

# **RAPPORT ANNUEL**

---

**1 9 9 9**

Editeurs resp. : Collège des médiateurs fédéraux  
P.-Y. MONETTE & H. WUYTS  
Rue Ducale 43, 1000 Bruxelles

1999 La reproduction de tout ou partie du présent  
rapport est autorisée à condition d'en citer la source.

Réalisation : Vanden Broele Grafische Groep

## UN MOT D'INTRODUCTION

Ce rapport annuel 1999 couvre la période s'étendant du 1er octobre 1998 au 31 juillet 1999, du moins en ce qui concerne les données reprises dans les tableaux statistiques. En raison des modifications intervenues au sein du personnel, abordées plus en détail dans la première partie (cf. I.8., *infra*), il est en effet apparu rapidement impossible de couvrir une période de douze mois s'étendant jusqu'au 30 septembre 1999. Par contre, l'évolution des dossiers en cours a, elle, été suivie jusqu'au 30 septembre 1999. Il apparaît de plus en plus clairement que les vacances d'été, qui s'étendent sur les mois de juillet et août voire septembre, ne sont pas idéales pour rédiger et finaliser le rapport annuel.

En effet, les rapports annuels ne couvrent jamais une année civile pleine. Pour ces raisons, le Collège des médiateurs fédéraux propose à la Chambre des représentants de modifier la loi du 22 mars 1995 instaurant les médiateurs fédéraux pour permettre au rapport annuel du Collège de correspondre à une année civile. Il suffit pour ce faire de remplacer les mots « *dans le courant du mois d'octobre* », repris à l'article 15 de la loi précitée, par une formulation prévoyant le dépôt du rapport annuel au printemps.

Ce rapport annuel reprend la division classique - en trois parties - de nos rapports annuels précédents.

Nous traitons ainsi dans la première partie, « *Considérations générales* », de quelques aspects particuliers touchant aux missions et au fonctionnement du Collège des médiateurs fédéraux. (Partie I.)

La deuxième partie, « *Analyse des dossiers* », porte quant à elle sur les plaintes les plus significatives concernant les administrations pour lesquelles le Collège des médiateurs fédéraux est compétent, administration par administration. (Partie II.)

La troisième partie, « *Recommandations* », contient enfin tant les recommandations officielles - adressées à l'administration et au gouvernement - formulées à l'occasion du traitement de dossiers concrets, que les recommandations générales (Partie III.).

Pour être plus complètes que les années précédentes, les recommandations générales - adressées au Parlement - concernent non seulement celles qui peuvent conduire à une initiative législative du Parlement mais également celles qui sont susceptibles, à travers le contrôle parlementaire, de stimuler le Pouvoir exécutif à prendre une initiative réglementaire ou d'amener le Parlement à interroger le ministre de tutelle à propos d'un problème relevé dans son administration. Ce faisant, le Collège des médiateurs fédéraux remplit plus pleinement sa mission de collatéral de la Chambre des représentants, complétant ainsi davantage l'information dont celle-ci a besoin pour exercer au mieux tant ses fonctions de législateur que de contrôleur du Pouvoir exécutif.

En annexe, le lecteur trouvera cette fois encore une liste des questions parlementaires suscitées par le rapport annuel précédent. Cette liste n'est nullement exhaustive. Nous ne pouvons en effet mentionner que les questions qui nous ont été communiquées par les services du Parlement ou par les parlementaires eux-mêmes. Certaines d'entre elles nous sont transmises, d'autres pas, de sorte que cette liste est loin d'être complète. Par souci de cohérence avec le rapport annuel précédent, nous avons malgré tout tenu à l'établir sur base des données - incomplètes - dont nous disposions.

La lecture de la première partie du présent rapport apprendra au lecteur que les rapports annuels 1997 et 1998 ont été examinés par la commission des pétitions de la Chambre et que le compte rendu de cette discussion a été approuvé par l'assemblée plénière. C'est là une étape importante. L'étape suivante sera la discussion de certains chapitres des rapports annuels du Collège par les commissions permanentes compétentes de la Chambre auxquelles ces chapitres ont été transmis, permettant ainsi d'assurer un suivi réel des problématiques soulevées par l'ombudsman dans ses rapports.

Aujourd'hui, le Collège des médiateurs fédéraux dispose d'une équipe statutaire, presque complète - et fortement renouvelée - de collaborateurs, ce qui lui permettra d'acquérir un rythme de croisière à partir du 1er janvier 2000. Nous souhaitons à cet égard remercier sincèrement les membres du personnel qui doivent - par la force des choses - nous quitter aujourd'hui. Ils nous ont assistés avec dévouement pendant des mois voire, pour certains, deux années durant, dans des circonstances précaires. Nous tenons également à remercier les collaborateurs qui ont déjà quitté la Médiature l'an dernier pour saisir une occasion de poursuivre leur carrière ailleurs.

Chacun d'entre eux a personnellement contribué à poser les jalons du Collège des médiateurs fédéraux dans la structure de notre Etat fédéral.

### Le Collège des médiateurs fédéraux



P.-Y. Monette

dr. H. Wuyts



*Photo : Inge Verhelst*



# I. Considérations générales





## I. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. Développements récents et perspectives futures

Le présent chapitre donne un aperçu des moyens que le Collège des médiateurs fédéraux a utilisés au cours de l'exercice précédent - et de ceux qu'il utilisera au cours de l'exercice 2000 - afin de renforcer la collaboration avec l'administration et d'être mieux connu tant du grand public que des autorités administratives concernées par ses missions de médiation et de contrôle externe.

A l'occasion de la publication de nos rapports annuels, nous avons non seulement des contacts réguliers avec le Collège des secrétaires généraux et le Collège des administrateurs généraux des parastataux sociaux, mais également avec les fonctionnaires généraux, les comités de direction ou organes de même nature de différents ministères et parastataux, de même qu'avec les organes comme INTERDEP ou les centres et les directeurs de formation de l'administration fédérale. Au cours du prochain exercice, nous comptons intensifier ces contacts de manière systématique. Notre objectif est l'échange de points de vue au sein de pareils organes afin d'informer et d'être informés quant au fonctionnement et aux points d'achoppement des différents ministères et parastataux d'une part et quant au traitement des plaintes dont le Collège est saisi d'autre part. Il s'est avéré que ce mode de communication contribue largement à améliorer la compréhension des tâches mutuelles, à dépasser les premières inquiétudes et réticences légitimes et à renforcer la collaboration entre les administrations et la Médiature.

Dans cette même optique, à la demande initiale de plusieurs administrateurs généraux, reprise ensuite par leur Collège et aussitôt étendue à l'ensemble des départements ministériels, le Collège envoie tous les trois mois un aperçu de chaque dossier clôturé au cours du trimestre écoulé, accompagné d'une évaluation, qu'il adresse aux secrétaires généraux et aux administrateurs généraux. De cette manière, chaque fonctionnaire dirigeant est régulièrement tenu informé des problèmes relevés par le Collège au sein de son administration comme d'ailleurs des plaintes pour lesquelles celui-ci a été saisi à tort. Le fonctionnaire dirigeant peut ainsi agir très rapidement et, le cas échéant, pallier d'éventuels manquements. De même, il/elle peut constater que l'ombudsman oppose par contre une évaluation de «bonne administration» à de très nombreuses plaintes déclarées non fondées. Cette communication trimestrielle contribue grandement à l'élaboration d'une gestion plus efficace.

Par ailleurs, ces aperçus forment progressivement la jurisprudence du Collège des médiateurs fédéraux. C'est dans l'examen des actes et du fonctionnement de l'administration à l'aune de la légalité, des principes de bonne administration et, dans des cas exceptionnels, de l'équité que cette jurisprudence se constitue petit à petit. A partir du mois de novembre, celle-ci sera d'ailleurs disponible sur notre site Internet ([www.ombudsman.be](http://www.ombudsman.be)) et sera systématiquement adressée aux hauts organes juridictionnels, aux membres de la commission des pétitions ainsi qu'aux présidents des commissions permanentes du Parlement. Ceci leur permettra de suivre de près les activités du Collège et, pour les uns, d'y puiser éventuellement matière à réflexion pour leur propre jurisprudence ou, pour les autres, de réagir dès que des problèmes de type structurel ou législatif sont signalés par l'ombudsman.

Ces deux initiatives développées cette année ont renforcé les liens de confiance entre le médiateur parlementaire et l'administration fédérale. Elles ont clairement montré que la mission de contrôle externe que le premier exerce sur la seconde est une mission constructive qui l'amène à soutenir dans certains cas les souhaits légitimes de celle-ci et à répercuter auprès des autorités parlementaires et gouvernementales les difficultés auxquelles elle est confrontée. Nous remarquons d'ailleurs, au travers de ces contacts mais aussi de la correspondance échangée avec les administrations, qu'un nombre croissant d'entre elles portent un intérêt particulier à la place de l'ombudsman dans l'Etat de droit et à son rôle dans le renouveau administratif et dans le rétablissement de la confiance entre les administrés et l'administration. Cette réflexion conduit très naturellement à l'amélioration de la compréhension mutuelle et à l'élaboration de relations fructueuses, et ce tant dans les contacts plus institutionnels du Collège tels que décrits précédemment que dans ses contacts sur le terrain, lesquels sont d'ailleurs parfois initiés à la demande même de l'administration. Lorsque nous émettons le souhait de rendre une visite de travail, la réponse de l'administration est toujours positive et l'accueil en général chaleureux. Tous les problèmes n'en sont pas bien sûr pour autant résolus, mais une meilleure compréhension du travail et des objectifs de chacun est incontestablement un pas important vers la solution. La seconde partie du présent rapport annuel abordera d'ailleurs pareils contacts noués à l'occasion du traitement de certains dossiers, des contacts qui iront eux aussi en s'amplifiant.

Un autre développement est à souligner, qui dépasse le fonctionnement du Collège des médiateurs fédéraux et concerne tous les organes relevant du Pouvoir législatif. Par l'approbation de la loi

du 25 mai 1999 relative tant à la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci sera à l'avenir compétent pour connaître des contestations concernant les décisions administratives de la Chambre des représentants, du Sénat, de la Cour des Comptes et du Collège des médiateurs fédéraux. De ce fait, le personnel de ces institutions et toute personne concernée par ses décisions jouiront dorénavant d'une protection juridique jusqu'alors inexistante, comme l'avait relevé la Cour d'arbitrage. Comme pour les autres organes du Pouvoir législatif, cette évolution, positive, n'empiète évidemment pas sur les décisions que le Collège prend dans le cadre de ses missions légales, pas plus qu'elle n'influence le traitement des plaintes dont il est saisi, son indépendance demeurant absolue. Elle concerne uniquement les actes administratifs qu'il est amené à prendre dans la gestion de l'institution.

Adopté en juillet 1998 par la commission des pétitions de la Chambre sur proposition des ombudsmans, le *règlement d'ordre intérieur* du Collège des médiateurs fédéraux n'a été approuvé en assemblée plénière de la Chambre qu'en décembre 1998. Il offre un vaste éclairage sur le fonctionnement du Collège et sur les droits et obligations mutuels du plaignant et de l'ombudsman. Il contient par ailleurs en son article 12 une description détaillée des différentes phases de traitement des réclamations. A titre informatif, ce *règlement d'ordre intérieur* accompagné du *protocole d'accord pour le traitement des plaintes* signé en 1997 entre le Collège des médiateurs fédéraux et les administrations et parastataux fédéraux est publié au *Moniteur belge* du 27 janvier 1999.

Au cours de l'exercice précédent, et plus précisément de décembre 1998 à mars 1999, la commission des pétitions a discuté des rapports annuels 1997 et 1998 du Collège et établi un compte rendu qu'elle a soumis à l'assemblée plénière de la Chambre des représentants. Celle-ci a approuvé le rapport de la commission et a fait siennes ses décisions et ses propositions. Le Collège a toujours souligné l'importance qu'il y avait à transmettre certaines parties de son rapport annuel aux commissions permanentes de la Chambre, plus spécialisées dans les matières traitées par certains de ses chapitres. C'est ce qu'a fait la commission des pétitions, conformément d'ailleurs au règlement de la Chambre. Au cours de la prochaine session parlementaire, la commission des pétitions a décidé de se consacrer, quant à elle, notamment à l'analyse d'une série de recommandations formulées par le Collège dans ses rapports et de veiller par ailleurs à ce que les commissions permanentes plus spécialisées discutent des observations et des recommandations du Collège qu'elle leur a envoyées pour examen. Il va de soi que nous

nous tenons également à la disposition de ces commissions permanentes pour leur donner tout éclaircissement nécessaire dans ce travail.

La collaboration du Collège avec l'administration contribue, on l'a vu, à mieux le faire connaître des fonctionnaires fédéraux. Un effort spécial pour faire connaître l'ombudsman du grand public s'avère aujourd'hui également indispensable. L'exercice précédent a à cet égard été notamment consacré à la préparation d'une telle campagne d'information. Celle-ci aura pour souci d'informer le citoyen des missions, des moyens d'action et des compétences du Collège. Un *guide du citoyen* a été élaboré dans ce sens dont la presse se fera l'écho et qui sera disponible gratuitement. Pour éviter que les fonctionnaires ne soient confrontés de façon inattendue à cette campagne d'information, à laquelle ils sont eux aussi intéressés au premier chef, le texte de ce guide sera mis à leur disposition par l'intermédiaire du directeur de formation, du fonctionnaire d'information ou du journal interne de chaque administration et parastatal fédéral, ceci trois semaines environ avant le début de la campagne proprement dite. Au moment du lancement de la campagne (mi-novembre 99), les fonctionnaires en seront dès lors, nous l'espérons, d'autant plus motivés à s'impliquer pleinement dans le processus médiationnel et la collaboration avec le Collège, dans le cadre des nouvelles plaintes dont celui-ci sera saisi.

Le début de cette campagne sera également l'occasion d'inaugurer notre site Internet ([www.ombudsman.be](http://www.ombudsman.be)). Celui-ci contiendra le texte du *guide du citoyen*, la jurisprudence du Collège, son *règlement d'ordre intérieur*, tout ou partie du présent rapport ainsi que d'autres informations significatives sur la médiation parlementaire et les activités de l'ombudsman.

Par ces initiatives et par son action, le Collège entend renforcer sa proximité avec le citoyen et l'administration et, partant, mieux faire valoir sa fonction de pont entre ces deux acteurs lorsqu'un conflit les oppose.

En juin 1999, le service de médiation des pensions a été installé. Le Collège s'est incliné devant cette situation. Il espère vivement que la commission des pétitions, conformément à la décision prise lors de la discussion des rapports annuels 1997 et 1998, consacrera rapidement un débat à la situation ainsi créée. De tous les Belges, seuls les (futurs) pensionnés sont ainsi exclus de la possibilité d'avoir recours au contrôle indépendant et externe du médiateur parlementaire en cas d'erreur dans le traitement administratif de leur dossier. Ce précédent amène le Collège des médiateurs fédé-

raux à attirer l'attention de la Chambre sur les règles qui régissent la médiation parlementaire (cf. I.3.1., *infra*) et sur les risques que lui ferait encourir l'observatoire qui sera mis en place dans le cadre de la nouvelle politique d'asile, si celui-ci devait se voir chargé d'une mission de médiation. Celle-ci déposséderait en effet *de facto* le médiateur parlementaire de ses compétences dans cet autre domaine non moins important et priverait ainsi la Chambre de toute l'information que lui relaye à cet égard le Collège – organe du Pouvoir législatif – grâce à ses rapports, ses évaluations trimestrielles, ses recommandations et les différents contacts qu'il entretient avec elle.

## 2. Une définition de la médiation <sup>1</sup>

Le Collège des médiateurs fédéraux est un organe encore nouveau dans le paysage institutionnel belge. Ce n'est qu'en 1995 en effet que notre pays s'est doté d'un médiateur parlementaire – ou ombudsman – au niveau fédéral. Si le médiateur fédéral commence petit à petit à avoir une visibilité en tant qu'institution, ses activités restent par contre encore très peu connues de la plupart. A commencer par sa première fonction, la médiation elle-même. Il nous a dès lors semblé utile de préciser le concept de médiation<sup>2</sup>.

La médiation pourrait se définir comme *un mode alternatif de résolution de conflits entre deux ou plusieurs personnes et plus précisément un mode consensuel et assisté qui s'organise sans publicité ni formalisme spécifiques autour d'un tiers professionnel, neutre, impartial et indépendant, ne disposant d'aucun pouvoir de sanction mais doté éventuellement d'un pouvoir de recommandation voire même parfois d'un pouvoir d'investigation, et dont le rôle est de s'entremettre entre les parties au conflit pour faciliter, structurer et coordonner la recherche volontaire et responsable d'une solution durable et librement consentie par elles parce que respectueuse de chacune d'elles.*

Pour qu'il y ait médiation, il faut donc nécessairement qu'il y ait *conflit* à résoudre - à tout le moins conflit naissant ou différend - et

<sup>1</sup> Cette section est inspirée de l'étude « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », par P.-Y. Monette, in *Administration publique*, n° 99/1, Bruylant, Bruxelles.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat a déjà soulevé le danger "d'utiliser à contresens les termes de médiation et de médiateur" comme mode et acteur de règlement de conflits et il a appelé à définir précisément ces termes" en droit public, voire en droit judiciaire, à l'imitation d'exemples étrangers ", C.E., avis du 4.1.1993, in *Doc. Parl.*, Sénat, n° 652/1-92/93, p. 15.

que celui-ci oppose deux ou plusieurs *personnes*. La médiation est une forme *alternative* de résolution de conflits en ce sens qu'elle constitue une forme de recours *non-conflictuel, dénué de formalisme*, plus rapide, moins onéreux et dans certains cas moins douloureux que les recours juridictionnels classiques même si, c'est l'évidence, la médiation n'a nullement vocation à remplacer la justice qui reste, dans pas mal de cas, le seul mode de résolution de conflits adéquat.

Si elle est couronnée de succès, la médiation débouche sur une solution *durable* parce que *librement consentie par chacune des parties* dès lors qu'elle *respecte chacune d'elles* en prenant en compte leurs doléances voire leurs intérêts. La *volonté* des parties au conflit de rechercher pareille solution consensuelle est bien évidemment indispensable, nul ne pouvant forcer quelqu'un à accepter un processus de médiation<sup>3</sup>, à l'inverse d'une procédure judiciaire, la différence sémantique entre les mots "processus" et "procédure" ayant d'ailleurs toute son importance. La médiation amène d'ailleurs à une indéniable *responsabilisation* des parties en conflit, lesquelles sont actrices de la résolution de leur différend, conscientes des exigences que celle-ci requiert d'elles et directement impliquées par les conséquences de l'attitude qui est la leur durant la médiation.

La médiation implique en outre la présence d'un *acteur tiers*, le médiateur. Son rôle, plus ou moins actif selon les types de médiation, selon les situations et selon l'état des relations et le tempérament des parties en conflit, sera de *s'entremettre* entre elles pour les aider à renouer le fil du dialogue voire, plus avant, de travailler à rapprocher leurs points de vue pour trouver une solution parfaite ou, au moins, un accommodement susceptible de mettre un terme à leur différend. La médiation est donc un processus *assisté* ou triangulaire, à ne pas confondre avec les modes amiables de résolution de conflits organisés de manière binaire et directe en la présence exclusive des parties au conflit et/ou de leurs mandataires. En d'autres termes, la médiation n'est pas la négociation ni la transaction. Ce médiateur doit en outre être un *professionnel*, car si la médiation n'est pas une science elle ne s'improvise pour autant pas. Il doit par ailleurs faire preuve de *neutralité, d'impartialité* et

<sup>3</sup> Si certaines formes de médiation peuvent être suggérées voire parfois même imposées aux parties en conflit par des acteurs extérieurs, ce n'est tout au plus que le recours à la médiation lui-même qui peut être ainsi inspiré ou ordonné, la recherche de la solution dans le cadre de cette médiation -en d'autres termes la mise en oeuvre proprement dite de cette médiation- s'inscrivant, elle, par définition dans une logique exclusivement volontariste.

d'*indépendance*. La neutralité du médiateur ne vise nullement son absence d'engagement actif dans le processus de règlement du conflit puisque, au contraire, il facilite, structure et coordonne de manière relativement voire fort active la recherche de cette solution. Cruciale notamment dans le chef du médiateur institutionnel, cette neutralité vise tout autre chose : l'absence totale d'engagement politique, gage de son objectivité et, partant, de sa crédibilité, indispensable à son efficacité. Pour ce qui est de l'impartialité du médiateur, si elle est toujours absolue au moment de sa saisine, elle ne l'empêche cependant pas à un stade ultérieur du processus médiationnel, du moins dans certains types de médiation, de suggérer voire de recommander à l'une des parties au conflit telle ou telle solution tendant à réparer un manquement que lui imputerait le médiateur. Quant à l'indépendance dont un médiateur doit obligatoirement jouir, les garanties dont il bénéficie à cet égard peuvent fortement varier selon les types de médiation, l'indépendance idéale se conjuguant aux plans organique, structurel, fonctionnel, intellectuel, financier et organisationnel<sup>4</sup>.

Le médiateur qui s'entremet ainsi entre les parties en conflit n'a à leur égard *aucun pouvoir de sanction*, quel qu'il soit. Au contraire, le médiateur doit tenter d'emporter l'adhésion des parties à la solution dégagée par la médiation et ne peut -ni n'a les moyens de - les contraindre à l'accepter. Pour éviter dès lors que la médiation dans certains secteurs ne se résume à un processus stérile, ces médiateurs disposent de *moyens de pression* ou moyens d'influence<sup>5</sup> qui, s'ils sont parfois même fort développés, ne s'apparentent toutefois jamais à un pouvoir de sanction. Et même dans les cas où le médiateur, dans son arsenal de moyens, peut brandir la menace ultime de mettre un terme à la médiation et de ne laisser dès lors bien souvent comme autre solution que celle de porter le conflit devant un organe doté, lui, de pouvoirs de sanction, ce n'est encore dans le chef du médiateur qu'un moyen de pression et non un pouvoir de sanction.

Enfin, la discrétion est une condition fondamentale de l'exercice de la médiation. *L'absence de publicité* qui doit ainsi entourer tout processus médiationnel ne veut nullement dire que celui-ci doive pêcher par défaut de transparence mais bien que la discrétion qui

<sup>4</sup> Voy. P.-Y. MONETTE, *The parliamentary ombudsman in Belgium : strengthening democracy*, in "Actes du colloque consacré aux expériences internationales en matière d'institutions de protection des droits de l'homme et de médiation institutionnelle", Ed. Kluwer Law International, La Haye, à paraître.

<sup>5</sup> D'où le terme de « magistrature d'influence » souvent utilisé pour désigner les médiateurs.

doit y présider est un gage fondamental de sa réussite. Certaines formes de médiation très spécifiques, lesquelles s'articulent tantôt au sein d'une organisation tantôt à l'extérieur de celle-ci et se doublent d'une mission de contrôle (tantôt interne tantôt externe) sur cette organisation, ne sont toutefois pas incompatibles avec la communication par le médiateur, au terme de la médiation, de son évaluation quant à la décision ou à l'acte querellé(e) de l'organe contrôlé (cf. I.4., *infra*). Il s'agit bien ici pour le médiateur/contrôleur de ne faire part que de son évaluation finale et non de communiquer les pièces échangées durant la médiation ni de trahir le secret des termes de la médiation eux-mêmes. Ceux-ci ne sont en effet jamais divulgués par le médiateur. Pour garantir le caractère confidentiel de la médiation, lequel s'impose également de manière absolue aux parties, si l'une d'entre elles devait dévoiler les termes de la médiation – que ce soit durant ou après la phase de médiation proprement dite et que celle-ci ait ou non abouti –, ceux-ci ne pourraient en aucun cas être retenus pour ou utilisés contre une des parties<sup>6</sup>. Par contre, dans l'hypothèse d'un échec de la médiation et d'un recours arbitral ou juridictionnel subséquent, la partie qui y aura intérêt pourra se prévaloir de cette évaluation du médiateur/contrôleur, à charge comme à décharge d'ailleurs. Cette évaluation permettra en outre à l'organe contrôlé comme aux autorités chargées de son contrôle final, en cas de succès comme d'insuccès de la médiation, de se faire le cas échéant une idée précise des manquements constatés et des améliorations à apporter.

### 3. Les différentes applications de la médiation<sup>7</sup>

La médiation, comme mode de résolution de conflits, est aujourd'hui en plein essor. S'il faut s'en réjouir, et même profondément, la multiplication des formes de médiation et des organes les pratiquant ne va cependant pas sans susciter moult confusions. Du fait que la spécificité de chaque forme de médiation n'est pas toujours bien comprise, une confusion est née qui est fort préjudiciable à la médiation dans son ensemble. Il apparaît dès lors aujourd'hui essentiel de clarifier la spécificité de chacune des ap-

<sup>6</sup> A cet égard, voy. le règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux, *Mon. belge*, 27 janvier 1999, art. 12, 4°, p. 2343.

<sup>7</sup> Cette section est inspirée de l'étude « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », par P.-Y. Monette, *op cit.*

plications de la médiation et de rappeler leur rôle particulier et la philosophie parfois différente qui les sous-tend.

Une catégorisation précise et cohérente des différentes applications de la médiation nécessite que l'on parte en même temps du type de conflits auquel chacune de ces médiations s'applique et de la qualité -ou de la spécificité inhérente- des personnes confrontées à ces conflits. Ce double critère, rigoureux et précis, permet une analyse croisée et affinée. Il permet de distinguer quatre grandes catégories de médiation : *la médiation institutionnelle* d'abord, qui prévaut pour des conflits de type administratif opposant les administrés aux organes de l'Etat. *La médiation citoyenne* ensuite, qui s'offre aux citoyens ayant un conflit entre eux et non plus avec l'Etat, que ce soit dans le cadre de leurs relations privées ou professionnelles et que cette forme de médiation soit instaurée par une loi ou par des acteurs privés. *La médiation judiciaire* par ailleurs, susceptible d'offrir une solution aux conflits entre justiciables engagés dans un processus juridictionnel, que ce soit en matière familiale, civile, commerciale, fiscale ou même pénale. *La médiation politique* enfin, qui permet de résoudre des différends de nature politique voire militaire aux connotations idéologiques, religieuses, linguistiques, culturelles, géographiques ou tribales opposant soit des réseaux de citoyens, des groupes socio-professionnels ou des forces politiques au niveau national, soit des peuples, des nations, des Etats ou des groupes d'Etats au niveau international.

Nous n'analyserons ici que la première de ces catégories de médiation -la médiation institutionnelle- et ne donnerons qu'un bref aperçu des trois autres.

### 3.1. *La médiation institutionnelle*

La médiation institutionnelle se situe exclusivement au niveau de conflits opposant des administrés à l'appareil administratif -parfois judiciaire- de l'Etat. Magistrature d'influence et non magistrature de commandement, à l'inverse des organes juridictionnels, le médiateur institutionnel ne peut forcer mais doit convaincre. Il dispose à cet égard de différents outils pour tenter de persuader les deux parties en conflit tantôt d'accepter une solution médiane à leur litige, tantôt de reconnaître que l'une d'elles a raison et dès lors, selon le cas, d'accepter la décision administrative incriminée ou, à l'inverse, de la modifier. Sans compter qu'elle favorise la transparence de l'administration, la médiation institutionnelle est un outil extrêmement précieux qui contribue au rapprochement entre les citoyens et ceux qui les administrent et permet de renfor-

cer l'adhésion des administrés au processus administratif et, par tant, de consolider la démocratie.

La médiation institutionnelle -c'est une de ses spécificités les plus marquantes- se double d'un contrôle exercé par le médiateur sur l'organe administratif dont la décision est querellée ou le fonctionnement critiqué. Il y a deux types très différents de médiation institutionnelle. La médiation parlementaire d'une part, qui voit le Parlement confier à une personne (l'ombudsman) le double rôle de s'entremettre entre les citoyens et l'administration en cas de différend entre eux et de vérifier le bon fonctionnement de celle-ci et l'absence d'abus de pouvoir. La médiation administrative d'autre part qui, comme son nom l'indique, se situe à l'intérieur même des administrations et remplit une mission de médiation et une mission de contrôle interne. Ces deux formes de médiation institutionnelle sont fort différentes l'une de l'autre, tout en étant complémentaires.

