis en œuvre pour ne pas prolonger davantage le délai déraisonnablement long durant lequel les anciens travailleurs avaient dû attendre leur pécule de vacances.

❖ Nous constatons parfois qu'avec le temps, les pratiques de deux services publics fédéraux ne concordent plus.

Ainsi, l'**Office des étrangers** du **SPF Intérieur** faisait dépendre la remise d'un titre de séjour à durée illimitée en qualité de travailleur indépendant, de la remise d'une carte professionnelle d'une durée de cinq ans.

Depuis la modification de la réglementation sur les cartes professionnelles du 2 février 2001, le **SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie** accorde le plus souvent des cartes professionnelles d'une validité de deux ans. Les cartes professionnelles de cinq ans font figure d'exception.

A la suite de notre intervention, l'Office des étrangers a de nouveau harmonisé sa pratique administrative avec celle du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

L'Office des étrangers accorde désormais une autorisation de séjour à durée illimitée à partir du moment où l'intéressé a été en possession d'une carte professionnelle valable pendant une période de cinq ans, c'est-à-dire à mi-parcours de la deuxième prolongation de sa carte d'une durée de validité de deux ans.

Monsieur Joe Mc Walsh travaille depuis 2002 en tant qu'indépendant en Belgique. L'Office des étrangers prolonge annuellement son titre de séjour. Pour la prorogation, l'intéressé doit disposer constamment d'une carte professionnelle valable. Aussi longtemps qu'il ne dispose pas d'un titre de séjour à durée illimitée, il doit introduire une demande de prolongation de sa carte professionnelle. Selon l'Office des étrangers, il peut obtenir un titre de séjour à durée illimitée si le Service Public Fédéral Classes moyennes lui délivre une carte professionnelle de cinq ans. Or, ... le SPF Classes Moyennes ne délivre presque plus de cartes professionnelles de cinq ans. La carte professionnelle d'une validité de deux ans (renouvelable) est entre-temps devenue la règle. Pour sortir de ce cercle vicieux, Monsieur Mc Walsh contacte le Médiateur fédéral.

- ❖ Une coordination efficace est d'autant plus nécessaire lorsque les différents services sont éloignés les uns des autres (au sens propre).

L'Office des étrangers et les représentations consulaires belges à l'étranger du SPF Affaires étrangères collaborent pour la délivrance des visas.

Madame Essien possède un titre de séjour belge. Elle veut faire venir son fils du Ghana sur la base d'un visa de regroupement familial. Il n'existe pas de représentation consulaire belge au Ghana. Les demandes de visa doivent donc être introduites auprès de l'ambassade belge à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

A la suite de la demande de visa de Madame Essien, l'Office des étrangers décide qu'une analyse ADN est nécessaire. Le 22 mai 2006, il informe l'ambassade belge à Abidjan que Madame Essien s'est acquittée des frais du test ADN. L'ambassade peut dès lors convoquer le petit garçon pour une prise de sang. L'Office des étrangers en informe également Madame Essien, qui essaie ensuite à plusieurs reprises de joindre l'ambassade à Abidjan par mail et par téléphone. En vain. Le 25 mai, les accompagnateurs de son fils se rendent alors à Abidjan et se présentent le lendemain à l'ambassade, où on leur affirme n'avoir reçu aucune instruction de l'Office des étrangers. Les intéressés retournent au Ghana sans résultat ...

Grâce à l'intervention du Médiateur fédéral, un nouveau rendez-vous est fixé dans les meilleurs délais pour la prise de sang. A la suite de quoi, le visa de regroupement familial est accordé.

Une bonne collaboration entre ces services publics donne bien entendu des résultats positifs.

Monsieur Amoufi, un apatride de Palestine, veut se rendre au Liban au départ de la Belgique. Il possède un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) ainsi qu'un titre de voyage délivré aux réfugiés palestiniens par les autorités libanaises. A l'aéroport belge, les agents du contrôle frontalier de l'Office des étrangers lui retirent son CIRE car ils pensent qu'il possède un passeport libanais. S'il possédait réellement un passeport libanais, il n'aurait pas pu obtenir de CIRE en tant qu'apatride. Or, Monsieur Amoufi n'a pas de passeport libanais mais uniquement un titre de voyage que le gouvernement libanais délivre aux réfugiés palestiniens.

N'étant plus détenteur d'un CIRE, il ne peut revenir en Belgique ! Son fils, qui réside en Belgique, contacte le Médiateur fédéral. Après notre intervention, l'Office des étrangers admet son erreur et contacte immédiatement le SPF Affaires étrangères. Celui-ci délivre à Monsieur Amoufi un visa de retour grâce auquel il peut revenir en Belgique où l'Office des étrangers lui restitue son CIRE.

- ❖ L'échange d'informations est aussi une forme de collaboration entre différents services publics.

Le principe 12 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers encourage explicitement cette forme de collaboration : « *Tout service public utilisera de façon optimale les données déjà disponibles auprès d'autres organismes publics* ».

En 1999 déjà, le Médiateur fédéral formulait une recommandation générale en ce sens⁹⁰. Cette recommandation soulignait l'utilité d'une mesure qui obligerait les services publics à utiliser les systèmes existants pour recueillir eux-mêmes l'information nécessaire.

⁹⁰ RG 99/06, p. 164.



9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer ...

Il arrive toutefois encore qu'une autorité dispose de certaines informations dont un autre service ne peut faire usage. Imposer au citoyen l'obligation de fournir certains documents ou de donner des informations, alors que l'administration peut elle-même se procurer ces documents - ou à tout le moins, le pourrait - n'est pas conforme aux principes de bonne administration.

- L'examen des plaintes nous révèle qu'il est nécessaire que la **Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV)** du **SPF Mobilité et Transports** puisse accéder en ligne au Registre national.

Actuellement, il n'existe aucune connexion en ligne entre la DIV et le Registre national. Il est vrai que les deux services ont conclu un accord d'échange de données. Cet accord prévoit uniquement une mise à jour hebdomadaire des données dont dispose la DIV sur la base des données du Registre national. Mais l'application du programme qui réalise les mises à jour hebdomadaires n'est pas totalement au point. Il interprète erronément certains codes ou caractères. Ainsi, par exemple, le programme ne reconnaît pas le nom « Mariël » mais lit « Marie L ». Il ne parvient pas non plus à lire le code de conversion du registre d'attente et du registre des étrangers vers le Registre national.

Depuis 2002, Monsieur Jeremiah possède une carte d'identité belge. Il ne s'explique pas pourquoi à chaque fois qu'il fait appel aux services de la DIV, il doit aller retirer à la commune une attestation prouvant sa nationalité belge. Les données des registres de la population de sa commune sont bien correctes, mais selon les informations dont dispose la DIV, il est encore inscrit dans le registre d'attente. Il semble que les données de la DIV ne peuvent être adaptées. Le passage du registre d'attente vers le Registre national n'apparaît pas dans les données du Registre national dont dispose la DIV. Monsieur Jeremiah décide d'en informer le Médiateur fédéral.

Dans l'attente d'une connexion en ligne avec le Registre national, la DIV tente de résoudre les problèmes de transfert de données. Une solution était promise pour la fin 2006.

- En 2006, un pas important a été franchi pour promouvoir l'échange de données entre le **SPF Finances** et les services du **SPF Sécurité sociale**.

Pour pouvoir calculer les aides ou les allocations demandées, les institutions de la Sécurité sociale dépendent souvent des informations qui leur sont communiquées par le fisc.

Le montant de certaines allocations dépend en effet de l'importance des ressources du demandeur. L'information nécessaire pour déterminer le montant des allocations concerne aussi bien les revenus que la propriété de biens immobiliers. A cette fin, diverses administrations au sein du SPF Finances doivent être contactées, en particulier les services de Taxation et les bureaux d'Enregistrement.

Les longs délais des enquêtes menées par le SPF Finances sur les moyens d'existence représentent un problème connu de longue date.

Déjà en 2001, le Médiateur fédéral a adressé une recommandation officielle au SPF Finances pour remédier à ce problème.

A la suite de nos récentes interventions dans ces dossiers, le SPF Sécurité sociale nous a informés que le Conseil des ministres du 20 juillet 2005 a approuvé le rapport du groupe de travail « Modernisation de la sécurité sociale ». Le gouvernement fédéral a marqué son accord sur un échange de données soutenu et réciproque. Une dizaine de groupes de travail ont été mis sur pied afin d'organiser concrètement cet échange pour chaque thème abordé.

En 2006, nous avons reçu de bonnes nouvelles concernant la Direction générale Personnes handicapées (DGPH).

Concernant l'échange de données entre le SPF Finances et la DGPH, il a été convenu que :

- le système de transmission des données sur les revenus pourra être fonctionnel dans le courant du premier semestre 2007 ;
- la récupération directe des données sur les biens immobiliers est prévue pour le premier semestre 2008.

En septembre 2004, Monsieur François introduit une demande de révision de son allocation de personne handicapée. Le SPF Sécurité sociale l'informe qu'il a contacté le fisc le 18 février 2005 pour pouvoir traiter sa demande. En effet, afin de calculer l'allocation, le SPF Sécurité sociale a besoin d'informations du fisc relatives aux moyens d'existence de Monsieur François. Comme la décision tarde, Monsieur François contacte le Médiateur fédéral en juillet 2005.

En août 2005, le SPF Sécurité sociale attend toujours l'information du fisc. Celle-ci n'est finalement transmise qu'en octobre 2005.

Le SPF Sécurité sociale ne prend finalement la décision d'octroi de l'allocation qu'en février 2006. Apparemment, ce retard est également imputable à Monsieur François lui-même, qui n'a pas transmis une information suffisamment complète sur le profit réalisé lors de la vente d'un bien immobilier.

10. Plaintes irrecevables et demandes d'information

En 2006, les plaintes irrecevables et les demandes d'information constituent encore une part considérable du nombre total des dossiers.

Selon la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, nous sommes compétents pour examiner les plaintes relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales.

Nous ne pouvons dès lors pas traiter les plaintes relatives à l'opportunité d'une loi ou d'une réglementation fédérales. Ces plaintes représentent une catégorie importante des dossiers irrecevables.

Expliquer au citoyen que ces plaintes concernent des décisions politiques, voire la politique gouvernementale, et qu'elles n'ont pas trait au fonctionnement des autorités administratives fédérales se révèle parfois bien délicat.

Bien qu'irrecevables, ces plaintes reçoivent néanmoins une réponse motivée et aussi complète que possible en vue de dissiper ou d'atténuer le mécontentement qui est à l'origine de ces plaintes.

Plaintes irrecevables

❖ L'utilité de payer des cotisations sociales en tant que travailleur indépendant à titre complémentaire est parfois contestée.

Les formalités requises pour pouvoir exercer une activité en qualité de travailleur indépendant à titre complémentaire sont identiques à celles requises en tant qu'indépendant à titre principal. Au même titre que le travailleur indépendant à titre principal, l'indépendant à titre complémentaire doit verser des cotisations sociales lorsque ses revenus dépassent un seuil de référence. Il continue néanmoins de bénéficier des avantages sociaux du régime auquel il est soumis de par son activité principale (employé, fonctionnaire, pensionné).

Les cotisations payées en tant qu'indépendant à titre complémentaire ne lui ouvrent en principe aucun droit.

L'épouse de Monsieur Villemont exerce depuis des années la profession de gardienne d'enfants en tant qu'indépendante. Pour pouvoir répondre à la demande croissante de gardes d'enfants et moyennant l'accord de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, elle décide d'en accueillir plus. Madame Villemont a le statut de travailleur indépendant à titre complémentaire. Elle est socialement assurée grâce au statut d'employé de son conjoint. Mais depuis qu'elle accueille plus d'enfants, ses revenus dépassent le seuil de référence qui l'autorise à ne pas payer des cotisations sociales. Désormais, Madame Villemont est tenue de payer des cotisations en tant que travailleur indépendant à titre complémentaire sans que cela ne lui donne des droits supplémentaires vis-à-vis de la sécurité sociale. C'est pourquoi, elle renonce à accueillir plus d'enfants. Son conjoint informe le Médiateur fédéral de ce qu'il estime être un des effets indésirables de la réglementation.

Quand nous recevons des plaintes à ce propos, nous expliquons pourquoi le Médiateur fédéral ne peut intervenir. Il s'agit clairement d'un choix politique : faire payer aux travailleurs indépendants à titre complémentaire des cotisations sociales quand leur revenu dépasse un certain seuil - bien que cela ne leur donne aucun droit à des prestations sociales - participe à l'équilibre du régime des indépendants.

Des situations comparables existent également dans la réglementation relative au statut des employés. Ainsi, pour un employé exerçant deux activités salariées, des cotisations de sécurité sociale sont prélevées sur ses deux salaires sans qu'il obtienne pour autant plus de droits aux prestations de la sécurité sociale.

❖ Depuis le 1^{er} janvier 2006, le **fisc** applique une nouvelle définition des camionnettes.

En Belgique, les véhicules destinés principalement au transport de marchandises bénéficient d'un régime fiscal plus avantageux que celui des voitures particulières. L'évolution technique et certaines lacunes dans le droit interne et la législation européenne ont permis que certains véhicules destinés à des particuliers, moyennant quelques légères adaptations techniques, bénéficient (comme véhicules utilitaires) d'un régime fiscal plus favorable. Afin d'écarter tout abus, le fisc a introduit une définition fiscale particulière des camionnettes.

Cette nouvelle définition a eu comme conséquence que de nombreux véhicules de type mono-volume, tout-terrain ou 4 x 4 ne sont plus considérés fiscalement comme des camionnettes et doivent donc désormais être imposés comme des voitures particulières.

La nouvelle réglementation s'applique également aux véhicules déjà immatriculés en tant que camionnettes et qui ne satisfont pas aux nouvelles conditions. Ceci engendra des plaintes que nous avons considérées comme irrecevables, puisqu'il s'agissait d'une décision relevant de la politique gouvernementale.

La nouvelle définition fiscale de la notion de « camionnette » a néanmoins prêté à confusion. Elle s'écarte en effet de la définition technique du SPF Mobilité et Transports. Pour le SPF Finances, la longueur de l'espace de chargement d'une camionnette doit atteindre au moins 50 % de l'empattement (distance séparant les essieux d'une voiture), alors qu'elle doit atteindre 30 % pour le SPF Mobilité et Transports. Un véhicule pourrait dès lors être immatriculé comme une camionnette auprès du SPF Mobilité et Transports, mais imposé par le fisc comme une voiture particulière. Le SPF Mobilité et Transports nous a confirmé que cela découlait en effet de la nouvelle définition fiscale.



❖ Au début de l'année scolaire 2006-2007, le **gouvernement fédéral** a décidé d'octroyer une prime de rentrée scolaire aux élèves soumis à l'obligation scolaire.⁹¹

En raison d'une communication équivoque dans les médias, des plaignants avaient estimé à tort qu'ils avaient droit à cette prime.

La prime a été octroyée sous la forme d'un supplément aux allocations familiales et versée dans le courant du mois d'août 2006. Elle consistait en un montant forfaitaire lié à l'âge de l'enfant. Le montant s'élevait à :

- € 70,00 pour les enfants nés entre le 1^{er} janvier 1989 et le 30 juin 1994 ;
- € 50,00 pour les enfants nés entre le 1^{er} juillet 1994 et le 30 juin 2000.

Pour les enfants nés entre le 1^{er} juillet 2000 et le 31 décembre 2000, la prime de rentrée scolaire de € 50,00 est versée dans le courant du deuxième mois suivant leur anniversaire.

Le parent d'un enfant né le 29 juin 2000 reçut la prime de rentrée scolaire fin août 2006, c'est-à-dire avant le début de l'année scolaire. En revanche, le parent d'un enfant né le 15 novembre 2000 ne reçut cette prime que dans le courant du mois de janvier 2007. Les deux enfants se trouvaient pourtant dans la même classe !

Le montant de cette prime de rentrée scolaire était en outre lié à la date de naissance de l'enfant et non à son niveau d'études.

Monsieur Prévost, père de trois enfants en âge scolaire, contacte au début du mois de septembre 2006 le Médiateur fédéral. Il a reçu pour sa fille aînée, née le 5 février 1993, une prime de rentrée scolaire d'un montant de € 70,00 et pour sa deuxième fille, née le 23 septembre 1994, € 50,00. Pour son fils né le 27 octobre 2000, il n'a rien reçu du tout. Sur la base des informations sur cette prime diffusées par les médias, il est persuadé qu'une erreur a été commise ou qu'il est victime d'une discrimination.

A chaque plainte de ce type, nous expliquions le contenu de la réglementation.

Nous insistions également toujours sur notre nécessaire indépendance et impartialité qui nous empêchent de nous prononcer sur la manière dont le gouvernement a introduit cette prime.

⁹¹ Arrêté royal du 20 juillet 2006 instituant une majoration des suppléments d'âge visés aux articles 44 et 44bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

- ❖ Bon nombre de plaintes irrecevables concernent des problématiques liées à l'énergie et à la consommation. En principe, ces problématiques relèvent du secteur privé.

La majorité des plaintes relatives à des questions d'énergie reçues en 2006 provenaient de la Région flamande (où le marché de l'énergie était déjà libéralisé). Les problèmes les plus importants que nous avons relevés sont le manque de transparence, la multiplicité des acteurs et le morcellement des compétences.

Le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie a réagi au besoin d'information du citoyen en matière d'énergie en créant au début de l'année le « Multimédia Contact Center » qui répond aux questions des citoyens confrontés à des problèmes liés à l'énergie. Depuis lors, nous les dirigeons vers ce centre d'appels (dont le numéro de téléphone est gratuit) pour toute question générale relative à la problématique de l'énergie.

La foudre ayant frappé sa maison, Monsieur Morel voit sa facture d'électricité augmenter d'une façon inquiétante. Il conteste cette facture auprès de son fournisseur d'énergie, lequel ne réagit pas. Comme il ne paie pas sa facture à temps, le fournisseur d'énergie fait appel à un huissier. Monsieur Morel contacte alors le Médiateur fédéral qui n'a rien pu faire, si ce n'est donner un complément d'informations et aiguiller Monsieur Morel vers le centre d'appels du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

Un service de médiation ayant une compétence étendue vis-à-vis de tous les acteurs concernés par la problématique de l'énergie fait provisoirement encore défaut. Un avant-projet de loi instaurant un service de médiation fédéral pour l'énergie a été approuvé en Conseil des ministres du 7 juin 2006. Cet avant-projet suit son cours.

En 2006, le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie est passé au traitement uniforme des plaintes des consommateurs.

A la demande de la Direction générale Contrôle et Médiation, nous invitons désormais les plaignants à compléter le formulaire de plainte disponible sur le site internet du SPF Economie. Si les plaignants ne disposent pas de l'accès à internet, nous leur envoyons un exemplaire de ce formulaire.

Depuis que le « Multimédia Contact Center » fournit également des informations aux consommateurs, nous dirigeons les plaignants vers ce centre d'appels pour toute question relative à leur problème de consommation.

Cette année encore, le Médiateur fédéral a enregistré près de 1 000 demandes d'information.

Ces demandes d'information sont souvent l'occasion d'expliquer les compétences du Médiateur fédéral. Cette information remplit une double fonction. D'une part, elle explique pourquoi le Médiateur fédéral ne peut apporter lui-même une réponse à la demande. D'autre part, elle peut être utile au demandeur s'il devait à l'avenir avoir besoin de recourir au Médiateur fédéral.