#### A. La médiation parlementaire

Cette forme de médiation diffère radicalement de toute autre en ce qu'elle se double d'une mission de contrôle administratif externe<sup>8</sup>. En d'autres termes, outre qu'il a pour mission de s'efforcer à concilier les points de vue des administrés et des administrations en différend, l'ombudsman a également la charge de contrôler que ces dernières aient respecté la loi et n'aient pas violé les principes de bonne administration. Il exerce ainsi les contrôles de légalité et de bonne administration de l'action administrative et, ce faisant, conforte tant l'Etat légal que l'Etat bon administrateur. Dans des cas exceptionnels, l'ombudsman est même habilité à recommander aux administrations, quand bien même auraient-elles parfaitement exécuté la loi et pleinement respecté les principes de bonne administration, de prendre leurs décisions en équité<sup>9</sup>. A cet égard, la logique du principe de la sécurité juridique exige que l'administration invitée à faire usage de l'équité par l'ombudsman dans un cas déterminé ne puisse s'en prévaloir pour un cas similaire ulté-

<sup>8</sup> A propos du rôle de contrôle administratif externe du médiateur parlementaire, voy. F. DELPEREE « Le médiateur parlementaire », in *Le Médiateur*, ouvrage collectif, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 84 et s. ; voy. aussi M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, « Le médiateur et le contrôle politique », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 217 ; voy. également M. VERDUSSEN, « Le médiateur parlementaire », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 7 ; voy. enfin D. ROWAT, "Pourquoi un ombudsman parlementaire ?", in *Médiateurs et ombudsmans*, numéro spécial de la Revue française d'administration publique, 1992, vol. 64, p. 569.

<sup>9</sup> Voy. « Le Collège des médiateurs fédéraux et l'équité », in *Rapport annuel 1998*, C.M.F., pp. 14-21.

rieur. Elle devra dans ce cas faire à nouveau l'objet d'une recommandation en équité par l'ombudsman, voire susciter elle-même cette recommandation auprès de lui. Si le cas se reproduit trop souvent, l'ombudsman estimera que l'usage de l'équité n'est plus l'outil le plus approprié mais que c'est la loi elle-même qui gagnerait à être modifiée et il fera une recommandation en ce sens au législateur.

Sous certains aspects, on peut donc comparer l'ombudsman, contrôleur administratif externe, à la Cour des Comptes, contrôleur financier externe, l'un comme l'autre étant d'ailleurs des organes auxiliaires -ou collatéraux- du Parlement. Comme organe de contrôle externe, le médiateur parlementaire ne peut par définition être juge et partie, raison pour laquelle il ne relève ni du Pouvoir exécutif ni de tout organe administratif contre lequel sont dirigées les plaintes dont il a à connaître. C'est pour cela que, dans les régimes de démocratie parlementaire fondés sur le principe de la séparation des Pouvoirs, l'ombudsman émane toujours du Parlement. On parlera donc du médiateur parlementaire et de la médiation parlementaire<sup>10</sup>.

Cette double mission de médiation et de contrôle externe du médiateur parlementaire explique pourquoi celui-ci est appelé « ombudsman<sup>11</sup> », nom générique donné aux médiateurs parlementaires et aux autres médiateurs nationaux dans les régimes présidentiels. En effet, tandis que le terme « médiateur » ne vise que la fonction de médiation des médiateurs parlementaires et est donc tout à fait réducteur de la double mission qui est la leur, celui d' « ombudsman » fait précisément référence tant à leur mission de médiation entre les administrés et les organes de l'Etat qu'à leur mission de contrôle externe sur l'administration. Cette distinction essentielle entre les termes « médiateur » et « ombudsman » est rarement opérée et cette confusion sémantique amène à des dérives regrettables. Une plus grande précision entre les différentes formes de médiation gagnerait beaucoup à voir strictement respectée cette distinction sémantique qui recouvre en fait des réalités différentes. A cet égard, la Nouvelle-Zélande et le Danemark ont d'ailleurs légalement protégé le terme d' « ombudsman », précisément pour

<sup>10</sup> Dans les systèmes de type présidentiel, l'ombudsman sera par contre nommé par le Chef de l'Etat. On parlera alors le plus souvent de « médiateur de la République » et de « médiation républicaine », le médiateur étant dans ce cas une autorité indépendante qui ne s'inscrit dans aucun des trois Pouvoirs.

<sup>11</sup> Le terme « ombudsman » vient de Suède, pays où est née la fonction de médiateur parlementaire en 1809, et signifie « celui qui parle pour autrui ». Il est passé depuis longtemps dans la langue française.

empêcher qu'il ne soit erronément utilisé, que son usage non-réglémenté ne soit source de confusion et que la spécificité de la véritable médiation parlementaire ne finisse par ne plus être reconnue, grevant dès lors son efficacité. Un appel dans le même sens a également été lancé depuis 1992 aux Pays-Bas par l'ombudsman national et nous pensons qu'il serait opportun, en Belgique aussi, de protéger l'usage du terme « ombudsman » tout en unifiant dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux l'appellation « ombudsman » dans les deux langues nationales<sup>12</sup>.

La compétence de l'ombudsman est globale et non-sectorielle, en ce que celui-ci ne peut se voir restreindre son champ d'intervention à un seul secteur de l'activité administrative voire à un seul organe administratif. Ce faisant, il ne disposerait pas en effet d'une vue d'ensemble sur le fonctionnement de l'administration, perdrait tant en efficacité qu'en indépendance et n'offrirait plus aux citoyens la même possibilité de recours médiationnel à l'égard des actes de chacun des organes de l'Etat. En matière de contrôle administratif comme de contrôle financier d'ailleurs, il est une évidence : le contrôle externe sectoriel ne favorise ni la transparence ni l'efficacité.

Dans les démocraties parlementaires, l'ombudsman assiste le Parlement par le biais de ses rapports, de ses recommandations et de ses auditions dans les deux missions générales que la Constitution confère dans ces régimes au Pouvoir législatif : sa mission de contrôleur du Pouvoir exécutif (gouvernement, administrations, parastataux, corps spéciaux, etc.) d'une part et sa mission de législateur d'autre part. Concrètement, l'ombudsman fait rapport au Parlement sur les dysfonctionnements qu'il a découverts au sein de l'administration comme sur les manquements législatifs qu'il a pu constater dans le cadre du traitement des plaintes dont il est saisi. Il peut également être chargé par le Parlement d'effectuer des audits de certaines administrations dans lesquelles un dysfonctionnement plus structurel est suspecté voire établi. Enfin, il a également pour mission de contrôler le respect des droits de l'homme par les organes administratifs, raison pour laquelle dans certains pays l'ombudsman, nom générique on l'a vu, est appelé de manière plus spécifique « défenseur du peuple », « protecteur du citoyen » ou encore « commissaire aux Droits de l'homme » (cf. I.6., *infra*).

<sup>12</sup> Voy. *Rapport annuel 1997*, CMF, p. 12 ; voy. également CMF RG 97/1.

Si la médiation parlementaire a fortement évolué depuis sa création il y a près de deux siècles en Suède, elle répond aujourd'hui à travers une centaine de pays à six critères précis qui, dans un souci de cohérence et un besoin de clarification bien nécessaires, ont été déterminés en 1996 par l'Institut International des Ombudsmans qui réunit tous les ombudsmans du monde. Ces six critères<sup>13</sup>, qui résument l'analyse de la médiation parlementaire développée ici, visent :

- l'appartenance de l'ombudsman à l'orbite du Pouvoir législatif -du moins dans les démocraties parlementaires- afin de garantir sa position de non juge-et-partie, indispensable à sa mission de contrôle externe;
- son droit d'enquête, sur base de plaintes, à l'encontre de tout acte administratif émanant de tout agent des services publics ;
- son droit d'investigation à l'égard de toute administration ou agence gouvernementale ou semi-gouvernementale;
- son droit à formuler aux organes administratifs des recommandations tirées de ses investigations;
- son droit à faire rapport de ses investigations au Parlement, directement ou à travers le ministre responsable;
- et enfin sa compétence globale et non-sectorielle.

En Belgique, il existe à ce jour trois organes de médiation parlementaire : un au niveau fédéral (le Collège des médiateurs fédéraux) et deux au niveau des entités fédérées (le médiateur de la Région wallonne et le médiateur de la Communauté/Région flamande). Il n'existe pas (encore) d'ombudsman au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale ni au niveau des Communautés française et germanophone. A cet égard, il appartient aux Conseils de ces entités fédérées de juger de l'opportunité de créer ou non pareil outil de médiation et de contrôle externe ou d'étendre à ces entités la compétence d'un -ou plusieurs- organe(s) de médiation parlementaire déjà existant(s).

### *B. La médiation administrative*

Autre forme de médiation institutionnelle, la médiation administrative est un mode de règlement de conflits opposant les administrés aux administrations qui s'inscrit, lui, au sein d'une administration et a une compétence limitée à un secteur. Au niveau fédéral,

<sup>13</sup> The International Ombudsman Institute (I.O.I.), "Membership by-laws" in *Information Booklet*, Faculty of Law of the University of Alberta, Canada, 1996, p 11.

le service de médiation pensions mis en place en 1999 au sein du Ministère des Affaires sociales et des Pensions constitue ainsi un organe de médiation administrative. Le médiateur administratif se distingue de l'ombudsman. Outre que ce dernier est lui-même compétent pour connaître des plaintes éventuelles concernant le fonctionnement de ces services de médiation administrative, il existe en effet une différence fondamentale de statut, d'indépendance, de mission, de philosophie et d'angle d'action entre la médiation parlementaire et la médiation administrative.

Ces différences concernent d'une part leur médiation. Ainsi par exemple, il est des cas pour lesquels le médiateur parlementaire peut dépasser le strict contrôle de la légalité et des principes de bonne administration pour étendre son action sur le terrain de l'équité, ce que ne peut faire le médiateur administratif. On ne saurait concevoir en effet, dans un Etat de droit reposant sur la séparation des Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, que les recommandations en équité visant à permettre à un organe administratif de déroger -de manière tout à fait exceptionnelle- à la loi puissent émaner d'un autre organe administratif, logé par définition au sein du Pouvoir exécutif, alors que la mission de ce Pouvoir et des organes qui s'en revendiquent est précisément d'exécuter la loi. Le principe de séparation des Pouvoirs exige au contraire que le recours par l'administration à l'équité, lequel se développera en marge de la loi, ne puisse se faire que sur recommandation dans ce sens par un organe relevant du Pouvoir législatif, seul des trois Pouvoirs habilité à faire le droit. Cela résulte de l'essence même du principe d'intervention de l'ombudsman en équité et de la logique qui le sous-tend.

D'autre part, la médiation administrative constitue un outil de nature administrative, logé au sein d'une administration, effectuant un contrôle interne, compétent pour un secteur seulement de l'administration et faisant part de ses recommandations au ministre de tutelle, la médiation parlementaire étant, elle, un organe de nature parlementaire, totalement indépendant fonctionnellement et structurellement de l'administration qui a pris la décision dont il a à connaître, exerçant sur celle-ci un contrôle externe, développant son intervention à l'ensemble des administrations, répercutant auprès du Parlement les dysfonctionnements constatés au sein de l'ensemble des administrations comme les éventuels manquements de la loi elle-même et effectuant pour le compte du Parlement des audits des administrations. A cet égard, ramenant au contrôle financier la différence qui prévaut entre le contrôle administratif externe exercé par le médiateur parlementaire et le contrôle admi-

nistratif interne de la médiation administrative, on peut *mutatis mutandis* apparenter le premier au contrôle exercé par la Cour des Comptes et le second à celui du Corps interfédéral des inspecteurs des Finances.

Ces deux types de médiation institutionnelle sont complémentaires l'un de l'autre. En effet, là où un service sectoriel de médiation est mis en place au sein d'une autorité administrative, il constitue un organe administratif de première ligne<sup>14</sup> et le médiateur parlementaire agit alors, lui, comme un organe de médiation et de contrôle de deuxième ligne. Mais complémentarité ne veut pas dire similarité et il serait extrêmement néfaste de nier les différences et, partant, la mission spécifique respective de ces deux types de médiation institutionnelle. A cet égard, pour ce qui est de la suppression en Belgique de la médiation parlementaire dans le secteur des Pensions suite à la création du service de médiation administrative des Pensions, il serait opportun de revenir à la cohérence de la médiation institutionnelle et de rétablir la complémentarité entre ses deux applications en rendant le médiateur parlementaire compétent, en deuxième ligne, pour connaître des demandes de médiation formulées dans le cadre de différends qui subsisteraient entre les pensionnés et les diverses administrations des pensions après l'intervention du service de médiation administrative<sup>15</sup>. Il en est d'ailleurs ainsi dans les pays où coexistent un médiateur parlementaire et des services sectoriels de médiation administrative, comme par exemple l'Afrique du Sud où le Public Protector -l'ombudsman sud-africain-, dans la stricte logique de la médiation institutionnelle, connaît précisément en deuxième ligne des demandes de médiation traitées en première ligne par l'Adjudicator for Pensions, un organe de médiation administrative développé au sein du département des Pensions.

### 3.2. La médiation citoyenne

La médiation citoyenne, également appelée médiation civile, recouvre en fait de très nombreuses applications de résolution par voie consensuelle de litiges opposant cette fois non plus des administrés à la puissance publique mais des citoyens entre eux, dans

<sup>14</sup> Concernant la différenciation entre les organes de médiation de première ligne et ceux de deuxième ligne, voy. aussi H. WUYTS, *De ombudsman in perspectief*, in T.B.P. (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht), Bruxelles, juin 1999, p. 415 à 417.

<sup>15</sup> Voy. CME, RG 97/3.

les multiples facettes de leur vie privée ou professionnelle. Ce rapport annuel n'est pas le lieu d'étudier en détail les différentes formes de médiation citoyenne. Nous ne ferons donc que les citer<sup>16</sup>.

*Il y a la médiation familiale, la médiation économique, laquelle se subdivise en quatre sous-catégories (la médiation commerciale, la médiation consumériste, la médiation d'entreprise<sup>17</sup> et la médiation sociale également appelée médiation en entreprise), la médiation civile, la médiation de dettes, la médiation scolaire, la médiation de quartier, la médiation médicale, la médiation journalistique et enfin la médiation de presse.*

### 3.3. La médiation judiciaire

A côté de la médiation institutionnelle et de la médiation citoyenne, on trouve *la médiation judiciaire*, située au cœur de l'action de juger un différend entre deux justiciables. Elle n'est pas à confondre avec la médiation parlementaire en matière judiciaire, laquelle ne concerne pas le fond des dossiers mais bien un différend entre un justiciable et l'appareil judiciaire quant à la manière dont justice a -ou n'a pas- été rendue<sup>18</sup>. La médiation judiciaire constitue un mode irremplaçable de résolution consensuelle de conflits en ce qu'elle permet de vivifier la justice et de la rendre davantage participative et responsabilisante. Si certaines formes de médiation judiciaire sont tout à fait spécifiques à la résolution judiciaire de conflits, d'autres ne sont que la transposition de médiations citoyennes dans le cadre d'une procédure judiciaire. La médiation judiciaire existe tant en droit familial, civil, commercial et fiscal qu'en droit pénal. Ici aussi, nous ne ferons que les énumérer.

<sup>16</sup> Pour plus de détails concernant les médiations citoyennes, judiciaires et politiques, voy. « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », par P.-Y. Monette, op cit.

<sup>17</sup> La médiation d'entreprise est organisée par une entreprise ou un secteur d'entreprises qui souhaite tendre vers l'excellence et soigner son image de marque en tentant de fidéliser ses clients ou ses usagers par le développement d'un service de médiation. Dans certains cas, celui-ci peut même être imposé par les autorités publiques à une entreprise ou à un groupe d'entreprises, qu'elles soient d'ailleurs publiques, semi-publiques ou privées. En Belgique, la Poste, la S.N.C.B., la S.T.I.B., les banques, les bourses, les compagnies d'assurances, les courtiers d'assurances, les entreprises de télécommunications, celles du secteur du meuble, du textile, du travail intérimaire, de la vente directe et du voyage, notamment, ont développé ce type de service à la clientèle, très utile et très apprécié.

<sup>18</sup> A l'inverse des pays comme la Suède, la Finlande ou l'Espagne par exemple, il n'existe pas en Belgique de médiation parlementaire en matière judiciaire.

En matière familiale, il y a *la médiation familiale sur mandat judiciaire*, en matière civile *la conciliation devant le juge de paix* de même que *le règlement collectif de dettes*<sup>19</sup> -aussi appelé médiation judiciaire de dettes-. *Le règlement collectif de dettes* constitue une forme de médiation judiciaire également applicable en matière commerciale comme en matière fiscale. Il y a enfin *la médiation pénale*<sup>20</sup>.

### 3.4. *La médiation politique*

Quatrième catégorie de médiation, la médiation politique s'est développée tant au niveau national qu'international : on parle de *médiation politique nationale* et de *médiation politique internationale*.

### 3.5. *Des médiations, un même objectif*

Institutionnelle, citoyenne, judiciaire ou politique, la médiation n'est pas une mode. Son développement est au contraire un heureux signal que l'ère où nous vivons entend résolument s'engager dans la conciliation plutôt que dans l'affrontement et privilégier le consensuel au conflictuel. Il y a là indubitablement de quoi se réjouir, d'autant que ce renouveau participe d'une nouvelle culture de concertation et de participation qui procède d'une formidable mutation sociale, encourageante à plus d'un titre et qui permet d'espérer plus d'égard de l'homme pour l'homme, sa plus grande responsabilisation et son apprentissage renforcé de la tolérance.

## 4. Les critères d'évaluation du Collège des médiateurs fédéraux

### *Les critères utilisés à ce jour*

Tant dans le rapport annuel 1997 que dans le rapport annuel 1998, nous avons mis l'accent sur les critères utilisés par le Collège des médiateurs fédéraux afin d'évaluer, au moment du classement d'un dossier, les actes ou le fonctionnement d'une autorité administrative à l'encontre de laquelle un particulier, une société ou une association a introduit une réclamation auprès du Collège. Le Collège peut conclure à une bonne ou à une mauvaise administration

<sup>19</sup> Instauré par la loi du 5 juillet 1998, *Mon. belge* du 31 juillet 1998, p. 24613-24624, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

<sup>20</sup> Lois du 10 février 1994, *Mon. belge*, pp. 1195-1199 et A.R. du 24 octobre 1994.

ou ne pas porter d'appréciation. Dans des cas exceptionnels, il peut encore recommander à l'administration d'appliquer l'équité.

Dans son premier rapport annuel 1997, notre Office a attiré l'attention sur le nombre croissant de dispositions devenues contraignantes qui ont trait à certains principes de bonne administration (la motivation formelle des actes administratifs, la transparence de l'administration). Le Collège a d'autre part mis en évidence la Charte de l'utilisateur des services publics, la Charte de la sécurité sociale, le développement d'une jurisprudence invoquant de manière croissante les principes généraux de bonne administration ainsi que certains critères d'évaluation déjà utilisés par d'autres médiateurs nationaux. Il a toutefois été précisé qu'après 1997, ces critères devaient être affinés par le Collège sur la base de l'expérience acquise suite au traitement de dossiers concrets.

Dans le rapport annuel 1998, une distinction fut alors établie entre trois catégories de critères, selon que ceux-ci concernaient la légalité, les principes de bonne administration ou l'équité.

Un chapitre particulier du rapport 1998 (I.6.) approfondit le concept de l'intervention de l'ombudsman en équité, la philosophie qui la sous-tend et la base juridique sur laquelle elle repose. Pendant l'exercice couvert par le présent rapport annuel, il est clairement ressorti que cet approfondissement du concept de l'équité a été fort apprécié, tant au sein qu'en dehors de l'administration, et que son utilisation par la Médiature est de mieux en mieux acceptée, en dépit des questions et des réticences qui subsistent de ci de là, notamment dans le chef du Ministère des Finances, de certains parastataux sociaux et de la Cour des Comptes<sup>21</sup>.

Un affinement des autres critères exposé pages 47 à 49 du rapport annuel 1997 s'avère aujourd'hui nécessaire. Ces critères, tels qu'appliqués par le Collège jusqu'en juillet 1999, sont les suivants :

1. le principe de l'application conforme des règles de droit
2. le principe de la motivation des actes administratifs
3. le principe du non-détournement de pouvoir
4. le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime
5. le principe du raisonnable et de l'équité
6. le principe d'impartialité et d'égalité

<sup>21</sup> Cfr. CME, *Rapport annuel 1998*, p. 20 ; cf. aussi le suivi de la RG 97/12 dans le présent rapport annuel, III.1.2.

7. le principe de gestion consciencieuse, lequel se subdivise comme suit :
  - 7A. un traitement correct des dossiers (qui implique le droit à la défense, le respect d'un délai raisonnable dans la gestion des dossiers et l'obligation de fournir une information active et passive);
  - 7B. une organisation correcte de l'administration (qui implique un accueil décent, un accès approprié et la protection de la vie privée).

#### *Changements survenus durant l'exercice 1999*

Il est apparu clairement au cours du dernier exercice que, notamment en raison de l'accent mis sur l'intervention de l'ombudsman en équité dans le rapport annuel 1998, la réunion en un même critère du principe du raisonnable et de principe de l'équité avait constitué une source importante de confusion. Pour cette raison, il a été décidé en cours d'exercice de distinguer ces deux principes l'un de l'autre : l'équité est donc devenu un huitième critère.

C'est que l'équité ne constitue pas en effet à proprement parler un critère à l'aune duquel l'administration est évaluée. Elle constitue plutôt une dérogation aux normes en vigueur qui s'imposent à l'administration, dérogation ne pouvant être recommandée à l'administration que par le médiateur parlementaire et dans des cas très exceptionnels. Dans pareils cas, l'évaluation de l'action administrative devrait dès lors être exprimée en d'autres termes que bonne ou mauvaise administration (par exemple "les conséquences catastrophiques - et non prévues - de l'application d'une ou plusieurs dispositions légales ou réglementaires amènent l'ombudsman à adresser à l'administration une recommandation en équité"). Ce recours à l'équité constitue un moyen pour le médiateur de faire face à une situation parfaitement légale et dans laquelle les principes de bonne administration ont été pleinement respectés mais dont les conséquences heurtent violemment le sentiment naturel de justice humaine.

#### *Lacunes*

On a pu observer, tant dans le rapport annuel 1997 que dans le rapport annuel 1998, que le principe de gestion consciencieuse constituait le principal critère violé par l'action administrative (en 1997, ce critère était la cause de l'évaluation « mauvaise administration » dans 81 % des cas et en 1998 dans 65 %). Le principe de gestion consciencieuse est clairement formulé de manière trop gé-

nérale et la subdivision qui a été introduite dès le départ entre A : *traitement correct des dossiers* et B : *organisation correcte de l'administration* doit être redéfinie et développée indépendamment du principe de gestion consciencieuse.

La combinaison d'autres critères ne s'est pas non plus avérée très opportune. Il existe ainsi une différence importante entre le principe de sécurité juridique et celui de la confiance légitime ainsi qu'entre le principe de l'égalité et celui de l'impartialité. En outre, le principe de l'application conforme des règles de droit concerne également, par exemple, le principe de motivation des actes administratifs depuis l'adoption de la loi sur la motivation formelle des actes de l'administration. Il couvre également en partie le principe de l'information active et passive étant donné que la loi sur la transparence de l'administration contient plusieurs dispositions relatives à l'information active et passive. Même le principe du délai raisonnable dans le traitement des dossiers et la prise de décision a acquis, dans certains cas, valeur légale puisque des délais ont été définis dans le cadre de certaines lois, dont la récente loi relative au contentieux en matière fiscale par exemple.

La distinction entre le contrôle de la légalité de l'action administrative, le contrôle du respect des principes de bonne administration et l'intervention en équité témoigne toujours de la richesse de la grille de lecture utilisée par l'ombudsman pour évaluer l'action administrative, certains des sept critères d'évaluation ci-dessus pouvant cependant relever simultanément de ces trois angles d'approche (égalité, principe de bonne administration, équité).

### *Une nouvelle approche*

Pour cette raison, le Collège des médiateurs fédéraux a envisagé une approche complètement différente, s'appuyant notamment sur la littérature existante et sur l'étude comparative des critères d'évaluation de l'action administrative utilisés par le médiateur de l'Union européenne.

Le médiateur européen opère une distinction entre trois groupes de principes de bonne administration qui, ensemble, forment le code d'une bonne conduite administrative pour les fonctionnaires européens. Ces principes sont les suivants :

- les principes matériels ;
- les principes de procédure ;

- les principes régissant les contacts de l'administration avec le citoyen (l'administré).

Le tableau ci-dessous reprend dans la première colonne les principes de bonne administration développés par le médiateur de l'Union européenne et, dans la deuxième, les principes concordants utilisés par le Collège des médiateurs fédéraux. La répartition des principes de bonne administration en trois catégories par le médiateur européen a également été reprise dans ce tableau.

*Les principes matériels:*

- |  |  |
|--|--|
| - l'obligation d'appliquer les normes ainsi que les règles et procédures fixées  | - le principe de l'application conforme des règles de droit        |
| - l'obligation d'éviter les discriminations  | - le principe d'égalité  |
| - l'obligation de prendre des mesures proportionnées au but recherché  | - le principe du raisonnable (exigence de proportionnalité)        |
| - l'obligation d'éviter les abus de pouvoir  | - le principe du non-détournement de pouvoir                       |
| - l'obligation de garantir objectivité et impartialité (par ex. en ne traitant pas les dossiers dans lesquels on a un intérêt personnel) | - le principe d'impartialité                                       |
| - l'obligation de respecter les attentes légitimes   | - le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime |
| - l'obligation d'agir avec honnêteté (et <i>fair play</i> )  | - <i>nihil</i>   |
| - l'obligation d'agir avec cohérence.  | - <i>nihil.</i>  |

*Les principes de procédure:*

- |  |  |
|--|--|
| - l'obligation de répondre au courrier dans la langue du citoyen | - (les différentes lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, judiciaire et à l'armée) |
|--|--|

- l'obligation d'envoyer un accusé de réception - s'il n'est pas possible de répondre immédiatement - et d'indiquer les coordonnées du fonctionnaire chargé du dossier (nom et numéro de téléphone)
  - l'obligation de transmettre la correspondance ou le dossier reçu par erreur au service compétent
  - l'obligation de respecter le droit d'être entendu et de formuler des commentaires avant qu'une décision ne soit prise
  - l'obligation de réagir/de décider dans un laps de temps raisonnable (y compris dans le cas d'une décision éventuelle de rejet)
  - l'obligation de prendre en considération tous les éléments pertinents et d'exclure ceux qui ne le sont pas
  - l'obligation de motiver les décisions (individuelles), surtout lorsqu'elles sont négatives
  - l'obligation de notifier les décisions aux personnes concernées
  - l'obligation de mentionner les possibilités de recours contre les décisions individuelles négatives
  - l'obligation de tenir des archives adéquates.
- (la Charte de l'utilisateur des services publics)
  - (la Charte de l'utilisateur des services publics)
  - le principe du droit de la défense
  - le principe du délai raisonnable
  - le principe de la gestion consciencieuse
  - le principe de la motivation des actes administratifs
  - (le principe d'information active appliqué aux décisions de l'administration)
  - (la loi sur la publicité de l'administration et la Charte de l'utilisateur des services publics)
  - *nihil.*

*Les principes régissant les contacts de l'administration avec le citoyen (l'administré) :*

- |   |   |
|---|---|
| - l'obligation de fournir des informations claires et intelligibles et de conseiller correctement | - le principe d'information active et passive |
| - l'obligation de répondre correctement au téléphone  | - le principe de l'accueil décent             |
| - l'obligation de se conduire avec courtoisie   | - le principe de l'accueil décent             |
| - l'obligation de présenter des excuses en cas d'erreur   | - <i>nihil</i>                                |
| - l'obligation de promouvoir l'accès du public au code de bonne conduite administrative.          | - <i>nihil</i> .                              |

Deux principes ne se retrouvent pas dans cette énumération des principes de bonne administration développés par le médiateur de l'Union européenne. Il s'agit d'une part du principe de l'accès approprié : celui-ci concerne la question de l'accessibilité des bureaux aux personnes handicapées, celle des heures d'ouverture des bureaux de l'administration, celle de l'environnement matériel dans lequel les administrés sont accueillis, etc. D'autre part, il n'est pas fait mention du principe de la protection de la vie privée. Ces deux principes sont par contre repris dans la liste des critères d'évaluation utilisée à ce jour par le Collège des médiateurs fédéraux.

Nous n'avons pas, pour notre part, mentionné le principe de l'honnêteté (et du *fair play*), le principe de cohérence, le principe d'excuses en cas d'erreur ni celui de la promotion de l'accès du public au code de bonne conduite administrative.

Par ailleurs, plusieurs de ces principes peuvent être regroupés sans rien perdre de leur valeur.

Ainsi, l'obligation de répondre au courrier dans la langue du citoyen est prévue et réglée par la loi et relève dès lors du premier principe matériel (l'obligation d'appliquer les normes ainsi que les règles et procédures fixées).

De même, l'obligation d'agir avec honnêteté (et *fair play*) et le principe de cohérence doivent être rattachés, la première au principe de gestion consciencieuse qui implique l'obligation de prendre en considération tous les éléments pertinents et d'exclure ceux qui ne

le sont pas, et le second au principe d'égalité qui recouvre l'obligation de non-discrimination.

Quant aux obligations de se conduire avec courtoisie, de présenter des excuses en cas d'erreur et de répondre correctement au téléphone, elles relèvent du principe de l'accueil décent, qui pourrait être à l'avenir redéfini en principe de courtoisie.

Un certain nombre de principes de bonne administration relevés dans cette liste fait par ailleurs partie intégrante des principes généraux de la Charte de l'utilisateur des services publics. Ainsi en est-il des obligations d'envoyer un accusé de réception, d'indiquer les coordonnées du fonctionnaire chargé du dossier et de mentionner les possibilités de recours (cette dernière obligation étant également prévue par la loi sur la publicité de l'administration). Le Collège des médiateurs fédéraux a regroupé ces différents principes de bonne administration sous ce même titre afin de souligner l'importance de la Charte. Il va de soi que, dans chaque dossier concret, il faudra préciser le(s) principe(s) de bonne administration qui n'aura(ont) pas, le cas échéant, été respecté(s).

Enfin, l'obligation de promouvoir l'accès du public au code de bonne conduite administrative ne nous paraît pas un critère de bonne administration à proprement parler mais plutôt un élément de la politique d'information menée par les ombudsmans eux-mêmes.

Sur base d'une étude comparative organisée par le médiateur européen avec l'aide des médiateurs nationaux de l'Union européenne, un code de bonne conduite administrative composé de 23 principes a été élaboré. Compte tenu des regroupements et ajouts opérés ci-dessus, le Collège des médiateurs fédéraux a dressé une liste de 17 principes, répartis en trois catégories :

- les principes matériels;
- les principes de procédure;
- les principes régissant les contacts de l'administration avec le citoyen (l'administré).

Il va sans dire qu'aucune de ces trois catégories n'est en tous points parfaite. Cette typologie n'est d'ailleurs qu'un instrument permettant de clarifier une abondance de principes, lesquels sont par ailleurs évolutifs et disséminés dans les traités, la constitution, les lois et arrêtés, les chartes et principes communément acceptés.

### *Conclusion*

Sur base de l'étude comparative du médiateur européen, de l'expérience des médiateurs nationaux et de la sienne propre, le Collège utilisera à l'avenir la liste des principes suivants, à l'aune desquels il évaluera les actes et le fonctionnement des autorités administratives fédérales incriminés devant lui. Rappelons en outre que l'intervention de l'ombudsman en équité ne constitue pas une évaluation de l'action administrative.

#### Principes matériels :

- 1-le principe de l'application conforme des règles de droit
- 2-le principe de l'égalité
- 3-le principe du raisonnable (exigence de proportionnalité)
- 4-le principe du non-détournement de pouvoir
- 5-le principe d'impartialité
- 6-le principe de la sécurité juridique
- 7-le principe de la confiance légitime
- 8-le principe de la protection de la vie privée.

#### Principes de procédure :

- 1-le principe du respect de la Charte de l'utilisateur des services publics
- 2-le principe du droit de la défense
- 3-le principe du délai raisonnable
- 4-le principe de la gestion consciencieuse
- 5-le principe de la motivation des actes administratifs
- 6-le principe de la tenue d'archives adéquates.

#### Principes régissant les contacts de l'administration avec le citoyen (l'administré) :

- 1-le principe de l'information active et passive
- 2-le principe de courtoisie
- 3-le principe de l'accès approprié.

### **5. La motivation formelle des actes administratifs**

La motivation formelle des actes administratifs est un principe qui garantit une bonne administration. Il repose aujourd'hui sur un fondement légal : la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est entrée en vigueur le 1er janvier 1992. Depuis cette date, toutes les administrations doivent intégrer dans leurs décisions à portée individuelle les motivations qui les sous-tendent. Cette loi est très brève – elle ne compte que

sept articles – et, dès la première lecture, est très claire. Elle a donné lieu à des travaux universitaires importants et a suscité les changements nécessaires au sein de l'administration.

Les milieux universitaires sont à la base de nombreuses études relatives à la portée exacte de la loi et des termes employés. En guise d'exemple, on peut citer l'ouvrage de I. Opdebeek et A. Colsaet : *La motivation formelle des actes administratifs*.

L'objectif de la loi est de :

- mieux informer l'administré en jouant notamment un rôle de prévention et d'économie des procédures, en évitant par ce biais autant de recours aveugles auprès de l'autorité de tutelle ou devant le juge, recours qui seraient sinon actionnés en l'absence de précisions quant aux motifs qui sous-tendent la décision de l'administration ;
- faciliter le contrôle exercé sur l'administration ;
- favoriser une prise de décision réfléchie impliquant une protection juridique préventive, du fait que les administrations sont ainsi amenées à prendre des décisions sérieuses, réfléchies et cohérentes.

La portée de la loi implique :

- que la motivation soit intégrée dans la décision même ;
- que la décision mentionne les considérations de droit et de fait qui la sous-tendent ;
- que la motivation soit adéquate ;
- que la décision et la motivation soient notifiées en même temps.

L'administration s'est sérieusement employée à exécuter correctement cette loi, même si ce n'est pas toujours simple. Il faut cependant constater que dans bon nombre de dossiers, la motivation explicite pose encore problème à l'administration.

Dans l'estimation ou la réestimation du revenu cadastral par exemple, l'obligation de motivation n'est pas toujours respectée, faute souvent par l'administration de connaître la portée réelle de cette obligation de motivation. L'administration invoque, il est vrai, la possibilité d'obtenir des informations supplémentaires, mais une telle pratique va à l'encontre de la disposition exigeant que la décision et la motivation soient communiquées ensemble à l'administré.

La commission de dispenses des cotisations sociales pour travailleurs indépendants motive quant à elle de façon très sommaire sa décision d'accorder ou de refuser tantôt une dispense partielle,

tantôt une dispense totale de cotisations. Cette dispense totale (partielle) est accordée à l'indépendant reconnu en « état de besoin » (en état « proche du besoin »). Cette notion est très vague : le requérant doit fournir les preuves de cet état et la commission les apprécier. Les éléments de motivation existent donc bel et bien et ils sont d'ailleurs fournis dans les quelques dossiers introduits devant le Conseil d'Etat pour défaut de motivation. La commission est pleinement consciente que la motivation sommaire telle qu'elle la pratique actuellement est contraire à la loi. Chaque année, 10 à 15 recours sont d'ailleurs introduits devant le Conseil d'Etat, lequel donne toujours raison aux plaignants. La commission explique qu'une motivation plus détaillée conduirait à une augmentation des recours devant le Conseil d'Etat ou occasionnerait à nouveau un retard dans le traitement des dossiers alors qu'elle est parvenue, au prix de nombreux efforts, à ramener le délai moyen de traitement d'un dossier à six mois contre deux ans par le passé.

Sollicité par la commission à l'aider dans la recherche d'une solution au problème de défaut de motivation adéquate de ses décisions, le Collège lui a suggéré de faire appel à un organe qui serait situé au sein de l'administration et qui pourrait examiner si une réorganisation de ses services constituerait une solution.

Le Collège – qui n'a pas à s'ingérer lui-même dans la mise en œuvre des solutions aux problèmes rencontrés par les administrations – sous peine de compromettre son indépendance lorsqu'il serait amené à connaître des plaintes contre des décisions postérieures à cette mise en œuvre – s'est donc mis en quête d'un tel organe au sein de l'administration. Notons que le Conseil d'Etat, également contacté – officieusement – par la Commission pour l'aider à résoudre ce problème de motivation n'a pu l'aider pour les mêmes raisons d'indépendance liée à sa mission juridictionnelle. Il est vite apparu qu'un tel organe n'existait pas, à l'exception du bureau ABC, compétent pour autant que le problème posé soit un problème de gestion.

La commission a cependant décliné cette aide. Or, il n'y a pas d'autre instance *ad hoc* à ce stade, hormis la cellule d'audit interne du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, ministère dont relève la commission des dispenses de cotisations sociales pour travailleurs indépendants.

Le 17 août 1998, nous avons formulé une recommandation officielle invitant l'administration des Finances à appliquer ses propres directives prévoyant de signaler aux contribuables, dans un avis de rectification, qu'il a été tenu compte de leurs remarques.

Dans bien des cas en effet, aucune explication n'est donnée aux contribuables lorsque le fisc ne tient pas compte de leurs remarques, l'administration s'en tenant toujours à sa propre interprétation – très stricte et erronée – de la loi, et ce malgré les directives ministérielles !

La décision du receveur d'accorder ou non un plan d'apurement ou la fixation dans ce plan des montants n'est, elle non plus, pas toujours motivée. A cet égard, l'administration invoque l'argument selon lequel cette décision relève de la compétence discrétionnaire du receveur et n'est dès lors, d'après elle, pas soumise à l'obligation légale de motivation ...

Le secteur de la TVA n'échappe pas non plus au problème de l'absence de motivation. Lors de la construction d'une nouvelle maison, l'administration vérifie si la TVA acquittée est suffisante. Pour cela, elle part de la « valeur normale de construction ». Or, certaines personnes qui se lancent dans la construction de leur maison peuvent s'avérer être de bons négociateurs et obtenir partout le prix le plus avantageux. Si la valeur normale de construction est plus élevée que l'ensemble des factures, l'administration fiscale procédera à une rectification qui impliquera un paiement supplémentaire de TVA. Le fonctionnaire traitant ne mentionnera toutefois qu'en termes très vagues les raisons du constat d'une valeur de construction plus élevée. En outre, les directives utilisées ne sont pas transmises à des tiers « *parce que la communication de ces données au public pourrait rendre le système de contrôle inutile et vider de sens chaque contrôle ultérieur* » ou « *parce qu'une telle révélation pourrait en fin de compte encourager la fraude fiscale* ». Le recours sur base de la loi relative à la publicité de l'administration est impossible en raison de l'article 6.1.6° de cette loi (un intérêt fédéral économique ou financier) et 6.2.2° (une obligation au secret stipulée par la loi). Le contribuable n'est donc pas plus avancé.

Comme instance chargée notamment de contrôler le respect des principes de bonne administration, le Collège défend – c'est l'évidence – une application large de la loi sur la motivation et n'hésite pas à parler de « mal-administration » chaque fois qu'un cas semblable se présente. Il n'empêche, comme nous le mentionnons déjà dans notre RG 97/7, que c'est un problème structurel qui demande à être résolu par des moyens structurels.

La plupart des administrations se sont adaptées aux exigences de la motivation formelle des actes administratifs. Si certaines éprouvent encore des difficultés après autant d'années à mettre ce prescrit légal en œuvre, il faudrait envisager de les aider en instituant

une commission. Celle-ci serait chargée de suivre l'exécution de la loi dans les cas où l'obligation de motivation est contestée et d'établir des solutions concrètes pour l'administration prise entre l'obligation de motivation d'une part et le souci du délai de traitement raisonnable ou la défense des intérêts financiers d'autre part. Cette commission ne serait pas compétente pour se prononcer sur des cas individuels, ce rôle incombant au Conseil d'Etat ou au Collège des médiateurs fédéraux, mais elle s'ingénierait à rechercher des solutions aux problèmes de défaut de motivation signalés par le Collège, le Conseil d'Etat ou l'administration elle-même. Cette commission, qui ne serait pas saisie par le citoyen, -d'autres recours suffisants existent-, se réunirait à la demande de l'administration qui sollicite son aide. Elle permettrait incontestablement une économie de procédure en évitant une bonne part des recours au Conseil d'Etat ou devant le Collège.

## 6. Le médiateur parlementaire, instrument naturel de la promotion et de la protection des droits de l'homme<sup>22</sup>

A l'origine, la fonction de médiateur parlementaire fut créée par réaction à l'absolutisme de l'État, constituant ainsi à notre ère l'une des premières manifestations de la volonté de proclamer les droits et la dignité de chaque citoyen. Aujourd'hui, près de deux siècles plus tard, le médiateur parlementaire est devenu une institution *sui generis* qui aide le citoyen aux prises avec les rouages de l'État bureaucratique, son action étant essentielle pour la protection ou la défense de l'administré face aux excès de l'administration. L'ombudsman jouit en effet d'un statut original qui, à certains égards, est plutôt surprenant dans un État de droit continental peu au fait de cette conception pragmatique de la protection extrajudiciaire nous venant des pays nordiques : organe de médiation et de contrôle externe, il se trouve ainsi au point de jonction entre les citoyens, l'administration et le Parlement. Il aide les premiers à faire valoir leurs plaintes et griefs auprès de l'administration. Il s'emploie également à exposer au Parlement et au gouvernement les besoins et problèmes auxquels l'administration est confrontée dans l'exercice de ses missions. Parallèlement, en l'informant des dysfonctionnements fonctionnels, structurels ou législatifs consta-

<sup>22</sup> Pour une étude plus approfondie, voy. « The Ombudsman and Human Rights Protection », contributions de différents auteurs, in *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, 1999, La Haye.

tés, il aide le Parlement à remplir sa double tâche constitutionnelle qui est de contrôler le gouvernement et de légiférer.

#### *La nature très particulière du contrôle exercé par l'ombudsman*

Dans sa mission de médiation - ou de recours non-contentieux -, le médiateur parlementaire ne remplace nullement les organes juridictionnels, qu'ils soient de l'ordre judiciaire ou administratif. Dans tout Etat de droit, le contrôle juridictionnel garantit en effet *in fine* le respect du droit. Cela ne signifie pas pour autant, loin s'en faut, que l'ombudsman n'a aucun rôle à jouer, aucune plus-value à apporter dans l'Etat de droit. En effet, si le premier souci du médiateur parlementaire est que la loi soit respectée dans tous les cas, le strict respect de la norme n'est pas toujours, à son sens, satisfaisant : ici est posée la question cruciale de la relation entre la loi, dans son acception la plus large, et la mission du médiateur parlementaire. S'il est véritablement essentiel pour lui que tous les organes publics agissent en conformité avec les lois en vigueur, l'ombudsman prend aussi en considération d'autres critères d'évaluation de l'action administrative (cf. I.4., *supra*). En fait, il confronte les actions, instructions ou carences des administrations à d'autres principes que se doit de respecter tout service public moderne digne de ce nom, à savoir l'accessibilité, la célérité, la cohérence, la courtoisie, l'égalité de traitement, le fair-play, le raisonnable, le respect des attentes légitimes, la transparence, etc. Il s'assure également que les décisions administratives soient prises en tenant dûment compte de tous les faits et/ou informations pertinents. Il peut enfin amener l'administration sur le terrain de l'équité. En d'autres termes, dans l'exercice de sa mission médiatrice, l'ombudsman se fonde sur des notions de correction et d'équité, indéniablement plus larges que la seule légalité.

De plus en plus souvent, les Cours suprêmes -principalement de l'Ordre administratif- de nos pays de droit continental invoquent elles aussi des règles ou principes non écrits quand il s'agit de juger ou de sanctionner l'action administrative. Nombre de ces règles ont ensuite acquis force de loi. Beaucoup apparaissent également dans plusieurs recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, notamment dans la recommandation (77) 31 relative à la protection de l'individu au regard des actes de l'administration et dans la recommandation (77) 39 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires par l'administration, à savoir l'obligation de motivation, d'objectivité et d'impartialité, l'indication des voies de recours et la condamnation des délais indus. Le médiateur parlementaire est néanmoins considéré comme un

pionnier ou un précurseur dans la transformation du non-droit (*soft law*) en principes ayant des effets juridiquement contraignants (*hard law*). Loin d'être une voix prêchant dans le désert, l'ombudsman se fait le champion des normes universellement admises en matière d'équité, de qualité et de fair-play de l'action administrative. Ce faisant, il s'inscrit à l'évidence dans le droit fil de la résolution (85) 2 que le Conseil de l'Europe a adoptée en 1985, laquelle souligne l'importance de développer, parallèlement aux voies de recours judiciaires, des instruments extrajudiciaires de protection des droits de l'homme.

#### *Le médiateur parlementaire et la protection des droits de l'homme*

Tant la fonction du médiateur parlementaire que nombre de traités d'après-guerre -notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 ainsi que le Traité d'Amsterdam de 1997 qui fait des droits de l'homme un élément fondamental dans le système juridique des pays de l'Union européenne- reposent, pour ainsi dire, sur la même philosophie : la protection de l'individu contre les excès de l'absolutisme de l'État.

Si l'intégration des droits de l'homme dans l'outil juridique de base de l'Union européenne est relativement récente, il en va différemment dans le cas du Conseil de l'Europe. A cet égard, la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme ont en effet adopté une série impressionnante d'arrêts et d'avis. Tous les médiateurs parlementaires reçoivent d'ailleurs systématiquement cette jurisprudence qui ne cesse de se développer et qui croîtra davantage encore suite au onzième protocole de la convention européenne et au nouvel accès direct à la Cour dont bénéficient depuis novembre 1998 les citoyens des 41 Etats membres. Les normes énoncées dans les instruments établissant -nous préférons dire reconnaissant- les droits de l'homme constituent d'ailleurs pour l'ombudsman des références de base dans son évaluation de l'action administrative, en ce qu'il s'assure que les dispositions internationales relatives aux droits de l'homme ont été suffisamment prises en compte dans les décisions et les actes de l'administration querellés devant lui.

A l'inverse des tribunaux qui peuvent être liés par des règles juridiques faisant obstacle à l'application directe des traités internationaux, les médiateurs parlementaires peuvent en effet parfaitement exciper, dans le traitement des plaintes dont ils sont saisis, des dispositions des traités établissant -reconnaissant- les droits de

l'homme, même lorsque ceux-ci ne sont pas directement applicables dans le droit national. Ce n'est pas sans intérêt quand on pense, notamment, à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte des Nations unies relatif aux droits sociaux et économiques ou à d'autres instruments juridiques non contraignants<sup>23</sup>. Contrairement aux organes juridictionnels, l'ombudsman peut également s'inspirer des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. En d'autres termes, il peut accélérer l'évolution juridique en facilitant la transformation du non-droit en normes pourvues d'effets juridiques contraignants, sachant que les obligations des Etats au titre de la convention européenne ne sont pas statiques mais évolutives et dynamiques. Parallèlement, et toujours à l'inverse des voies de recours et instances judiciaires traditionnelles qui s'attachent avant tout à trancher un cas spécifique d'une personne spécifique, le médiateur parlementaire constitue une institution dont les préoccupations vont au delà du règlement d'un différend isolé. En fait, il envisage l'ensemble du système et opte pour une analyse systémique. S'il a constaté une carence structurelle, il ne pourra s'estimer satisfait que lorsque cette dernière -par exemple le problème à l'origine de la plainte- aura fait l'objet d'un traitement approprié. Son but ultime consiste à remédier à cette carence dans l'intérêt de tous et pas seulement dans celui du plaignant.

Comme il est ressorti dès 1982 des travaux du *séminaire intergouvernemental sur les instruments non judiciaires de protection et de promotion des droits de l'homme* organisé par le Conseil de l'Europe à Sienne, ces différents éléments expliquent pourquoi l'ombudsman est l'instrument naturel de protection et de promotion des droits de l'homme. Ils expliquent aussi pourquoi le Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a proposé aux Etats membres de renforcer les compétences de leur médiateur parlementaire respectif pour que celui-ci puisse se référer directement aux instruments établissant -reconnaissant- les droits de l'homme et donner des avis sur toute mesure législative concernant la protection des droits de l'homme, lui conférant ainsi une fonction spécifique dans tous les domaines concernés par la convention européenne des droits de l'homme. Enfin, ces éléments expliquent pourquoi le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, se rattachant à la suggestion du Comité directeur des droits de l'homme, a adopté la recommandation R (85) 13 relative à l'ombudsman. En

<sup>23</sup> Comme les autres conventions reconnaissant les droits de l'homme dits de la deuxième génération.

son paragraphe b), celle-ci appelle à ce que les médiateurs parlementaires soient habilités à « *prêter une attention toute particulière (...) aux questions afférentes aux droits de l'homme soumises à leur examen et (...) à engager des enquêtes et donner des avis lorsque des questions touchant aux droits de l'homme sont en jeu* ». En son paragraphe c), cette recommandation exhorte à accroître et à renforcer les moyens dont disposent les ombudsmans « *de manière à encourager le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le fonctionnement de l'administration* »<sup>24</sup>.

Réunis à Paris en septembre 1999, les médiateurs nationaux des pays de l'Union européenne ont à ce propos voté une résolution unanime rappelant aux gouvernements des Quinze cette résolution votée par eux dans le cadre du Conseil de l'Europe il y a 14 ans déjà et qui, dans certains de ces pays, n'a toujours pas été implémentée. C'est le cas par exemple en Belgique, où la réflexion qui s'engage au niveau de l'accroissement des compétences de la Cour d'Arbitrage à l'égard des droits constitutionnellement garantis pourrait très utilement se prolonger dans le sens indiqué par cette recommandation, en se fondant sur toute la complémentarité, en matière de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme dans toute matière, entre le recours contentieux au juge et à ses pouvoirs de contrainte et le recours non-contentieux à l'ombudsman et aux moyens d'action et de dénonciation qui sont les siens.

## 7. Le Collège des médiateurs fédéraux et les Comités P et R

Notre propos est ici de distinguer le rôle respectif de chacun de ces organes relevant du Pouvoir législatif (médiateur parlementaire et Comités P et R) à l'égard des corps administratifs pour lesquels ils sont tous trois compétents.

Le Collège des médiateurs fédéraux est compétent « *à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* » sauf, précise la loi organique de l'ombudsman, lorsque ces autorités sont « *dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière* ». A cet égard, les services de

<sup>24</sup> Parmi ces moyens, notons le pouvoir d'autosaisine de l'ombudsman, le transfert par l'ombudsman vers les organes juridictionnels des cas dans lesquels une violation des droits de l'homme serait constatée et se maintiendrait au terme du processus de médiation, ou encore la compétence d'avis de l'ombudsman à l'égard des projets de réglementation visant la protection des droits de l'homme, autant de moyens inconnus en Belgique mais reconnus dans d'autres pays de l'Union.

police -hormis les polices communales ou judiciaires- de même que les services de renseignements -tant civils que militaires- sont incontestablement des autorités fédérales administratives. Quant à savoir si les Comités permanents de contrôle des services de police (le Comité P) et de renseignements (le Comité R), créés par la loi relative au contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991 modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1999, constituent ou non un « médiateur », les choses peuvent peut-être apparaître moins claires *prima facie*. A y bien regarder pourtant, le doute n'est pas permis et la réponse est clairement négative.

D'une réponse du ministre de l'Intérieur interrogé à ce propos en commission de la Chambre à l'occasion des travaux parlementaires préparatoires à la loi organique du 18 juillet 1991, il ressort en effet que « *ce projet ne crée aucun service de médiation (...)* » quand bien même ledit projet de loi « *prévoit toutefois que des particuliers peuvent déposer plainte en ce qui concerne l'intervention ou le fonctionnement d'un service de police ou de renseignements* ». Poursuivant sa réponse, le ministre émit d'ailleurs des doutes quant à l'utilité d'instituer un organe de médiation exclusivement compétent en matière de police ou de renseignements et précisa que « *un service de médiation (...) ayant une compétence plus générale constituerait assurément une bonne solution* »<sup>25</sup>.

La nature du contrôle dévolu par le législateur au Comité P ou au Comité R lorsque ces derniers sont saisis d'une plainte confirme, pour autant que nécessaire, cette analyse. Les travaux préparatoires enseignent en effet que le but des Comités P et R est « *de rechercher les fautes, les imperfections et les causes du dysfonctionnement des services et d'émettre des conclusions, en particulier en vue de sauvegarder les droits de chaque individu dans ses relations avec les services de police et de renseignements et dans le but de promouvoir l'efficacité et la coordination du fonctionnement de ces services (...)* »<sup>26</sup>. Leur rôle n'est donc pas celui d'un médiateur, lequel essaie d'abord et avant tout de trouver par la voie de la conciliation une solution au problème concret faisant l'objet de la plainte que lui soumet un administré, cette mission de médiation étant par la suite prolongée par une mission de contrôle externe (cf. I.3.1., *supra*). Le rôle des Comités P et R est, lui, exclusivement celui d'un contrôleur externe sans aucune idée de médiation, focalisant son attention sur les éventuelles lacunes individuelles ou d'ordre structurel au sein du service

<sup>25</sup> *Pasin.*, 1991, III, p. 3066, n 11.

<sup>26</sup> *Pasin.*, op. cit., p. 3050 : commentaire sous l'article 1er du projet, devenu l'article 1er de la loi.

contrôlé qu'une plainte révèle afin, le cas échéant, de prendre les mesures disciplinaires qui s'imposent voire de proposer au Parlement les mesures adéquates pour améliorer le mode de fonctionnement dudit service.

Dès lors que les Comités P et R ne constituent pas des médiateurs, le Collège des médiateurs fédéraux reçoit et traite les plaintes à l'égard des services de police (non communale ou judiciaire) et des services de renseignements dans la mesure où ces plaintes laissent ouvert un champ à la médiation. Si, par contre, les plaintes dénoncent un dysfonctionnement conjoncturel ou structurel de l'appareil de police ou de renseignements qui appelle exclusivement des mesures de contrôle externe, sans place aucune pour une œuvre de rapprochement, le Collège les transmet au Comité P ou R, selon le cas.

## 8. Gestion logistique

Durant l'exercice écoulé, le Collège des médiateurs fédéraux a poursuivi tant l'affinement de son organisation interne que le développement de sa politique en matière de gestion du personnel, financière et budgétaire. A cette fin, les médiateurs fédéraux se sont adjoints le 1er avril 1999, à l'issue d'une procédure de recrutement externe, un administrateur, engagé sur mandat temporaire. L'administrateur est le collaborateur direct "en staff" des médiateurs fédéraux pour la gestion de l'institution.

### 8.1. Les effectifs

Au niveau des effectifs, le Collège des médiateurs fédéraux est en pleine évolution. Dès l'approbation du statut et du cadre du personnel par la Chambre des représentants le 19 novembre 1998, l'organisation des engagements statutaires a pu démarrer, en collaboration avec le Secrétariat Permanent de Recrutement.