Sur le plan du contenu, la distinction entre une demande d'information et une plainte irrecevable en raison de l'absence de démarches préalables est parfois floue. Cela explique pourquoi nous transmettons un grand nombre de demandes d'information aux bureaux de Recettes locaux ou aux services de Taxation du SPF Finances. D'après nos statistiques, des questions de contribuables sur leur situation fiscale spécifique - comme, par exemple, que dois-je faire en cas de difficultés de paiement de mes impôts ou si je ne suis pas d'accord avec le calcul de l'impôt? - sont posées en moyenne tous les deux jours au Médiateur fédéral.

Le portail fédéral⁹² fournit de précieuses informations. Il n'existe toutefois pas encore de numéro de téléphone central qui pourrait aiguiller les citoyens vers les services fédéraux compétents, ni d'adresse postale ou électronique centrale. En l'absence d'un tel guichet central d'information, le Médiateur fédéral continue à consacrer beaucoup de temps à orienter les citoyens vers les services compétents pour répondre à leurs questions ou résoudre leurs problèmes.

La plupart des services publics veillent à ce que leur site internet offre une information fiable et régulièrement mise à jour. Cela risque toutefois d'entraîner une fracture technologique entre les citoyens qui ont accès à cette information disponible sur le net et les autres.

Tous les sites fédéraux ne mettent pas en évidence les coordonnées de leur fonctionnaire d'information ou de leur point de contact.

Enfin, nous constatons aussi que la création de centres d'appels, provisoires ou non, rencontre un succès croissant.

⁹² <http://www.belgium.be>

IV. Chiffres par administration



I. Introduction

Le lecteur trouvera dans cette partie l'analyse ventilée des plaintes à l'encontre des services publics fédéraux (SPF) et services publics de programmation (SPP) (en ce compris les établissements scientifiques), des parastataux fédéraux et enfin des organismes privés chargés d'un service public. Les données chiffrées rendent compte de la situation des dossiers au 31 décembre 2006.

A l'exception des parastataux sociaux et de certains parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un service public fédéral, les parastataux sont analysés avec leur SPF de tutelle, même s'ils n'en font pas partie *stricto sensu*.

Seules les plaintes à l'égard des services opérationnels des administrations sont reprises. Pour les réclamations de fonctionnaires contre leur propre administration ou concernant l'application de leur statut, le lecteur est renvoyé à la partie II (chiffres généraux).

Un ministre ou un secrétaire d'Etat doit être considéré, dans des circonstances bien définies, comme une autorité administrative fédérale au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Le Médiateur fédéral est donc compétent pour évaluer son intervention - sur le plan purement administratif - lorsqu'une réclamation est portée à son encontre. C'est la raison pour laquelle dans cette partie, la catégorie « *ministre(s) et/ou secrétaire(s) d'Etat* » apparaît pour certains départements.

Les chiffres renseignent par administration, le nombre de plaintes traitées (date d'introduction et état de traitement), les évaluations des plaintes clôturées avec le critère d'évaluation (pour les évaluations « *bonne administration après intervention* » et « *mal-administration* ») et la répartition des nouvelles plaintes par langue.

Le nombre d'évaluations est parfois inférieur au nombre de dossiers clôturés. Cette différence provient du fait que les dossiers faisant l'objet d'une suspension de saisine (au nombre de 74) ne reçoivent pas d'évaluation mais sont repris dans les dossiers clôturés.

2. Statistiques par administration

2.1. SPF Chancellerie du Premier Ministre

	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration
Chancellerie du Premier Ministre	0	1	1	1	0	1
Agence pour la simplification administrative (ASA)	1	0	1	1	0	1
TOTAL	1	1	2	2	0	2

Langue	Nombre 2006
Néerlandais	1
TOTAL	1

2.2. SPF Personnel et Organisation

	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
Ministre	1	0	1	0	1					
Service d'encadrement budget et contrôle de la gestion	1	0	1	1	0			1		
Institut de formation de l'administration fédérale (IFA)	0	1	1	0	1					
Selor	12	36	48	31	17	17	4	2	3	2
Autres	1	0	1	1	0					1
TOTAL	15	37	52	33	19	17	4	3	3	3

Langue	Nombre 2006
Français	15
Néerlandais	22
TOTAL	37

Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	2
Raisnable (év. exigence de proportionnalité)	2
TOTAL	4



2.3. SPF Technologie de l'Information et de la Communication (Fedict)

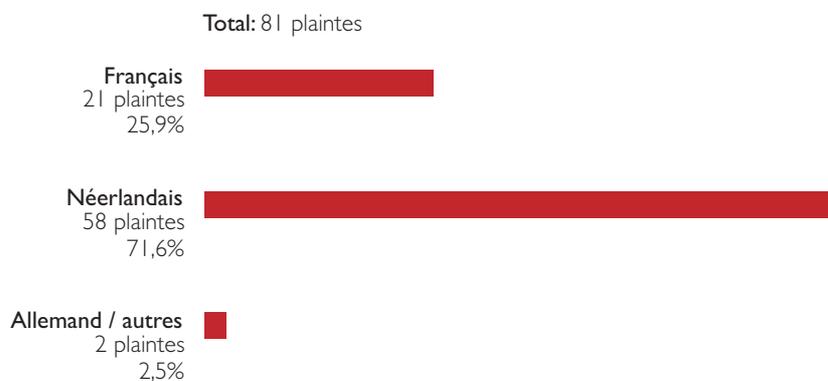
	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration
Service d'encadrement technologie de l'information et de la communication (ICT)	0	1	1	1	0	1
Autres	0	1	1	0	1	
TOTAL	0	2	2	1	1	1

Langue	Nombre 2006
Français	1
Néerlandais	1
TOTAL	2

2.4. SPF Justice

	Plaintes années précédentes		Plaintes 2006		Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Responsabilité partagée	Mal-administration	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
Administration de la sûreté de l'Etat	2	0	2	2	0	2	0	1						1
Moniteur belge	0	1	1	0	1	0	1							
Maisons de justice	1	1	2	0	2	0	2							
Direction générale de l'organisation judiciaire	1	2	3	1	2	1	2		1					
Direction générale exécution des peines et mesures	48	58	106	56	50	56	50	17	13	4		4	13	5
Direction générale législation, droits fondamentaux et libertés	11	16	27	14	13	14	13	1	5			2	2	4
Autres	6	3	9	3	6	3	6			1	1			1
TOTAL	69	81	150	76	74	76	74	19	19	5	1	6	15	11

Nouvelles plaintes recevables par langue



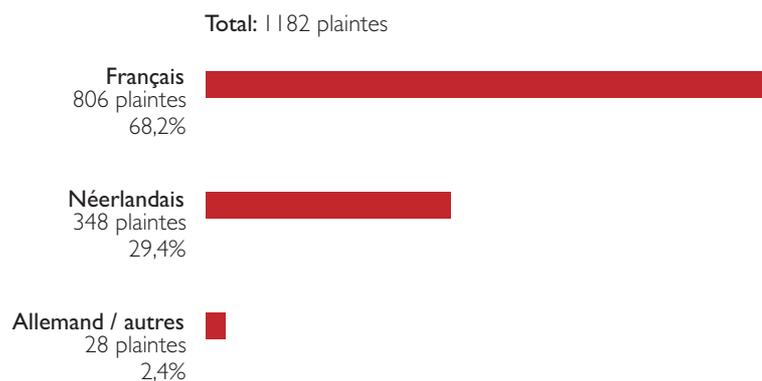
Critères d'évaluation	Nombre
Délai raisonnable	13
Gestion consciencieuse	6
Information active et passive	2
Application conforme des règles de droit	2
Motivation des actes administratifs	2
Raisonné (év. exigence de proportionnalité)	2
TOTAL	27



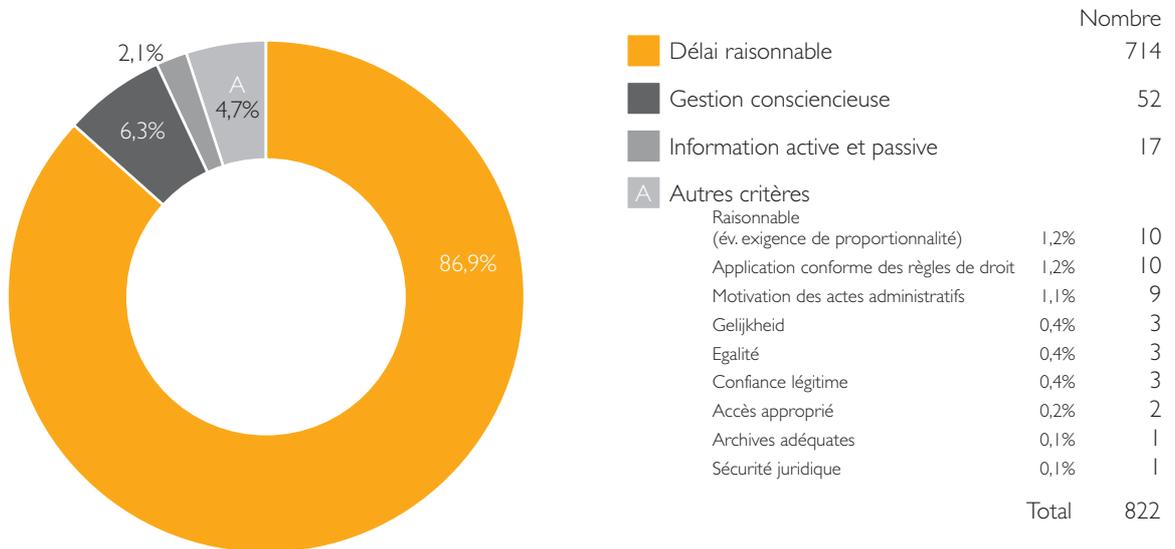
2.5. SPF Intérieur

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes 2006																
						Plaintes clôturées		Plaintes en cours												
					Bonne administration		Bonne administration après intervention		Consensus		Responsabilité partagée		Mal-administration		Responsabilité indéterminable		Clôturé par manque d'information		Sans appréciation	
Ministre	3	3	6	3	3	1														
Président du comité de direction	0	1	1	0	1															
Direction générale institutions et population	21	33	54	13	41	2	4	4			2							1		
Direction générale politique de sécurité et de prévention	3	2	5	5	0	1	1											1	1	
Direction générale sécurité civile	1	2	3	2	1		1	1												
Direction générale office des étrangers	842	1127	1969	1226	743	143	462	57	6	306	5	64	174							
Commission de régularisation	8	4	12	4	8	2	1	1												
Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)	7	7	14	10	4	3	5													1
Autres	6	3	9	6	3	1	1											1	3	
TOTAL	891	1182	2073	1269	804	153	475	64	6	308	5	68	179							

Nouvelles plaintes recevables par langue



Application des critères d'évaluation



Le nombre de dossiers clôturés en « *mal-administration* » est à souligner. Ils concernent pour la plupart des demandes de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. En octobre 2006, nous avons remis à l'Office des étrangers une liste reprenant les dossiers de régularisation, introduits auprès du Médiateur fédéral, dans lesquels le délai de traitement raisonnable était écoulé. Nous lui avons demandé de nous indiquer, dans les deux mois, la raison pour laquelle ces dossiers n'avaient pas pu être traités. Pour des raisons organisationnelles, l'Office des étrangers n'a pas répondu à notre demande et nous avons par conséquent clôturé ces dossiers en « *mal-administration* », le principe du délai raisonnable ayant été violé.

❖ Opération de rattrapage

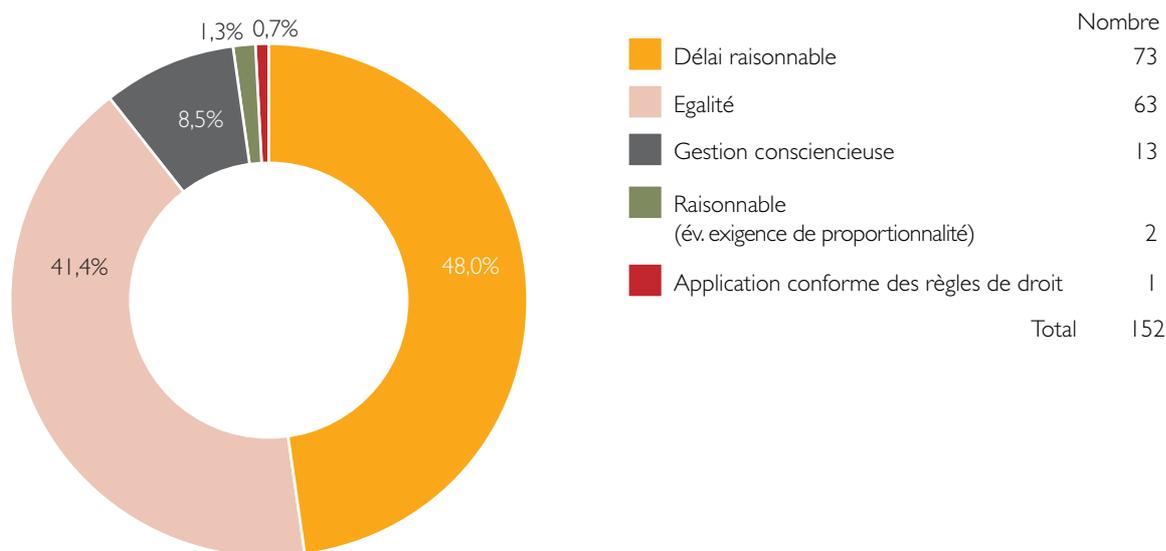
Direction générale office des étrangers	257	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Bonne administration après intervention structurelle	Mal-administration	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
		24	88	22	61	1	32	29

257 plaintes relatives à l'Office des étrangers ont été clôturées le 31 août 2006. Ces dossiers étaient déjà en état d'être clôturés avant notre entrée en fonction et ont dû faire l'objet d'une opération de rattrapage. Ils sont comptabilisés séparément des autres dossiers afin de ne pas donner une image biaisée de cette administration pour l'exercice 2006. Pour certains de ces dossiers, l'évaluation « *bonne*



administration après intervention structurelle » a été retenue. Il s'agissait de dossiers similaires pour lesquels, vu leur nombre et afin de ne pas susciter de traitement inégal, nous avons recherché une solution uniquement au plan structurel, et non au plan individuel (longue procédure d'asile).

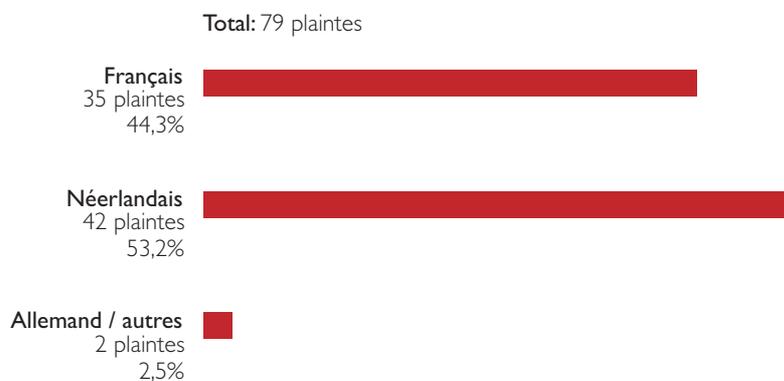
Application des critères d'évaluation



2.6. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

	Plaintes années précédentes		Plaintes 2006		Nombre total de plaintes		Plaintes clôturées		Plaintes en cours				
Président du comité de direction	3	1	4	2	2	2							
Direction générale affaires consulaires	75	74	149	105	44	29	13	25	2	7	6	14	9
Direction générale coopération au développement	1	0	1	1	0	1							
Autres	1	4	5	2	3	1							1
TOTAL	80	79	159	110	49	33	13	25	2	7	6	14	10

Nouvelles plaintes recevables par langue



Critères d'évaluation	Nombre
Gestion consciencieuse	15
Information active et passive	6
Délai raisonnable	5
Application conforme des règles de droit	1
Motivation des actes administratifs	1
TOTAL	28

2.7. Ministère de la Défense

	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration	Consensus	Sans appréciation
Ministre	1	1	2	1	1	1		
Direction générale human resources (DG HR)	1	0	1	0	1			
Ecole royale militaire (ERM)	0	1	1	0	1			
Autres	2	4	6	3	3	1	1	1
TOTAL	4	6	10	4	6	2	1	1

Langue	Nombre 2006
Français	6
TOTAL	6



2.8. SPF Finances

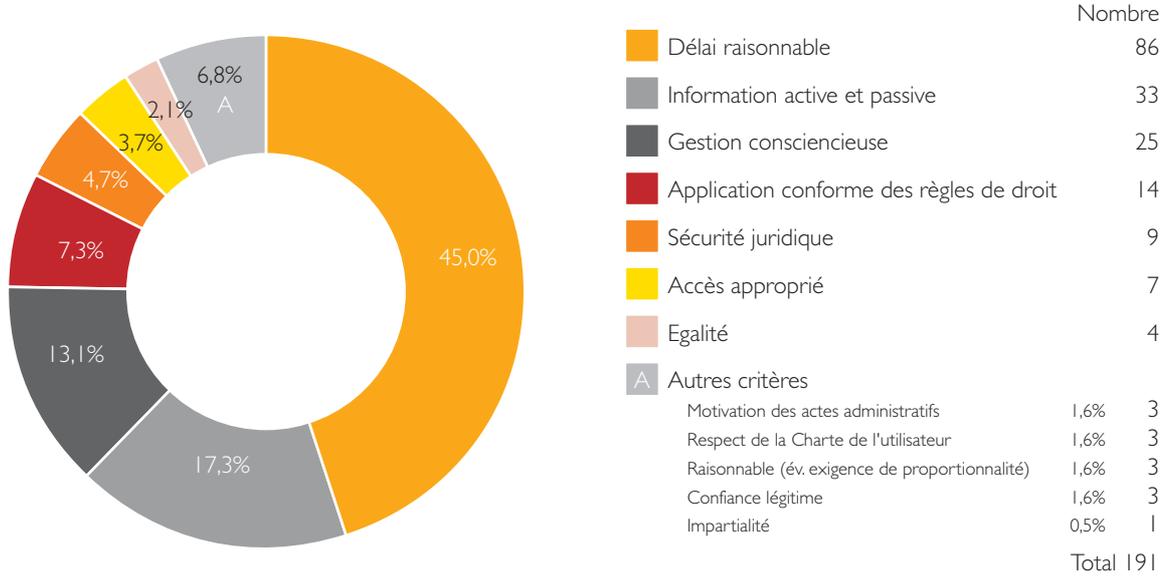
	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes en cours		Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Responsabilité partagée	Mal-administration	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
	Plaintes 2006			Plaintes clôturées	Plaintes en cours								
Ministre des finances	2	1	3	2	1	1							
Cabinet des finances	4	2	6	3	3		1					1	1
Secrétariat général	2	6	8	4	4		4						
Administration de la trésorerie	8	31	39	26	13	11	8	3					4
Administration générale des impôts	1	1	2	1	1			1					
Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (AFER)	172	168	340	213	127	65	62	35	7	5	1	6	19
Administration du recouvrement (AREC)	123	246	369	196	173	85	37	35				20	18
Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines (ACED)	76	130	206	127	79	41	51	10	1	4	2	8	10
Administration des douanes et accises (DA)	6	14	20	12	8	5	3	2				2	
Administration de l'inspection spéciale des impôts (ISI)	0	1	1	0	1								
Autres	2	6	8	4	4	2		1			1		
TOTAL	396	606	1002	588	414	210	166	88	8	9	4	37	52