Une procédure d'engagement externe et sélective a ainsi été lancée tout d'abord pour pourvoir aux postes de directeur et d'administrateur, ensuite pour recruter une équipe d'attachés, d'auditeurs et d'assistants administratifs. L'un des critères de base pour chacun de ces recrutements était la connaissance suffisante de la deuxième langue nationale. Ces offres d'emploi ont rencontré un vif intérêt parmi la population active : pour l'ensemble des examens de recrutement, plus de 1.000 inscriptions ont été enregistrées. Notons

par contre que pour le poste de directeur, une deuxième procédure de sélection a dû être organisée, faute de lauréat à l'issue des premières épreuves. La campagne de recrutement s'étant déroulée à un rythme soutenu, la plupart des attachés et des auditeurs statutaires stagiaires et un directeur temporaire (chargé de mission) sont entrés en fonction le 1er septembre 1999, rejoints par les assistants administratifs (niveau B) le 1er octobre 1999.

Ce personnel statutaire est venu remplacer l'équipe de collaborateurs universitaires et administratifs engagés comme personnel temporaire de la Chambre des représentants mis à la disposition du Collège des médiateurs fédéraux. Le Collège a bénéficié en outre des services d'un collaborateur universitaire statutaire de la Chambre jusqu'à fin 1998 et de deux collaborateurs universitaires contractuels.

Afin de garantir une objectivité maximale dans le recrutement, tout le personnel a dû passer les examens de recrutement externes, après l'entrée en vigueur du statut. Parmi les 23 collaborateurs non-statutaires (non-statutaires à l'égard du Collège des médiateurs fédéraux) en service au 31 août 1999, seuls 7 sont finalement lauréats d'un des concours de recrutement. Un de ces lauréats a par ailleurs quitté le Collège pour la magistrature.

Ayant toutefois le souci de ne pas perdre l'expérience engrangée pendant les premières années par le personnel temporaire, le Collège des médiateurs fédéraux a dès lors prévu la mise en place du cadre définitif en plusieurs phases, lui permettant ainsi de mener à bien la réalisation du présent rapport annuel ainsi que la campagne d'information prévue à l'automne 1999. C'est ainsi que les collaborateurs qui n'ont pas été lauréats des examens resteront en place quelques mois encore après l'entrée en fonction de leurs successeurs, et ce afin de garantir une transmission optimale des dossiers et de l'expérience acquise. Plusieurs régimes d'embauche coexistent donc pendant cette période de transition. Tandis que les collaborateurs universitaires statutaires entraient en fonction le 1er septembre 1999, la mise à disposition du personnel temporaire de la Chambre des représentants prenait fin le 30 septembre 1999. Afin d'assurer la continuité et la formation, ces derniers ont été engagés par le Collège en tant qu'agents contractuels, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1999 et ce pour une période déterminée. Le Collège estime que d'ici la nouvelle année, l'intégration des nouveaux collaborateurs statutaires sera achevée. Après le départ des anciens collaborateurs temporaires, il faudra encore pourvoir à certains postes vacants.

Les tableaux suivants donnent une image de l'évolution quantitative et qualitative des effectifs à plusieurs dates charnières: au 31 août 1999 (juste avant l'entrée en fonction du premier groupe de collaborateurs statutaires) et au 1er octobre 1999 (lors de l'entrée en fonction du deuxième groupe de collaborateurs statutaires, principalement des assistants administratifs).

#### Situation au 31/8/1999

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut			Total
	N	F	M	F	Statu- taire CMF <sup>29</sup>	Contra- ctuel CMF <sup>30</sup>	CR <sup>31</sup>	
A	9	7	11	5	1(*)	2	13	16
B	2	1	0	3	0	0	3	3
C	1	2	1	2	0	1	2	3
D (**)	1	1	0	2	0	2	0	2
Total	12	12	12	12	1	5	18	24

(\*) chargé de mission avec un mandat temporaire (administrateur)

(\*\*) personnel de nettoyage, assimilé au niveau D

#### Situation au 1/10/1999

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut			Total
	N	F	M	F	Statu- taire	Contra- ctuel	CR	
A	12	13	16	9	16 (*)	9	0	25
B	5	5	4	6	10	0	0	10
C	1	2	1	2	0	3	0	3
D (**)	1	1	0	2	0	2	0	2
Total	19	21	21	19	26	14	0	40

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

(\*\*) personnel de nettoyage, assimilé au niveau D.

L'équilibre linguistique sera rétabli sous peu, dès la fin de la période de transition.

Le groupe des collaborateurs universitaires de niveau A comprend pendant toute cette phase de transition, outre les collaborateurs opérationnels (un directeur et des gestionnaires de dossiers), deux

<sup>27</sup> Collaborateur statutaire du Collège des médiateurs fédéraux, à titre définitif ou temporaire (chargé de mission).

<sup>28</sup> Collaborateur contractuel du Collège des médiateurs fédéraux.

<sup>29</sup> Collaborateur statutaire temporaire de la Chambre des représentants, mis à la disposition du Collège des médiateurs fédéraux.

collaborateurs logistiques - un administrateur (juriste, expert en organisation) et un informaticien contractuel (ingénieur commercial) -, lesquels accomplissent les missions de gestion et d'informatique au sein de la Médiature.

### 8.2. Politique du personnel

Les propositions du Collège à la Chambre des représentants concernant le statut du personnel, le cadre organique et linguistique du personnel, le budget et l'organisation du service, ont été approuvées par la Chambre le 19 novembre 1998. Ces instruments statutaires forment les fondements de la gestion des ressources humaines du Collège. Le Collège des médiateurs fédéraux dispose désormais dans ce domaine d'un outil équilibré et moderne permettant de concilier un certain nombre d'éléments apparemment contradictoires, tels que :

- la flexibilité et la performance de l'institution d'une part, la sécurité juridique pour les collaborateurs d'autre part;
- la stabilité par l'embauche statutaire d'une part, la responsabilisation des collaborateurs de direction d'autre part;
- les recrutements externes objectifs d'une part, les besoins très spécifiques - temporaires ou non - d'autre part ;
- la possibilité de recruter aussi bien des collaborateurs expérimentés que des collaborateurs plus jeunes.

Les fondements de cet outil sont les suivants:

- un cadre du personnel (exception faite des deux médiateurs fédéraux) comprenant 38 emplois, répartis sur les niveaux A, B et C;
- les emplois sont de nature statutaire, définitifs ou temporaires (chargés de mission), mais toujours via une procédure de recrutement objective;
- la formule de la nomination temporaire peut être utilisée pour des fonctions bien spécifiques ou dans le cadre d'un mandat temporaire pour des collaborateurs de direction ;
- la possibilité de recruter au niveau universitaire tant des attachés (collaborateurs juniors) que des auditeurs (collaborateurs seniors) ;
- la possibilité d'engager du personnel contractuel pour certaines fonctions et certains besoins bien déterminés, dans le cadre de la dotation bien sûr;
- le bilinguisme de tous les collaborateurs statutaires;

- les carrières et les échelles de traitement - compte tenu des exigences élevées des fonctions et des possibilités de promotion restreintes - ont été élaborées de façon équilibrée et transparente sur base de carrières comparables, en adaptant les grades aux fonctions spécifiques du Collège des médiateurs fédéraux ; le principe des carrières planes prévient la compétition malsaine et il a été tenu compte, lors de l'élaboration des carrières et des échelles de traitement, d'une part de la nécessité de développer une organisation moins hiérarchisée et d'autre part des limites financières du Collège.

En raison du recrutement de ces nouveaux collaborateurs, le Collège a consacré au cours de cet exercice beaucoup d'énergie à :

- l'élaboration des descriptions de fonctions pour les diverses fonctions opérationnelles et logistiques;
- la mise au point d'un plan d'accueil et de formation adapté au niveau du personnel, comportant différents modules théoriques et pratiques dont :
  - le Collège des médiateurs fédéraux comme institution;
  - le statut des collaborateurs;
  - la fonction du médiateur parlementaire;
  - les méthodes de travail;
  - le champ d'action du Collège : les administrations fédérales, incluant le concept d'autorité administrative;
  - la communication interne et externe;
  - une formation spécifique par branche ou par fonction;
  - une formation professionnelle hors branche ou hors fonction;
  - le fonctionnement en équipe;
- l'élaboration d'un système d'évaluation pour le stage;
- l'ensemble de la gestion des dossiers du personnel, avec la coexistence de divers statuts juridiques (statuts, contrat d'employé, contrat d'ouvrier): rémunération, ancienneté, indemnités, carrières, etc.

La gestion du personnel est réalisée en collaboration avec un secrétariat social. Jusqu'à fin septembre 1999, le service du personnel de la Chambre des représentants a assuré avec beaucoup de compétence et en concertation permanente avec le Collège la gestion des dossiers du personnel des collaborateurs temporaires mis à la disposition du Collège par la Chambre des représentants. Nous tenons ici à l'en remercier chaleureusement.

### 8.3. *Gestion financière et budgétaire*

En tenant compte d'une dotation de 100 millions de BEF, les comptes 1998 se sont clôturés par un solde positif de 24 646 282 FB,

essentiellement imputable au fait que les effectifs étaient toujours incomplets. Ce solde a été reporté par la Chambre à l'année budgétaire 2000.

Outre bien entendu des crédits pour le traitement du personnel, le budget 1999, tel qu'il a été adapté et adopté, prévoit également des crédits pour une large campagne d'information visant à atteindre toutes les couches de la population, cette campagne ne pouvant démarrer qu'après l'engagement et la formation du personnel statutaire. Pour l'exercice 1999, une dotation de 100,77 millions de BEF a ainsi été approuvée, dont 13 888 858 FB issus du transfert du solde positif des comptes 1997.

Pour l'an 2000, un budget a été présenté pour un total de 119,56 millions de Frs, en tenant compte entre autres d'une répétition nécessaire de la campagne d'information.

Pour ce qui est de la gestion financière et comptable, il est toujours fait appel aux services d'un bureau externe d'expertise comptable. Le Collège des médiateurs fédéraux tient une comptabilité d'entreprise en maintenant les liaisons nécessaires avec la comptabilité publique. Cette politique lui permet de présenter des comptes transparents à la Chambre des représentants et fournit à court, moyen ou long terme des informations significatives pour la gestion en matière d'investissements, de patrimoine et d'outils de travail.

#### *8.4. Gestion de l'équipement*

Jusqu'à ce jour, la Chambre des représentants accorde contre remboursement des frais réels exposés un soutien logistique au Collège des médiateurs fédéraux, bien que celui-ci organise lui-même un nombre croissant de fonctions logistiques, avec ou sans la collaboration de tiers.

Le Collège a poursuivi ses efforts pour développer son système informatique. Le câblage structuré dans le nouveau bâtiment (43 rue Ducale, 1000 Bruxelles) forme la base du déploiement de la technologie de réseau. L'installation du serveur et de matériel complémentaire pour le réseau interne début 1999 a permis depuis lors de centraliser toutes les données, de sorte que chaque collaborateur qualifié peut ainsi consulter sur son propre terminal l'ensemble des informations relatives à un dossier.

Un réseau propre (séparé physiquement de l'Internet pour des motifs de confidentialité des données) est aujourd'hui opérationnel

et permet d'optimiser l'échange interne de données et d'offrir un certain nombre de services aux collaborateurs. Le réseau fédéral Fedenet, Internet, ainsi que la fonction E-mail ([e-mail@ombudsman.be](mailto:e-mail@ombudsman.be)) sont des instruments importants pour les collaborateurs afin d'obtenir les informations nécessaires d'une manière rapide et efficace.

Nous développons actuellement notre propre site Internet ([www.ombudsman.be](http://www.ombudsman.be)).

Au cours de cet exercice, une attention particulière a été portée au passage à l'an 2000, à la protection des programmes et des données, au système de gestion de documentation et à la poursuite du développement du central téléphonique.

L'accompagnement des nouveaux collaborateurs dans leur environnement (terminal et réseau) constitue actuellement une priorité.



## **II. Analyse des dossiers**





## PARTIE II. ANALYSE DES DOSSIERS

### 1. Introduction

Outre la présente introduction, la deuxième partie de ce rapport est divisée en quatre sections.

Après une série de statistiques générales qui donnent une vue d'ensemble du nombre, de la langue, de la phase de traitement et du transmis des réclamations ainsi que de l'évaluation clôturant chaque dossier traité, nous analyserons, même dans le cas où il n'y a que peu de réclamations qui y ont trait, chacun des ministères fédéraux, des parastataux fédéraux et des organismes privés chargés d'un service public.

L'analyse des ministères fédéraux amène les précisions suivantes.

- A l'exception des parastataux sociaux (cf. p. 278, *infra*), nous analyserons les parastataux en même temps que leur ministère de tutelle, même si nous sommes bien conscients de ce que ces institutions ne font pas partie du ministère proprement dit. Ceci ressort d'ailleurs clairement des intitulés des divers tableaux.
- En vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un ministre est également une autorité administrative fédérale. Le Collège des médiateurs fédéraux est donc également compétent pour évaluer son intervention - purement administrative - à l'occasion d'une réclamation.
- Dans cette section, le même schéma sera à chaque fois utilisé.
  - \* D'abord, des **données chiffrées** relatives à l'autorité administrative concernée seront présentées sous forme de tableaux. On y trouvera le nombre de réclamations ayant trait aux différentes subdivisions de l'administration, par langue, par phase de traitement et d'après les critères d'évaluation. Dans la plupart des cas, on y trouvera également des tableaux (en chiffres absolus) et des graphiques (en pourcentages). Dans le cas où il y a moins de vingt plaintes recensées pour une même administration, ces indications n'ont pas été reprises, le nombre trop peu élevé de réclamations ne permettant pas des statistiques pertinentes. De même, les données chiffrées concernant les évaluations faites par le Collège à la clôture d'un dossier n'ont pas été communiquées lorsque moins de dix dossiers ont été clôturés durant cet exercice pour une même administration.

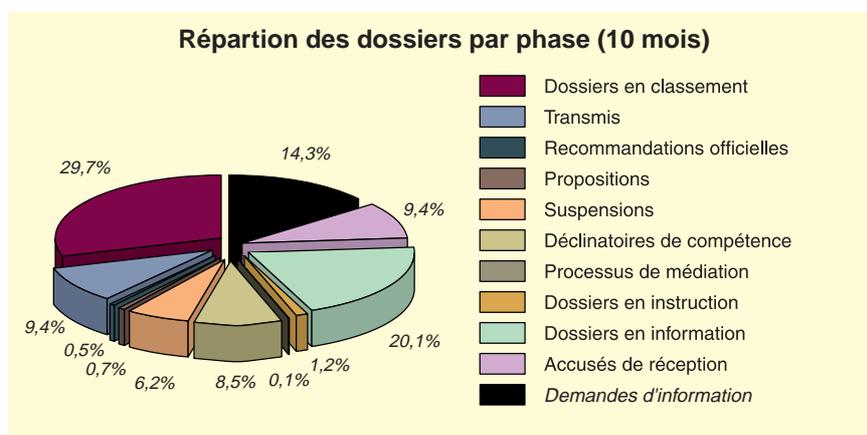
- \* On trouvera ensuite des **préliminaires** expliquant le contexte de l'analyse des réclamations relatives à l'administration concernée.
- \* Suivra l'**analyse des principales réclamations** proprement dite.
- \* Enfin, le commentaire consacré à chaque administration est clôturé par des considérations finales sous la forme de **Conclusions et recommandations**.

## 2. Quelques chiffres

Le nombre total de dossiers analysés dans le présent rapport est de 2.417. De ces dossiers, 219 ont été initiés en 1997 et 551 en 1998. Grâce à l'affinement des données statistiques, nous disposons dorénavant du nombre de demandes d'information qui ont donné lieu à l'ouverture d'un dossier en notre Office. Ces demandes sont ensuite généralement transmises aux fonctionnaires d'information de l'administration concernée.

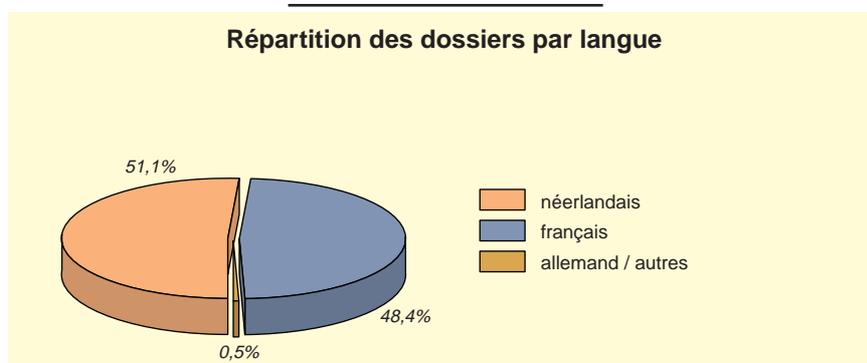
Il ne sera bien évidemment pas fait référence à chacune des réclamations et seules les plus marquantes seront analysées, dans la mesure où elles ont donné lieu à des développements importants voire même à des recommandations officielles. Ces réclamations sont réparties selon la phase de traitement dans laquelle elles se trouvent à la fin de l'exercice (au 31 juillet 1999). Pour plus d'information à propos de ces phases de traitement, celles-ci sont décrites plus en détail à l'article 12 du règlement du Collège des médiateurs fédéraux :

Phases	Nombre
Demandes d'information	346
Accusés de réception	226
Dossiers en information	486
Dossiers en instruction	28
Processus de médiation	2
Déclinatoires de compétence	206
Suspensions	150
Propositions	16
Recommandations officielles	13
Transmis	227
Dossiers en classement	717
<b>TOTAL</b>	<b>2417</b>



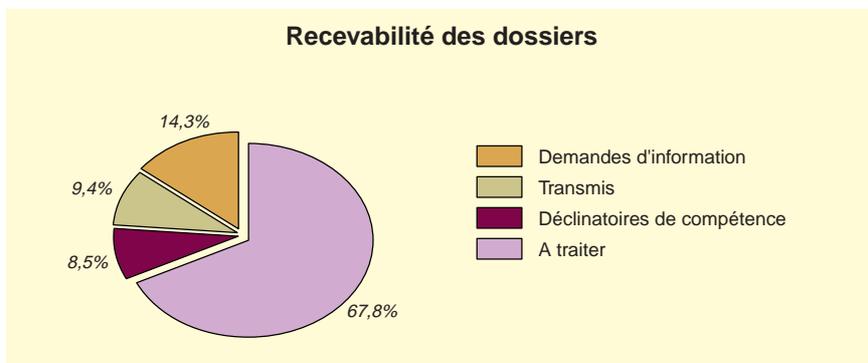
Ces réclamations sont également réparties selon la langue dans laquelle elles ont été introduites : français : 1.169, néerlandais : 1.235, autres (dont allemand) : 13.

Langue	Nombre
allemand/autres	13
français	1169
néerlandais	1235
<b>TOTAL</b>	<b>2417</b>



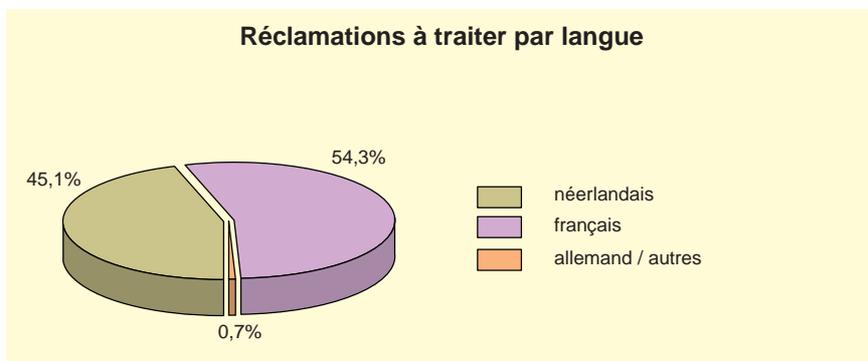
Comme expliqué précédemment, le Collège des médiateurs fédéraux ne traite pas la totalité de ces plaintes. Certaines d'entre elles (206) sont en effet irrecevables. D'autres (227) sont quant à elles transmises à d'autres médiateurs parlementaires ou à des services de médiation voire aux institutions dont émanent les décisions contestées. Enfin, un certain nombre de demandes d'information (346) sont transmises aux institutions concernées. Si l'on soustrait ces dossiers, ce sont alors 1.638 réclamations qui ont effectivement été traitées par le Collège des médiateurs fédéraux.

	A traiter	Déclinatoires de compétence	Transmis	Demandes d'information	TOTAL
Nombre	1638	206	227	346	2417



Les réclamations effectivement traitées sont réparties d'après la langue dans laquelle elles ont été introduites comme suit : français : 889, néerlandais : 738, autres (dont allemand) : 11.

Langue	Réclamations
allemand/autres	11
français	889
néerlandais	738
<b>TOTAL</b>	<b>1638</b>



Le Collège des médiateurs fédéraux a principalement transmis des réclamations aux médiateurs parlementaires, aux services de médiation ou aux organismes suivants :

<b>Destinations principales des réclamations transmises et des demandes d'information</b>	<b>Nombre</b>
Fonctionnaires d'information	300
Comité P	12
Ombudsman (Médiateur) de la Région wallonne	11
Ombudsman de la Communauté flamande	45
Services de médiation auprès des entreprises publiques autonomes	20

Les réclamations traitées et qui sont à présent en classement ont été confrontées aux critères d'évaluation du Collège. Elles sont évaluées et réparties comme suit :

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

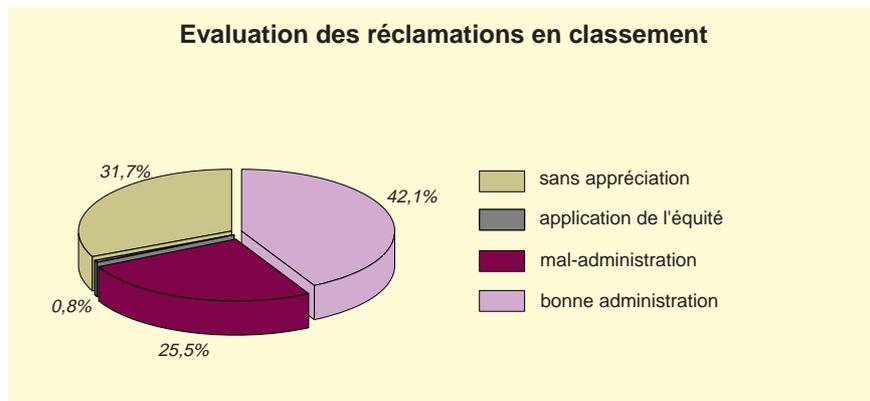
mal-administration : des dysfonctionnements ont été constatés par le Collège des médiateurs fédéraux dans le traitement de ces dossiers, qui les a précisés en les rattachant aux principes de bonne administration auxquels il a été fait violence;

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

sans appréciation : le Collège des médiateurs fédéraux a regroupé ici les dossiers dans lesquels soit la réclamation elle-même soit la solution à la réclamation n'est pas claire. Il se peut ainsi qu'un réclamant ne réponde pas à une demande de renseignements complémentaires qui lui est adressée par le Collège des médiateurs fédéraux, que la réclamation soit résolue avant que le Collège des médiateurs fédéraux ait pu intervenir, qu'une réclamation ait trouvé une solution sans qu'il soit clairement établi que l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux y ait ou non contribué, ou encore que la responsabilité soit partagée entre le plaignant et l'administration. Il se peut également qu'il soit fait allusion à un problème dans des termes généraux sans qu'une intervention directe du Collège des médiateurs fédéraux ne soit possible.

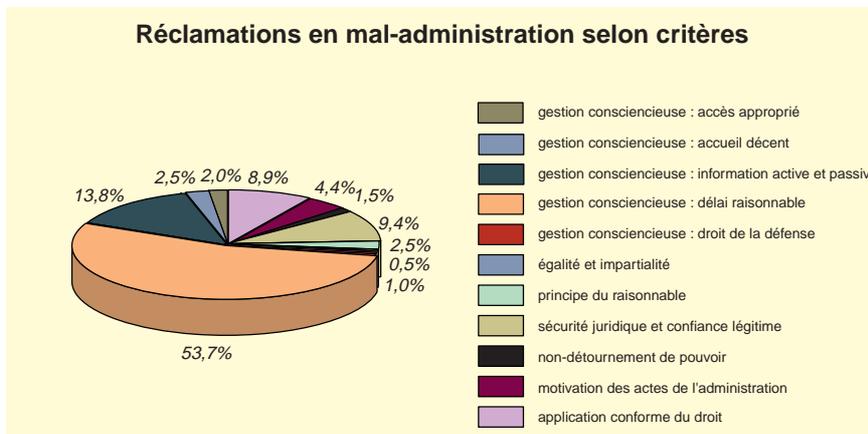
Les tableau et graphique ci-dessous donnent un aperçu des 717 dossiers en classement, évalués comme suit : 302 : "bonne administration", 183: "mal-administration", 4 : "application de l'équité", 228: "sans appréciation".

<b>Evaluation des réclamations en classement</b>	<b>Nombre</b>
bonne administration	302
mal-administration	183
application de l'équité	4
sans appréciation	228
<b>TOTAL</b>	<b>717</b>



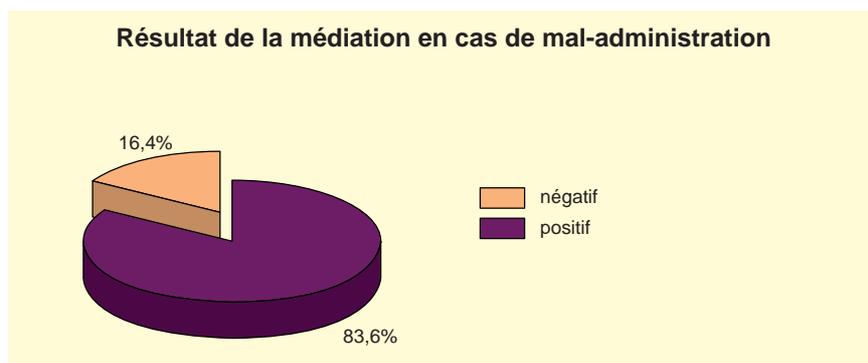
Dans le tableau ci-dessous, on trouvera un aperçu des critères d'évaluation retenus pour les 183 dossiers clôturés en "mal-administration". Comme il peut être fait usage de plusieurs critères pour l'évaluation d'un même dossier, la somme totale des cas de violation de ces critères (203) sera plus élevée que le nombre de dossiers (183).

<b>mal-administration selon critères</b>	
application conforme du droit	18
motivation des actes de l'administration	9
non-détournement de pouvoir	3
sécurité juridique et confiance légitime	19
principe du raisonnable	5
égalité et impartialité	1
gestion consciencieuse : droit de la défense	2
gestion consciencieuse : délai raisonnable	109
gestion consciencieuse : information active et passive	28
gestion consciencieuse : accueil décent	5
gestion consciencieuse : accès approprié	4
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>



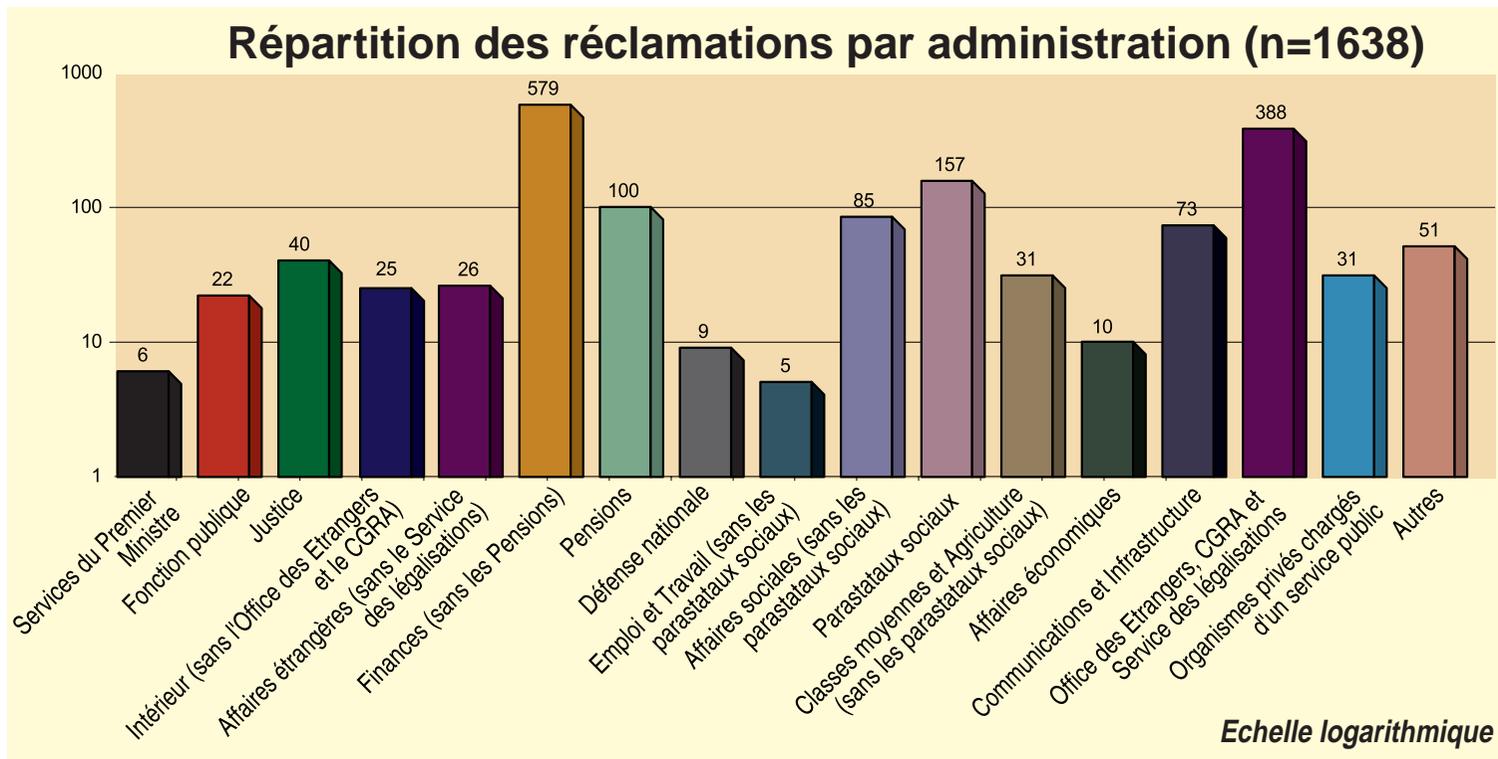
Les tableau et graphique suivants montrent les résultats de la médiation du Collège des médiateurs fédéraux dans les dossiers clôturés en “mal-administration”.

Résultat de la médiation en cas de mal-administration	Nombre
positif	153
négatif	30
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>



La répartition par administration des différentes réclamations traitées par le Collège des médiateurs fédéraux se présente comme suit :

Autorités publiques	Réclamations	%
Services du Premier Ministre	6	0,4
Fonction publique	22	1,3
Justice	40	2,4
Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA)	25	1,5
Affaires étrangères (sans le Service des légalisations)	26	1,6
Finances (sans les Pensions)	579	35,3
Pensions	100	6,1
Défense nationale	9	0,5
Emploi et Travail (sans les parastataux sociaux)	5	0,3
Affaires sociales (sans les parastataux sociaux)	85	5,2
Parastataux sociaux	157	9,6
Classes moyennes et Agriculture (sans les parastataux sociaux)	31	1,9
Affaires économiques	10	0,6
Communications et Infrastructure	73	4,5
Office des Etrangers, CGRA et Service des légalisations	388	23,7
Organismes privés chargés d'un service public	31	1,9
Autres	51	3,1
<b>TOTAL</b>	<b>1638</b>	



### 3. Les douze ministères fédéraux

#### 3.1. Les Services du Premier Ministre

##### 3.1.1. Données chiffrées

Services du Premier Ministre	Réclamations
Service fédéral d'information	1
Etablissements scientifiques fédéraux	1
Réclamations des fonctionnaires	4
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

Langue	Réclamations
français	1
néerlandais	5
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

Phases	Réclamations
Accusés de réception	2
Suspensions	2
Dossiers en classement	2
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

##### 3.1.2. Préliminaires

Nous mettons ici en exergue la création, sous la précédente législature, de l'Agence pour la simplification administrative (l'ASA). Celle-ci a notamment pour tâche de réduire les contraintes administratives auxquelles sont soumises les entreprises, en stimulant, proposant et, le cas échéant, coordonnant des initiatives à cette fin au sein des administrations fédérales. Sa mission explique qu'elle soit rattachée aux Services du Premier Ministre.

Dans ce même domaine, l'actuel gouvernement fédéral a fait état, dans sa déclaration gouvernementale, de son souhait de diminuer de 10%, au cours des deux années à venir, la charge administrative des citoyens et des entreprises pour réduire d'un quart l'ensemble des formalités et obligations d'ici la fin de la législature. A cet effet, une commissaire du gouvernement, adjointe au ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, a été nommée le 20 juillet 1999. Sa mission consiste en la coordination des compétences respectives des membres du gouvernement en ce qui concerne la simplification administrative, en collaboration avec

l'ASA, et sans préjudice des compétences des membres du gouvernement et des départements concernés.

En ce qui concerne les Services du Premier Ministre, notre Office n'a reçu au cours de l'exercice précédent que peu de plaintes, lesquelles ne soulèvent par ailleurs pas de problèmes fondamentaux.

### *3.1.3. Analyse des principales réclamations*

Les dossiers abordés dans ce chapitre dans le cadre du rapport annuel 1998 et dont le traitement appelle un suivi dans ce rapport, concernent des plaintes introduites par des fonctionnaires des Musées royaux d'Art et d'Histoire. Pour un aperçu de ces dossiers, nous renvoyons à la partie p. 308-323, *infra*, "plaintes de fonctionnaires", laquelle envisage ces plaintes de manière transversale et couvre dès lors toutes les administrations visées.

### *3.1.4. Conclusions et recommandations*

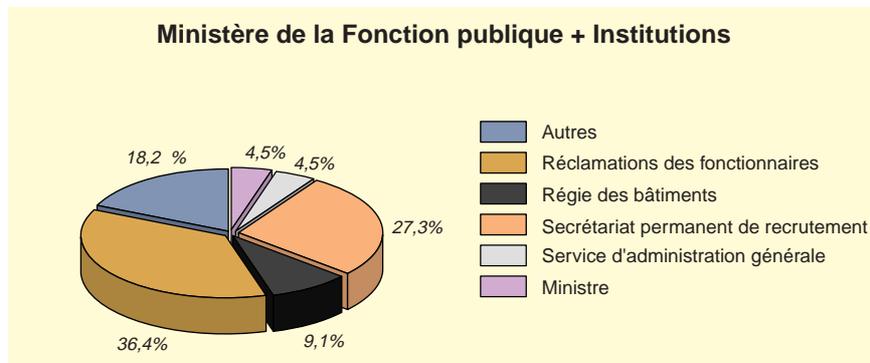
Nous renvoyons également ici à la partie précitée de ce rapport.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> "Plaintes de fonctionnaires", p. 308-323, *infra*, du présent rapport annuel.

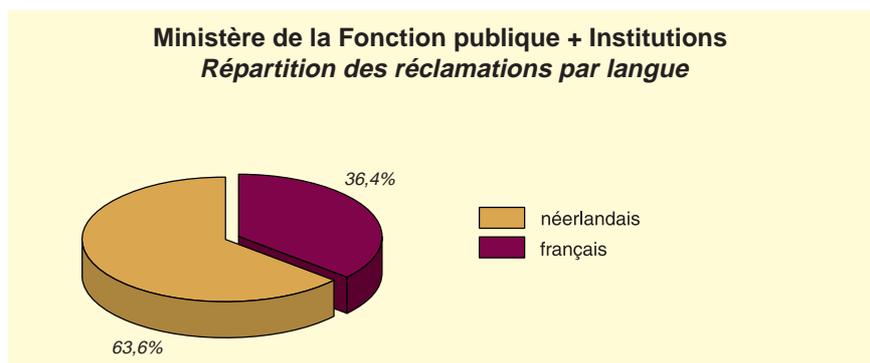
### 3.2. Ministère de la Fonction publique

#### 3.2.1. Données chiffrées

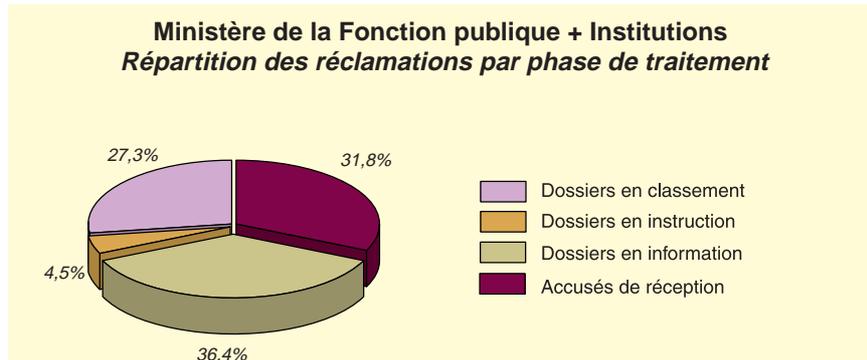
Fonction publique et Institutions	Réclamations
Ministre	1
Service d'administration générale	1
Secrétariat permanent de recrutement	6
Régie des bâtiments	2
Réclamations des fonctionnaires	8
Autres	4
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>



Langue	Réclamations
français	8
néerlandais	14
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>



Phases	Réclamations
Accusés de réception	7
Dossiers en information	8
Dossiers en instruction	1
Dossiers en classement	6
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>



### 3.2.2. Préliminaires

Durant l'exercice 1999, nous avons été saisis par un nombre important de plaintes émanant de fonctionnaires. Ces plaintes ne concernaient pas *ipso facto* le Ministère de la Fonction Publique, la majorité d'entre elles portant en fait sur la gestion du personnel dans les autres ministères. Comme il vient d'être dit et pour présenter une vue globale du problème, ces plaintes seront traitées ensemble dans un volet séparé (cf. p. 308-323, *infra*) pour la présentation duquel nous avons retenu comme fil conducteur le plan proposé par l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Il s'agit, en l'occurrence, de la carrière des fonctionnaires, depuis les examens de recrutement jusqu'à l'accès à la pension.

### 3.2.3. Analyse des principales réclamations.

En ce qui concerne le Ministère de la Fonction publique lui-même, le Collège a reçu plusieurs plaintes de candidats ayant échoué à des examens de recrutement et contestant le déroulement de l'épreuve ou l'adéquation des questions posées avec l'examen concerné. La contestation visait tant les épreuves linguistiques que les épreuves portant sur les matières académiques.

Comme nous l'avions déjà souligné dans notre rapport annuel précédent, il n'appartient évidemment pas aux médiateurs fédéraux de se substituer au jury d'examen. Dans ce type de dossiers délicats, la mission - plus de contrôle que de médiation - de l'ombudsman se limite à examiner si les principes de bonne administration ont été respectés par le jury. Bien que ces plaintes n'émanent pas forcément de fonctionnaires, elles seront discutées dans un souci de cohérence dans la rubrique relative aux examens dans la partie p. 308-323, *infra*, "plaintes de fonctionnaires").

Outre les plaintes relatives au Secrétariat Permanent de recrutement (S.P.R.), le Collège des médiateurs fédéraux s'était étonné dans le cadre d'un dossier auprès du Service d'Administration générale quant au délai de réponse déraisonnable. Le Service d'Administration générale nous a assurés que les plaintes recevront à l'avenir une réponse dans les plus brefs délais.

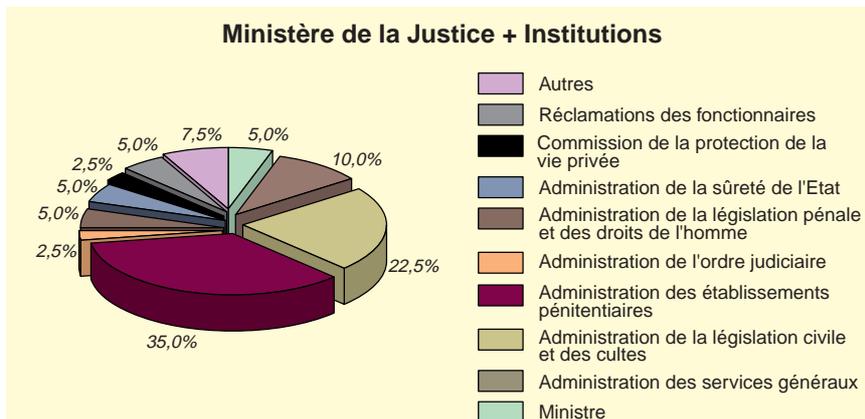
#### 3.2.4. Conclusions et recommandations

Les conclusions et recommandations seront formulées à la fin de la partie transversale consacrée aux plaintes émanant de fonctionnaires à l'égard des différents départements (cf. p. 308-323, *infra*).

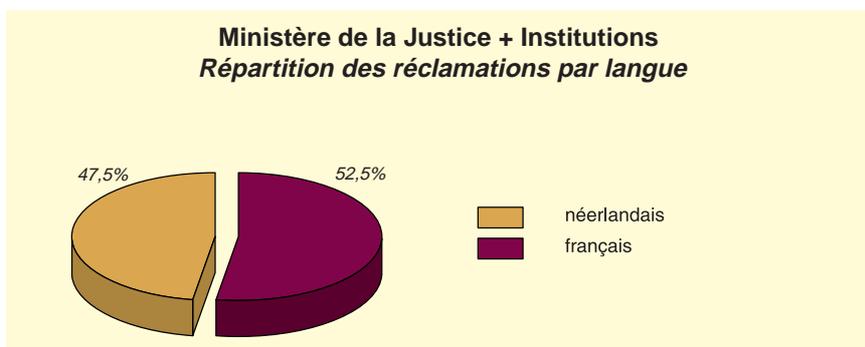
### 3.3. Ministère de la Justice

#### 3.3.1. Données chiffrées

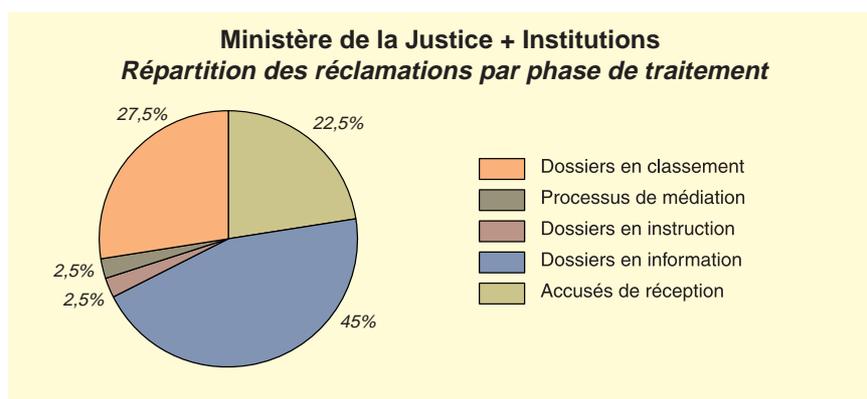
Justice et Institutions	Réclamations
Ministre	2
Administration des services généraux	4
Administration de la légalisation civile et des cultes	9
Administration des établissements pénitentiaires	14
Administration de l'ordre judiciaire	1
Administration de la législation pénale et des droits de l'homme	2
Administration de la sûreté de l'Etat	2
Commission de la protection de la vie privée	1
Réclamations des fonctionnaires	2
Autres	3
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>



Langue	Réclamations
français	21
néerlandais	19
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>



Phases	Réclamations
Accusés de réception	9
Dossiers en information	18
Dossiers en instruction	1
Processus de médiation	1
Dossiers en classement	11
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>



Evaluation des dossiers en classement	Réclamations	mal-administration	
bonne administration	4	sécurité juridique	1
mal-administration	1	gestion consciencieuse :	1
sans appréciation	6	délai raisonnable	
		gestion consciencieuse :	1
		accès approprié	
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

### 3.3.2. Préliminaires

Deux tiers des plaintes reçues lors de l'exercice écoulé concernaient principalement le Pouvoir judiciaire et relevaient dès lors d'une demande de médiation pour laquelle ni notre Office ni - en l'attente du Conseil supérieur de la Justice - aucun autre organe n'était compétent, raison pour laquelle elles ont fait l'objet d'un déclinatoire de compétence ou d'un transmis au fonctionnaire d'information du Ministère de la Justice. Celles présentant un intérêt particulier ou faisant état d'un dysfonctionnement grave ont été transmises au ministre de la Justice.

Dans notre précédent rapport<sup>31</sup>, nous avons à cet égard abordé la création du Conseil supérieur de la Justice ainsi que celle, au sein

<sup>31</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, pp. 12, 13, 58 et 59.

de chaque arrondissement judiciaire, des Maisons de justice. Deux de celles-ci étaient alors déjà opérationnelles. Des développements importants concernant ces autorités sont intervenus en 1999, dont nous nous faisons ici l'écho, compte tenu des responsabilités importantes qui leur sont confiées et du rôle qu'elles sont appelées à jouer sur le chemin d'une Justice plus efficace et plus humaine.

Le Conseil supérieur de la Justice (le Conseil) a été institué par le nouvel article 151 de la Constitution<sup>32</sup>. Cet article est également important en ce qu'il consacre formellement l'indépendance des juges "dans l'exercice de leurs missions juridictionnelles" et celle du ministère public "dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle (...)".

Les compétences actuelles du Conseil sont de deux ordres et s'étendent à toute la Belgique. Ces compétences touchent, d'une part, à la nomination et la formation des juges et des représentants du ministère public et, d'autre part, à l'exercice d'un contrôle externe sur le Pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne les Maisons de justice, des textes importants ont été adoptés qui définissent leurs missions ainsi que leurs structures et fixent les instructions qui leur sont données par le ministre de la Justice quant à leur fonctionnement, à savoir la loi du 7 mai 1999, l'arrêté royal du 13 juin 1999 et l'arrêté ministériel du 23 juin 1999.

Comme le renseignent les textes mentionnés ci-dessus, un service spécialisé a été créé au sein du Ministère de la Justice, à savoir le Service des Maisons de justice, lequel dispose par arrondissement judiciaire d'une subdivision appelée Maison de justice dont le but consiste à organiser une justice plus accessible, efficace et humaine. L'institution des Maisons de justice constitue ainsi l'une des initiatives prises par le législateur pour mieux adapter les institutions judiciaires aux attentes et aux besoins sociaux et individuels. C'est pourquoi d'importantes missions touchant au domaine parajudiciaire ont été confiées aux Maisons de justice.

D'une part, celles-ci sont compétentes pour accueillir, informer et orienter les citoyens entrant en contact avec la Justice vers les instances compétentes. A cet effet, des permanences sont organisées au sein de ces Maisons en vue de les rendre plus accessibles aux

<sup>32</sup> Constitution, article 151 nouveau, paragraphes 2 et 3 (M.B., 24 novembre 1998, p. 37679 à 37682).

justiciables ; des avocats peuvent y être consultés. D'autre part, les assistants judiciaires au sein de ces Maisons de justice ont de nombreuses tâches d'information, d'avis et de guidance sociale (par exemple, en matière de protection de la jeunesse). En outre, les Maisons de justice recherchent une collaboration plus systématique avec les différents acteurs de la sphère judiciaire (les avocats, les juges, etc.) afin d'y promouvoir une approche adaptée aux sciences humaines et aux modes de résolution alternative des conflits. Ces Maisons de justice sont donc appelées à devenir également des centres de rencontre et de réflexion.

Précisons également que le Service d'accueil et d'information chargé depuis mai 1996, au sein des Services du Secrétariat général du Ministère de la Justice, de transmettre les plaintes concernant les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, transmet ces plaintes depuis 1er septembre 1998 au Service d'appui inter directionnel du Secrétariat général de ce Département.

### 3.3.3. Analyse des principales réclamations

Nous revenons brièvement sur un dossier mentionné dans notre rapport annuel précédent<sup>33</sup> pour rappeler le délai particulièrement long (un an) durant lequel une personne ayant subi une transformation sexuelle a attendu l'adoption de l'arrêté ministériel autorisant le changement de son prénom. Ce dossier a d'ailleurs fait l'objet en 1999 d'une question parlementaire<sup>34</sup> au ministre de la Justice.

Notre Office a été saisi d'une plainte concernant la Direction générale de la Sûreté de l'Etat. En l'espèce, le plaignant avait sollicité la médiation de notre Office. Il nous a indiqué avoir informé, sur une base volontaire, un inspecteur de la Sûreté de l'Etat durant 7 à 8 ans et avoir unilatéralement mis fin à cette collaboration il y a un an. Depuis lors, l'intéressé affirme être l'objet de harcèlement, lequel se traduirait par une surveillance permanente, des insultes et même des menaces. Il n'a cependant pas été en mesure de prouver ces faits ni d'identifier les personnes qui le poursuivraient mais est persuadé qu'il s'agit de personnes travaillant directement ou indirectement pour la Sûreté de l'Etat. L'absence d'éléments de preuve nous a conduits à considérer les faits avancés avec réserve. Nous

<sup>33</sup> CMF, *Rapport Annuel 1998*, p. 59-60.

<sup>34</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1009 du 19 janvier 1999 (Burgeon), p. 22544-22545.

avons demandé à l'administration concernée de parfaire notre information. Celle-ci nous a immédiatement répondu. Lors d'une réunion, elle nous a indiqué qu'elle avait cessé tout contact avec le plaignant depuis un an et qu'elle était donc étrangère aux faits allégués. Un responsable opérationnel de cette autorité administrative a offert de confirmer par écrit que les contacts avaient été rompus avec l'intéressé.

Malgré les marques de collaboration positives exprimées par l'administration dans le cadre de notre médiation et à la demande expresse de l'intéressé indiquant que lui-même et un de ses amis l'ayant hébergé continuaient à être harcelés de façon ininterrompue, nous avons ultérieurement transmis ce dossier au Comité R. Le plaignant affirmait en outre que de tels faits étaient pratique courante dans le chef de la Sûreté de l'Etat. Or, si cette dernière affirmation était avérée, elle ferait état d'un dysfonctionnement d'ordre structurel appelant l'intervention de l'organe de contrôle externe et non plus de celle du médiateur<sup>35</sup>.

Notre Office a par ailleurs été saisi par une personne s'étant adressée à la Commission de la protection de la vie privée (ci-après, la Commission) afin d'être informée de l'existence de données la concernant au sein du Système d'Information Schengen et, le cas échéant, des données qui y sont reprises. La Commission a procédé aux vérifications nécessaires conformément à l'article 109 de la Convention d'application des Accords Schengen et à l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Or, si la Commission a pu informer l'intéressé de ce que les vérifications avaient été faites, elle n'a cependant pas été en mesure de l'aviser du résultat du contrôle effectué en raison de l'absence d'arrêté royal d'exécution définissant les modalités d'exercice du droit d'"accès indirect" portant sur un traitement de données à caractère personnel géré par des services de police en vue de contrôles d'identité.

Nous avons contacté le ministre de la Justice, sous l'autorité directe duquel la Commission est placée, et lui avons demandé de nous indiquer si, comme cela nous avait été rapporté, un tel arrêté royal était effectivement en cours d'élaboration et, le cas échéant, la date à laquelle son adoption était prévue. Notre information dans ce dossier n'est pas encore terminée.

<sup>35</sup> A cet égard, cf. p. 20, *supra*.

#### 3.3.4. *Conclusions et recommandations*

Nous espérons que le Conseil supérieur de la Justice pourra répondre aux attentes des citoyens en matière de médiation judiciaire, attentes dont témoignent les réclamations reçus par notre Office durant ces trois années d'exercice.

Le Collège n'a par ailleurs formulé aucune recommandation officielle concernant ce département.

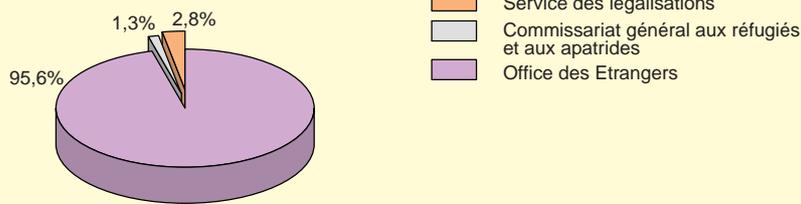
### 3.4. Ministère de l'Intérieur

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

##### 3.4.1.1. Données chiffrées

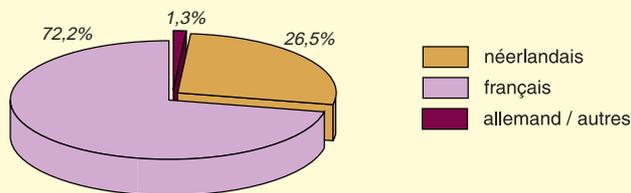
Office des Etrangers + CGRA + Légalisations	Réclamations
Office des Etrangers	372
Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides	5
Service des légalisations	11
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>

#### Office des Etrangers + CGRA + Service des légalisations

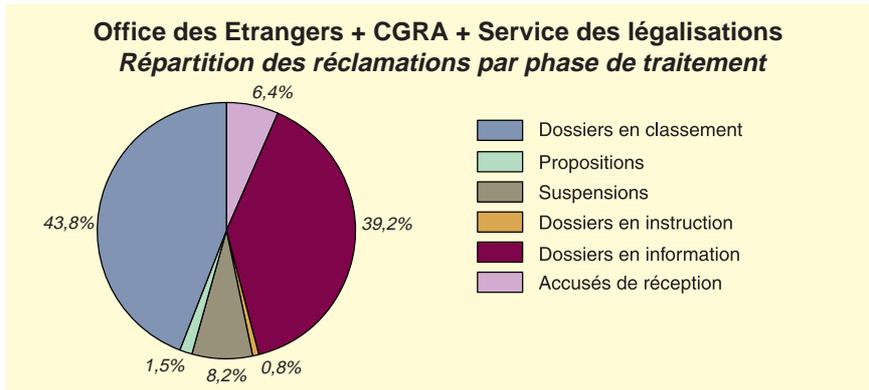


Langue	Réclamations
allemand / autres	5
néerlandais	103
français	280
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>

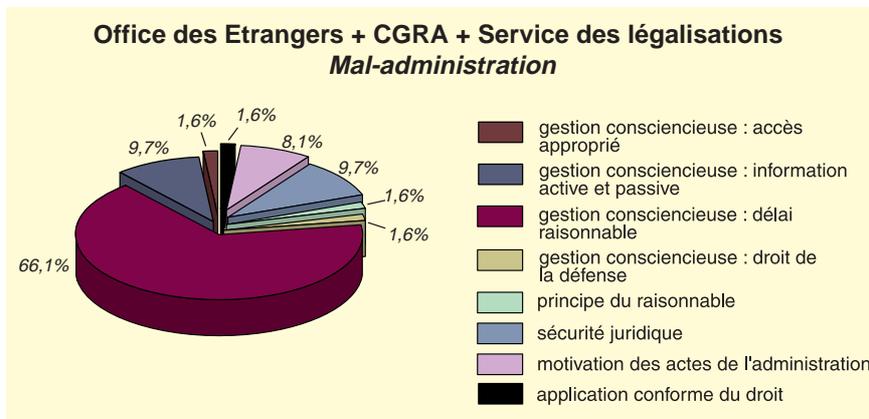
#### Office des Etrangers + CGRA + Service des légalisations Répartition des réclamations par langue



Phases	Réclamations
Accusés de réception	25
Dossiers en information	152
Dossiers en instruction	3
Suspensions	32
Propositions	6
Dossiers en classement	170
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>



Evaluations des dossiers en classement	Réclamations	Mal-administration	
bonne administration	65	application conforme du droit	1
mal-administration	58	motivation des actes de l'administration	5
sans appréciation	46	sécurité juridique	6
application de l'équité	1	principe du raisonnable	1
		gestion consciencieuse : droit de la défense	1
		gestion consciencieuse : délai raisonnable	41
		gestion consciencieuse : information active et passive	6
		gestion consciencieuse : accès approprié	1
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>TOTAL</b>	<b>62</b>



### 3.4.1.2. Préliminaires

#### A. *La relation entre les plaignants - étrangers et autres - et le Collège des médiateurs fédéraux*

Nous avons abordé ce thème lors de notre premier rapport annuel, en indiquant clairement que toute personne intéressée - en ce compris un étranger, un avocat, une organisation non gouvernementale, etc. - pouvait introduire une plainte auprès du Collège des médiateurs fédéraux. Bien que cela soit toujours valable à ce jour, il nous semble cependant utile de redéfinir le rôle de notre Office en cette matière.