Nouvelles plaintes recevables par langue

Total: 606 plaintes



Application des critères d'évaluation



2.9. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes			Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Sans appréciation
			Plaintes clôturées	Plaintes en cours					
Ministre	1	0	1	1	0				1
Direction générale relations collectives de travail	0	1	1	0	1				
Direction générale contrôle des lois sociales	0	7	7	6	1	2	2	1	1
Direction générale humanisation du travail	0	1	1	1	0			1	
Direction générale contrôle du bien-être au travail	3	0	3	2	1		1		1
Direction générale emploi et marché du travail	1	4	5	4	1	4			
Autres	0	3	3	2	1	2			
TOTAL	5	16	21	16	5	8	3	2	3

Langue	Nombre 2006
Français	10
Néerlandais	6
TOTAL	16

Critères d'évaluation	Nombre
Information active et passive	2
Gestion consciencieuse	1
TOTAL	3



2.10. SPF Sécurité sociale

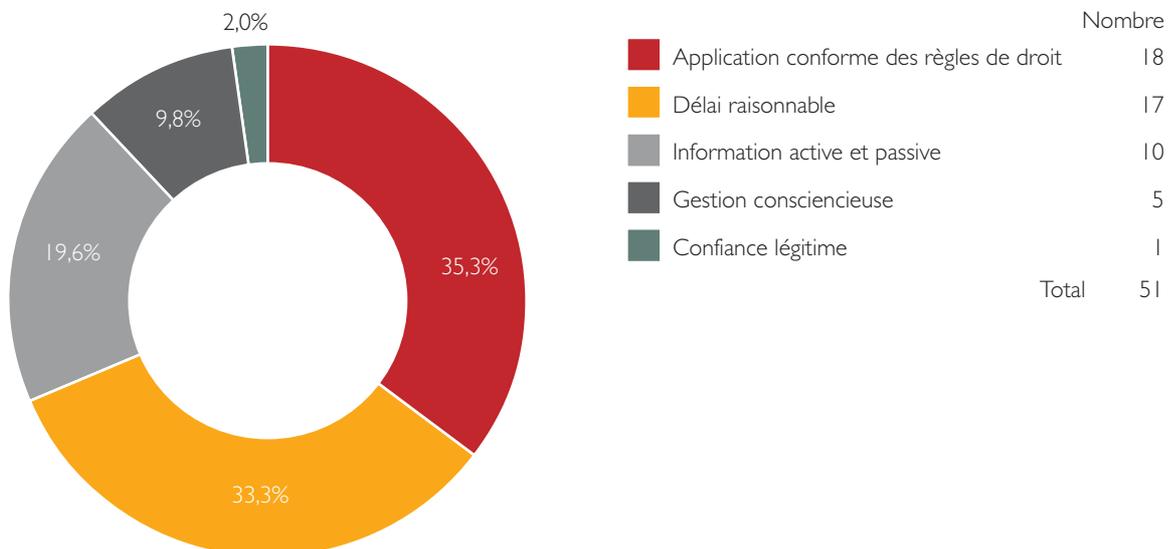
	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes en cours		Résultats							
	Plaintes 2006			Plaintes clôturées		Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Responsabilité partagée	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation	
Ministre	2	0	2	1	1		1						
Secrétaire d'Etat	0	1	1	0	1								
Service d'encadrement personnel et organisation	0	1	1	1	0	1							
Direction générale politique sociale	1	0	1	1	0	1							
Direction générale personnes handicapées	60	129	189	125	64	30	43	21	1	5	6	9	
Direction générale indépendants	3	6	9	6	3	3	1					1	
Direction générale victimes de guerre	0	1	1	0	1								
Direction générale inspection sociale	0	2	2	0	2								
Autres	1	0	1	0	1								
TOTAL	67	140	207	134	73	35	45	21	1	5	6	10	

Nouvelles plaintes recevables par langue

Total: 140 plaintes



Application des critères d'évaluation



2.1.1. SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

	Plaintes années précédentes					Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonnes administration	Bonnes administration après intervention	Consensus	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
	2005	2006	2007	2008	2009								
Ministre	1	0	1	1	0								1
Service d'encadrement personnel et organisation	2	1	3	2	1								1
Direction générale organisation des établissements de soins	1	0	1	0	1								
Direction générale soins de santé primaires et gestion de crise	1	6	7	3	4								1
MEDEX	10	10	20	14	6			5	1	1	2		2
Direction générale protection de la santé : Médicaments	1	1	2	2	0			1	1				
Direction générale animaux, végétaux et alimentation	1	1	2	2	0				1			1	
Direction générale protection de la santé : Environnement	0	3	3	2	1			1	1				
Agence fédérale de la sécurité de la chaîne alimentaire	1	20	21	20	1			1	20				
Autres	2	0	2	1	1					1			
TOTAL	20	42	62	47	15			10	25	2	2	1	5

Nouvelles plaintes recevables par langue

Total: 42 plaintes

Français
10 plaintes
23,8%

Néerlandais
32 plaintes
76,2%

Critères d'évaluation	Nombre
Gestion consciencieuse	20
Délai raisonnable	3
Information active et passive	2
Application conforme des règles de droit	1
TOTAL	26



2.12. SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes		Plaintes en cours	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Mal-administration	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
	Plaintes 2006											
Ministre	1	0	1	1	0							1
Service d'encadrement budget et contrôle de la gestion	1	0	1	1	0				1			
Direction générale énergie	1	1	2	0	2							
Direction générale régulation et organisation des marchés	1	2	3	3	0	3						
Direction générale potentiel économique	1	0	1	1	0	1						
Banque-Carrefour des entreprises	1	4	5	3	2	2						1
Direction générale qualité et sécurité	0	3	3	1	2		1					
Direction générale contrôle et médiation	4	11	15	9	6	2	4	1	1			1
Direction générale politique des PME	2	2	4	3	1	2	1					
Institut des experts-comptables et des conseillers fiscaux (IEC)	0	1	1	1	0						1	
Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)	0	1	1	0	1							
Institut professionnel des comptables et des fiscalistes agréés (IPCF)	1	0	1	0	1							
Institut belge de normalisation	0	1	1	1	0							1
Autres	1	4	5	1	4							
TOTAL	14	30	44	25	19	10	6	1	1	1	1	4

Langue Nombre 2006

Français	8
Néerlandais	22
TOTAL	30

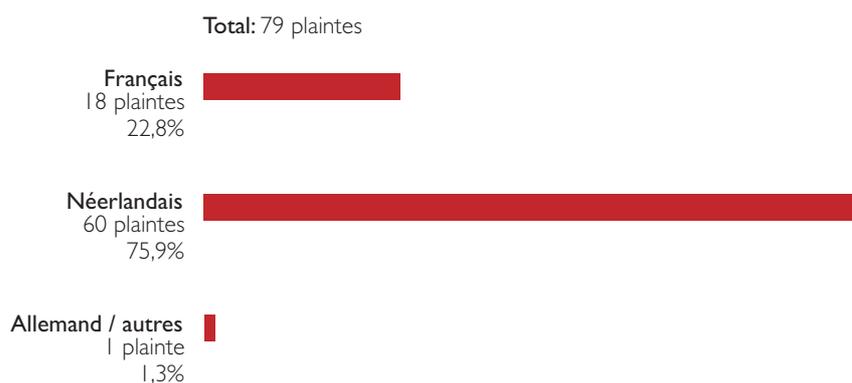
Critères d'évaluation Nombre

Information active et passive	3
Gestion consciencieuse	2
Délai raisonnable	2
Application conforme des règles de droit	1
TOTAL	8

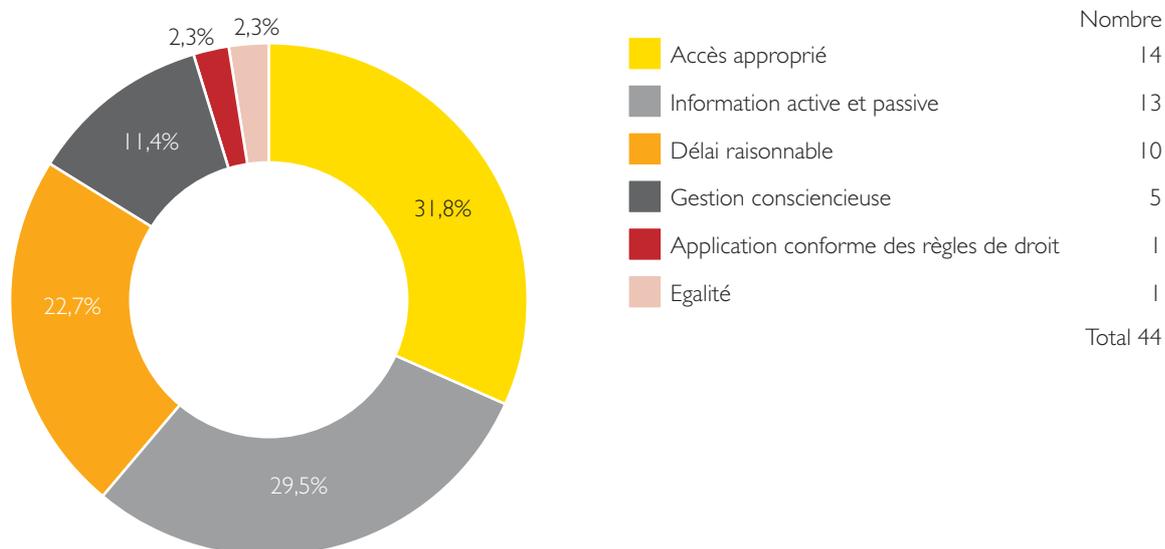
2.13. SPF Mobilité et Transports

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées		Plaintes en cours												
	2005	2006		2005	2006	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Mal-administration	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation						
Ministre	0	1	1	0	1													
Direction générale mobilité et sécurité routière	26	31	57	44	13	16	14	4	1	1	5	3						
Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV)	43	43	86	58	28	12	10	4	14	4	7	7						
Direction générale transport terrestre	3	0	3	3	0			2			1							
Direction générale transport maritime	1	0	1	1	0	1												
Direction générale transport aérien	4	4	8	4	4		1					2						
Institut belge pour la sécurité routière (IBSR)	1	0	1	1	0						1							
Autres	1	0	1	0	1													
TOTAL	79	79	158	111	47	29	25	10	15	5	14	12						

Nouvelles plaintes recevables par langue



Application des critères d'évaluation



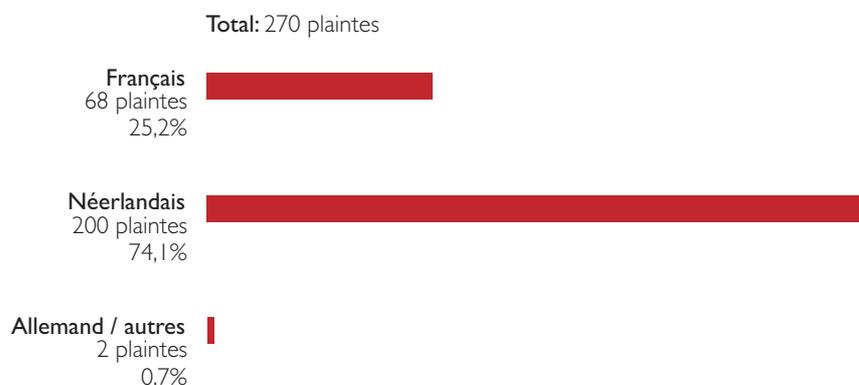
2.14. Les Services publics de programmation

	Plaintes années précédentes	Plaintes 2006	Nombre total de plaintes		Plaintes en cours	Plaintes clôturées	Consensus	Responsabilité indéterminable
SPP Protection des consommateurs	1	0	1	1	0		1	
SPP Politique scientifique								
- Archives générales du Royaume	1	0	1	1	0		1	
- Bibliothèque royale de Belgique	1	0	1	1	0			1
TOTAL	3	0	3	3	0		2	1

2.15. Les parastataux sociaux

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Responsabilité indéterminable	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation
	2005	2006									
Fonds des accidents du travail (FAT)	2	2	4	3	1	2					
Fonds des maladies professionnelles (FMP)	2	2	4	2	2	2					
Office national des vacances annuelles (ONVA)	0	5	5	2	3	1		1			
Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)	11	21	32	19	13	9	1	5		1	1
Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS)	17	20	37	26	11	13	1	1	1	4	4
Office national de sécurité sociale (ONSS)	12	116	128	124	4	9	1	106		2	1
Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL)	3	5	8	6	2	3	2	1			
Office national des pensions (ONP)	1	0	1	1	0					1	
Office national de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM)	1	1	2	1	1		1				
Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins (CSPM)	0	1	1	0	1						
Office national de l'emploi (ONEM)	37	63	100	67	33	22	6	9	3	12	11
Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprise (FFE)	1	1	2	2	0			1		1	
Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC)	6	19	25	11	14	6	2	2			1
Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)	4	8	12	5	7	4					
Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	0	6	6	3	3	2					
TOTAL	97	270	367	272	95	73	14	126	4	21	18

Nouvelles plaintes recevables par langue



Critères d'évaluation	Nombre
Application conforme des règles de droit	7
Information active et passive	3
Délai raisonnable	1
Raisonné (év. exigence de proportionnalité)	1
Motivation des actes administratifs	1
Confiance légitime	1
TOTAL	14

2.16. Les parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF ou d'un SPP

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes en cours		Bonne administration	Bonne administration après intervention		Sans appréciation
	Plaintes 2006			Plaintes clôturées					
Ministre	1	0	1	1	0			1	
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	1	2	3	2	1	1	1		
Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA)	0	1	1	1	0	1			
Banque nationale	0	1	1	1	0	1			
Loterie nationale	0	1	1	1	0			1	
Office national du ducroire	0	1	1	1	0		1		
Fonds de participation	1	0	1	1	0			1	
Régie des bâtiments	1	0	1	1	0	1			
Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH)	0	1	1	0	1				
Autres	0	5	5	1	4			1	
TOTAL	4	12	16	10	6	4	2	4	

Langue	Nombre 2006
Français	4
Néerlandais	8
TOTAL	12

Critères d'évaluation	Nombre
Information active et passive	1
Gestion consciencieuse	1
TOTAL	2

2.17. Les organismes privés chargés d'un service public

	Plaintes années précédentes		Nombre total de plaintes	Plaintes clôturées		Plaintes en cours		Critères d'évaluation						
	Plaintes 2006	Plaintes 2005		Plaintes clôturées	Plaintes en cours	Bonne administration	Bonne administration après intervention	Consensus	Responsabilité partagée	Mal-administration	Clôturé par manque d'information	Sans appréciation		
Mutualités	17	49	66	41	25	16	3	8		2	6	4		
Caisses d'assurances sociales	19	31	50	24	26	14		2			2	5		
Caisses d'allocations familiales	11	19	30	19	11	8	4	2	1		1	2		
Centres de contrôle technique	2	12	14	8	6	2	1	3				2		
Syndicats (en tant qu'organismes de paiement des allocations de chômage)	2	3	5	4	1	3					1			
Guichets d'entreprises	1	3	4	2	2	1								
CIMIRé	1	2	3	1	2	1								
Assureurs privés d'accidents du travail	0	2	2	1	1	1								
Centres d'examens	0	2	2	2	0	2								
Autres	3	16	19	9	10	2	1	1			1	3		
TOTAL	56	139	195	111	84	50	9	16	1	2	11	16		

Nouvelles plaintes recevables par langue

Total: 139 plaintes

Français
60 plaintes
43,2%

Néerlandais
78 plaintes
56,1%

Allemand / autres
1 plainte
0,7%

Critères d'évaluation	Nombre
Information active et passive	4
Délai raisonnable	3
Application conforme des règles de droit	3
Gestion consciencieuse	1
TOTAL	11



V. Recommandations



I. Introduction

Formuler des recommandations en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'examen des réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales, est une des missions assignées explicitement aux médiateurs fédéraux par l'article 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux⁹³(ci-après « la Loi »).

Ces recommandations peuvent être de deux ordres.

- a) Les recommandations *officielles* (RO) : en vertu de l'article 14, alinéa 3, de la Loi, les médiateurs peuvent, dans le cadre du traitement des réclamations, adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile⁹⁴.
- b) Les recommandations *générales* (RG) : l'article 15, alinéa 1^{er}, de la Loi, prévoit que le rapport annuel d'activités et les éventuels rapports intermédiaires que les médiateurs adressent à la Chambre des représentants contiennent les recommandations qu'ils jugent utiles et exposent les éventuelles difficultés de fonctionnement que ceux-ci rencontrent dans leur exercice⁹⁵.

2. Recommandations générales

Recommandation transversale 2006

RG 06/01 : imposer à toute autorité administrative fédérale, par l'insertion d'une disposition nouvelle dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'obligation d'indiquer le délai dans lequel elle prendra une décision

Il ne fait aucun doute que l'action administrative doit être liée à un délai. Si aucune disposition normative n'impose de délai, il convient dès lors que ce délai soit raisonnable.

Le Gouvernement a approuvé en Conseil des ministres du 23 juin 2006 la Charte pour une administration à l'écoute des usagers. La Charte va être insérée dans une circulaire qui sera publiée au

⁹³ pp. 157-161.

⁹⁴ Une liste récapitulative des recommandations formulées en 2006 est reprise à la fin de cette partie V, pp. 153-154. Les recommandations officielles sont reprises intégralement dans l'Annexe 4, pp. 169 et s.

⁹⁵ Seules les recommandations générales de 2006 sont reprises dans cette partie V, pp. 147-152. Le tableau récapitulatif des recommandations encore en traitement (1997-2006) est repris dans l'Annexe 3, pp. 164 et s.

Moniteur Belge et envoyée à tous les services publics. Dans les mois qui suivent, tous les SPF devront signer un protocole par lequel ils prendront des engagements concrets en ce qui concerne leurs services respectifs⁹⁶.

Cette Charte constitue un complément appréciable aux instruments oeuvrant à la transparence et à la convivialité de l'action administrative. Nous pensons entre autres à la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, à la loi relative à la publicité de l'administration, à la Charte de l'assuré social et à la Charte de l'utilisateur des services publics.

Nous avons déjà renvoyé explicitement dans ce rapport annuel au principe de la Charte qui définit concrètement le délai raisonnable.

« Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines. Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, toutefois pas dépasser les quatre mois.

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois. »

Nous sommes convaincus que l'indication de délais de traitement dans la Charte peut offrir au citoyen un réel point de repère. La Charte prévoit que le délai de traitement ne doit être communiqué au citoyen que si le délai de base de quatre mois n'est pas respecté. Cette mesure n'est pas suffisante. Il convient que le citoyen puisse connaître le délai dans lequel une décision sera prise dans son dossier et s'y référer.

Notre expérience dans le traitement des plaintes nous enseigne en effet qu'il est important pour la sécurité juridique et pour la confiance du citoyen dans l'administration que celle-ci indique le délai dans lequel une décision sera prise. Le législateur en est d'ailleurs bien conscient. Ainsi, la Charte de l'assuré social impose non seulement aux institutions de sécurité sociale des délais contraignants pour la prise de décisions, mais également l'obligation de communiquer à l'assuré social le délai d'examen. Cette Charte a été coulée dans une loi⁹⁷.

Compte tenu de ces éléments, nous formulons la recommandation générale de compléter la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration pour imposer à toutes les autorités administratives fédérales d'indiquer le délai dans lequel une décision sera prise.⁹⁸

⁹⁶ Selon les informations dont nous disposons au moment de mettre ce rapport annuel sous presse, le SPF Mobilité et Transports, le SPF Sécurité sociale et l'Office national des pensions sont les trois départements qui exécutèrent les premiers concrètement la Charte.

⁹⁷ Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « Charte » de l'assuré social.

⁹⁸ pp. 57-58 et 164.



Recommandations thématiques 2006

RG 06/02 : mettre l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées, qui prévoit que l'assuré social marque son accord pour que des montants versés indûment puissent être récupérés via son institution bancaire, en conformité avec la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées dont l'article 16, §2, fixe les modalités auxquelles doivent répondre les décisions de récupération de montants payés indûment

La récupération d'allocations indûment versées aux personnes handicapées peut s'effectuer, en cas de décès ou de départ à l'étranger, directement via l'institution financière. Le SPF Sécurité sociale fonde cette pratique sur l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées. Ce procédé contourne l'article 16, §2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées qui prescrit que la décision de récupération doit sous peine de nullité, être notifiée au débiteur avec mention du montant total de l'indu, du mode de calcul, des dispositions en infraction desquelles les paiements ont été effectués, des délais de prescription et de recours, de la possibilité de soumettre une proposition de remboursement étalé et de la possibilité d'introduire une demande de renonciation à la récupération. La pratique actuelle prive l'assuré social de la possibilité d'exercer certains droits. Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande que l'arrêté royal, qui est illégal, soit adapté.⁹⁹

RG 06/03 : donner une base légale à la pratique administrative permettant aux travailleurs indépendants de payer des cotisations sociales complémentaires malgré la prescription et déterminer la procédure à cet effet

Une note interne du 19 novembre 1986 du Ministère des Classes moyennes de l'époque offre au travailleur indépendant la possibilité de payer des cotisations sociales supplémentaires après le délai de prescription (en principe 5 ans) lorsque, durant une année déterminée, il a payé trop peu de cotisations sociales et que, de ce fait, il n'a aucun droit à la pension pour cette année-là. Cette possibilité est soumise à la condition que la régularisation tardive soit due à un manquement de l'administration. Dans pareil cas, le travailleur indépendant peut demander de lever la prescription et de payer un supplément de cotisations sociales. L'absence de disposition légale pour régler la procédure appliquée est source d'insécurité juridique et l'indépendant ne dispose d'aucun moyen légal pour contester la décision de l'administration de lever ou non la prescription. Dans un souci de sécurité juridique et de transparence, le Médiateur fédéral recommande de créer une base légale pour permettre à l'indépendant de payer des cotisations sociales après le délai de prescription et de déterminer la procédure à suivre, en ce compris les voies de recours contre la décision de lever ou non la prescription.¹⁰⁰

⁹⁹ pp. 65-66 et 167.

¹⁰⁰ pp. 73-74 et 167.

RG 06/04 : prévoir explicitement dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires la possibilité pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail d'exercer du volontariat

L'article 15 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires permet explicitement aux employés en incapacité de travail d'exercer du volontariat à condition que le médecin-conseil constate que cette activité est compatible avec l'état de santé général de l'intéressé. Etant donné que la loi ne prévoit aucune disposition semblable pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail, il semble que la loi soit discriminatoire ou, en tous les cas, qu'elle ait omis de préciser si et à quelles conditions ces personnes peuvent également effectuer du volontariat.

Lors de son instruction, le Médiateur fédéral a constaté que la volonté du législateur était de promouvoir le volontariat en général et que l'objet de la loi était bien de permettre le même accès au volontariat aux employés, fonctionnaires et indépendants en incapacité de travail.

Dans un souci de sécurité juridique, le Médiateur fédéral recommande de mentionner explicitement dans la loi du 3 juillet 2005 la possibilité pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail d'exercer du volontariat.¹⁰¹

RG 06/05 : mentionner explicitement dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat que le fonctionnaire souhaitant exercer du volontariat doit soit demander au préalable l'autorisation de son employeur, soit n'est pas tenu de demander cette autorisation

Il n'est pas clair si un fonctionnaire (atteint ou non d'une incapacité de travail) qui souhaite exercer du volontariat a besoin de l'autorisation préalable de l'administration pour éviter d'éventuels problèmes liés à une possible incompatibilité du volontariat avec son statut de fonctionnaire. Le Médiateur fédéral recommande de lever cette imprécision.¹⁰²

RG 06/06: lever la discrimination existant entre étudiants belges et étrangers pour l'obtention d'un permis de conduire belge, en adaptant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire aux principes énoncés dans les directives européennes en matière de permis de conduire

L'article 3, §1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire exige que le candidat au permis de conduire de nationalité belge soit inscrit au registre de la population dans une commune belge. Un étudiant belge vivant à l'étranger et effectuant ses études en Belgique ne peut donc obtenir un permis de conduire belge. Ce même article prévoit qu'un étudiant ressortissant d'un pays limitrophe peut obtenir un permis de conduire belge sans être inscrit au registre des étrangers, pour autant qu'il

¹⁰¹ pp. 74 et 167.

¹⁰² pp. 74-75 et 168.



apporte la preuve de son inscription dans un établissement d'enseignement belge pendant une période d'au moins six mois. Dans la mesure où elle ne prévoit pas cette faculté pour un étudiant belge vivant dans un pays limitrophe et effectuant ses études en Belgique, la réglementation en matière de permis de conduire instaure une discrimination entre étudiants belges et étudiants ressortissants d'un pays limitrophe se trouvant dans une situation identique. Cette réglementation est de plus contraire aux principes énoncés dans les directives européennes en matière de permis de conduire.

Pour l'instant, une circulaire détermine les conditions dans lesquelles un permis de conduire peut être délivré aux ressortissants belges vivant à l'étranger qui viennent suivre des études en Belgique. Il est indispensable de donner une base légale à cette nouvelle pratique.¹⁰³

RG 06/07: supprimer les termes « à l'occasion de cérémonies » de l'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970

L'article 5, §1^{er}, 8°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA) prévoit que « *sont exempts de la taxe (...) les véhicules automobiles affectés exclusivement, soit à un service de taxis, soit à la location avec chauffeur* ». Selon le même article, il appartient au Roi de définir les conditions et modalités d'application de ce paragraphe.

L'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970 dispose que : « *l'exemption prévue s'applique aux véhicules automobiles qui, ..., à l'exclusion de tout autre usage, sont donnés en location avec chauffeur, en vue du transport de personnes à l'occasion de cérémonies ...* ».

Dans son arrêt du 16 octobre 2003, la Cour de cassation a statué que « *l'autorisation accordée au Roi de déterminer les conditions et les modalités d'application de l'exemption prévue à l'article 5, §1^{er}, 8°, du CTA, n'implique pas qu'il a le pouvoir de restreindre l'exemption aux locations relatives au transport de personnes à l'occasion de cérémonies* ».

Les directeurs régionaux de la Taxation vont recevoir les instructions nécessaires pour tenir compte de cet arrêt et ne plus imposer comme condition supplémentaire à l'octroi de cette exemption que le véhicule soit utilisé à l'occasion de cérémonies.

Il est néanmoins indispensable que l'arrêté royal du 8 juillet 1970 n'aille pas au-delà des pouvoirs dévolus au Roi et, par conséquent, de supprimer la mention « *à l'occasion de cérémonies* » de l'arrêté royal.¹⁰⁴

¹⁰³ pp. 59-60 et 168.

¹⁰⁴ pp. 62-63 et 165.

RG 06/08 : prendre les mesures nécessaires afin d'assurer que le détenu ait la possibilité effective de préparer son reclassement. Cela implique que l'Etat fédéral conclue des accords de coopération efficaces et efficaces avec les Communautés et/ou Régions compétentes.

L'article 2, alinéa 2, 2°, de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle prescrit que « le condamné doit pouvoir présenter un programme de reclassement duquel apparaissent sa volonté et son effort de réinsertion dans la société ; pour l'élaboration du programme de reclassement, le condamné est assisté par les services compétents ». L'article 9, §2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus prescrit que l'exécution de la peine privative de liberté est notamment axée « sur la réhabilitation du condamné et sur la préparation, de manière personnalisée, de sa réinsertion dans la société libre ». L'article 9, §3, prescrit explicitement que le condamné se voit offrir la possibilité de « collaborer de façon constructive à la réalisation du plan de détention individuel visé au titre IV, chapitre II »¹⁰⁵.

Actuellement, il peut arriver qu'un détenu ne puisse *de facto* satisfaire aux conditions posées par la loi lorsque la réalisation du plan de reclassement requiert la collaboration des Communautés et/ou des Régions. C'est notamment le cas quand le reclassement nécessite un traitement en milieu hospitalier et que les hôpitaux qui relèvent des Communautés ou des Régions refusent de prendre en charge le détenu.

Etant donné leurs compétences respectives, le Législateur fédéral et les Communautés /ou Régions doivent collaborer¹⁰⁶. Il est nécessaire de remédier aux lacunes issues du partage des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées et de veiller à ce que le détenu ait réellement l'occasion de réaliser son plan de reclassement.

La situation actuelle a pour effet de ne pas donner au détenu l'occasion effective d'obtenir sa libération conditionnelle. Il réintègrera donc la société après avoir purgé sa peine sans toutefois que le problème l'ayant amené à commettre des faits graves soit traité et ce, alors que ce problème (psychiatrique) a été jugé grave et nécessitant un traitement de longue durée.

Etant donné que de telles situations sont néfastes tant pour le détenu que pour la société, le Médiateur fédéral recommande de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer que le détenu ait la possibilité effective de préparer son reclassement. Cela implique que l'Etat fédéral conclue des accords de coopération efficaces et efficaces avec les Communautés et/ou les Régions.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. L'article 9 de cette loi est déjà entré en vigueur, à l'inverse des articles 38 et suivants.

¹⁰⁶ Pour certains aspects, les deux niveaux de pouvoir ont conclu des accords de coopération, par exemple l'Accord de coopération du 28 février 1994 entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à l'aide sociale dispensée aux détenus en vue de leur intégration sociale.

¹⁰⁷ pp. 70-72 et 166.



3. Recommandations officielles 2006¹⁰⁸

SPF Intérieur

❖ Office des étrangers

RO 06/01 : Le Médiateur fédéral recommande de délivrer une attestation de réception de toute demande d'autorisation de séjour.

RO 06/02 : Dans l'attente de la mise en œuvre effective de l'article 4, alinéa 3, de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers d'indiquer, sur demande des usagers, le délai endéans lequel une décision peut être attendue concernant la demande d'autorisation de séjour.

RO 06/03 : Le Médiateur fédéral recommande de traiter la demande d'autorisation de séjour dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé ou l'autorité tierce pour fournir l'information demandée par l'Office des étrangers et nécessaire pour prendre sa décision.

RO 06/04 : Afin de pouvoir rencontrer son devoir d'information dans tous les dossiers en cours, le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers d'adopter un plan échelonné de résorption de l'arriéré du Bureau « Article 9, alinéa 3 – humanitaires ».

RO 06/05 : Le Médiateur fédéral recommande de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que l'Office des étrangers prenne une décision sur la demande de prorogation ou de renouvellement d'un titre de séjour temporaire avant sa date d'échéance.

RO 06/06 : Le Médiateur fédéral recommande qu'avant de notifier un ordre de quitter le territoire, l'Office des étrangers traite la demande d'autorisation de séjour pendante.

RO 06/07 : Le Médiateur fédéral recommande de délivrer un titre de séjour provisoire aux apatrides qui sont dans l'attente d'une décision concernant leur demande d'autorisation de séjour.

¹⁰⁸

Les recommandations officielles de 2006 figurent *in extenso* à l'annexe 4. Le contenu de ces recommandations est discuté dans la partie III de ce rapport (RO 06/01, pp. 106-107 ; RO 06/02, pp. 96-97 ; RO 06/03, pp. 49-51 ; RO 06/04, p. 52 ; RO 06/05, pp. 56-57 ; RO 06/06, pp. 82-83 ; RO 06/07, pp. 81-82 ; RO 06/08, pp. 55-56 ; RO 06/09, pp. 100-103 ; RO 06/10, pp. 68-69 ; RO 06/11, pp. 83-84).

❖ Institutions et Population

RO 06/08 : Le Médiateur fédéral recommande de faire rétroagir la décision du SPF Intérieur, par laquelle il tranche un litige concernant des difficultés ou des contestations relatives à la détermination de la résidence principale, jusqu'à la date de la demande d'inscription aux registres de la population ou la date la plus proche possible de celle de l'occupation effective du nouveau logement.

RO 06/09 : Le Médiateur fédéral recommande, pendant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et tant qu'il n'y a pas de base légale explicite, de ne plus annuler de carte d'identité ordinaire en cours de validité pour la seule raison que le titulaire n'a pas donné suite à la convocation pour la remplacer avant sa date de péremption.

SPF Sécurité sociale

RO 06/10 : Afin d'assurer une égalité de traitement entre personnes handicapées et d'éviter à certaines d'entre elles une démarche supplémentaire, le Médiateur fédéral recommande à la Direction générale Personnes handicapées de verser d'office les intérêts moratoires dans l'hypothèse d'une décision judiciaire réformant le droit aux allocations en faveur de la personne handicapée, sans que celle-ci ne doive en formuler expressément la demande.

SPF Finances

RO 06/11 : Afin de garantir un traitement égal pour tous les contribuables et de dissiper toute insécurité juridique, le Médiateur fédéral recommande de confirmer la nouvelle position administrative concernant l'article 169 du Code des impôts sur les revenus. Lorsque le contribuable ne tire aucun avantage du contrat d'assurance solde restant dû, il ne peut être imposé sur le montant de la rente de conversion fixée sur la base du capital versé.¹⁰⁹

¹⁰⁹ pp. 83-84.



Annexes



Annexe I - Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux¹¹⁰

CHAPITRE I. - Des médiateurs fédéraux.

Art. 1. Il y a deux médiateurs fédéraux, l'un francophone, l'autre néerlandophone, qui ont pour mission :

- 1° d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales;
- 2° de mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne;
- 3° en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'exécution des missions visées aux 1° et 2°, de formuler des recommandations et de faire rapport sur le fonctionnement des autorités administratives, conformément aux articles 14, alinéa 3, et 15, alinéa 1er.

Les médiateurs exécutent leurs missions à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exclusion des autorités administratives dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière.

Lorsque la fonction de médiateur est assumée par une femme, celle-ci est désignée par le terme médiatrice.

Les médiateurs agissent en collège.

Art. 2. Les médiateurs et le personnel qui les assiste sont soumis aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Ils sont considérés comme des services dont l'activité s'étend à tout le pays.

Art. 3. Les médiateurs sont nommés par la Chambre des représentants pour un mandat de six ans, après qu'il a été fait publiquement appel aux candidats. Au terme de chaque mandat, il est fait publiquement appel aux candidatures en vue du renouvellement du collège des médiateurs fédéraux. Le mandat de médiateur ne peut toutefois être renouvelé qu'une seule fois pour un même candidat. Si son mandat n'est pas renouvelé, le médiateur continue à exercer sa fonction jusqu'à ce qu'un successeur ait été nommé.

Pour être nommé médiateur, il faut :

- 1° être Belge;
- 2° être d'une conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques;
- 3° être porteur d'un diplôme donnant accès aux fonctions du niveau I des administrations de l'Etat;
- 4° faire preuve d'une connaissance suffisante des autres langues nationales, selon les modalités fixées par la Chambre des représentants;
- 5° posséder une expérience professionnelle utile de cinq ans au moins, soit dans le domaine juridique, administratif ou social, soit dans un autre domaine utile à l'exercice de la fonction.

Une même personne ne peut pas exercer plus de deux mandats de médiateurs, qu'ils soient successifs ou non.

Art. 4. Avant d'entrer en fonction, les médiateurs prêtent, entre les mains du président de la Chambre des représentants, le serment suivant : *"Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge."*

¹¹⁰ Modifiée par la Loi du 11 février 2004, M.B. du 29 mars 2004.

1. Loi du 22 mars 1995

Art. 5. Pendant la durée de leur mandat, les médiateurs ne peuvent exercer aucune des fonctions ou aucun des emplois ou mandats suivants :

- 1° la fonction de magistrat, notaire ou huissier de justice;
- 2° la profession d'avocat;
- 3° la fonction de ministre d'un culte reconnu ou de délégué d'une organisation reconnue par la loi qui offre une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;
- 4° un mandat public conféré par élection;
- 5° un emploi rémunéré dans les services publics visés à l'article 1er, alinéa 2.

Les médiateurs ne peuvent exercer une fonction publique ou autre qui puisse compromettre la dignité ou l'exercice de leurs fonctions.

Pour l'application du présent article sont assimilés à un mandat public conféré par élection : une fonction de bourgmestre nommé en dehors du conseil communal, un mandat d'administrateur dans un organisme d'intérêt public et une fonction de commissaire du Gouvernement, en ce compris une fonction de gouverneur, de gouverneur adjoint ou de vice-gouverneur.

Le titulaire d'un mandat public conféré par élection qui accepte sa nomination en qualité de médiateur est démis de plein droit de son mandat électif.

Les articles 1er, 6, 7, 10, 11 et 12 de la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics sont applicables, s'il échet et moyennant les adaptations nécessaires, aux médiateurs.

Art. 6. La Chambre des représentants peut mettre fin aux fonctions des médiateurs :

- 1° à leur demande;
- 2° lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans;
- 3° lorsque leur état de santé compromet gravement l'exercice de la fonction.

La Chambre des représentants peut révoquer les médiateurs :

- 1° s'ils exercent une des fonctions ou un des emplois ou mandats visés à l'article 5, alinéa 1er et alinéa 3;
- 2° pour des motifs graves.

Art. 7. Dans les limites de leurs attributions, les médiateurs ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité.

Ils ne peuvent être relevés de leur charge, en raison d'actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs fonctions.

CHAPITRE II. - Des réclamations.

Art. 8. Toute personne intéressée peut introduire une réclamation, par écrit ou oralement, auprès des médiateurs, au sujet des actes ou du fonctionnement des autorités administratives.

La personne intéressée doit, au préalable, prendre contact avec ces autorités aux fins d'obtenir satisfaction.

Art. 9. Les médiateurs peuvent refuser de traiter une réclamation lorsque :

- 1° l'identité du réclamant est inconnue;
- 2° la réclamation se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation.



Les médiateurs refusent de traiter une réclamation lorsque :

- 1° la réclamation est manifestement non fondée;
- 2° le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative concernée pour obtenir satisfaction;
- 3° la réclamation est essentiellement la même qu'une réclamation écartée par les médiateurs et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

Lorsque la réclamation a trait à une autorité administrative fédérale, régionale, communautaire ou autre qui dispose de son propre médiateur en vertu d'une réglementation légale, les médiateurs la transmettent sans délai à ce dernier.

Art. 10. Les médiateurs informent le réclamant sans délai de leur décision de traiter ou non la réclamation ou de la transmission de celle-ci à un autre médiateur. Le refus de traiter une réclamation est motivé.

Les médiateurs informent l'autorité administrative de la réclamation qu'ils comptent instruire.

Art. 11. Les médiateurs peuvent fixer des délais impératifs de réponse aux agents ou services auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions.

Ils peuvent de même faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes les personnes concernées.

Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevées de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée par les médiateurs.

Les médiateurs peuvent se faire assister par des experts.

Art. 12. Si, dans l'exercice de leurs fonctions, les médiateurs constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit, ils en informent, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi.

Si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils constatent un fait qui peut constituer une infraction disciplinaire, ils en avertissent l'autorité administrative compétente.

Art. 13. L'examen d'une réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé. L'autorité administrative avertit les médiateurs du recours introduit.

Dans ce cas, les médiateurs informent le réclamant sans délai de la suspension de l'examen de sa réclamation.

L'introduction et l'examen d'une réclamation ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours juridictionnels ou de recours administratifs organisés.

Art. 14. Le réclamant est tenu périodiquement informé des suites réservées à sa réclamation.

Les médiateurs s'efforcent de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés.

Ils peuvent adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile. Dans ce cas, ils en informent le ministre responsable.