#### *Sans papiers*

Dans les faits, il faut bien constater que la majorité des plaintes introduites en 1999 par des étrangers auprès du médiateur parlementaire ont trait à la procédure de régularisation basée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Après le décès tragique de la demandeuse d'asile nigériane Semira Adamu, un mouvement en faveur de la régularisation des illégaux a vu le jour en Belgique. Un certain nombre de ces "sans-papiers" ont occupé des églises dans les grandes villes. Le mouvement a occupé l'avant de la scène pendant tout l'hiver. En décembre 1998, le Collège des médiateurs fédéraux a proposé sa médiation entre le Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et les occupants d'églises. Pendant une semaine, une médiation intensive a été menée jour après jour entre les deux parties. Ces efforts de médiation, pourtant très près d'aboutir, ont finalement échoué. Une des questions centrales des discussions était de savoir si un certain nombre d'années de séjour - illégal - en Belgique pouvait ou non ouvrir un droit au séjour. Cette question n'a cependant jamais été analysée au fond. Par contre, une nouvelle circulaire a été rédigée, consacrée à la procédure de régularisation prévue dans le cadre de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Cette circulaire, datée du 15 décembre 1998, a détaillé plus avant quatre profils de personnes pouvant bénéficier d'une régularisation. Les occupations d'églises ont pris fin, les demandes ont été introduites. De nombreux mois plus tard, la grève de la faim entamée par un ressortissant marocain réfugié à l'Eglise du Béguinage à Bruxelles illustre la position difficile des "sans papiers", dont certains ne répondent pas

parfaitement aux critères définis dans la nouvelle circulaire. A cet égard, notre Office a entre-temps constaté une augmentation importante du nombre de plaintes concernant le traitement des demandes introduites sur base de l'article 9, alinéa 3. En effet, plusieurs plaignants en séjour précaire ou illégal se sont adressés au médiateur fédéral, dans l'espoir sans doute de le voir influencer dans un sens positif la décision de l'Office des étrangers les concernant.

#### *Evolution du rôle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*

Le nombre des plaignants a encore augmenté après que le Centre ait vu sa position modifiée à l'égard du dossier des régularisations. Alors que le Centre avait par le passé pris fréquemment position en faveur des étrangers, ses interventions se sont modifiées après la participation de son directeur et de son directeur adjoint à la commission chargée de rendre un avis motivé sur les demandes de régularisation. Un certain nombre d'étrangers venus personnellement exposer leur plainte auprès du Collège des médiateurs fédéraux semblent avoir bénéficié par le passé d'un soutien actif du Centre dans leurs démarches, lequel soutien a cessé depuis la participation du Centre à la commission pour les régularisations. Cette évolution est probablement intervenue en raison de la prise de conscience que les rôles de juge et de partie pouvaient difficilement être cumulés par un même organe.

#### *La position neutre du Collège des médiateurs fédéraux*

Le fait que le Collège des médiateurs fédéraux n'ait pas mission de reprendre ce rôle spécifique d'avocat du plaignant demandeur d'asile et qu'il ait clairement exposé cet élément a probablement provoqué une grande déception voire une incompréhension auprès de certains étrangers. Il va pourtant de soi que le rôle du médiateur parlementaire n'est pas d'influencer favorablement des dossiers mais bien de défendre la position de l'étranger dans les cas où l'Office des étrangers ne respecte pas la légalité ou viole les principes de bonne administration. Si aucun acte, comportement ou fonctionnement de l'administration ne peut être soumis à contestation, l'ombudsman n'interviendra en principe pas. Dans certains cas, il lui est néanmoins possible de tenter de convaincre l'Office des étrangers, quand bien même celui-ci aurait parfaitement respecté la légalité et les principes de bonne administration, cette fois sur base de l'équité. L'équité n'est toutefois invoquée que dans des

cas tout à fait exceptionnels. Il est donc difficile d'intervenir sur cette base dans cette matière dans la mesure où de nombreux dossiers de régularisation, touchant à la personne même du plaignant et ayant souvent des conséquences déterminantes sur son avenir à court et à long terme, appelleraient sinon très régulièrement une intervention sur base de l'équité, déviant dès lors le principe de l'intervention du médiateur parlementaire en équité de sa philosophie.

Dans cet ordre d'idée, si une décision négative est prise par l'Office des étrangers, nous ne ferons que la constater, sans la contester automatiquement et en évitant de nous ériger en avocat chargé de défendre les intérêts de son client. Une fois encore, ce n'est que lorsqu'une violation flagrante de la loi ou des principes de bonne administration à l'occasion d'une décision est constatée que notre Office est compétent pour contester celle-ci, le cas échéant par le biais d'une proposition, voire d'une recommandation officielle.

#### *Peu de plaintes concernant la procédure d'asile*

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a enregistré pratiquement aucune plainte d'étrangers portant sur le déroulement de la procédure d'asile en tant que telle. Une des explications possibles est l'existence de plusieurs possibilités de recours contre les décisions adoptées respectivement par l'Office des étrangers, le commissaire général aux réfugiés et apatrides et la Commission permanente de recours des réfugiés.

#### *Les plaintes concernant les demandes de visa*

Un tout autre type de plaintes portant sur le fonctionnement de l'Office des étrangers émane de parents et/ou d'amis d'étrangers ayant introduit une demande de visa. Contrairement aux demandeurs de régularisation dans le cadre de l'article 9, alinéa 3 qui ne formulent quasi jamais de plainte précise concernant leur accueil à l'Office des étrangers, ce type de réclamation s'accompagne presque toujours d'une plainte sur la difficulté d'accès et/ou l'attitude peu obligeante de l'Office des étrangers. Nous y reviendrons. Par ailleurs, nous avons dû à plusieurs reprises souligner que les demandes d'information concernant les documents à fournir et/ou le déroulement des procédures ne relèvent pas de nos compétences.

Aucune administration belge ne se déclare compétente pour répondre à ce type de questions<sup>36</sup>. Le Collège des médiateurs fédéraux est en effet un organe de médiation qui intervient dans un conflit entre un administré et l'administration et non un service juridique chargé de fournir de simples informations au plaignant. Ce rôle est dévolu aux fonctionnaires d'information vers qui nous renvoyons d'ailleurs le plaignant.

### *B. La relation entre l'Office des étrangers et le Collège des médiateurs fédéraux*

#### *Une méthode de travail spécifique*

L'Office des étrangers a adopté une attitude généralement ouverte et volontaire lors de l'examen des plaintes adressées au Collège des médiateurs fédéraux. Conformément au pouvoir d'instruction que lui confère la loi, le Collège a d'ailleurs pu exercer peu à peu un droit de consultation très étendu dans les dossiers et recevoir copie des pièces pertinentes. Il en est résulté une méthode de travail spécifique pour l'examen des plaintes. Chaque mois, deux collaborateurs du Collège des médiateurs fédéraux se rendent à l'Office des étrangers pour une visite de travail. Une semaine environ avant cette visite, la liste des dossiers à examiner est communiquée à une personne de contact auprès de la Direction générale de l'Office. Deux collaborateurs du directeur général localisent les dossiers auprès des différents services et examinent avec ceux-ci leur état d'avancement. Pendant la réunion de travail, cet état d'avancement est communiqué. Si nécessaire, une copie des pièces pertinentes est prise ou l'attention est attirée sur des éléments qui figurent uniquement dans le dossier de plainte présenté au Collège des médiateurs fédéraux et non dans celui de l'Office des étrangers et inversement. Dans le cas des plaintes simples et pour les dossiers où le manque de communication est à l'origine du problème, cette méthode de travail suffit souvent à apporter une réponse aux plaignants. Dans le cas des dossiers plus complexes et en cas de dysfonctionnements graves, cette méthode de travail très informelle est complétée par une correspondance portant sur les problèmes

<sup>36</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire, 1997-1998, question n° 864 du 10 février 1998 (Anciaux) – "Nécessité de créer une ligne téléphonique d'information à l'Office des étrangers", p. 4072; CME, *Rapport annuel 1997*, p. 82; CME, *Rapport annuel 1998*, p. 68; CME, *Rapport annuel 1999*, pp. 80 ss.

en cause. Une concertation semestrielle entre les médiateurs fédéraux et le directeur général de l'Office des étrangers complète cette méthode de travail. Cette concertation porte sur les grandes lignes du traitement des plaintes. Elle permet de tirer les enseignements des dysfonctionnements éventuellement constatés. A cette occasion, les interlocuteurs abordent aussi les suggestions formulées dans les rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux. Il est à noter à cet égard que l'Office des étrangers souligne avec insistance et de manière répétée la nécessité de renforcer ses effectifs. Notre Collège estime qu'une analyse approfondie par un observateur externe s'avérerait très utile pour étudier cette demande au vu de la quantité de travail de l'Office des étrangers et des exigences de qualité qui sont attendues de lui.

### *Craintes d'influence*

L'augmentation sensible des plaintes portant sur le traitement d'une demande de séjour dans le cadre de l'article 9, alinéa 3 a conduit l'Office des étrangers à exprimer quelques réserves quant à l'utilisation fréquente de cette procédure. Les agents de l'Office des étrangers ont exprimé à plusieurs reprises leurs préoccupations inspirées par les effets secondaires potentiels de cette formule pragmatique de traitement des plaintes.

Il a été affirmé expressément dans ce cadre que l'objectif ne saurait et ne pourrait en aucun cas être d'influencer le traitement d'une demande quelconque par l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux. Il va de soi que nous nous rallions à cette position. Dans la mesure où les réunions de travail ne se justifient que si elles s'inscrivent dans le cadre de plaintes effectivement présentées, la méthode de travail a été affinée spécialement pour ces plaintes. Un dossier inscrit à l'ordre du jour entraîne en tout état de cause l'envoi d'une notification écrite des décisions de l'Office des étrangers au Collège des médiateurs fédéraux aussitôt qu'elles sont rendues.

Si la décision s'accompagne d'un avis de la commission pour les régularisations, cet avis sera également communiqué au Collège pour information. Enfin, dans les cas urgents ou très graves, un dossier peut à tout moment être consulté sur demande par le Collège auprès de l'Office des étrangers : il s'agit d'une pratique déjà bien rodée.

« *Business as usual* »

En dehors de cette méthode de travail pragmatique et flexible pour l'examen des dossiers qui font l'objet d'une plainte, nous rencontrons, dans les autres dossiers traités par les voies "ordinaires", des difficultés à établir un contact téléphonique avec l'Office des étrangers et nous recevons les réponses à nos courriers avec un certain retard.

### 3.4.1.3. *Analyse des principales réclamations*

#### A. *Les visas*

##### A.1. *Questions et difficultés relatives aux prises en charge*

Bien que l'engagement de prise en charge pour les visas de courte durée ait été inscrit tant dans la loi du 15 décembre 1980 que dans l'arrêté du 8 octobre 1981 comme preuve de moyens de subsistance suffisants, des problèmes ont continué à se poser.

#### *La circulaire : un élément nouveau*

Une circulaire a été adoptée le 9 septembre 1998, qui explique la procédure relative à l'engagement de prise en charge visé par l'article 3bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et les articles 17/2 à 17/6 de l'arrêté royal sur les étrangers. Cette circulaire examine certains problèmes pratiques concernant cet engagement et répond par là à un besoin réel. Dans le rapport annuel 1998, nous suggérons en outre au ministre de l'Intérieur d'élaborer un arrêté royal qui fixerait les modalités de récupération des sommes mises à charge du garant. Cette suggestion n'a pas encore été suivie. De même, la formule prévue au dernier alinéa de l'article 3bis de la loi sur les étrangers et relative au versement d'une somme à la Caisse des dépôts et consignations ou à la fourniture d'une garantie bancaire n'a toujours pas non plus été déterminée dans un arrêté royal. Il convient ici aussi de combler le vide juridique.

#### *Une attitude flexible*

Dans la pratique du traitement des plaintes, nous avons constaté une disposition de l'Office des étrangers à répondre avec flexibilité

aux plaintes portant sur la prise en charge. Il s'agissait généralement de cas dans lesquels la prise en charge était refusée au motif de la présentation de pièces incorrectes ou insuffisantes. Ainsi, des grands-parents turcs se sont vu refuser la délivrance d'un visa pour la visite à leur premier petit-enfant en raison d'un malentendu sur la prise en charge. Les parents d'un restaurateur chinois ont également essuyé un refus de visa du fait de pièces incorrectes. Dans le cadre des plaintes de cet ordre, l'Office des étrangers propose généralement une réouverture informelle du dossier de demande. Cela suscite cependant bien évidemment des questions concernant le sort de toutes les personnes qui ne font pas appel à la Médiature. Dans ce cadre, nous nous interrogeons sur les raisons qui poussent l'Office des étrangers à refuser immédiatement le visa en cas de preuve insuffisante de la prise en charge et à statuer aussi précipitamment plutôt qu'à interroger en premier lieu le garant, dont le nom et l'adresse figurent dans le dossier de visa. Nous poursuivons notre intervention dans ce sens.

#### *Un nouveau type de plainte*

L'introduction de la prise en charge sous la forme de l'annexe 3bis fait apparaître un nouveau type de plainte, émanant cette fois de personnes qui assurent une prise en charge mais ne reçoivent aucune information, ni quant à la suite donnée à leur engagement de prise en charge, ni quant au traitement de la demande de visa introduite sur base de cette prise en charge. En fait, l'Office des étrangers considère ces garants comme de simples tiers, n'ayant dès lors aucun droit à cette information en application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée concernant les traitements de données à caractère personnel. Le Collège estime pour sa part que cette loi est invoquée à tort. Il estime en outre que, lorsque le garant souhaite être informé du suivi concernant l'engagement de prise en charge qu'il a lui-même contracté, il peut difficilement être considéré comme un tiers.

Nous sommes d'avis que beaucoup de problèmes pourraient être résolus si l'Office des étrangers, comme la bonne administration le requiert, prenait directement contact avec le garant lorsque des difficultés surgissent dans le cadre de son engagement de prise en charge ou eu égard aux preuves de sa solvabilité.

Pour le Collège, l'engagement financier important contracté par le garant ainsi que les exigences sévères posées en terme de preuve de sa solvabilité sont en outre en contradiction manifeste avec le

refus de l'Office des étrangers de lui donner la moindre information quant au suivi du traitement de la demande de visa présentée avec son soutien.

Notons qu'un traitement rapide des demandes de visa résoudrait aussi de nombreux problèmes dans la mesure où l'étranger pourrait informer son garant du suivi de son dossier.

Lorsque l'examen de la demande de visa traîne réellement et que le garant souhaite obtenir des informations, il n'est nullement contraire au principe du respect de la vie privée de signaler au garant que la demande de visa est soit en cours d'examen, soit accordée, soit refusée. Le Collège des médiateurs fédéraux est cependant d'avis que les motifs de refus de la demande de visa ne doivent pas être communiqués au garant lorsqu'ils sont étrangers à l'engagement de prise en charge. C'est dans ce cas à l'étranger qu'il incombe d'apprécier s'il communiquera ou non ces motifs au garant.

#### *Un souci de moins*

Nous nous réjouissons de constater que la circulaire consacrée à la prise en charge met fin de manière effective à un problème évoqué à maintes reprises par des plaignants. Il s'agit de la gêne que suscite chez le preneur en charge la nécessité de transmettre au demandeur du visa des informations concernant ses revenus. Sur ce point, la circulaire précise clairement que les ambassades et consulats doivent s'organiser de manière telle que les informations puissent également leur être transmises directement par le preneur en charge, sans plus transiter par le demandeur de visa.

#### *L'information correcte indispensable*

Il est par ailleurs important de noter que d'importants problèmes de communication des modalités de prise en charge existent encore. Ainsi, le mari d'une plaignante s'est vu refuser par deux fois un visa de court séjour pour la Belgique au motif que le preneur en charge avait fourni, par manque d'information, les documents inadéquats. Ce n'est qu'après notre intervention que les documents demandés ont pu être fournis, suite aux informations communiquées au preneur en charge.

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'une autre plainte dans laquelle le plaignant s'étonnait de ce que l'Office des étrangers demandait une couverture financière par l'institution hospitalière qui devait procéder à une intervention médicale sur un étranger congolais, alors que cet étranger était déjà venu se faire soigner auparavant en Belgique sans qu'à l'époque aucune garantie financière ne lui ait été demandée. La justification invoquée par l'Office des étrangers, suite à l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux, était d'éviter que l'étranger malade, en venant se faire soigner en Belgique, ne tombe à charge de l'Etat belge. En suggérant que l'hôpital couvre les frais médicaux, l'Office des étrangers voulait s'assurer que ceux-ci, probablement élevés, ne soient en aucun cas supportés par l'Etat belge. Il est à noter que l'Office des étrangers n'obligeait pas l'institution hospitalière à couvrir les frais médicaux de l'étranger malade, mais cela lui était apparu comme la solution idéale. Il était en effet loisible à l'étranger de prouver lui-même des moyens de subsistance suffisants ou d'obtenir un engagement de prise en charge d'un tiers.

Nous avons constaté dans un dossier que la demande de visa avait été refusée parce que le garant ne voulait pas s'engager pour une période de deux ans, estimant que cela n'était pas nécessaire pour un étranger qui ne séjournerait qu'un mois dans le Royaume. Nous sommes d'avis que cette situation ne se serait pas présentée si le garant avait été correctement informé de la réglementation relative à l'engagement de prise en charge ainsi que de la portée de la signature d'un tel engagement.

Ces exemples sont révélateurs du besoin d'information. Le Collège des médiateurs fédéraux est ici d'avis que, à côté du devoir d'information incombant à l'Office des étrangers, un rôle important peut être joué par les communes, lesquelles doivent pouvoir fournir une information correcte sur base de la circulaire du 15 décembre 1998. Leur mission d'information serait sans doute simplifiée si un dépliant explicatif relatif à l'engagement de prise en charge était mis à leur disposition. Ce dépliant pourrait être communiqué au candidat garant. De la sorte, le droit à l'information active et passive serait pleinement rencontré et les problèmes découlant de l'incompréhension des garants résolus.

#### *A.2. Le problème du refus et de la motivation du refus des visas*

Dans nos rapports annuels précédents, nous avons souligné à plusieurs reprises l'insuffisance des motifs à la base de nombreux refus de visa. Dans le traitement des plaintes, il est apparu qu'une

distinction devait être opérée entre le refus d'un visa de court séjour et le refus d'un visa pour un séjour excédant trois mois. La décision de refus pour un visa de court séjour est généralement plus sommaire ; elle est communiquée à l'intéressé par le poste diplomatique au moyen de formulaires préimprimés. Dans le cas du refus d'un visa pour un séjour de plus de trois mois, la décision de refus dûment motivée est adressée par l'Office des étrangers au poste diplomatique pour communication à l'intéressé. La manière par laquelle les postes diplomatiques communiquent cette décision aux demandeurs est abordée ailleurs dans le présent rapport annuel (cf. p. 131-133, *infra*). Nous nous limiterons ici à observer que l'Office des étrangers ne saurait être tenu pour responsable des lacunes dont est parfois entachée la communication des décisions par les ambassades et consulats.

#### *A titre d'exemple*

Qu'un refus de visa de court séjour contienne souvent des arguments trop sommaires et trop peu pertinents constitue un problème récurrent<sup>37</sup>. Il en résulte en outre que ces refus sont souvent vécus par les intéressés comme une manifestation déguisée de racisme. C'est surtout dans les cas où le refus est répété que le Collège des médiateurs fédéraux est confronté à des éléments allant dans ce sens. Un exemple, qui illustre particulièrement bien ce fait, est la plainte d'un Belge, handicapé de la vue, qui entretenait une correspondance sur bande magnétique avec une jeune femme congolaise. Le projet de faire venir cette femme en Belgique pour des vacances avait échoué trois fois à cause d'un refus de visa. Les motifs du refus étaient obscurs. En outre, l'ambassade n'aurait jamais communiqué ce refus à l'intéressée. Au deuxième refus déjà, le Collège des médiateurs fédéraux avait été saisi de l'affaire. Le dossier avait été classé suite à une proposition faite à l'ami belge de présenter un nouveau dossier de demande. Ce dossier a abouti au troisième refus avec une nouvelle saisine de notre Office. Finalement, le service des visas a lui-même proposé la réouverture du dossier. Un nouvel engagement de prise en charge et la preuve que cette dame avait l'autorisation de son époux devaient être présen-

<sup>37</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire, 1997-1998, question n° 831 du 6 février 1998 (Anciaux) - "Rapport annuel.- Motivation parfois lacunaire des refus de délivrance de visas touristiques", p. 3814; CME, *Rapport annuel 1997*, p. 76; CME, *Rapport annuel 1998*, p. 68; CME, *Rapport annuel 1999*, p. 80 ss.

tés. Le fait que l'intéressée s'avérait en fait être célibataire est assez révélateur du climat général entourant les demandes de visa, la déclaration relative au soi-disant époux ayant été faite dans la conviction qu'elle influencerait favorablement la demande. Cette plainte a abouti à la délivrance d'un visa d'un mois, après une nouvelle prise en charge présentée par son ami belge.

L'existence d'un certain arbitraire dans le refus de visa est patente dans d'autres dossiers également. Dans certains cas, des procès d'intention sont faits aux demandeurs et à leur entourage sans qu'ils puissent se défendre. L'impression se développe aussi parfois qu'une pièce manquante dans un dossier entraîne à tous les coups une décision négative pour le demandeur, même si ce dernier ne peut en aucune façon être tenu pour responsable de cette lacune. C'est ainsi qu'un visa pour une grand-mère marocaine avait été refusé parce que le dossier ne contenait aucun rapport de l'agent de quartier. Or, ce rapport avait bien été établi mais il avait tout simplement été égaré.

#### *De l'intention à la pratique*

Dans une note du 3 octobre 1998 adressée au Conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur affirmait notamment que les demandes de visa seraient traitées dans les meilleurs délais et que les motifs de la décision seraient communiqués aux demandeurs ; les intéressés pourraient également consulter le dossier conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. A ce jour, il nous semble que ces intentions n'ont pas encore été traduites dans des mesures concrètes.

#### *Polémique avec l'Office des étrangers*

Dans un commentaire sur le Rapport annuel 1998 du Collège des médiateurs fédéraux, le directeur général de l'Office des étrangers répondit que l'administration considérait que rien n'avait été réglé à ce jour quant à la notification des décisions aux demandeurs. Il souligna à cet égard qu'il n'était pas convaincu que la formule de la lettre recommandée soit satisfaisante dans tous les pays. Il affirma également que la convocation de l'intéressé à l'ambassade pour lui signifier une décision négative était une procédure contestable dans la mesure où ce déplacement avait finalement pour but d'opposer un refus à l'étranger.

Le directeur général de l'Office des étrangers nia catégoriquement que les refus de visa n'étaient pas motivés. Par contre, il admit que des formulaires types étaient utilisés. Les apparentes différences de traitement seraient imputables aux spécificités des différents pays.

En réponse à une question parlementaire concernant les constats établis par le Collège des médiateurs fédéraux dans son premier rapport, le ministre de l'Intérieur avait déjà adopté précédemment la même attitude que celle du directeur général de l'Office des étrangers<sup>38</sup>.

Cette polémique durera probablement aussi longtemps que la question du visa de court séjour n'aura pas été clarifiée. Toutefois, il est important de souligner qu'un traitement plus soigneux du dossier ainsi qu'une attitude pro-active lorsque certaines pièces font défaut ou prêtent à confusion pourraient résoudre la question de la motivation ou de l'absence de motivation d'une décision de refus et garantir un traitement correct et soigneux de la demande. A cet égard, nous nous rendons compte de la charge de travail importante que connaît déjà l'Office des étrangers et de celle que représenterait une motivation adéquate. Cette dernière est cependant une obligation légale.

### *A.3. Les visas de regroupement familial*

#### *Un sujet délicat*

Le traitement des demandes de regroupement familial est un sujet ô combien sensible pour les intéressés. Très souvent, nous devons simplement rassurer les plaignants lors du premier contact. Une appréciation trop optimiste de l'ambassade ou du consulat est souvent une des causes de plaintes exaspérées du partenaire en Belgique qui, au lieu d'être rassuré, est pris à contre-pied par l'Office des étrangers. Nous avons pu constater que les plaignants peuvent être ramenés à la raison et même formuler des suggestions très sensées dans certains cas.

Par ailleurs, nous avons constaté que les troubles dans certaines régions s'accompagnaient de réactions inquiètes et soucieuses des plaignants. Ces derniers ne comprenaient pas toujours que le trai-

<sup>38</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 831 du 6 février 1998 (Anciaux), p. 3814.

tement d'une demande de visa demande un certain temps. A cet égard, nous pensons qu'une analyse approfondie devrait être menée pour revoir la procédure actuelle, à tout le moins pour les dossiers ne présentant pas une réelle complication.

#### *Une initiative intéressante*

Après le début de la guerre en ex-Yougoslavie et la fermeture de l'ambassade de Belgique à Belgrade, le service des visas a pris une initiative qui répondait indiscutablement au souci des parents de personnes dont la demande de visa était en cours d'examen. La famille recevait un courrier indiquant que les instructions de visa avaient été transmises à l'ambassade de Belgique à Sofia ou à Budapest. Le même courrier mentionnait encore d'autres ambassades de la région qui pouvaient délivrer le visa et un numéro de télécopie, lequel permettait aux destinataires de réagir et de préciser quelle ambassade était la plus facile à atteindre pour le demandeur du visa. Le service des visas peut se féliciter d'avoir, par cette initiative, anticipé les inquiétudes et les appels téléphoniques attendus.

#### *Dossiers difficiles*

Les dossiers les plus difficiles de visas de regroupement familial portaient sur les demandes de personnes qui avaient déjà séjourné préalablement en Belgique, souvent dans le cadre d'une procédure d'asile. Ces personnes résidaient parfois en Belgique sous une autre identité, ou bien les déclarations fournies dans le cadre de la procédure d'asile ne correspondaient pas aux déclarations faites dans le cadre de la procédure de demande de regroupement familial. Des preuves supplémentaires sont fréquemment demandées dans de tels cas. Le traitement prolongé de telles demandes ne peut généralement pas être qualifié de mauvaise administration.

#### *Trois ans pour un visa de regroupement familial*

Un certain nombre de plaintes de longue date où ce problème jouait un rôle déterminant ont abouti cette année. C'est ainsi qu'un Nigérian, marié au Nigeria avec une femme belge et père d'un garçon d'environ trois ans, s'est enfin vu délivrer son visa de regroupement familial. Les problèmes avaient surgi après que l'ambassade de Belgique ait attiré l'attention sur le fait que l'homme avait déjà séjourné en Belgique, apparemment sous une autre iden-

tité. Ses documents ne furent pas légalisés pour vices de forme. L'Office des étrangers a demandé l'avis du Parquet. Ce dernier a émis l'avis que le mariage nigérian ne devait pas être pris en compte parce qu'il n'était pas transcrit dans les registres belges. Interrogée, la femme belge affirmait que la transcription du mariage avait été refusée par la commune parce qu'elle était dans l'impossibilité de produire un acte de mariage légalisé, légalisation qu'on lui refusait précisément. La délivrance du visa après trois ans est due davantage à l'opiniâtreté de la femme qu'à l'intervention concrète de quelque service que ce soit. Une analyse approfondie de ce dossier fit apparaître que l'Office des étrangers n'a examiné que très tardivement si l'identité utilisée en Belgique correspondait à une personne nigériane existante. Après enquête, l'identité utilisée en Belgique s'est avérée totalement fictive. Le traitement difficile de cette demande d'asile est assurément lié pour partie à l'attitude personnelle de l'intéressé. On peut cependant se demander si l'attitude très stricte adoptée tant par l'ambassade que par l'Office des étrangers a suffisamment pris en compte les intérêts de l'épouse belge et de son fils.