CHAPITRE III. - Des rapports des médiateurs.

Art. 15. Les médiateurs adressent annuellement, au plus tard le 31 mars, un rapport de leurs activités à la Chambre des représentants. Ils peuvent en plus présenter des rapports trimestriels intermédiaires s'ils l'estiment utile. Ces rapports contiennent les recommandations que les médiateurs jugent utiles et exposent les éventuelles difficultés que ceux-ci rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions.

L'identité des réclamants et des membres du personnel des autorités administratives ne peut y être mentionnée.

Les rapports sont rendus publics par la Chambre des représentants.

Les médiateurs peuvent être entendus à tout moment par la Chambre, soit à leur demande, soit à la demande de la Chambre.

CHAPITRE IV. - Dispositions diverses.

Art. 16. L'article 458 du Code pénal est applicable aux médiateurs et à leur personnel.

Art. 17. Les médiateurs arrêtent un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de traitement des réclamations. Il est approuvé par la Chambre des représentants et publié au Moniteur belge.

Art. 18. Les crédits nécessaires au fonctionnement du service des médiateurs sont inscrits au budget des dotations. Le service des médiateurs bénéficie de la franchise de port pour la correspondance du service.

Art. 19. Sans préjudice des délégations qu'ils s'accordent par décision collégiale, les médiateurs nomment, révoquent et dirigent les membres du personnel qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions.

Le statut et le cadre du personnel sont arrêtés par la Chambre des représentants sur la proposition des médiateurs.

Art. 20. Les médiateurs jouissent d'un statut identique à celui des conseillers de la Cour des comptes. Les règles régissant le statut pécuniaire des conseillers de la Cour des comptes, contenues dans la loi du 21 mars 1964 relative aux traitements des membres de la Cour des comptes, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 14 mars 1975 et 5 août 1992, sont applicables aux médiateurs.

La pension de retraite des médiateurs est liquidée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, déterminé conformément au régime applicable en matière de pensions de retraite à la charge de l'Etat, à raison d'un trentième par année de service en qualité de médiateur, pour autant qu'ils ont exercé leurs fonctions en ladite qualité pendant douze ans.

Les services des médiateurs qui ne sont pas régis par l'alinéa précédent et qui sont admissibles pour le calcul d'une pension de retraite à la charge de l'Etat, sont calculés d'après les lois fixant les pensions de retraite relatives à ces services.

Le médiateur reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite de maladie ou d'infirmité, mais n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans, peut être admis à la pension quel que soit son âge.



La pension de retraite des médiateurs ne pourra être supérieure aux neuf dixièmes du traitement moyen des cinq dernières années.

Sauf dans les cas visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, et alinéa 2, et dans le cas visé à l'alinéa 4 du présent article, le médiateur dont le mandat prend fin bénéficie d'une indemnité de départ calculée à raison d'un mois de traitement par année d'exercice du mandat.

Annexe 2 - Charte pour une administration à l'écoute des usagers¹¹¹

1. Tout service public en contact direct avec les citoyens ou les entreprises développera la disponibilité de ses services. Concrètement, il proposera à ses usagers une ouverture tardive au moins une fois par semaine ou développera une offre de service électronique « 24h/24 » facilitant le contact entre le service et les citoyens et/ou les entreprises.
2. Tout service public devra au moins être joignable par téléphone entre 9 et 12 heures et entre 13 et 17 heures via un numéro général. Ce numéro sera publié par le biais de plusieurs canaux. En cas d'absence, les appels seront déviés vers le poste d'un collègue présent ou un répondeur.
3. Tout service public enverra un accusé de réception dans les cinq jours subséquents à la réception d'une demande d'information émanant d'un citoyen ou d'une entreprise. En principe, une réponse portant sur le fond sera fournie dans le mois.
4. Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines.
Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, toutefois pas dépasser les quatre mois.
Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois.
5. Tout service public qui reçoit une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise qui ne le concerne pas, la transférera au service public compétent et en informera le citoyen ou l'entreprise.
6. Tout service public autorisera que la communication avec les citoyens ou les entreprises se fasse par le biais de différents canaux tels que le courrier électronique, le courrier, le téléphone et le fax. Toute communication des autorités mentionnera le nom, la qualité, le numéro de téléphone et l'adresse électronique du fonctionnaire chargé du dossier.
7. Pour autant que la communication électronique soit autorisée par les dispositions légales, ni les citoyens ni les entreprises ne pourront être contraints à introduire une demande sur papier si la voie électronique est disponible.
8. Tout service public disposera d'un site web qui fournit des informations sur le(s) service(s) offert(s). Ce site sera mis à jour régulièrement.
9. Tout service public répondra aux courriers électroniques et aux lettres en empruntant les mêmes voies, à moins que les données soient de nature à déconseiller toute communication électronique. Le recours aux envois recommandés sera limité aux cas où cela est absolument nécessaire et aux cas prévus légalement.

¹¹¹ www.kafka.be

2. Charte pour une administration à l'écoute des usagers

- I0. Tout service public chargé de percevoir les paiements émanant des citoyens ou des entreprises prévoira à cette fin des moyens de paiement modernes, dont les virements. Les paiements réalisés au guichet s'effectueront, de préférence, par voie électronique.
- I1. Dans la mesure du possible, tout service public centralisera toutes les obligations imposées aux entreprises auprès des guichets d'entreprises uniques.
- I2. Tout service public utilisera de façon optimale les données déjà disponibles auprès d'autres organismes publics.
- I3. Tout service public évaluera régulièrement la qualité des services prestés. A cette fin, il utilisera tant des instruments internes de mesure que des enquêtes de satisfaction.

3. Aperçu des recommandations générales

Annexe 3 - Aperçu des recommandations générales

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
Recommandations générales transversales					
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	Transversale	Pendante	Recommandation qui reste d'actualité et qui tend à un traitement plus rapide des demandes de dédommagement de frais quand plusieurs autorités administratives se renvoient mutuellement la charge de ces frais de sorte qu'un règlement se fait attendre ou même n'intervient pas	13/07/2005
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	Transversale	Clôturée en 2006	Recommandation rencontrée par la Charte pour une administration à l'écoute des usagers ¹¹²	13/07/2005
99/05	L'adoption de mesures pour mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information	Transversale	Pendante	Recommandation qui reste d'actualité et qui est à l'étude auprès de la Chancellerie du Premier ministre	05/2001
99/06	L'obligation faite au citoyen de produire des éléments alors que l'administration dispose ou pourrait aisément disposer des moyens de se les procurer par elle-même	Transversale	Clôturée en 2006	Recommandation rencontrée par la Charte pour une administration à l'écoute des usagers ¹¹³	13/07/2005
06/01	Imposer l'obligation à toute autorité administrative fédérale d'indiquer le délai dans lequel elle prendra une décision, par l'insertion d'une disposition nouvelle dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration	Transversale	Nouvelle	Voyez pp. 57-58 et 147-148.	
Recommandations générales relatives au SPF Finances					
99/08	Problèmes survenant à l'occasion de l'évaluation d'un bien immobilier par l'administration fiscale	SPF Finances	Pendante	Partiellement rencontrée	
02/03	Le piège fiscal du chômage	SPF Finances	Pendante	Proposition de loi (DOC 1158/001)	

¹¹² pp. 162-163.

¹¹³ pp. 162-163.



3. Aperçu des recommandations générales

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
03/03	Le recours contre l'impôt	SPF Finances	Pendante	Volet "Prolongation du délai de recours contre l'impôt" ; rencontré par l'article 7 de la loi-programme du 20 juillet 2006 qui a prolongé le délai de 3 à 6 mois ; Volets "Date certaine" et "Notion d'écrit et de signature" ; restés en l'état ; Volet "Accusé de réception" : le principe de l'envoi d'un accusé de réception a été introduit par la loi-programme du 27 décembre 2004. En ce qui concerne le délai pour accuser réception, ce volet est rencontré par la Charte pour une administration à l'écoute des usagers ¹¹⁴ ; Volet "Renvoi interne" : rencontré par la loi-programme du 27 décembre 2004 uniquement pour ce qui concerne le renvoi d'une Direction régionale à une autre. Voyez pp. 62-63 et 151.	12/05/2004 renvoi à l'ombudsporteur moteur Finances
06/07	Exonération de la taxe de circulation sur les véhicules affectés à la location avec chauffeur : suppression de la mention "à l'occasion de cérémonies" dans l'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970	SPF Finances	Nouvelle		
Recommandations générales relatives aux SPF Justice, Intérieur (Int) et Affaires étrangères (Aff étr)					
00/01	La déclaration de mariage	SPF Justice	Pendante	Cette recommandation générale est restée en l'état	16/05/2002
00/02	La procédure de changement de nom et prénom	SPF Justice	Clôturée en 2006	Recommandation générale rencontrée par l'article 21 de la loi du 1 ^{er} juillet 2006 modifiant des dispositions du Code civil relatives à l'établissement de la filiation et aux effets de celle-ci ¹¹⁵	01/06/2005
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	SPF Int	Pendante	Suivie avec la Direction générale de l'Office des étrangers	16/04/2002
02/01	Le statut des cohabitants en droit des étrangers	SPF Int	Pendante	Problème partiellement résolu: le statut des cohabitants est incorporé dans l'article 6 de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 ¹¹⁶ . Le Roi doit toutefois encore déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères permettant d'apprécier le caractère durable de la relation entre les partenaires.	01/06/2005

114 pp. 162-163.

115 M.B., 29 décembre 2006.

116 M.B., 6 octobre 2006.

3. Aperçu des recommandations générales

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
02/02	L'adoption d'une base légale en matière de légalisation et d'avocats de confiance	SPF Aff étr	Clôturée en 2006	Cette recommandation générale est rencontrée par : - l'article 30, §1 ^{er} , alinéa 2, du Code de droit international privé ¹¹⁷ - l'arrêté royal du 12 juillet 2006 relatif à la légalisation de décisions judiciaires ou actes authentiques étrangers (M.B., 11 janvier 2007) ¹¹⁸ - la circulaire du 14 décembre 2006 portant instructions en matière de légalisation (M.B., 11 janvier 2007) ¹¹⁹	15/06/2005
03/01	Le délai de traitement des dossiers introduits sur le territoire belge et soumis à l'Office des étrangers	SPF Int	Pendante	En ce qui concerne la durée de traitement des demandes en révision, la recommandation générale est toujours pendante dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 230 de la loi du 15 septembre 2006 ¹²⁰ . En ce qui concerne la durée de traitement des demandes d'autorisation de séjour, la recommandation générale est complétée par les recommandations officielles RO 06/02 ¹²¹ , RO 06/03 ¹²² , RO 06/04 ¹²³ . En ce qui concerne la durée de traitement des demandes de prorogation ou de renouvellement d'un titre de séjour temporaire, la recommandation générale est complétée par la recommandation officielle RO 06/05 ¹²⁴ .	
06/08	Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer au détenu la possibilité effective de préparer son reclassement. Cela implique que l'Etat fédéral conclue des accords de coopération efficaces et efficaces avec les autorités fédérées	SPF Justice	Nouvelle	Voyez pp. 70-72 et 152.	

117

« 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 l'acte est revêtu ».

118

Article 2 : « Lorsque l'agent diplomatique ou consulaire ou le Ministre des Affaires étrangères (...) constate un problème *prima facie* au niveau de cette décision judiciaire étrangère ou de cet acte authentique étranger (...), il légalise la décision judiciaire étrangère ou l'acte authentique étranger et mentionne ses remarques sur une feuille annexée. » Article 3 : « L'autorité belge qui reçoit la décision judiciaire étrangère légalisée ou l'acte authentique étranger légalisé peut demander que le poste diplomatique ou consulaire compétent effectue une enquête concernant la validité de la décision judiciaire étrangère ou de l'acte authentique étranger ou la véracité des faits rapportés ».

119

Point 4.2. : « L'enquête est effectuée par le poste diplomatique ou consulaire compétent pour le lieu de délivrance de la décision judiciaire étrangère ou de l'acte authentique étranger. L'agent diplomatique ou consulaire peut pour cette enquête faire appel aux autorités locales, en fonction de la nature du problème. Aucun frais ne peut être engagé pour cette enquête, à moins que l'autorité qui demande l'enquête ne s'engage à prendre elle-même ces frais en charge ».

120

M.B., 6 octobre 2006.

121

pp. 96-97 et 153.

122

pp. 49-51 et 153.

123

pp. 52 et 153.

124

pp. 56-57 et 153.



RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
Recommandations générales relatives aux autres autorités administratives fédérales					
99/13	Le manque de transparence de l'Ordre des médecins	Ordre des médecins	Pendante		
02/05	L'application de la Charte de l'assuré social à certaines institutions de sécurité sociale	SPF Sécurité sociale	Clôturée en 2006	Plusieurs propositions de loi relatives à la réforme de l'Ordre des médecins sont pendantes aussi bien à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Dans certaines d'entre elles, la recommandation est suivie en ce sens qu'il y est prévu explicitement que le patient ou son représentant doit avoir le droit de connaître le résultat de la procédure disciplinaire. La problématique en rapport avec le champ d'application de la Charte de l'assuré social a été clôturée suite aux informations communiquées par le ministre des Affaires sociales ¹²⁵ ; de plus, la Charte pour une administration à l'écoute des usagers ¹²⁶ impose désormais à chaque administration des délais de réponse aux demandes de renseignements ainsi que l'obligation d'une communication rapide avec les citoyens. Voyez pp. 65-66 et 149.	
06/02	Adapter l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées - qui prescrit que l'assuré social donne son accord pour procéder à la récupération via son institution bancaire - à la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées dont l'article 16, §2, fixe les modalités auxquelles doivent répondre les décisions de récupération de montants indûment payés	SPF Sécurité sociale	Nouvelle		
06/03	Donner une base légale à la pratique administrative qui permet aux travailleurs indépendants d'encore payer des cotisations sociales après le délai de prescription et déterminer la procédure à suivre	SPF Sécurité sociale	Nouvelle	Voyez pp. 73-74 et 149.	
06/04	Prévoir dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires la possibilité pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail d'exercer du volontariat	SPF Sécurité sociale	Nouvelle	Voyez pp. 74 et 150.	

¹²⁵ Collège des médiateurs fédéraux, *Rapport annuel 2005*, p. 133.

¹²⁶ pp. 162-163.

3. Aperçu des recommandations générales

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
06/05	Mentionner explicitement dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat que le fonctionnaire souhaitant exercer du volontariat doit soit demander au préalable l'autorisation de son employeur, soit n'est pas tenu de demander cette autorisation	SPF Personnel et Organisation	Nouvelle	Voyez pp. 74-75 et 150.	
06/06	Lever la discrimination existant entre étudiants belges et étrangers pour l'obtention d'un permis de conduire belge en adaptant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire aux principes énoncés dans les directives européennes en matière de permis de conduire	SPF Mobilité et Transports	Nouvelle	Voyez pp. 59-60 et 150-151.	



Annexe 4 - Recommandations officielles formulées en 2006



Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°1 à l'Office des étrangers

Le Médiateur fédéral recommande de délivrer une attestation de réception de toute demande d'autorisation de séjour.

Développements :

- L'Office des étrangers considère que les communes ne doivent plus délivrer d'attestation de réception d'une demande d'autorisation de séjour introduite par application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Certaines communes en délivrent néanmoins. Dans ce cas, l'Office des étrangers invitait l'administration communale à procéder « au retrait de l'accusé de réception qui aurait été délivré à l'intéressé (à plus forte raison s'il a été délivré indûment, la circulaire du 19 février 2003 sur l'application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoyant plus cette délivrance) ». Suite à l'intervention du Médiateur fédéral, l'Office des étrangers admit que la circulaire du 19 février 2003 n'interdit pas la délivrance d'une attestation de réception et indiqua que le libellé des décisions de l'Office des étrangers serait adapté et la référence à la délivrance induite d'un accusé de réception en référence à la circulaire du 19 février 2003, supprimée.
- Dans une lettre du 24 mai 2006 adressée au Médiateur fédéral, l'Office des étrangers indique avoir « constaté que, dans le cadre de la procédure particulière décrite à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, l'accusé de réception de la demande d'autorisation de séjour remis au requérant par l'administration communale faisait l'objet d'un trafic suffisamment préoccupant pour que cette formalité ne soit pas maintenue lors de l'adoption de la circulaire du 19 février 2003 ». Si le Médiateur fédéral ne conteste pas que le trafic de ce document est un problème qu'il faut résoudre, il estime par contre que cela ne justifie pas que la commune ne doive plus délivrer d'attestation de réception.
- Les principes de bonne administration exigent la délivrance d'une attestation de réception pour toute demande soumise à l'administration¹. La remise d'un accusé de réception s'inscrit par ailleurs dans le prolongement du courant de transparence administrative consacrée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et par celle du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.
- La Charte pour une administration à l'écoute des usagers, approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, prévoit : « Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines » (article 4, alinéa 1^{er}).

Les médiateurs fédéraux,

Guido Schuermans

Catherine De Bruecker

¹ Depuis 1998, sous la forme de la recommandation générale RG 98/02, le Médiateur fédéral souligne 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. Trois propositions de loi allant dans le sens de la recommandation ont été envoyées respectivement en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre et en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat (CMF, *Rapport annuel 2005*, p.126 et références citées)



Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°2 à l'Office des étrangers

Dans l'attente de la mise en œuvre effective de l'article 4, alinéa 3, de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers d'indiquer, sur demande des usagers, le délai endéans lequel une décision peut être attendue concernant la demande d'autorisation de séjour.

Développements :

- Chaque citoyen est en droit d'attendre de l'administration de pouvoir recevoir des informations concernant un dossier pendant.
- L'article 3 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, dispose :

« Tout service public enverra un accusé de réception dans les cinq jours subséquents à la réception d'une demande d'information émanant d'un citoyen ou d'une entreprise si le service ne peut pas répondre à la demande dans les 15 jours.

En principe, une réponse portant sur le fond sera fournie dans le mois ».

- L'article 4, alinéa 3, de la Charte prévoit :

« Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois ».

- Le Médiateur fédéral a constaté fin septembre 2006 qu'un paragraphe est ajouté au mail que le Helpdesk adresse en réponse d'une demande d'informations : « le Helpdesk de l'Office des étrangers ne peut pas vous renseigner par rapport aux délais de traitement dans les demandes de prolongations des cartes de séjour¹ ou les procédures 9, §3, introduits aux communes ». Ceci est en contradiction avec la Charte.
- L'Office des étrangers a marqué son accord pour confier à son Helpdesk la mission de donner l'information de base suivante dans le cadre de chaque dossier pendant :
 - L'administration a-t-elle reçu mon dossier ?
 - Qui gère mon dossier ? Bureau ? Gestionnaire de dossier ?
 - Quelle est la référence du dossier auprès de l'administration ?
 - Quel est l'état du dossier ?

Par contre, il estime, dans les circonstances actuelles, qu'il n'est pas en mesure de renseigner un délai de traitement fiable et que dès lors une telle information risque de générer une charge de travail supplémentaire liée au non-respect du délai annoncé.

Cet élément de réponse ne convainc par le Médiateur fédéral : l'Office des étrangers, comme toute autre administration, doit pouvoir renseigner le délai de traitement d'une demande.

Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux

Catherine De Bruecker

¹ Faisant suite à l'intervention du Médiateur fédéral, cette information sera à nouveau communiquée par le Helpdesk.





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°3 à l'Office des étrangers

Le Médiateur fédéral recommande de traiter la demande d'autorisation de séjour dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé ou l'autorité tierce pour fournir l'information demandée par l'Office des étrangers et nécessaire pour prendre sa décision.

Développements :

- En matière de demandes d'autorisation de séjour introduites en Belgique sur pied de l'article 9, alinéa 3, le Médiateur fédéral a toujours considéré, au regard des indications données par l'administration elle-même au travers de ses circulaires ou instructions internes, que le délai raisonnable pour traiter ces demandes était de l'ordre de quatre mois. Il est toutefois manifeste qu'en pratique ce délai n'est que rarement respecté par l'Office des étrangers.

- La Charte pour une administration à l'écoute des usagers, approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, prévoit : « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines.* »

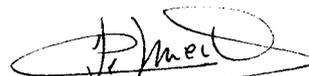
Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois » (article 4).

- Lors de la discussion préalable de cette recommandation, l'Office des étrangers a considéré qu'elle était irréalisable dans les circonstances actuelles. L'Office des étrangers n'a toutefois émis aucune autre proposition d'appréciation du délai raisonnable. Les circonstances de fait, même exceptionnelles, qui peuvent conditionner le fonctionnement d'une autorité administrative ne l'exonèrent cependant pas de l'obligation objective du respect du délai raisonnable.
- Il appartient à l'Office des étrangers de déterminer les mesures utiles pour respecter les délais précités. A cet égard, au travers des plaintes traitées, nous avons constaté l'absence d'un filtre des demandes à l'entrée de l'Office des étrangers, filtre qui permettrait de distinguer les demandes farfelues ou abusives, les demandes présentant un caractère d'urgence particulier et les dossiers plus complexes et qui permettrait d'orienter les demandes vers le service compétent.


Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux,


Catherine De Bruecker





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°4 à l'Office des étrangers

Afin de pouvoir rencontrer son devoir d'information dans tous les dossiers en cours, le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers d'adopter un plan échelonné de résorption de l'arriéré du Bureau « Article 9, alinéa 3 – humanitaire ».

Développements :

- Dans le cadre du traitement des plaintes, le Médiateur fédéral a régulièrement interrogé l'Office des étrangers concernant le délai de traitement des demandes fondées sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 :
 - dans une lettre du 29 juillet 2004 adressée au Médiateur fédéral, l'Office des étrangers a indiqué : « *il ressort des différentes statistiques (...) que le délai de traitement de certains dossiers est important (16 mois) alors que d'autres sont traités dans les premiers mois suivants la réception de la demande* » ;
 - dans une lettre du 26 novembre 2004, l'Office des étrangers a précisé : « *à titre tout à fait indicatif, et sous réserve des dossiers relevant des priorités mentionnées, le service traite actuellement les demandes d'autorisation de séjour introduites en janvier 2003* ». A ce moment le délai de traitement était donc de 22 mois ;
 - lors d'une réunion de travail du 28 juillet 2005, l'Office des étrangers a affirmé qu'il était occupé à traiter les demandes d'autorisation de séjour introduites en février-mars 2003. A cette date, le délai de traitement était de 28 à 29 mois.
 - Le 12 juin 2006, en réponse à deux questions parlementaires jointes de Madame Nahima Lanjri¹, le Ministre de l'Intérieur a indiqué à la Chambre des représentants qu'il dispose du chiffre de l'arriéré des demandes d'autorisations de séjour introduites par application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 (25.448 en mars 2006 et 24.919 en avril 2006).
 - Compte tenu du délai de traitement qui s'accroît et du nombre de demandes en attente d'être traitées, un plan échelonné de résorption de l'arriéré s'impose.
 - Lors de la discussion préalable de cette recommandation avec la Présidente du Comité de direction du SPF Intérieur et le Directeur général de l'Office des étrangers, ceux-ci ont considéré qu'elle était irréalisable telle qu'exprimée dans les circonstances actuelles. Outre la nécessité d'agir dans les limites des moyens disponibles sans pénaliser d'autres procédures, l'Office des étrangers invoque comme principal obstacle le fait d'être amené à travailler selon des critères ou priorités dictés par des événements sur lesquels il n'a pas nécessairement prise.
- Il considère par ailleurs que la position du Médiateur fédéral méconnaît les récents résultats positifs enregistrés par le service, lesquels seraient confortés par l'analyse d'un échantillon de 100 dossiers indiquant que le délai moyen de traitement est stabilisé.
- Toutefois, sans aucune indication relative à ce délai moyen, pourtant sollicité de nombreuses reprises par le Médiateur fédéral, rien ne permet d'apprécier le terme endéans lequel l'arriéré du service pourra être résorbé.
- Des statistiques opérationnelles, claires et fiables sont indispensables pour adopter un plan de résorption de l'arriéré et pour permettre au Helpdesk de rencontrer son devoir d'informations.

Les médiateurs fédéraux,

Guido Schuermans

Catherine De Bruecker

¹ Questions jointes au Vice-premier ministre et Ministre de l'intérieur sur « l'arriéré des dossiers introduits en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers » (n°11908) et sur « le nombre de regroupement familiaux » (n°11977), Ch. repr., Compte-rendu intégral, session 2005-2006, 51 COM 994.





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°5 à l'Office des étrangers

Le Médiateur fédéral recommande d'entreprendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que l'Office des étrangers prenne une décision sur la demande de prorogation ou de renouvellement d'un titre de séjour temporaire avant l'expiration de sa date d'échéance.

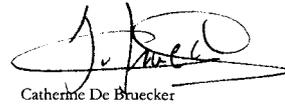
Développements:

- Fin 2005, le Médiateur fédéral a été saisi de plusieurs plaintes concernant la prolongation tardive de titres de séjour temporaire. Le personnel du pilier « Long séjour » a été temporairement renforcé afin de résorber l'arriéré.
- Selon l'Office des étrangers, le délai de traitement moyen des demandes de prolongation s'élève actuellement à 6 à 8 semaines.
- En vertu de l'article 33 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, l'étranger doit introduire la demande de prorogation ou de renouvellement de son titre de séjour à l'administration communale entre le trentième et le quinzième jour avant sa date d'échéance.
- Le délai de traitement actuel étant de 6 à 8 semaines, les intéressés ne disposent d'aucun document de séjour valable pendant 4 à 6 semaines, ce qui peut avoir des conséquences importantes : par exemple, l'impossibilité de faire prolonger un permis de travail, la perte d'un emploi, un compte bancaire bloqué, l'impossibilité pour un enfant de participer à un voyage scolaire à l'étranger.



Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux



Catherine De Buecker





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°6 à l'Office des étrangers

Le Médiateur fédéral recommande qu'avant de notifier un ordre de quitter le territoire, l'Office des étrangers traite la demande d'autorisation de séjour pendante.

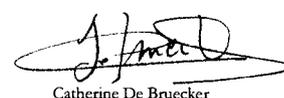
Développements :

- Une note interne de l'Office des étrangers du 28 février 2006 prévoit que « le bureau administratif de la Direction Asile donnera instruction à l'administration communale du lieu de résidence du demandeur d'asile débouté de faire notifier un ordre de quitter le territoire, dès qu'une décision de non-reconnaissance aura été rendue par la Commission permanente de Recours des réfugiés, et ce, qu'une demande d'autorisation de séjour ait été introduite ou non ».
- Le Médiateur fédéral a été saisi de plusieurs réclamations concernant cette pratique.
- La Direction générale de l'Office des étrangers a indiqué au Médiateur fédéral que, mise à part la situation des ressortissants étrangers qui peuvent se prévaloir d'une longue procédure d'asile (3-4 ans) à l'appui de leur demande d'autorisation de séjour, la délivrance d'un ordre de quitter le territoire à l'issue de la procédure d'asile reste d'application. Elle a par ailleurs souligné que l'Office des étrangers tente dans ce dernier cas de traiter la demande d'autorisation de séjour dans les trente jours de l'ordre de quitter le territoire, mais qu'en pratique il n'y parvient pas.
- Lors de la discussion préalable de cette recommandation, l'Office des étrangers a invoqué à l'appui de sa pratique trois arrêts du Conseil d'Etat, n° 127.903 du 6 février 2004 (N), n° 160.753 du 28 juin 2006 (N) et n° 137.746 du 30 novembre 2004 (N). Ces deux derniers ne sont cependant pas pertinents : ils concernent en effet des cas où l'ordre de quitter le territoire a été notifié préalablement à l'introduction de la demande d'autorisation de séjour. Par contre, dans son arrêt n° 127.903 du 6 février 2004, le Conseil d'Etat, statuant sur la légalité de l'ordre de quitter le territoire, décide : « overwegende dat prima facie het indienen van een regularisatieaanvraag op grond van artikel 9, derde lid van de Vreemdelingenwet de uitvoerbaarheid van een bevel om het grondgebied van het rijk te verlaten niet opschort, of zou verbinden dat na het indienen ervan nog een dergelijk bevel aan de vreemdeling wordt gegeven ; (...) dat prima facie niet valt in te zien waarom de verzoerende partij de ingediende regularisatieaanvraag zou moeten betrekken in de motivering van het bestrede bevel (...) ».
- Le Conseil d'Etat, notamment dans ses arrêts n° 106.588 du 16 mai 2002 (F), n° 86.391 du 29 mars 2000 (F), n° 65.557 du 20 mars 1997 (N), n° 153.946 du 19 janvier 2006 (F) et n° 162.257 du 1^{er} septembre 2006 (F), distingue pourtant selon que le ressortissant étranger a introduit une demande d'autorisation de séjour préalablement à la notification de l'ordre de quitter le territoire. Il décide dans son arrêt n° 162.257 du 1^{er} septembre 2006 : « considérant qu'avant de prendre une mesure d'éloignement, il appartient au ministre de l'Intérieur de statuer sur la demande de séjour de plus de trois mois formulée après un exposé des circonstances exceptionnelles justifiant l'introduction de la demande par la voie du bourgmestre de la commune de l'intéressé (...) ; que pour respecter son obligation formelle, la partie adverse devait, avant de délivrer l'ordre de quitter le territoire attaqué, statuer sur la demande d'autorisation de séjour introduite par la demanderesse et que la motivation de la reconduite à la frontière n'est pas adéquate en ce qu'elle préjuge d'un refus de ladite demande ; que le moyen est sérieux en ce qu'il vise les articles 62 de la loi du 15 décembre 1980 et 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 ».
- La Cour de cassation, dans son arrêt du 23 août 2006, décide que « en omettant de préciser s'il avait été statué sur la demande d'autorisation de séjour du demandeur avant que lui fût notifié l'ordre de quitter le territoire, l'arrêt, qui, pour réformer l'ordonnance entreprise, contredit celle-ci en considérant que 'tant la mesure privative de liberté que la mesure d'éloignement du territoire (...) sont revêtues d'une motivation adéquate', met la Cour dans l'impossibilité d'exercer sur cette décision le contrôle de légalité qui lui est confié (...) ».



Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux,



Catherine De Bruecker





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle n°7 à l'Office des étrangers

Le Médiateur fédéral recommande de délivrer un titre provisoire de séjour aux apatrides qui sont dans l'attente d'une décision concernant leur demande d'autorisation de séjour.

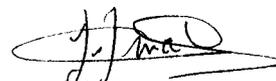
Développements :

- S'il est exact que le statut d'apatride ne confère pas à lui seul un droit au séjour dans l'Etat où se trouve le demandeur¹, « la reconnaissance de ce droit est une question de fond et non de recevabilité d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur des circonstances exceptionnelles »². De plus, « priver l'apatride d'un titre provisoire de séjour alors qu'il n'est pas établi qu'il constituerait un risque pour la sécurité nationale et l'ordre public revient concrètement à ne donner aucune substance aux droits reconnus aux apatrides par ladite convention »³.
- Lors de la discussion préalable de cette recommandation, l'Office des étrangers a marqué son accord pour traiter systématiquement au fond les demandes d'autorisation de séjour introduites sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 par des apatrides d'une part, et pour s'organiser pour les identifier afin de les traiter prioritairement d'autre part.
- S'il s'agit incontestablement d'une avancée vers un meilleur respect des droits reconnus aux apatrides, cela demeure insuffisant au regard des engagements internationaux souscrits par la Belgique, en particulier si des mineurs sont concernés. Afin de garantir l'effectivité de ses droits, l'apatride devrait à tout le moins être mis en possession d'une attestation d'immatriculation pendant l'examen de sa demande d'autorisation de séjour.



Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux,



Catherine De Bruecker

¹ L'article 98, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 soumet en effet l'apatridie et les membres de sa famille à la réglementation générale.

² CE, arrêt du 20 août 2004, n°134.347, Novitsky ; CE, arrêt du 4 novembre 2004, n°136.968, Desouza.

³ Civ. Bxl (réf.), 22 avril 2005, RG 05/57/C, citée dans Civ. Bxl (réf.), 21 octobre 2005, RG 05/675/C, en cause de Desouza / Etat belge.





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle au SPF Intérieur

Le Médiateur fédéral recommande de faire rétroagir la décision du SPF Intérieur, par laquelle il tranche un litige concernant des difficultés ou des contestations relatives à la détermination de la résidence principale, jusqu'à la date de la demande d'inscription au registre de la population ou la date la plus proche possible de celle de l'occupation effective du nouveau logement.

Développements

La détermination du lieu de la résidence principale se fait par la commune du lieu où la personne vient se fixer. La vérification de la réalité de la résidence d'une personne fixant sa résidence principale dans une commune du Royaume ou changeant de résidence en Belgique fait l'objet d'une enquête par l'autorité locale dans les huit jours ouvrables de la déclaration. A l'issue de cette enquête, l'autorité communale notifie sa décision¹ dans les vingt jours qui suivent la date de la déclaration. La date d'inscription est celle à laquelle l'autorité communale constate, sous sa responsabilité, la résidence principale ; étant entendu que cette date doit être la plus proche possible de celle de l'occupation effective du nouveau logement². La loi -du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physique stipule en son article 8 qu'en cas de difficultés ou de contestations relatives à la résidence principale, le ministre qui a les Affaires intérieures dans ses attributions, en détermine le lieu après avoir, si nécessaire, fait effectuer une enquête sur place. Cet article 8 prévoit que le ministre peut déléguer cette compétence à un fonctionnaire³. En pratique, les décisions sont prises par le SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population, au nom du ministre. Les constatations sur place sont effectuées par les inspecteurs de population désignés à cet effet.

A notre connaissance, aucune disposition ne prévoit le délai endéans lequel le SPF Intérieur doit prendre sa décision et ce, contrairement à ce qui est prévu pour les premières constatations effectuées par la commune (v. ci-dessus). C'est le SPF Intérieur qui détermine la date à laquelle l'inscription doit avoir lieu. A cet égard, la Direction générale Institutions et Population confirmait à la réunion du 31 juillet 2006 que du point de vue du SPF Intérieur les décisions sur les contestations portant sur la résidence principale ne peuvent rétroagir au-delà des constatations effectuées « de visu » par les inspecteurs de population.

Dans la mesure où le SPF Intérieur se tient à la date à laquelle il a effectué les constatations matérielles, cette date est très importante. Comme indiqué, aucun délai n'est prévu pour effectuer ces constatations matérielles en sorte qu'avec la pratique administrative actuelle, en cas de difficultés ou de contestations portant sur la résidence principale, les droits des citoyens qui sont liés à la détermination de la résidence principale, notamment en matière de sécurité sociale ou pour certaines allocations (entre autres les bourses d'étude), deviennent incertains.

Le principe sur lequel le SPF Intérieur se fonde, à savoir la non-rétroactivité des décisions en matière de résidence principale, n'a pas de base juridique.

Même si la résidence principale doit être déterminée par le SPF Intérieur, une fois que le doute relatif au lieu de résidence principale est levé la date d'inscription doit rétroagir jusqu'au jour de la demande d'inscription ou au jour le plus proche possible de celle de l'occupation effective du nouveau logement. La décision doit à tout le moins rétroagir jusqu'à la période de 20 jours endéans laquelle la commune devait prendre sa décision d'inscrire ou non la personne.

Si le litige porte non pas sur une contestation de fait mais sur une contestation juridique, il n'y a pas de raison pour laquelle la décision ne pourrait rétroagir à la date de la demande d'inscription.

C'est la seule manière de garantir la sécurité juridique qui est attendu d'un Etat de droit⁴.

Les médiateurs fédéraux

Guido Schuermans

Catherine De Bruecker

¹ Article 7 de l'arrêté royal relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, M.B., 15 août 1992.

² Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, version coordonnée au 1^{er} avril 2002, à consulter sur le site web du SPF Intérieur (Registre National), www.registrenational.fgov.be, n° 73 page, 59.

³ La loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physique, M.B., 3 septembre 1991.

⁴ Etant donné que le SPF Intérieur fait rétroagir la décision au plus tôt jusqu'au jour des constatations par les Inspecteurs de la population, sans qu'il y ait un délai dans lequel les inspecteurs doivent faire leurs constatations et sans qu'il y ait un délai dans lequel le SPF Intérieur doit prendre sa décision en cas de difficultés ou contestations concernant la résidence principale, les droits des citoyens sont incertains.





Bruxelles, le 27 décembre 2006

Recommandation officielle au SPF Intérieur

Le Médiateur fédéral recommande, pendant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et tant qu'il n'y a pas de base légale explicite, de ne plus annuler de carte d'identité ordinaire en cours de validité pour la seule raison que le titulaire n'a pas donné suite à la convocation pour la remplacer avant sa date de péremption.

Développements

Le Médiateur fédéral a reçu des dizaines de réclamations concernant le renouvellement prématuré des cartes d'identité ordinaires. Le Médiateur fédéral a également été saisi d'une plainte concernant l'annulation de la carte d'identité actuelle, en cours de validité, d'une personne au motif qu'elle n'avait pas donné suite à la procédure de remplacement de sa carte d'identité par une carte d'identité électronique. Le SPF Intérieur a indiqué au Médiateur fédéral que les personnes qui n'ont pas donné suite à la convocation pour remplacer leur carte ou qui ne sont pas allés retirer leur carte d'identité électronique recevront une lettre de rappel. En l'absence de réaction à ces lettres de rappel, le SPF Intérieur fera procéder, par l'intermédiaire des communes, à l'annulation de la carte d'identité actuelle. Cela concerne tant les personnes dont la carte d'identité expire avant le 15 septembre 2009 mais auxquels il est demandé de renouveler leur carte prématurément, que les personnes dont la carte d'identité sera encore valable après le 15 septembre 2009, date à laquelle l'introduction de la carte d'identité électronique devra être généralisée.

Le SPF Intérieur considère que l'annulation de l'ancienne carte d'identité n'est pas une sanction pour le citoyen mais la conséquence logique et l'aboutissement d'une procédure légale et réglementaire. Le SPF Intérieur renvoie à l'article 63 de la Constitution¹ et à l'article 33, §1 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation². L'administration considère que ces dispositions ne peuvent être appliquées correctement que si les citoyens communiquent des informations exactes.

Le Médiateur fédéral estime que ces dispositions ne donnent ni directement ni indirectement le droit au SPF Intérieur d'annuler des cartes d'identité en cours de validité, pour la seule raison que le titulaire n'a pas donné suite à la convocation pour renouveler sa carte d'identité avant l'expiration de sa durée de validité.

L'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité prévoit en son article 5, §1 les 6 cas dans lesquels une carte d'identité est renouvelée. Le §2 stipule que dans les cas prévus au §1^{er} le titulaire est tenu de restituer sa carte d'identité à l'administration communale. L'article 5, §3 stipule enfin que la carte d'identité est considérée comme périmée en cas de radiation d'office ou de radiation pour l'étranger. L'article 6 prévoit que la carte d'identité est annulée en cas de vol ou de perte.