D'autres dossiers de visa de longue date ont également abouti. Il est à noter à cet égard que les dossiers posant réellement problème faisaient l'objet de difficultés apparues tant à l'ambassade que lors du traitement en Belgique par l'Office des étrangers.

#### *Un recours au Parquet*

Dans certains dossiers, l'avis du procureur du Roi est demandé afin de vérifier si le mariage invoqué à l'appui de la demande d'un visa pour regroupement familial n'est pas un mariage blanc. A cette occasion, la gendarmerie est souvent sollicitée pour entendre le conjoint vivant en Belgique. Cette procédure est généralement mise en œuvre lorsqu'existent des indices permettant de présumer la possibilité d'un tel mariage blanc.

Ainsi, dans un dossier qui est encore en cours, l'avis du procureur du Roi a été sollicité au sujet du mariage d'un homme belge avec une femme marocaine beaucoup plus jeune que lui. Il semble que la différence d'âge notable entre les époux et le fait que la femme possède un diplôme universitaire aient été considérés par l'Office des étrangers comme des indices défavorables à la délivrance d'un visa.

Le Collège des médiateurs fédéraux se demande toutefois comment le procureur du Roi peut enquêter sur la réalité d'un mariage alors précisément que l'un des époux réside encore à l'étranger. On peut même se poser la question de savoir si cette procédure n'est pas contraire au droit au regroupement familial.

Le Collège entend rester attentif à cette problématique et suivre de près le traitement des demandes de visa pour lesquelles une enquête du Parquet est sollicitée.

#### *Examen suspendu pendant un an*

L'examen des demandes de regroupement familial en provenance de Macédoine a été suspendu pendant environ un an et ce, en raison des problèmes de vérification de l'authenticité des documents. L'ambassade de Macédoine en Belgique a été mise à contribution pour la recherche d'une solution. Cette piste n'ayant toutefois pas permis de trouver la solution escomptée après un an, le service en est revenu aux procédures en vigueur précédemment. Certains visas n'ont toujours pas été délivrés. Tant les demandeurs que leurs partenaires en Belgique ont été laissés dans l'incertitude quant aux causes de ce retard.

#### *Fin d'une pratique illégale*

L'attention du Collège des médiateurs fédéraux a été attirée sur le fait que des candidats au regroupement familial, qui avaient autrefois été contraints au rapatriement, étaient tenus de rembourser les frais de ce rapatriement avant d'obtenir leur visa. La formule utilisée à cette fin était la suspension du visa jusqu'au paiement des frais. Dans un cas concret dont nous avons été saisis, il s'agissait d'un Roumain qui avait déjà été rapatrié de force à quatre reprises. Le couple ne contestait pas la demande de paiement, mais souhaitait que l'on comprenne que ce montant de 121 668 FB était impossible à gagner en Roumanie et que l'exigence de cette somme risquait donc d'hypothéquer sérieusement le regroupement familial. Le questionnement de l'Office des étrangers n'a pas donné davantage de résultats, cette pratique y étant considérée comme parfaitement légitime. L'épouse du plaignant s'est alors adressée à un avocat. Entre-temps, une note de la Direction générale de l'Office des étrangers du 23 mars 1999 précisait que cette suspension de la demande de visa dans l'attente du paiement de la facture de rapatriement était illégale, dans la mesure où elle ajoutait une condition

à celles énoncées par la loi du 15 décembre 1980. L'Office maintient cependant que le montant devra être acquitté un jour. Soulignons que la note de l'Office ne s'applique toutefois pas aux visas de tourisme. La note précise en effet qu' « *attendu que la délivrance d'un visa de tourisme relève de la compétence discrétionnaire du ministre ou de son délégué, ce dernier peut décider légalement de subordonner ce visa au paiement préalable des frais de rapatriement* ».

Si tout est bien qui finit bien, ce cas illustre cependant l'arbitraire avec lequel l'Office des étrangers est intervenu pendant une certaine période dans une matière pourtant réglée par la loi comme l'est le droit au regroupement familial. La combinaison de facteurs tels que la position fortement dépendante du demandeur, le pouvoir de l'Office - présenté comme extrêmement discrétionnaire - et le manque de transparence dans le traitement des demandes de visa a permis à de telles pratiques de voir le jour, en marge de la loi.

#### *Adoptions longtemps reportées*

Pour ce qui est de l'examen de demandes de visa en vue d'une adoption, nous avons constaté mi-1999 quelques cas flagrants de délais déraisonnables pour l'examen des dossiers. Un couple cohabitant, dont l'homme belge souhaitait adopter un neveu du Maroc, s'est adressé au Collège des médiateurs fédéraux un an après la présentation au consulat de Belgique à Casablanca de la demande de visa pour le garçon. Il demandait surtout plus de clarté quant à la délivrance ou le refus du visa. Après une suspension prolongée de l'examen du dossier, une décision fut prise au moment de notre intervention : le visa serait délivré pour autant que cinq documents complémentaires soient fournis. Il ne fut pas simple de convaincre les demandeurs que le dossier n'avait pas été perdu par l'administration.

Une autre plainte en matière d'adoption émanait d'un couple qui souhaitait adopter une fillette abandonnée après sa naissance. En dépit de son insistance, le futur père adoptif ne recevait aucune réponse de l'Office des étrangers. Entre-temps, la mère se trouvait déjà au Maroc depuis près d'un an afin de préparer l'enfant harmonieusement à l'adoption et de pouvoir revenir en Belgique avec l'enfant. L'Office répondit finalement en demandant deux documents supplémentaires.

Dans les deux dossiers, rien ne permet de justifier que l'information relative aux documents manquants n'ait pas été fournie plus tôt aux intéressés et il s'agit dès lors de cas de violations flagrantes des principes de bonne administration.

*B. L'application de la circulaire du 30 septembre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour sur base de la cohabitation dans le cadre d'une relation durable*

Les premières plaintes portant sur cette réglementation publiée fin 1997 nous sont parvenues dans le courant de l'année 1998. La création d'un statut permettant le séjour également pour les partenaires cohabitants, hétérosexuels ou homosexuels, répondait clairement à un besoin. Dans certains cas, la demande d'un tel statut s'est toutefois transformée en une longue quête n'aboutissant qu'après bien des atermoiements et péripéties. A nouveau, le manque d'information était flagrant, aucune instance spécifique ne s'estimant compétente pour fournir ces informations.

Ici encore, le Collège des médiateurs fédéraux est d'avis qu'indépendamment de l'obligation générale d'information de l'Office des étrangers, un rôle important revient aux communes qui doivent être en mesure de fournir au partenaire vivant en Belgique une information correcte sur le contenu de la circulaire du 30 septembre 1997. Leur tâche pourrait certainement être simplifiée s'il existait une brochure explicative à remettre aux personnes concernées.

Une première série de plaintes résultait directement de la méconnaissance des règles de procédure par les plaignants. Ainsi, un plaignant était indigné d'être obligé de présenter un contrat de vie commune, alors que cette obligation est expressément prévue dans la circulaire. Un autre point d'achoppement résidait dans l'ignorance totale du statut qui serait celui du partenaire cohabitant.

Citons également les plaintes de personnes dont le partenaire étranger avait introduit une demande et qui ne recevaient pratiquement aucune information sur le suivi du dossier à l'Office des étrangers. Ici aussi, le Collège pose la question de savoir si le partenaire en Belgique n'a pas légitimement le droit de recevoir des informations précises concernant l'avancement de cette demande de séjour, sans se voir opposer le principe du respect de la vie privée. Cette question se pose d'autant plus qu'aucun délai n'est fixé pour le traitement de ce type de demande de séjour.

Le Collège des médiateurs fédéraux accordera à l'avenir une attention particulière à cette question.

Un point délicat pour bien des demandeurs était celui de la preuve de la relation durable. Alors que dans le cadre d'une demande de séjour après mariage, l'existence d'un lien – juridique – entre les personnes se prouve au moyen de l'acte de mariage, il fallait par contre verser dans ce cadre-ci toutes sortes de photographies, lettres et autres documents personnels au dossier pour établir la relation durable. Pour les demandeurs à la plume paresseuse et à la pudeur certaine, la composition de ces dossiers se révélait être un véritable chemin de croix. En outre, nous avons constaté que les ambassades n'étaient pas toujours correctement informées de l'importance de ces dossiers personnels en tant qu'élément essentiel de la demande. Dans d'autres domaines également, un certain nombre de malentendus ont été constatés, notamment en ce qui concerne l'engagement de prise en charge exigé pour ce type de demande de séjour, qui diffère de la prise en charge habituellement demandée dans le cadre de l'article 3bis. Encore une fois, l'information n'avait pas suffisamment circulé.

Une plainte dont notre Office fut saisi et qui tendait à obtenir une révision de la décision administrative, illustre parfaitement les difficultés rencontrées dans ce type de dossiers. La plainte émanait d'un fonctionnaire belge qui entretenait depuis trois ans une relation homosexuelle avec un ami turc. Une première demande présentée en juin 1998 fut refusée en juillet 1998. Le refus était motivé par l'absence d'acte de naissance de l'ami, l'absence de preuve des revenus et l'absence de preuve de la relation durable. Une deuxième demande fut introduite, qui fut à nouveau refusée, cette fois-ci au motif que ledit fonctionnaire, entre-temps en interruption de carrière à temps partiel, était temporairement dans l'impossibilité de prouver des revenus de 30 000 FB + 5 000 FB par personne à charge, tel qu'exigé par la circulaire. Sur proposition du Collège des médiateurs fédéraux et après production des preuves que l'intéressé travaillerait à nouveau à temps plein dès juin 1999, l'Office des étrangers décida finalement de délivrer le visa à l'ami turc.

### *C. Demandes d'établissement*

Les recommandations officielles formulées dans le passé par le Collège concernant des étrangers mariés à un(e) Belge ou un(e) ressortissant(e) de l'Union Européenne établi(e) en Belgique et qui

se voyaient signifier après leur mariage un ordre de quitter le territoire, n'ont toujours pas conduit à une révision de la position de l'Office des étrangers.

Dans la mesure où un problème structurel ne peut se résoudre par la formulation de recommandations officielles dans des dossiers individuels, le Collège a décidé d'adresser à l'administration concernée des propositions voire des recommandations officielles dans les dossiers qui le justifient, sans préjudice de la possibilité de formuler parallèlement une recommandation générale portant sur le problème structurel qui a pu être relevé au travers de l'examen de différentes plaintes.

Il faut constater qu'en cette matière, le ministre lui-même a contribué à créer une certaine confusion, ceci en modifiant à de nombreuses reprises son attitude.

Avant l'adoption de la circulaire du 28 août 1997 relative à la procédure de publication des bans de mariage et aux documents à produire afin d'obtenir un visa en vue de conclure un mariage dans le Royaume ou d'obtenir un visa de regroupement familial sur la base d'un mariage conclu à l'étranger (M.B. 1<sup>er</sup> octobre 1997), les demandes d'établissement fondées sur l'article 40 de la loi sur les étrangers étaient refusées lorsque les documents d'entrée nécessaires ne pouvaient être produits. Dans ces cas, l'administration décernait une annexe 20. Cette pratique offrait la possibilité de régulariser une situation à la condition qu'une demande en révision ait été introduite dans les délais impartis.

Après l'adoption de la circulaire susvisée, les demandes d'établissement introduites sans les documents d'entrée nécessaires furent rejetées et, cette fois, une annexe 13 délivrée. Cette pratique ne permettait plus la régularisation du séjour en introduisant une demande en révision.

En février 1998, un nouveau *modus operandi* intervint. Les demandes d'établissement basées sur l'article 40 de la loi furent rejetées et une annexe 20 délivrée, avec toutefois une possibilité de régularisation dans le cadre de la procédure de la demande en révision, ceci aussi bien dans l'hypothèse de l'absence de visa que dans celle d'un visa dont la durée de validité est expirée.

Dans le courant du mois de septembre 1998, d'autres instructions furent une nouvelle fois données. Les demandes d'établissement basées sur l'article 40 de la loi furent, dans le cas d'un visa expiré,

rejetées en recourant à l'annexe 20, et en cas d'absence de visa, au moyen d'une annexe 13. Ces instructions furent consacrées par la circulaire du 12 octobre 1998 relative à la demande de séjour ou d'établissement dans le Royaume introduite, après la conclusion d'un mariage, sur base de l'article 10 ou 40 de la loi du 15 décembre 1980 (M.B. 6 novembre 1998).

A l'absence de sécurité juridique induite par ces changements répétés s'ajoute le caractère non constant de la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Certaines de ses chambres néerlandaises suivent la circulaire du 12 octobre 1998 susvisée tandis que d'autres chambres « françaises » se basent, elles, sur l'article 42 de la loi sur les étrangers et accueillent une demande en révision dans les cas où une annexe 13 a été délivrée suite à l'impossibilité de produire un visa, assimilant ainsi *de facto* l'annexe 13 à l'annexe 20. Les chambres « françaises » font donc ainsi primer le droit au regroupement familial sur l'obligation d'entrée régulière en conformité aux articles 2 et 41 de la loi sur les étrangers.

Cette situation, d'autant plus regrettable qu'elle concerne l'organe juridictionnel administratif le plus élevé, porte gravement atteinte à la sécurité juridique. Une jurisprudence plus cohérente s'impose d'urgence.

Dans un dossier concret, nous avons en effet constaté des difficultés à l'occasion de l'introduction d'une demande d'établissement en raison du fait qu'un passeport transmis à l'occasion de cette demande était muni d'un visa de transit. Il est ressorti de la réponse de l'Office des étrangers que celui-ci ne considérait pas jusqu'à présent un visa de transit comme un titre équivalent à un visa de court séjour, permettant d'introduire une demande de séjour ou d'établissement, pour autant que l'intéressé dispose naturellement d'un passeport national valable ou d'un titre de voyage équivalent.

Nous ne comprenons pas pour quelles raisons un étranger qui présente un visa de transit ne peut être considéré comme entré valablement dans le Royaume. Comme l'Office des étrangers a indiqué qu'il s'agissait de la position ayant prévalu jusqu'à ce jour, on peut espérer que celle-ci sera modifiée dans le futur.

Une circulaire a enfin été publiée le 15 juillet 1999 pour régler le modèle de rapport de cohabitation ou d'installation commune dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 et de la circulaire du 30

septembre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour sur base de la cohabitation dans le cadre d'une relation durable. L'absence de réglementation claire en la matière avait été portée à l'attention du Collège des médiateurs fédéraux par voie de plainte.

Cette plainte portait sur l'obligation imposée aux communes d'établir des rapports sans que cela ne repose sur aucune base juridique.

Cette circulaire précise la base juridique en renvoyant aux articles 10 et 40 de la loi du 15 décembre 1980, à l'article 6 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et au point D de la circulaire du 30 septembre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour sur base de la cohabitation dans le cadre d'une relation durable. La procédure de contrôle de cette relation durable est donc à présent réglée dans une circulaire. Il reste à voir si cette solution permettra de faire définitivement toute la lumière sur le problème.

#### *D. Demandes de permis de séjour basées sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980*

##### *D.1. Analyse de dossiers particuliers*

Au cours de l'exercice écoulé, le Collège des médiateurs fédéraux a constaté une augmentation des plaintes portant sur le traitement des demandes de séjour provisoire introduites en Belgique. L'examen de ces plaintes a pu être approfondi du fait que la circulaire du 15 décembre 1998 énonçait désormais une série de directives claires. Dans le même temps, cette circulaire a engendré une série de problèmes nouveaux. Nous exposons ci-après les principaux points d'achoppement à l'aide d'exemples.

##### *Un malentendu fâcheux*

Entre les auteurs d'une demande de séjour basée sur l'article 9, alinéa 3 et l'Office des étrangers, il existe généralement une différence de perception importante, bien que la dernière circulaire en date fournisse une série de directives claires.

Sur base des plaintes dont il a été saisi, le Collège des médiateurs fédéraux a pu constater que bon nombre des plaignants ne prennent pas ces directives en compte. La confusion est grande entre l'introduction d'une demande pour motif humanitaire subor-

donnée à aucune règle et le recours à une procédure suivant des règles strictes. Ceci eut pour conséquence qu'une série de demandes ont été déclarées irrecevables pour de simples motifs techniques. Dans d'autres cas, le rejet de la demande était fondé sur l'ordre public ou la sécurité publique, voire dans certains cas encore sur l'utilisation d'une double identité par le demandeur. Ainsi, le Collège a constaté que dès qu'un demandeur avait troublé l'ordre public et, par exemple, séjourné en prison, sa demande de séjour était presque systématiquement déclarée irrecevable. De même, le demandeur qui s'était rendu coupable d'une fraude dans le cadre de sa demande d'asile se voyait opposer une décision d'irrecevabilité. Dans ces deux cas, il s'agit de motifs d'exclusion visés dans la circulaire, quand bien même l'intéressé ressent le refus comme une double peine.

#### *L'ordre public comme motif de refus*

Les choses deviennent plus difficiles dans les cas où le demandeur a, par exemple, contracté un mariage blanc annulé ensuite par le tribunal. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une condamnation pénale mais d'une sanction civile par voie d'annulation du mariage, l'Office des étrangers considère un tel incident comme motif d'exclusion sur base de l'ordre public. C'est ainsi qu'un Marocain, dont le mariage a été annulé après des années sur dénonciation de son épouse et de ses beaux-parents et qui est ensuite entré dans l'illégalité, s'est étonné du refus de sa demande de séjour sur base de l'atteinte à l'ordre public. De même, un homosexuel qui avait conclu un mariage blanc pour pouvoir rester dans le pays s'est vu refuser sa demande de séjour en Belgique pour le même motif.

#### *Méconnaissance des règles du jeu*

Il est arrivé qu'une demande soit déclarée irrecevable parce que l'avocat du demandeur ne connaissait pas les règles de procédure. C'est ainsi que notre Office a traité la plainte d'un avocat qui avait formulé une demande pour une grand-mère marocaine. Cette dame d'un âge certain était arrivée avec un visa de tourisme et était restée pendant des années en séjour clandestin. Pendant tout ce temps, elle avait soigné son gendre gravement malade et restait maintenant pour aider sa fille, mère de famille nombreuse, devenue veuve. La demande de séjour avait été présentée parce que la grand-mère, devenue gravement malade, nécessitait d'être hospitalisée. Craignant les conséquences financières énormes de cette hospitalisation, la famille avait décidé de porter la présence de

cette femme à la connaissance des autorités. Toutefois, la demande formulée n'était pas conforme aux directives des circulaires successives. En effet, la demande exposait à peine les raisons pour lesquelles elle ne pouvait être formulée à partir du Maroc. En outre, la maladie qui devait justifier le séjour n'était pas appuyée par des documents justificatifs. L'avocat était très surpris de l'attitude stricte de l'Office des étrangers, alors même que sa demande ne tenait aucunement compte des directives en la matière. Il convient de noter que le Collège des médiateurs fédéraux a pu constater une grande différence dans le traitement des dossiers selon l'expérience de l'avocat en la matière.

### *Clarté rétroactive*

La circulaire du 15 décembre 1998 doit son existence aux appels de plus en plus insistants en faveur de directives précises<sup>39</sup>. Elle remplace les circulaires de 1997, sensiblement moins claires dans leurs libellés. Le Collège des médiateurs fédéraux avait appelé, dans sa recommandation générale RG 98/1<sup>40</sup>, à l'adoption de critères clairs. Nous avons en effet constaté à plusieurs reprises que des demandes introduites il y a des années, au moment où ces critères pouvaient encore être qualifiés de purement confidentiels, étaient refusées par manque de précision sur les circonstances exceptionnelles justifiant l'introduction de la demande à partir de la Belgique ou en raison d'une interprétation personnelle de ces circonstances par le ministre ou son délégué, l'Office des étrangers.

### *Les cas particuliers*

Une lecture attentive du texte de la circulaire laisse supposer que dans les quatre cas particuliers qui sont envisagés (longue procédure d'asile, personnes non-éloignables, raisons médicales et cas humanitaires) la recevabilité est présumée. Il y a pourtant, ici aussi, certaines conditions de fond. Les motifs d'exclusion interviennent également. La majorité des plaintes présentées au Collège des médiateurs fédéraux relatives à l'article 9, alinéa 3 concernaient des personnes qui étaient restées en procédure d'asile pendant un certain temps. La circulaire donne une description précise de ce qu'elle

<sup>39</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire, 1997-1998, question n° 863 du 10 février 1998 (Anciaux) – "Rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux", p.4021; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 78; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 69; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 80 et ss.

<sup>40</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 267.

entend par longue procédure d'asile et opère une distinction entre les isolés et les ménages avec enfants. A la lumière des dossiers de plaignants, nous avons pu constater qu'une durée de cinq ans pour une procédure d'asile est plutôt exceptionnelle. Le délai de quatre ans visé pour les ménages n'est, lui, pas exceptionnel. Nous constatons en outre que les dossiers de demandeurs qui ont été impliqués dans une procédure d'asile pendant quatre ans ou plus et qui ne répondent pas à tous les autres critères sont généralement soumis pour avis à la commission de régularisation.

### *Un paradoxe*

Dans de nombreux dossiers, nous avons dû constater que les demandeurs ayant mis fin à leur procédure il y a quelques années ne peuvent pas bénéficier des nouvelles règles en vigueur. Le motif en est que la circulaire prévoit, sous le chapitre consacré à l'asile de longue durée, que la demande doit être faite au plus tard un mois après la fin de la procédure d'asile. Elle peut être introduite plus tôt, pour autant que la procédure de demande d'asile ait pris plus de temps que les délais mentionnés. Si elle est par contre introduite plus tard, elle peut être rejetée. Ce délai n'est pas applicable à ceux qui résident depuis plus de quatre ans dans le Royaume.

En fait, il apparaît qu'un certain nombre d'années de séjour illégal est systématiquement considéré comme un élément défavorable. Le Collège des médiateurs fédéraux est d'avis que cette pratique constitue une violation du principe de sécurité juridique. Le texte de la circulaire ne prévoit en effet nulle part que les demandeurs d'asile déboutés qui résidaient de manière illégale dans le pays au moment de l'entrée en vigueur de la circulaire ne pouvaient introduire une requête.

Le Collège des médiateurs fédéraux constate en outre que les règles appliquées pour déterminer la durée de la période d'asile entraînent une surconsommation procédurière. Lorsqu'une décision du Conseil d'Etat annule la décision de refus d'asile, la période pendant laquelle cette décision a été attendue est également prise en compte. De même, la prise en compte d'une deuxième demande d'asile confère au demandeur une meilleure position de départ. Dans ce contexte, nous avons pu remarquer dans une série de dossiers que le résultat diffère selon que les demandeurs ont eu recours ou non aux astuces juridiques pour répondre aux critères de la circulaire.

*Des gagnants...*

Un ménage congolais arrivé en fin de procédure d'asile entre dans l'illégalité totale. Il s'avère à l'examen de sa plainte qu'en outre son plus jeune enfant n'a pas d'acte de naissance, le ménage ayant eu une telle peur de l'expulsion que l'épouse a accouché à domicile, sans aucune aide. La première procédure d'asile avait duré près de quatre ans et le ménage a des enfants scolarisés. Une deuxième demande d'asile est introduite et est prise en considération pour examen. Cela a comme conséquence positive que le ménage se trouve encore en procédure d'asile et, donc, en séjour légal au moment où la décision sur la demande fondée sur l'article 9, alinéa 3 est prise. Une autorisation de séjour leur est accordé à condition que les intéressés trouvent un emploi endéans un an.

*... et des perdants*

Un autre ménage a, lui, moins de chance. Sa procédure d'asile a duré plus de quatre ans mais s'est clôturée sans que les intéressés n'introduisent un recours auprès du Conseil d'Etat. Par contre, le couple introduit une demande de régularisation sur base de l'article 9, alinéa 3. La demande est rejetée parce que l'époux n'a pas de travail. A cet égard, le Collège des médiateurs fédéraux constate que l'exigence d'avoir un emploi est particulièrement curieuse dans la mesure où l'intéressé ne peut obtenir de permis de travail en raison de son statut. Avec l'énergie du désespoir, cet homme adulte et père de deux enfants trouve un contrat d'apprentissage avec une "rémunération" de 6 000 FB. L'Office des étrangers refuse de réexaminer la demande. Cette famille a participé pendant un certain temps à l'occupation d'une église. Elle perçoit la circulaire du 15 décembre 1998 comme un signal pour introduire une nouvelle demande, laquelle est à nouveau rejetée. Bien que cette famille qui a des enfants scolarisés réponde à tous les critères de la circulaire, la régularisation lui est refusée, sur avis de la commission pour les régularisations, en raison de sa longue période de séjour illégal.

*Pratique habituelle*

Ce couple n'est pas le seul à se voir opposer un tel refus. Plusieurs plaignants ont saisi notre Office de cas où leurs demandes d'asile remontaient au début des années 1990, certains pouvant démontrer des durées de procédure d'asile passant sans difficultés l'épreuve de la circulaire. Dans l'ordre des critères, une (longue) période

d'illégalité semble cependant être l'argument déterminant. Un autre critère étrange qui intervient souvent dans les décisions concerne la présence de membres de la famille dans le pays d'origine. Il est particulièrement contestable que dans ces décisions de refus, le terme intégration soit systématiquement précédé du mot "prétendue". Le fait que quelqu'un n'ait pas de statut légal n'enlève rien à la valeur du groupe d'amis qu'il s'est tissé, de ses connaissances linguistiques ou de sa formation professionnelle pas plus que cela ne diminue la réalité de son intégration. Or, nous constatons que tous les éléments avancés en faveur de ces personnes sont qualifiés de suspects aussitôt qu'une période d'illégalité est en cause.

#### *Se presser lentement*

Nous avons été souvent saisis de plaintes concernant des demandes de séjour fondées sur des raisons médicales. L'attitude adoptée par l'Office des étrangers dans ces dossiers peut être qualifiée de ferme et dissuasive. Celle-ci dépend du statut de l'intéressé au moment de la présentation de sa demande. Si l'intéressé introduit une demande de séjour pour raisons médicales pendant la procédure d'asile ou tant qu'il est en possession d'une déclaration d'arrivée, il reste en séjour régulier pendant le traitement de sa demande. Si par contre la demande est introduite alors que la personne est en situation illégale, l'Office des étrangers ne montre pas la moindre disposition à accorder ne serait-ce qu'un séjour temporaire dans l'attente de l'examen de la demande. Le Collège des médiateurs fédéraux constate que le statut de l'étranger au moment de l'introduction de sa demande est dès lors déterminant, ceci tant pendant la phase d'examen des raisons médicales invoquées que dans la manière dont le séjour est accordé si les motifs médicaux sont reconnus. Une régularisation pour raisons médicales se résume souvent à une prolongation de l'ordre de quitter le territoire, ce qui ne constitue pas un "statut" très attrayant. L'octroi d'une autorisation de séjour, éventuellement temporaire et subordonné à certaines conditions, semble plus indiqué pour les personnes atteintes de maladies graves.