L'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique prévoit quant à lui 9 cas dans lesquels la carte d'identité est renouvelée, soit les 6 cas prévus dans l'arrêté dont question ci-avant et 3 cas supplémentaires dont le renouvellement prématuré des cartes en vue de respecter le délai visé à l'alinéa 1^{er}. L'alinéa 1^{er} stipule que : « Dans les communes visées (à l'article 1^{er} et 1^{er}bis) du présent arrêté, le remplacement de toutes les cartes d'identité visées dans l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité par des cartes d'identité électroniques se déroule en 5 ans »

On constate que l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique ne stipule nulle part que dans ces cas le titulaire est tenu de restituer sa carte d'identité à l'administration communale. Le cas du renouvellement prématuré de la carte d'identité ordinaire en vue de l'introduction de la carte d'identité électronique n'est pas prévu dans l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, en sorte que ce dernier ne peut servir de base pour contraindre le titulaire à restituer sa carte d'identité.

Ni l'arrêté royal relatif aux cartes d'identité ni l'arrêté royal portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique, tous deux du 25 mars 2003, ne prévoient que la carte d'identité est considérée comme périmée si son titulaire ne répond pas à la convocation pour remplacer prématurément sa carte par une carte d'identité électronique.

Puisque les cas dans lesquels le citoyen doit restituer sa carte d'identité, les cas dans lesquels la carte est considérée comme périmée et les cas dans lesquels la carte est annulée, sont expressément prévus dans un arrêté royal d'ordre public, l'autorité ne peut annuler une carte d'identité encore valable sans une disposition expressément prévue dans un texte légal ou réglementaire. La carte d'identité est un document essentiel pour le citoyen.

Guido Schuermans

Les médiateurs fédéraux

Catherine De Bruecker

¹ Article 63, §3, de la Constitution :

« La répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales est mise en rapport avec la population par le Roi. Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par un recensement de la population ou par tout autre moyen défini par la loi (...) »

² Article 33, §1, de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale stipule que : « Les chiffres de population à prendre en considération pour effectuer la répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales sont ceux résultant du nombre d'habitants inscrits au Registre national des personnes physiques, tels qu'ils ont été publiés à l'expiration de la période décennale visée à l'article 63, § 3, alinéa 2, de la Constitution ».





Bruxelles,
Le 18 décembre 2006

Recommandation officielle au SPF Sécurité sociale

Afin d'assurer une égalité de traitement entre personnes handicapées et d'éviter à certaines d'entre elles une démarche supplémentaire, nous recommandons à la Direction générale Personnes handicapées de verser d'office les intérêts moratoires dans l'hypothèse d'une décision judiciaire réformant le droit aux allocations en faveur de la personne handicapée, sans que celle-ci ne doive en formuler expressément la demande.

L'article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées est libellé comme suit :

Article 13

§ 1. Le délai entre la date de réception de la demande ou la date de notification du fait qui donne lieu à la révision d'office et le premier jour du mois au cours duquel le paiement de la première mensualité de l'allocation est effectué, ne peut dépasser huit mois.

Si le Service ne peut prendre de décision pendant le délai fixé de huit mois, il en informe le demandeur par écrit.

Si la demande nécessite l'intervention d'une autre institution de sécurité sociale, cette institution est interrogée par le Service.

§ 2. Le délai de huit mois visé à l'article 1^{er} est suspendu tant que l'intéressé ou une institution étrangère n'ont pas fourni complètement au Service les renseignements demandés, nécessaires pour prendre une décision.

La demande du certificat médical à l'intéressé ne suspend toutefois pas le délai, à condition que l'intéressé transmette les données demandées au Service dans le mois suivant l'envoi de celui-ci par le Service.

§ 3. Les allocations produisent de plein droit des intérêts moratoires à partir de leur exigibilité mais au plus tôt à partir de l'expiration du délai de huit mois visé au § 1^{er}.

Ces intérêts sont calculés au taux légal. Ils s'appliquent aux mensualités ainsi qu'aux arriérés éventuels.

On entend par arriérés : les sommes qui auraient dû être liquidées à la personne handicapée à titre de mensualités après l'expiration du délai de huit mois visé au § 1^{er}.

§ 4. Les intérêts moratoires visés à cet article ne sont pas payés pour la période pour laquelle des intérêts judiciaires doivent être payés.

Conformément au paragraphe 3 de cette disposition, la personne handicapée peut prétendre à des intérêts moratoires en cas de dépassement du délai légal de traitement des demandes d'allocations sans qu'une mise en demeure soit nécessaire. En pratique, la Direction générale Personnes handicapées verse d'office les intérêts moratoires dès lors que le délai légal de traitement est dépassé. La personne handicapée ne doit donc pas les demander.

En 2004, le Médiateur fédéral fut saisi par deux personnes dont la demande d'allocations avait été refusée par la Direction générale Personnes handicapées et qui avaient par la suite obtenu réformation de la décision administrative devant les juridictions du travail. La décision judiciaire donna lieu à la liquidation d'arriérés mais l'administration refusa de verser les intérêts de retard sur ces arriérés. En effet, la décision judiciaire ne condamnait pas l'Etat belge à la liquidation d'intérêts parce que les plaignants avaient omis d'en faire la requête.

Le Médiateur fédéral prit contact avec l'administration en lui demandant s'il était envisageable d'octroyer de plein droit les intérêts prévus par l'article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 précité et d'appliquer, par analogie, un arrêt de la Cour d'arbitrage du 8 mai 2002⁽¹⁾ concernant l'article 20 de la Charte de l'assuré social. Cet arrêt déclarait en effet cette dernière disposition discriminatoire si elle était interprétée comme n'étant pas applicable aux assurés sociaux dont les prestations sont payées en exécution d'une décision judiciaire exécutoire réformant la décision administrative en faveur de la personne handicapée. A la suite d'un nouvel arrêt de la Cour d'arbitrage confirmant sa position antérieure⁽²⁾, le Médiateur fédéral a finalement été informé que les intérêts moratoires seraient versés aux deux plaignants (cf. votre courrier du 21 octobre 2005, références 58/PH/HNM). La Direction générale Personnes handicapées nous a confirmé début 2006 que dorénavant, toute personne ayant omis de demander les intérêts judiciaires pourrait obtenir des intérêts moratoires sur simple demande écrite.

Nous avons fait état de cette avancée dans notre Rapport annuel 2005⁽³⁾.

⁽¹⁾ Arrêt 78/2002.

⁽²⁾ Arrêt 35/2005 du 16 février 2005 : cet arrêt concerne également l'article 20 de la Charte de l'assuré social en tant qu'applicable avant le 1^{er} juillet 2003 aux révisions d'office dans le cadre de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

⁽³⁾ Le Médiateur fédéral. Rapport annuel 2005, pp. 91-93.

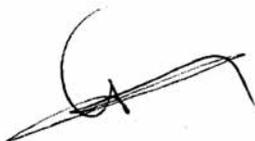


A l'occasion d'une nouvelle réclamation, dans laquelle la plaignante demandait l'exécution d'une décision judiciaire qui ne condamnait pas l'Etat belge au paiement d'intérêts, le Médiateur fédéral a dû informer la personne concernée qu'elle devait demander les intérêts par écrit. La demande de la plaignante n'arriva pas à destination et nos services durent donc intervenir pour qu'elle obtienne les intérêts qui lui revenaient de plein droit.

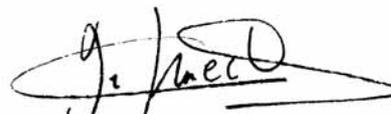
Cette nouvelle plainte a été l'occasion de nous interroger sur l'opportunité de contraindre la personne handicapée qui peut se prévaloir d'une décision judiciaire en sa faveur (mais dépourvue d'une condamnation de l'administration au paiement des intérêts) de formuler une demande expresse en vue de la liquidation des intérêts moratoires, alors que la personne handicapée dont la demande est simplement traitée en dehors des délais légaux les reçoit d'office.

S'agissant de l'application du même article 13 précité, nous estimons qu'il n'y a aucune raison d'en faire une application différente et plus restrictive dans le cas d'une personne handicapée voyant son droit aux allocations réformé par décision judiciaire.

Les médiateurs fédéraux,



Guido Schuermans



Catherine De Bruecker



Bruxelles, le 16 mai 2006

Recommandation officielle au SPF Finances

Afin de garantir un traitement égal pour tous les contribuables et de dissiper toute insécurité juridique, le Collège des médiateurs fédéraux recommande de confirmer la nouvelle position administrative concernant l'article 169 du Code des impôts sur les revenus. Lorsque le contribuable ne retire aucun avantage du contrat d'assurance solde restant dû, il ne peut être imposé sur le montant de la rente de conversion fixée sur base du capital versé.

Jusqu'à l'exercice d'imposition 2005 inclus, l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus imposait les contribuables sur des rentes de conversion qu'ils n'avaient jamais perçues. Ces contribuables étaient désignés comme bénéficiaires d'un contrat d'assurance solde restant dû souscrit en garantie du remboursement ou de la reconstitution d'un emprunt hypothécaire conclu par leur enfant entre-temps décédé. L'administration fiscale s'appuyait sur l'article 169 CIR '92 pour imposer les parents. Cette disposition applicable jusqu'à l'exercice d'imposition 2005 s'énonce comme suit :

Article 169

§ 1er. Les capitaux liquidés à l'expiration normale du contrat ou au décès de l'assuré et les valeurs de rachat liquidées au cours d'une des cinq années qui précèdent l'expiration normale du contrat et pour autant que ces capitaux et valeurs de rachat soient alloués à raison, soit de contrats d'assurance-vie au sens de l'article 145/1, 2°, et jusqu'au montant servant à la reconstitution ou à la garantie d'un emprunt hypothécaire, soit de contrats d'assurance-vie au sens de l'article 145/17, 1°, soit de pensions complémentaires conformément à l'article 52bis de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants tel qu'il était en vigueur avant d'être remplacé par l'article 70 de la loi-programme du 24 décembre 2002, soit de pensions complémentaires visées au titre II, chapitre 1^{er}, section 4, de la loi-programme du 24 décembre 2002, ainsi que les allocations en capital qui ont le caractère d'indemnité constituant la réparation totale ou partielle d'une perte permanente de revenus professionnels, n'interviennent, pour la détermination de la base imposable, qu'à concurrence de la rente viagère qui résulterait de la conversion de ces capitaux et valeurs de rachat suivant des coefficients, déterminés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, qui ne peuvent dépasser 5 p.c.

Le même régime de conversion est applicable à la première tranche de 60.910 EUR (montant de base 50.000 EUR) de capital ou de valeur de rachat d'une pension complémentaire visée à l'article 34, § 1^{er}, 2°, alinéa 1^{er}, a à c, qui a fait l'objet d'avances sur prestations ou qui a servi à la garantie d'un emprunt ou à la reconstitution d'un emprunt hypothécaire, pour autant que ces avances aient été accordées ou ces emprunts contractés en vue de la construction, de l'acquisition, de la transformation, de l'amélioration ou de la réparation de la seule habitation située en Belgique et destinée exclusivement à l'usage personnel de l'emprunteur et des personnes faisant partie du ménage.

§ 2. A partir de la date du paiement ou de l'attribution du capital ou de la valeur de rachat, la rente de conversion est, pour chacune des périodes imposables, imposée cumulativement avec les autres revenus :

a) lorsque la rente de conversion s'élève à 5 p.c., conformément aux dispositions du § 1er, pendant 10 périodes imposables consécutives ou jusqu'à la période imposable au cours de laquelle le bénéficiaire est décédé lorsque cet événement se produit avant l'expiration dudit délai de 10 périodes imposables ;

b) lorsque cette rente de conversion est inférieure à 5 p.c. conformément aux mêmes dispositions, pendant 13 périodes imposables consécutives ou jusqu'à la période imposable au cours de laquelle le bénéficiaire est décédé lorsque cet événement se produit avant l'expiration dudit délai de 13 périodes imposables.

Ces contribuables ne tiraient aucun avantage du contrat d'assurance solde restant dû puisque le bien immobilier revenait aux héritiers de leur enfant prédécédé. Il s'agissait d'assurances solde restant dû dont les primes avaient donné lieu à l'octroi d'une réduction d'impôt dans le chef de l'enfant prédécédé.

En novembre 2005, l'administration fiscale a décidé de se plier à la jurisprudence dominante. Cela revient à considérer que, dans le cadre de l'imposition des pensions et rentes, lorsque le législateur parle du *bénéficiaire*, il a voulu désigner la personne qui a effectivement tiré avantage du contrat en exécution duquel les primes d'assurances ont été payées. La circonstance que l'identité précise de cette personne soit ou non mentionnée dans le contrat n'apparaît donc plus décisive. Cela résulte de la lecture de l'article 34 CIR '92 qui déclare imposable les pensions, rentes et allocations en tenant lieu *quels qu'en soient les bénéficiaires*.

Malgré la modification de la position des services centraux de l'administration fiscale, ce type de rente de conversion est toujours imposée jusqu'à l'exercice d'imposition 2005 inclus et les réclamations administratives demeurent non résolues.

Guido SCHUERMANS

Les médiateurs fédéraux,

Catherine DE BRUECKER



Annexe 5 - Contacts externes du Médiateur fédéral

5 janvier 2006:	Déjeuner de travail avec le Ministre de la Défense (Bruxelles)
6 janvier 2006:	Visite de travail au Comité de Direction du SPF Sécurité Sociale (Bruxelles)
10 janvier 2006:	Rencontre des médiateurs belges francophones (Bruxelles)
18 janvier 2006:	Réunion de travail avec le Service de médiation Pensions (Bruxelles)
19 janvier 2006:	Déjeuner de travail avec le Médiateur flamand (Bruxelles)
24 janvier 2006:	Discussion des recommandations générales en commission des Pétitions de la Chambre des représentants (Bruxelles)
25 janvier 2006:	Visite de travail chez le Secrétaire d'Etat à la Modernisation des Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale (Bruxelles)
3 février 2006:	Réunion de travail avec le Président de la Chambre des représentants (Bruxelles)
9 février 2006:	Réunion de travail au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Bruxelles)
10 février 2006:	Participation au groupe de travail « site portail », Concertation permanente des Médiateurs et Ombudsmans (CPMO) (Bruxelles)
13 février 2006:	Visite de travail au Conseil supérieur de la Justice (Bruxelles)
15 février 2006:	Discussion des recommandations générales en commission des Pétitions de la Chambre des représentants (Bruxelles)
16 février 2006:	Visite de travail chez le Premier Président de la Cour des Comptes (Bruxelles)
17 février 2006:	Réunion de travail avec "Vluchtelingenwerk Vlaanderen" (Bruxelles)
20 février 2006:	Réunion de travail avec le Président du Comité de Direction du SPF Finances (Bruxelles)
21 février 2006:	Visite de travail au Comité de Direction du SPF Intérieur (Bruxelles)
21 février 2006:	Réunion de travail au Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (Bruxelles)
22 février 2006:	Réunion de travail avec la Cellule Contact du Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique (Bruxelles)
22 février 2006:	Participation à la réunion du groupe de travail "Implémentation d'une nouvelle structure budgétaire pour les institutions bénéficiant d'une dotation", à la Cour des comptes
27 février 2006:	Visite de travail chez l'Inspecteur général Médiateur, Service d'Inspection générale de la Défense (Bruxelles)
1er mars 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Mobilité et Sécurité routière, SPF Mobilité et Transports (Bruxelles)
7 mars 2006:	Présentation du rapport annuel du Médiateur auprès de la SNCB (Bruxelles)
9 mars 2006:	Réunion de travail avec le Président de la commission des Pétitions de la Chambre des représentants (Bruxelles)
13 mars 2006:	Visite de travail au Comité permanent de Contrôle des Services de Renseignements (Bruxelles)
14 mars 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Affaires consulaires, SPF Affaires étrangères (Bruxelles)
15 mars 2006:	Réunion de travail avec la Cellule Sécurité sociale du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (Bruxelles)
17 mars 2006:	Participation à la Conférence annuelle du Réseau des médiateurs de la Grande Région (Namur)
17 mars 2006:	Réunion de travail avec la Médiatrice de la Ville de Gand (Gand)
30 mars 2006:	Exposé sur les compétences du Médiateur fédéral aux Journées consulaires, SPF Affaires étrangères (Bruxelles)
31 mars 2006:	Remise officielle du Rapport annuel 2005 au Président de la Chambre des représentants (Bruxelles)
1er avril 2006:	Participation à l'Assemblée extraordinaire de l'Institut Européen de l'Ombudsman (Innsbruck)
3-4 avril 2006:	Participation au Congrès du Deutscher Bundestag (Berlin)
10 avril 2006:	Réunion de travail avec le Vlaamse ombudsdienst, permanences communes (Bruxelles)
11 avril 2006:	Présentation du rapport annuel 2005 du Service de médiation Pensions (Bruxelles)
13 avril 2006:	Réunion de travail avec le "Service médiation" de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (Bruxelles)
19 avril 2006:	Présentation du rapport annuel 2005 du Vlaamse Ombudsdienst (Bruxelles)
19 avril 2006:	Déjeuner de travail avec la Médiatrice de la Ville de Gand et le Médiateur pour les Pensions (Bruxelles)

5. Contacts externes

21 avril 2006:	Réunion de travail avec le Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant (Bruxelles)
26 avril 2006:	Réunion de travail avec le Conseil supérieur de la Justice (Bruxelles)
28 avril 2006:	Réunion de travail avec la Cellule politique des Etrangers du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur (Bruxelles)
5 mai 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Institutions et Population, SPF Intérieur (Bruxelles)
9 mai 2006:	Présentation du Rapport annuel 2005 à la réunion de contact organisée par le Comité belge d'Aide aux Réfugiés (Bruxelles)
10 mai 2006:	Discussion du Rapport annuel 2005 en commission des Pétitions de la Chambre des représentants (Bruxelles)
15 mai 2006:	Interview pour l'émission télévisée "Images à l'appui", RTL TVI (Bruxelles)
16 mai 2006:	Réunion de travail des médiateurs belges francophones (Bruxelles)
19 mai 2006:	Visite d'une délégation de l'Observatoire national des Droits de l'Homme, République Démocratique du Congo (Bruxelles)
19 mai 2006 :	Participation à la formation « Staatsrecht », Themis (Bruxelles)
23 mai 2006:	Réunion de travail avec Selor (Bruxelles)
23 mai 2006:	Réunion de travail avec le Secrétaire d'Etat à la Modernisation des Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale (Bruxelles)
31 mai 2006:	Visite de travail au Comité de Direction du SPF Finances (Bruxelles)
6 juin 2006:	Présentation du Rapport annuel 2005 au Forum des Présidents des Services publics fédéraux (Bruxelles)
8 juin 2006:	Participation à l'émission radio "Appelez, on est là", RTBF Vivacité (Namur)
9 juin 2006:	Participation au groupe de travail de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (Grand-Duché de Luxembourg)
11-14 juin 2006:	Participation à la réunion biennale des médiateurs européens, membres de l'Institut International de l'Ombudsman Assemblée générale de l'Institut International de l'Ombudsman – Région Europe (Vienne)
16 juin 2006:	Visite de travail du Chef de Département Taxation & Customs Union (Taxud), Commission européenne (Bruxelles)
16 juin 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale de l'Office des Etrangers, SPF Intérieur (Bruxelles)
19 juin 2006:	Réunion de travail avec l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (Bruxelles)
21 juin 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Personnes handicapées, SPF Sécurité Sociale (Bruxelles)
22 juin 2006:	Réunion de travail avec le Vlaamse Ombudsdienst, permanences communes (Bruxelles)
22 juin 2006	Réunion de travail avec le Service de médiation Pensions (Bruxelles)
23 juin 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale de l'Office des Etrangers, SPF Intérieur (Bruxelles)
26 juin 2006:	Exposé "When citizens complain" dans le cadre "Peer Review Belgium 2006" de l'OECD, SPF Personnel et Organisation (Bruxelles)
27 juin 2006:	Réunion de travail avec le Cabinet de l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement, SPF Finances (Bruxelles)
27 juin 2006	Visite de travail à la prison de Gand
3 juillet 2006:	Réunion de travail avec les Services centraux de la Documentation patrimoniale, SPF Finances (Bruxelles)
10 juillet 2006:	Réunion de travail avec l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (Bruxelles)
14 juillet 2006:	Déjeuner de travail avec le Vlaamse Ombudsdienst, le rôle des services de plaintes internes (Bruxelles)
17 juillet 2006:	Réunion de travail avec la Cellule stratégique du Secrétaire d'Etat à la Modernisation des Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale (Bruxelles)
21 juillet 2006:	Participation à la célébration de la Fête Nationale et du 175 ^e anniversaire de la Monarchie et de la Constitution (Bruxelles)
31 juillet 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Institutions et Population et la Direction du Registre National, SPF Intérieur (Bruxelles)
7 août 2006:	Réunion de travail avec le Cabinet de l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement, SPF Finances (Bruxelles)
24 août 2006:	Réunion de travail avec le Cabinet de l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement, SPF Finances (Bruxelles)



5 septembre 2006:	Visite d'une délégation chinoise "Legal Affairs Office of Guangxi Zhuang Autonomous Region" (Bruxelles)
7 septembre 2006:	Réunion de travail avec l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) (Bruxelles)
8 septembre 2006:	Réunion de travail avec la Cellule politique des Etrangers du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur (Bruxelles)
12 septembre 2006:	Réunion de travail avec la Cellule de traitement des informations financières (Bruxelles)
14 septembre 2006:	Interview pour le journal Le Soir – supplément Références (Bruxelles)
14 septembre 2006:	Réunion de travail à l'asbl GREPA, préparation d'une journée d'étude (Bruxelles)
15 septembre 2006:	Présentation du Rapport annuel 2005 au Collège des Institutions publiques de Sécurité sociale (Bruxelles)
15 septembre 2006:	Réunion de travail « Periodiek Overleg Lokale Ombudsmannen (POLO) », permanences communes (Bruxelles)
18 septembre 2006	Participation à la formation "Leesbaarheid", Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (Bruxelles)
19 septembre 2006	Participation à la formation "Lisibilité", Institut de Formation de l'Administration fédérale (Bruxelles)
21 septembre 2006:	Réunion de travail avec le responsable de la Cellule Communication Offline, SPF Chancellerie du Premier Ministre (Bruxelles)
21 septembre 2006:	Participation à l'activité Alumni "Netwerken", Faculté Sciences Sociales, KULeuven
22 septembre 2006:	Participation à la formation "Lisibilité", Institut de Formation de l'Administration fédérale (Bruxelles)
22 septembre 2006	Réunion préparatoire de la journée d'étude Services de médiation et Etrangers, Centre de Recherche Interdisciplinaire sur l'Ombudsman (Bruxelles)
27 septembre 2006:	Réception officielle de la Fête de la Communauté française de Belgique, Wallonie-Bruxelles (Namur)
29 septembre 2006:	Participation à la Journée d'Etude "La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration", Facultés Universitaires Saint-Louis (Bruxelles)
29-30 septembre 2006:	Participation à la Conférence "Ombudswork for Children" (Athènes)
5 octobre 2006:	Réunion de travail avec la Direction Circulation routière, Direction générale Mobilité et Sécurité, SPF Mobilité et Transports (Bruxelles)
12 octobre 2006:	Présentation du logiciel GREF, Médiateur de la Région wallonne (Namur)
16 octobre 2006:	Réunion de travail avec le Vlaamse Ombudsdienst, permanences communes (Bruxelles)
18 octobre 2006:	Plate-forme de concertation Documentation patrimoniale, SPF Finances et le Médiateur fédéral (Bruxelles)
23 octobre 2006:	Séance académique pour le 30 ^e anniversaire de la Revue "Administration Publique" (Bruxelles)
24 octobre 2006:	Présentation des comptes 2005 et du budget 2007 en commission de la Comptabilité de la Chambre des représentants (Bruxelles)
25 octobre 2006:	Réunion de travail avec le Président du Comité de Direction et la Direction générale de l'Office des Etrangers, SPF Intérieur (Bruxelles)
26 octobre 2006:	Réunion de travail avec la Cellule Modernisation de l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité (Bruxelles)
27 octobre 2006:	Réunion de travail avec Selor (Bruxelles)
6 novembre 2006:	Réunion de travail avec Selor (Bruxelles)
10 novembre 2006:	Réunion de travail avec le Vlaamse Ombudsdienst, permanences communes (Bruxelles)
10 novembre 2006:	Réunion de travail avec la Cellule stratégique de la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice (Bruxelles)
14 novembre 2006:	Réunion de travail avec la Direction régionale des Impôts directs, SPF Finances (Bruges)
15 novembre 2006:	Participation à la cérémonie à l'occasion de la Fête du Roi (Bruxelles)
16 novembre 2006:	Exposé sur les compétences du Médiateur fédéral à la Journée de formation pour les services de médiation de dettes, Grepa asbl (Bruxelles)
17 novembre 2006:	Réunion de travail des membres du comité organisateur de la journée d'étude « Gestion des plaintes et médiation/Démarche qualité des services publics » (Bruxelles)
20 novembre 2006:	Célébration de la Journée Internationale des Droits de l'Enfant, du 60 ^e anniversaire de l'UNICEF et du 15 ^e anniversaire de l'Institution du Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant (Bruxelles)

5. Contacts externes

22 novembre 2006:	Présentation du rapport 2005-2006 du Kinderrechtencommissariaat (Bruxelles)
23 novembre 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Personnes handicapées, SPF Sécurité Sociale (Bruxelles)
26 novembre 2006:	Dîner de travail avec le Médiateur catalan (Bruxelles)
28 novembre 2006:	Participation à la cérémonie officielle de clôture du Conseil d'administration de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) (Namur)
29 novembre 2006:	Participation à la séance de travail "Les Femmes dans les hautes fonctions politiques" au Parlement wallon (Namur)
1 ^{er} décembre 2006:	Séance solennelle à l'occasion du 20 ^e anniversaire de la promulgation de la loi du 14 août 1986 (Bruxelles)
6 décembre 2006	Plate-forme de concertation Documentation Patrimoniale, SPF Finances et le Médiateur fédéral (Bruxelles)
7 décembre 2006:	Célébration des 175 ans de la Cour des comptes (Bruxelles)
8 décembre 2006:	Participation au Colloque à l'occasion du 20 ^e anniversaire du Service Juridique Foyer (Bruxelles)
8 décembre 2006	Exposé sur les compétences du Médiateur fédéral, Periodiek Overleg Lokale Ombudsmannen (POLO) (Gand)
12 décembre 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Exécution des Peines et Mesures, SPF Justice (Bruxelles)
13 décembre 2006:	Réunion de travail avec la Direction générale Indépendants, SPF Sécurité Sociale (Bruxelles)
14 décembre 2006:	Réunion de travail avec la Cellule Sécurité sociale du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (Bruxelles)
18 décembre 2006:	Visite d'une délégation chinoise "Beijing Management College of Politics and Law" (Bruxelles)
18 décembre 2006:	Visite du Médiateur indonésien (Bruxelles)
19 décembre 2006	Réunion de travail avec Selor



Annexe 6 - Questions parlementaires – Projets et propositions de loi

Nous ne mentionnons au point A que les questions parlementaires (écrites et orales) posées ou publiées en 2006 et se référant explicitement au Médiateur fédéral ou à ses rapports annuels, de très nombreuses autres questions ayant été posées durant l'exercice écoulé sur les matières abordées dans les rapports annuels précédents mais sans que l'on puisse en déduire un lien avec eux. Quant au point B, seuls les projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale du Médiateur fédéral ou la loi instaurant des médiateurs fédéraux y sont repris. Les questions et textes cités sont ceux qui ont pu être trouvés dans les publications parlementaires de la Chambre des représentants et du Sénat. Par souci d'exhaustivité, nous répétons notre appel aux parlementaires de communiquer systématiquement au Médiateur fédéral leurs questions et propositions en liaison avec ses rapports annuels.

A. Questions parlementaires évoquant le Médiateur fédéral et/ou ses rapports annuels

Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 201 du 21 avril 2006 (Dierickx) « *Collège des médiateurs fédéraux - Dépôt des plaintes contre des CPAS* », Bull. B135 du 18 septembre 2006, p. 26589.

Vice-première ministre et ministre du Budget et de la Protection de la consommation

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 187 du 10 mars 2006 (Deseyn) « *Traitement des plaintes au service de médiation des Télécommunications* », Bull. B120 du 27 mars 2006, p. 22020.

Vice-première ministre et ministre de la Justice

Q.R., Sénat, session ordinaire 2005-2006, question n° 3-4987 du 2 mai 2006 (Van dermeersch) « *Etablissements pénitentiaires - Grossesses des agents féminins* », Bull. 3-68, Question à laquelle il n'a pas été répondu dans le délai réglementaire.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 1081 du 8 mai 2006 (Govaerts) « *Faillites - Paiement des arriérés pour le pécule de vacances et l'indemnité de préavis - Plaintes adressées au médiateur fédéral* », Bull. B131 du 31 juillet 2006, p. 25899.

Vice-premier ministre et ministre des Finances

Compte rendu intégral, Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 11438 du 2 mai 2006 (Devlies) « *Le remboursement de la taxe boursière et le recours, en la matière, au Collège des médiateurs fédéraux* », 51 Com. 936, p. 11.

6. Travaux parlementaires

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 988 du 21 novembre 2005 (Pieters) « *Coperfin - Simplification administrative - Changement de mentalité - Suppression des statistiques comparatives - Sensibilisation du personnel* », Bull. B114 du 27 mars 2006, p. 21912.

Ministre de l'Emploi

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 571 du 8 mai 2006 (Govaerts) « *Faillites - Paiement des arriérés pour le pécule de vacances et l'indemnité de préavis - Plaintes adressées au médiateur fédéral* », Bull. B132 du 21 août 2006, p. 26104.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 571 du 8 mai 2006 (Govaerts) « *Faillites - Paiement des arriérés pour le pécule de vacances et l'indemnité de préavis - Plaintes adressées au médiateur fédéral* », Bull. B134 du 11 septembre 2006, p. 26478.

Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 473 du 8 mai 2006 (Govaerts) « *Faillites - Paiement des arriérés pour le pécule de vacances et l'indemnité de préavis - Plaintes adressées au médiateur fédéral* », Bull. B128 du 10 juillet 2006, p. 25202.

Ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture

Q.R., Sénat, session ordinaire 2005-2006, question n° 3-5300 du 24 mai 2006 (Steverlynck) « *Travailleurs indépendants indigents - Commission des dispenses de cotisations - Motivation des décisions* », Doc. Parl. Bulletin 3-70 du 4 juillet 2006.

Q.R., Sénat, session ordinaire 2005-2006, question n° 3-5412 du 9 juin 2006 (Steverlynck) « *Commission des dispenses de cotisations - Motivation des décisions - Mention des possibilités de recours - Programme informatique* », Doc. Parl. Bulletin 3-71 du 10 juillet 2006.

Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 430 du 10 mars 2006 (Deseyn) « *Traitement des plaintes au service de médiation des Télécommunications* », Bull. B114 et B117 du 27 mars 2006, p. 22020.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 2005-2006, question n° 486 du 8 mai 2006 (Govaerts) « *Faillites - Paiement des arriérés pour le pécule de vacances et l'indemnité de préavis - Plaintes adressées au médiateur fédéral* », Bull. B134 du 11 septembre 2006, p. 26443.



Secrétaire d'Etat aux Familles et aux Personnes handicapées

Demande d'explications, Annales, Sénat, session ordinaire 2005-2006, question n° 3-1568 du 27 avril 2006 (Nyssens) « La problématique, pour les personnes autres que le conjoint de la personne handicapée, de l'allocation du mois au cours duquel le bénéficiaire est décédé », Bull. 3-160 du 27 avril 2006.

B. Avant-projets, projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale, la loi instaurant des médiateurs fédéraux, ou dans lequel le Médiateur fédéral est mentionné

Proposition de loi instaurant une procédure du règlement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et modifiant l'article 259bis du Code judiciaire, en vue d'instituer le Conseil supérieur de la Justice, instance de recours et médiateur de justice, Doc. Parl. 3-286/2, Sénat, session ordinaire 2005-2006 du 22 février 2006, pendante.

Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Amendements (Durant), Doc. Parl. 3-1786/2, Sénat, session ordinaire 2005-2006 du 12 juillet 2006, pendante.

Projet de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, Avis du Conseil d'Etat 40.390/2, Doc. Parl. 3-648/2, Sénat, session ordinaire 2005-2006 du 28 juillet 2006, pendante.

Proposition du 8 décembre 2006 demandant au Collège des médiateurs fédéraux d'examiner, en application de l'article 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, le fonctionnement des six centres fermés gérés par l'Office des étrangers (Nagy, Nollet, Genot et Gerkens), Doc. Parl. 51K2797, Chambre des représentants, session ordinaire 2006-2007, pendante.

Proposition du 21 décembre 2006 demandant au Collège des médiateurs fédéraux de mener un audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des étrangers (Giet, Boukouma, Lalieux et Maene), Doc. Parl. 51K2828, Chambre des représentants, session ordinaire 2006-2007, pendante.

Annexe 7 - Liste des ombudspromoteurs

En vue de susciter une action législative plus dynamique à partir des rapports de la commission des Pétitions sur les recommandations du Médiateur fédéral, un ombudspromoteur est nommé au sein de chaque commission en vertu de l'article 38 du Règlement de la Chambre des représentants :

- Commission de la Justice : Monsieur Jean-Pierre MALMENDIER ;
- Commission des Finances et du Budget : Monsieur Luc GUSTIN ;
- Commission de la Défense nationale : Madame Hilde VAUTMANS ;
- Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture : Monsieur Georges LENSSEN ;
- Commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques : Monsieur Philippe DE COENE ;
- Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société : Madame Magda DE MEYER ;
- Commission des Affaires intérieures, des Affaires générales et de la Fonction publique : Monsieur Dirk CLAES ;
- Commission des Affaires sociales : Madame Greet VAN GOOL ;
- Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions : Madame Alisson DE CLERCQ ;
- Commission des Relations extérieures : Madame Nathalie MUYLLE ;
- Commission chargée des Problèmes de droit commercial et économique : Madame Anne-Marie BAEKE.

Annexe 8 - Index des administrations citées

- SPF Chancellerie du Premier ministre** : pp. 34, 128, 164, 183
- SPF Personnel et Organisation** : pp. 34, 35, 47, 94, 128, 137, 138, 167, 182
Selor : pp. 12, 20, 90, 108, 128, 182, 183, 184
- SPF Technologie de l'Information et de la Communication (Fedict)** : pp. 34, 129
- SPF Justice** : pp. 23, 90, 129, 165, 166, 184
Direction générale Exécution des Peines et Mesures (DGPEM) : pp. 71, 129, 184
- SPF Intérieur** : pp. 16, 17, 38, 39, 49, 51, 52, 55, 56, 57, 66, 83, 100, 101, 102, 103, 104, 107, 115, 131, 153, 181, 182, 183
Office des étrangers : pp. 16, 17, 38, 39, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 78, 79, 80, 81, 82, 92, 93, 95, 96, 97, 106, 107, 115, 116, 131, 132, 153, 165, 166, 187
Institutions et Population : pp. 17, 55, 66, 131, 153, 182
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement** : pp. 34, 35, 116, 133, 165, 166, 181
- Ministère de la Défense** : pp. 134
- SPF Finances** : pp. 16, 47, 48, 61, 75, 76, 84, 86, 87, 89, 98, 104, 105, 109, 111, 117, 118, 120, 123, 135, 154, 164, 165, 181, 182, 183, 184
Administration du Recouvrement (AREC) : pp. 105, 111, 112, 113, 135
Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER) : pp. 84, 113, 135
Administration de la Trésorerie : pp. 111, 112, 113, 135
Caisse des Dépôts et Consignations : pp. 88, 113
Documentation patrimoniale (DOCPAT) : pp. 47, 48, 98, 182, 183, 184
Personnel & Organisation : pp. 34, 35, 47, 94, 128, 137, 138, 167, 182
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale** : pp. 34, 136
- SPF Sécurité sociale** : pp. 16, 55, 61, 62, 65, 67, 68, 73, 74, 115, 118, 137, 148, 149, 154, 167, 181, 182, 184
Direction générale Personnes handicapées (DGPH) : pp. 65, 67, 68, 118, 137, 154, 182, 184
- SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement** : pp. 34, 35, 54, 75, 93, 138
Administration de l'Expertise médicale (MEDEX) : pp. 54, 74, 75, 93, 138
Agence fédérale de la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA) : pp. 99, 100, 138
- SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie** : pp. 34, 35, 115, 122, 139
- SPF Mobilité et Transports** : pp. 34, 35, 57, 59, 67, 91, 94, 117, 120, 140, 148, 167, 181, 182
Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV) : pp. 67, 91, 94, 117, 140
- Parastataux sociaux** : pp. 34, 35, 127, 142
Fonds des Accidents du Travail (FAT) : pp. 84, 85, 142

8. Index des administrations

Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) : pp. 114, 115

Office national des Vacances annuelles (ONVA) : pp. 114, 115, 142

Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFTS) : pp. 63, 142

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) : pp. 60, 70, 142, 183

Office national de sécurité sociale (ONSS) : pp. 69, 70, 114, 115, 142

Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF ou d'un SPP : pp. 34, 35, 143

Organismes privés chargés d'un service public : pp. 34, 127, 144



Table des matières

Avant-propos	3
I. Introduction	7
Ecouter – Rapprocher - Améliorer	9
1. Le fonctionnement du service	9
2. Nouvelle méthodologie d'évaluation des plaintes	17
3. La gestion de l'institution	20
4. Difficultés rencontrées dans l'exercice de notre fonction	22
II. Chiffres généraux	25
1. Introduction	27
2. Statistiques générales	27
III. Analyse des plaintes traitées	43
Introduction	45
1. Délai raisonnable	46
2. Appliquer la réglementation : une évidence ?	59
3. Que fait l'administration en l'absence de réglementation ?	73
4. Que dit la jurisprudence ?	81
5. L'administration fournit-elle suffisamment d'information ? Motive-t-elle suffisamment ses décisions ?	86
6. Accessibilité téléphonique	94
7. Maladies de jeunesse d'une nouvelle procédure	98
8. Accusé de réception et preuve de la réception	106
9. Lorsque différents services publics sont amenés à collaborer	111
10. Plaintes irrecevables et demandes d'information	119
IV. Chiffres par administration	125
1. Introduction	127
2. Statistiques par administration	128
V. Recommandations	145
1. Introduction	147
2. Recommandations générales	147
3. Recommandations officielles 2006	153

Annexes	155
Annexe 1 - Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux	157
Annexe 2 - Charte pour une administration à l'écoute des usagers	162
Annexe 3 - Aperçu des recommandations générales	164
Annexe 4 - Recommandations officielles formulées en 2006	169
Annexe 5 - Contacts externes du Médiateur fédéral	181
Annexe 6 - Questions parlementaires – Projets et propositions de loi	185
Annexe 7 - Liste des ombudspromoteurs	188
Annexe 8 - Index des administrations citées	189

Dans un souci de respect de l'environnement, le Médiateur fédéral a fait choix d'un papier sans chlore.