#### *Pas de priorité*

Plus encore que pour d'autres demandes, les personnes qui invoquent des raisons médicales ont besoin d'un examen rapide de leur dossier. La circulaire précise d'ailleurs que ces cas doivent faire l'objet d'une décision dans les plus brefs délais. Or, il existe un retard important. Celui-ci s'explique par le grand nombre de de-

mandes et par le souci d'en assurer un traitement approfondi. Un premier obstacle provient de l'examen de la personne par le médecin de l'Office des étrangers. Bien que cet examen constitue le point de départ nécessaire pour que l'Office accepte de prendre en considération les raisons médicales, nous avons dû constater qu'un certain nombre de plaignants attendent très longtemps une convocation de ce médecin. Un autre point d'achoppement réside dans la question de savoir si la maladie peut ou non être traitée dans le pays d'origine. On peut se demander si la méthode de travail actuelle, qui consiste à poser la question à l'ambassade du pays d'origine, donne un résultat probant. Nous attirons l'attention sur plusieurs décisions du Conseil d'État qui tenait également compte dans son appréciation du fait de savoir si les soins étaient ou non financièrement abordables dans le pays d'origine.

#### *Quelques exemples*

Un demandeur d'asile libérien débouté souffrait de difficultés psychiques graves. L'intéressé bénéficiait du suivi intensif d'un groupe de médecins spécialisés dans le traitement des réfugiés. Les problèmes psychiques justifiaient un internement et l'intéressé est admis dans un petit centre d'accueil spécialisé. La demande de cet homme, qui comporte incontestablement une série d'attestations récentes, n'est toujours pas traitée. Trois mois après l'évocation du dossier auprès de l'Office, l'intéressé n'a toujours pas été convoqué pour un examen.

Une demandeuse d'asile congolaise déboutée est atteinte du SIDA. Elle dispose d'une attestation d'immatriculation. Mère d'une fille encore scolarisée, elle pourrait bénéficier tant d'une régularisation ordinaire en raison de la longue durée de sa procédure d'asile que d'une régularisation en raison de sa maladie. Toutefois, son grand souci est également le sort de son fils récemment devenu majeur. Il est arrivé mineur en Belgique sans sa mère et a suivi une procédure beaucoup plus courte. Il a été repris dans la demande de régularisation de sa mère mais il a également introduit sa propre demande. La femme a grand besoin de l'aide de son fils pour l'aider dans ses soins et comme soutien moral.

#### *Un phénomène nouveau*

La politique très stricte en matière de demande d'établissement oblige certains partenaires à présenter une demande sur la base de l'article 9, alinéa 3 et, par conséquent, à rendre leur séjour tribu-

taire du pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers alors qu'à proprement parler, ils ont droit au séjour.

Nous assistons ainsi à l'apparition d'un phénomène nouveau, consistant à fonder les demandes de régularisation pour circonstances humanitaires sur la parenté avec un enfant belge. Un des exemples prévus expressément dans la circulaire est celui de la mère étrangère d'un enfant belge qui n'a plus de relation avec le père. Nous avons régulièrement rencontré ce type de problème dans les dossiers de régularisations. Dans ces cas, l'Office des étrangers fait systématiquement procéder à une enquête de relation. Il est toutefois surprenant que le père étranger d'un enfant belge ne puisse pas obtenir le séjour avec la même facilité lorsque les relations sont troublées avec la mère.

#### *D.2. Approche générale de la problématique de l'article 9, alinéa 3*

Il est important de rappeler que la procédure de régularisation basée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi sur les étrangers constitue une exception à la procédure normale de demande de séjour. Cette exception est prévue par la loi et l'Office des étrangers dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. Il n'empêche qu'au cours des années, ces demandes de régularisation sont devenues plus nombreuses, la procédure étant ouverte à tous ceux qui veulent demander un séjour sur le territoire. Il faut souligner que l'augmentation de ces demandes a rendu la tâche de l'Office des étrangers plus ardue, créant notamment un retard important dans le traitement des demandes.

Si l'on suit la pratique de l'Office des étrangers concernant ces demandes fondées sur l'article 9, alinéa 3, il apparaît que celle-ci ne reposait auparavant sur aucune ligne de conduite précise. Nos rapports annuels 1997 et 1998 soulignaient à cet égard la nécessité de définir des critères clairs que l'Office des étrangers serait contraint d'appliquer dans le traitement des demandes de régularisation de séjour. Dès le 9 octobre 1997, une première circulaire énonçait une série d'instructions importantes : ainsi les demandeurs d'asile se voyaient interdire l'introduction d'une demande avant que leur procédure d'asile ne soit clôturée. Par ailleurs, la circulaire prévoyait qu'une fois la demande introduite à l'issue de la procédure d'asile, l'attestation d'immatriculation pouvait être prolongée pendant la durée de l'examen de la demande. En d'autres termes, l'étranger restait en séjour légal pendant l'examen de sa demande

basée sur l'article 9, alinéa 3. Enfin, il était prévu que la demande ne pouvait en principe plus être présentée que par l'intermédiaire des communes. Bien que la loi ait toujours prescrit ce passage obligé, il était devenu de plus en plus fréquent dans la pratique que les demandes fondées sur l'article 9, alinéa 3 soient introduites directement à l'Office des étrangers. Il y avait dès lors un renvoi vers les communes, qui devaient procéder à la vérification de la résidence avant de recevoir les demandes. Les principales exigences de procédure de cette circulaire étaient imposées aux communes. Celles-ci devaient désormais, après leur vérification, remettre un accusé de réception de la demande. Le délai de traitement par l'Office des étrangers ne prenait cours qu'après ces formalités. Une circulaire du 10 octobre 1997 traitait de la situation des "personnes non-éloignables". La procédure par trop complexe imaginée par cette deuxième circulaire s'est révélée sans succès. Le système a été transformé et intégré dans la dernière circulaire du 15 décembre 1998, bien que ce statut ne vise pas l'octroi d'un vrai séjour.

La circulaire du 15 décembre 1998 représente un jalon important dans le traitement des demandes sur pied de l'article 9, alinéa 3. En effet, avec elle, la procédure a abandonné le stade de la demande spontanée et l'on peut parler désormais d'une sorte de procédure organisée. L'explication très détaillée et l'intervention d'une commission d'avis devaient empêcher l'arbitraire et restreindre sensiblement le pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers. Force est cependant de constater que la procédure n'est pas contradictoire et que les droits de la défense ne sont pas respectés. La décision est communiquée par le bourgmestre de la commune de résidence et elle ne mentionne aucunement la possibilité de rencontrer le fonctionnaire traitant.

Au premier abord, cette nouvelle procédure semble assurer une plus grande sécurité juridique. Nous pourrions le vérifier sur base d'une analyse pointue des demandes dont nous sommes saisis. Dès à présent, il nous apparaît que ce changement de cap n'a pas été suffisamment perçu par les étrangers et leurs avocats. C'est pour cette raison notamment qu'un certain nombre de demandes ont simplement été refusées parce qu'elles ne répondaient pas aux critères prévus pour l'introduction d'une telle demande.

La circulaire détermine les critères précis qu'un étranger doit au minimum remplir s'il veut voir sa situation régularisée en Belgique. Elle crée par ailleurs quatre catégories bien distinctes d'étrangers pour lesquels la procédure de l'article 9, alinéa 3 peut s'appliquer d'une manière plus souple. Il faut cependant constater que

dans la pratique, les critères énoncés sont interprétés de manière stricte et ce, même pour ces quatre catégories particulières.

Par ailleurs, la circulaire prévoit le délai de traitement des demandes de régularisation. Ce délai est de 90 jours mais, dans la pratique, force est de constater qu'il est rarement respecté.

Enfin, une commission d'avis pour les régularisations est habilitée à intervenir dans le cadre d'un dossier individuel et à rendre un avis qui sera généralement suivi par l'Office des étrangers.

Ces deux points font l'objet d'une analyse plus poussée dans le point suivant. Incontestablement, cette circulaire tend vers plus de clarté concernant les critères d'acceptation et le délai de traitement des demandes de régularisation. Nous ne pouvons que nous en réjouir. Elle n'est cependant pas à l'abri de sévères critiques.

### *D.3. L'application de la circulaire du 15 décembre 1998 en point de mire*

#### *Du non-respect du délai*

La circulaire prévoit un délai de traitement de 90 jours pour les demandes de régularisation. Dans la pratique, l'Office des étrangers ne respecte que très rarement ce délai. Le Collège des médiateurs fédéraux estime pour sa part qu'une raison importante réside dans le fait que depuis la dernière circulaire, il n'est plus fait, dans la procédure, de distinction entre une phase de recevabilité et une phase d'examen des demandes au fond. Les dossiers qui ne répondent manifestement pas aux critères de régularisation doivent ce faisant être également rejetés au fond, ce qui exige plus d'effort. Cette procédure entraîne une répercussion négative sur le traitement de l'ensemble des dossiers.

L'Office des étrangers invoque, lui, principalement des raisons logistiques pour expliquer ce retard. En premier lieu, la gestion informatique des dossiers ne serait toujours pas au point et ne le sera pas avant l'an 2001. Ces problèmes informatiques provoquent bien évidemment un retard considérable dans le transfert des données. S'ajoute à cela la scission du personnel de l'Office des étrangers entre deux bâtiments, ce qui ne facilite pas non plus un transfert aisé des pièces et dossiers entre les services ainsi séparés. Il faut noter également que depuis de nombreuses années, l'Office des étrangers souffre d'un manque de personnel, alors que les deman-

des de régularisation ne font qu'augmenter : l'administration semble complètement dépassée devant l'ampleur de la tâche. Malgré des examens de recrutement visant à augmenter le nombre de fonctionnaires traitant les dossiers, il est à craindre que l'arriéré ne sera pas résorbé avant un temps certain.

Il est également intéressant de noter que lors de la réunion publique de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre, le 28 avril 1999, le secrétaire d'Etat à la Sécurité, l'Intégration sociale et l'Environnement affirmait que « *l'arriéré dans le traitement des dossiers sera résorbé ... au fur et à mesure que le nombre d'interventions diminuera, trop d'interventions entravant gravement le traitement normal d'un dossier* »<sup>41 42</sup>. Si cette vue des choses nous semble très optimiste, nous avons cependant déjà relevé dans notre rapport annuel 1997 les conséquences de la multitude d'interventions dont l'Office des étrangers fait l'objet.

Le non-respect par l'Office des étrangers du délai prévu est source de dépit pour les étrangers qui postulent leur régularisation. Ces derniers fondent en effet beaucoup d'espoir dans le traitement rapide de leur dossier, ce délai de traitement de 90 jours étant clairement inscrit dans la circulaire du 15 décembre 1998. L'Office des étrangers semble agir dans les limites de ses capacités. Il semble en outre que l'Office des étrangers n'ait pas été consulté sur ses moyens d'action au moment de l'introduction de ce délai dans la circulaire. Ce délai a été fixé et s'impose à l'Office des étrangers, lequel n'est pas en mesure de le respecter. Il ne nous paraît pas conforme aux principes de bonne administration qu'un délai de 90 jours ait ainsi été prévu sans qu'il puisse être respecté dans la pratique. Il génère inmanquablement de faux espoirs chez les demandeurs de régularisation, affaiblit l'Etat de droit et met une pression considérable sur l'administration.

<sup>41</sup> Chambre des représentants de Belgique, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, réunion publique du mercredi 28 avril 1999, réponse de M. Jan Peeters, secrétaire d'Etat à la Sécurité, l'Intégration sociale et l'Environnement à la question de M. André du Bus de Warnaffe sur le fonctionnement de l'Office des étrangers, 49<sup>ème</sup> législature, SO 1998-1999 – Compte rendu analytique – COM 28.4.99.

<sup>42</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire, 1997-1998, question n° 865 du 10 février 1998 (Anciaux) – “Nécessité de modifier la loi sur les étrangers”, p. 3960; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 83; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 75; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 80 ss.

*De l'existence précaire de la commission pour les régularisations*

Dans le cadre du traitement d'une demande de régularisation basée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, l'intervention de la commission pour les régularisations s'avère quelquefois indispensable lorsqu'il s'agit d'un cas "limite". Il est préoccupant de constater que cette commission, présidée par un magistrat, a été créée de manière assez informelle - aucune publication dans le *Moniteur belge* ne l'a officialisée - alors que plusieurs dossiers sont tributaires de son avis et que l'avis qu'elle rend va influencer de manière décisive l'avenir d'un étranger sur le territoire belge. La seule base juridique de cette commission est la circulaire du 15 décembre 1998, qui en détermine de manière générale les missions.

Au niveau du fonctionnement même de la commission, un certain manque de transparence est à noter. Ainsi, le principe du droit de la défense exigerait que l'on convoque l'étranger concerné afin de lui permettre de faire valoir son point de vue. Des problèmes pratiques se posent également qui entraînent indéniablement de nouveaux retards dans le traitement des dossiers. Il faut à cet égard compter deux mois de traitement supplémentaire dans les cas où la commission pour les régularisations est saisie. Il semble que cette commission accuse déjà un certain retard. Alors que plusieurs dossiers ne peuvent être clôturés sans son avis, celle-ci a décidé de ne pas se réunir pendant la période de vacances (juillet et août). Ceci nous semble inconciliable avec le principe de gestion consciencieuse des dossiers.

Il faut par ailleurs signaler que la commission pour les régularisations se base principalement sur des résumés des dossiers de l'Office des étrangers pour rendre ses avis et non sur les dossiers complets. Le risque d'omission d'éléments importants est dès lors réel. A plusieurs reprises, nous avons constaté que l'avis de la commission consistait presque en une reproduction mot pour mot des éléments figurant dans le résumé rédigé par l'Office des étrangers pour la commission. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que l'Office suit de façon quasi systématique cet avis, même si ce dernier n'est pas contraignant. Notons enfin que les avis de la commission ne sont pas rendus publics. Cela nous paraît également fort peu compatible avec les principes de bonne administration dans la mesure où les décisions de refus sont souvent motivées sur base de l'avis de la commission, sans que l'étranger puisse en prendre connaissance, impliquant ainsi un défaut de motivation.

Pour ce qui est de la seconde mission confiée par la circulaire à la commission pour les régularisations, le Collège constate qu'un aperçu de la pratique décisionnelle générale en matière de demandes de régularisations se fait toujours attendre.

### *E. Les éloignements*

Notre Office a été saisi d'une plainte émanant d'un ressortissant guinéen condamné à trois ans et huit mois de prison pour détention et trafic de stupéfiants. Après avoir purgé le tiers de sa peine, il avait demandé une mise en liberté anticipée. Sa demande ne recevait pas de réponse de la part de la commission de libération conditionnelle du fait d'un manque de coordination entre ladite commission et l'Office des étrangers. Ce dernier devait en effet prendre une décision concernant la situation de séjour du plaignant avant qu'il puisse être statué sur sa mise en liberté anticipée. L'Office des étrangers a finalement notifié un ordre de quitter le territoire à l'intéressé. Se basant sur cet élément, la commission de libération conditionnelle a décidé d'accorder la remise en liberté anticipée au plaignant, mais sous condition que celui-ci soit reconduit à la frontière.

Curieusement, l'Office des étrangers tarda à procéder à l'éloignement du guinéen vers son pays. Le plaignant affirma pourtant avoir obtenu tous les documents nécessaires pour que l'Office des étrangers procède à son éloignement. Celui-ci se faisait toutefois attendre alors que le plaignant voulait retourner dans son pays, même s'il se sentait toujours menacé, car il s'agissait pour lui de sa seule chance de recouvrer la liberté.

Il nous a semblé étonnant que l'Office des étrangers ne procède pas à cet éloignement et nous l'avons interrogé à cet égard. Il apparut qu'une première tentative avait déjà eu lieu, mais que le plaignant avait refusé d'embarquer car ses bagages étaient restés à la prison. Une deuxième tentative d'éloignement a été prévue très peu de temps après, cette fois-ci en présence d'une escorte policière.

A la lecture du dossier, un problème nouveau est apparu : l'éloignement devait avoir lieu vers la Guinée alors que la famille du Guinéen se trouvait au Sénégal. Nous avons dès lors interrogé l'Office des étrangers sur les raisons de l'éloignement vers la Guinée et non vers le Sénégal. L'Office nous indiqua que le Sénégal n'accepterait jamais de délivrer un visa au demandeur guinéen.

Contact fut dès lors pris avec les représentants des autorités guinéennes en Belgique. Ceux-ci avaient délivré un laissez-passer au plaignant, ce qui, aux yeux de l'Office des étrangers, était une preuve suffisante que l'intéressé était bien un ressortissant de ce pays. Fort de cette certitude, l'Office des étrangers s'était donc abstenu d'entamer de quelconques démarches auprès des autorités sénégalaises. Le plaignant a donc finalement été éloigné, apparemment avec son accord, vers la Guinée.

*F. Protocole d'accord avec le Ministère de l'Intérieur sur les contrôles visant à prévenir l'arrivée en Belgique de passagers en situation irrégulière*

Dans le cadre des obligations des transporteurs aériens telles que précisées dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, une compagnie aérienne peut conclure un protocole d'accord avec le Ministère de l'Intérieur pour autant qu'elle s'engage à prendre les mesures de précaution nécessaires afin d'éviter que des étrangers ne soient transportés vers la Belgique sans les documents requis.

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi d'une plainte dans laquelle une compagnie aérienne avait, par l'intermédiaire de son avocat, introduit une demande de signature d'un tel protocole d'accord mais s'étonnait de ne recevoir aucune information ou notification de la part de l'Office des étrangers. La compagnie aérienne a alors mis en demeure l'Office des étrangers de réagir, sur base de l'article 14, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Parallèlement, le Collège des médiateurs fédéraux s'est enquis des raisons qui justifiaient l'absence de réponse de l'administration aux questions et demandes de la compagnie aérienne. Cette enquête eut lieu avant que le délai de mise en demeure ne soit écoulé.

Une réponse circonstanciée nous est parvenue de l'Office des étrangers, nous affirmant que des contacts avaient bien eu lieu avec la compagnie aérienne en question mais que la signature du protocole d'accord avait par deux fois été reportée au motif que la demande était prématurée. Dans le courant de l'année 1998, l'administration s'est ensuite abstenue par trois fois de prendre position sur les demandes de la compagnie aérienne concernée, arguant cette fois que le texte du protocole d'accord type était en réexamen et qu'un nouveau texte de protocole allait être adopté

pour toutes les compagnies. Nous avons estimé que l'argument selon lequel le protocole d'accord ne pouvait être signé du fait du réexamen par l'Office des étrangers du protocole d'accord type, s'il était justifié un certain temps, ne pouvait par contre être invoqué durant une période aussi longue (un an) sans violer les principes de bonne administration. Nous avons dès lors proposé à l'Office des étrangers – qui a accepté – de signer le protocole d'accord ancienne mouture et de le modifier auprès de cette compagnie comme auprès des autres au moment de l'introduction du nouveau protocole d'accord.

#### 3.4.1.4. *Conclusions et recommandations*

On ne saurait insister suffisamment sur la nécessité de publier un guide général, rédigé en langage clair, relatif à la procédure de demande des visas les plus courants. Un pareil projet de brochure destinée au public existe mais sa publication est suspendue suite à une discussion relative à l'opportunité d'y insérer les délais contraignants pour l'administration. Le déficit en personnel constitue de nouveau l'argument pour éviter de mentionner des délais. En outre, la question préalable est évidemment de savoir quels critères détermineraient le délai "raisonnable". Le plan de gestion de l'Office des étrangers pourrait constituer un fil conducteur à cet égard.

Un autre élément qui nous paraît faire défaut est l'existence d'un interlocuteur clairement désigné pour le conjoint, le partenaire ou, éventuellement, l'ami de l'étranger qui a introduit une demande de visa. L'obtention ou non d'informations concernant le traitement d'une demande de visa reste tributaire du hasard. Dans ce contexte, parvenir au service des visas constitue un parcours d'obstacles que la plupart des plaignants ne parviennent pas à franchir. Il s'ensuit que les plaintes concernant l'octroi de visas se doublent fréquemment de plaintes portant sur l'inaccessibilité du service.

Enfin, il nous apparaît opportun de réaliser sous forme de guide ou de brochure, de préférence en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères, un aperçu général des compétences des différents postes diplomatiques en matière d'introduction des demandes de visa. Ce document reprendrait utilement les cas où une demande de visa doit obligatoirement être introduite auprès d'un poste diplomatique belge et pourrait en outre donner un aperçu des postes - belges ou d'un autre Etat Schengen - qui assurent ce service dans les différents pays. Ce guide constituerait autant une information utile qu'il assurerait un rôle préventif.

Conscient de ce problème de communication, l'Office des étrangers a rédigé des projets en cette matière. Il conviendrait cependant de les voir se réaliser.

La majorité des plaintes concernant le service des visas sont à rattacher à une absence de communication et au problème d'image de l'Office qui en résulte. La motivation des décisions reste un autre problème qui retient notre attention. Il nous semble que les décisions concernant des visas devraient être également communiquées sur requête au garant, au partenaire cohabitant en Belgique et certainement au conjoint.

Le Collège des médiateurs fédéraux insiste par ailleurs pour que les statuts considérés comme acquis soient consacrés par le biais d'une loi ou d'un arrêté royal, et non sous forme de circulaire.

Un point souvent évoqué au cours du traitement d'une plainte est l'absence de continuité du service public. L'organisation du travail en l'absence du fonctionnaire traitant entraîne en effet régulièrement une suspension temporaire dans le traitement d'un dossier. S'agissant de demandes portant sur des visas de regroupement familial, cela nous paraît contraire aux principes de bonne administration.

Quant à la dernière circulaire relative à l'application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, nous avons constaté que le délai de 90 jours qui y est prévu est rarement respecté dans la pratique. Il conviendrait d'analyser en profondeur les raisons pour lesquelles l'Office des étrangers ne respecte pas ou ne parvient pas à respecter ce délai. On ne perdra pas de vue que les retards de la commission pour les régularisations se répercutent sur ceux de l'Office des étrangers.

Nous exprimons à nouveau notre inquiétude face aux procédures informelles qui sont d'application au sein de l'Office des étrangers. Ceci nous semble être en contradiction avec le principe de la sécurité juridique tel qu'il existe au sein de notre Etat de droit. La procédure extra-légale créée au sein de la commission pour les régularisations en est un exemple. Il y aurait donc lieu, si cette commission est appelée à subsister, de lui donner une base juridique plus adéquate et, par ailleurs, d'adopter des règles lui permettant de fonctionner d'une manière qui respecte davantage les principes de bonne administration et plus particulièrement celui du droit de la défense.

Par ailleurs, nous ne pouvons que constater qu'une procédure bien organisée en exécution de l'article 9, alinéa 3 pour la demande d'une autorisation de séjour temporaire dans le pays ne rencontre en aucune façon les besoins de certains "sans-papiers" qui ont parfois connu de nombreuses années de clandestinité.

Il convient néanmoins de mentionner que des nouvelles lignes de conduite sont annoncées en matière de politique d'immigration, qui doivent en principe se traduire par une modification de la loi du 15 décembre 1980. Cette évolution ne concerne cependant pas la période couverte par le présent rapport annuel.

Compte tenu du caractère très complexe de la réglementation relative aux droits des étrangers et du fait qu'elle est en outre sujette à des modifications constantes, le Collège des médiateurs fédéraux recommande qu'un fonctionnaire d'information spécifique soit institué dans ce domaine pour guider les étrangers à travers les méandres de ce qui peut apparaître comme un écheveau juridique.

Enfin, pour conclure, nous espérons que dans le cadre du développement de la politique des étrangers, l'attention sera également prêtée aux problèmes que nous avons soulevés par le passé dans nos rapports annuels à la suite de plaintes concrètes d'étrangers, comme par exemple :

- la longue durée d'examen des demandes de visas<sup>43</sup>.
- l'information lacunaire ou insuffisante concernant les possibilités d'obtenir un visa<sup>44</sup>.
- la motivation lacunaire du refus des demandes de visas<sup>45</sup>.
- les difficultés auxquelles les conjoints de Belges ainsi que les ressortissants de l'Union européenne établis en Belgique sont confrontés lors de l'introduction d'une demande de séjour, s'ils ne sont pas en possession des documents d'entrée nécessaires<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 77; CMF, *Rapport annuel 1998*, p.69.

<sup>44</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 76; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 68 et *Rapport annuel 1999*, p. 80 et ss.

<sup>45</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 76; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 68 et *Rapport annuel 1999*, p. 80 ss.

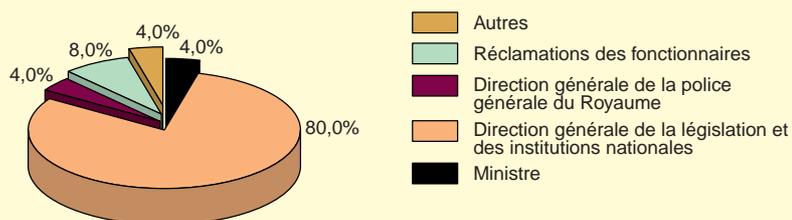
<sup>46</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, RO 98/3 et RO 98/14.

### 3.4.2. Les autres réclamations concernant le Ministère de l'Intérieur

#### 3.4.2.1. Données chiffrées

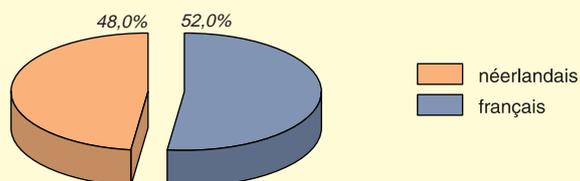
Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA)	Réclamations
Ministre	1
Direction générale de la législation et des institutions nationales	20
Direction générale de la police générale du Royaume	1
Réclamations des fonctionnaires	2
Autres	1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

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

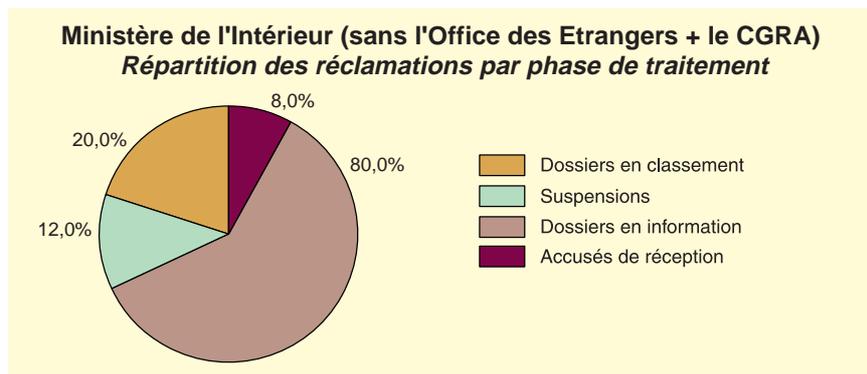


Langue	Réclamations
français	13
néerlandais	12
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

#### Ministère de l'Intérieur (sans l'Office des Etrangers et le CGRA) Répartition des réclamations par langue



Phases	Réclamations
Accusés de réception	2
Dossiers en information	15
Suspensions	3
Dossiers en classement	5
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>



#### 3.4.2.2. Préliminaires

Très peu de réclamations ont trait aux autres directions du Ministère de l'Intérieur.

#### 3.4.2.3. Analyse des principales réclamations

##### A. Direction générale de la Police générale du Royaume

Nous avons évoqué dans notre précédent rapport annuel la plainte de l'administrateur d'une société de gardiennage concernant la difficulté d'obtenir une licence en vue d'exploiter une telle société. En octroyant cette licence sans attendre l'avis du Ministère de la Justice et sous condition résolutoire d'un éventuel avis négatif de sa part, le Ministère de l'Intérieur a agi selon une hypothèse non prévue par la loi mais permettant de manière pragmatique de régler temporairement la situation du plaignant, lui permettant ainsi de poursuivre ses activités.

Cette même plainte a mis en exergue un problème plus pointu concernant les conditions de formation des membres dirigeants des sociétés de gardiennage. Il existe à ce sujet un manque flagrant d'information. Aucune définition claire de la notion de « *personnes qui assurent la direction effective* », au sens de l'article 5 de la loi du

10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage (*M.B.*, 29 mai 1990), n'a en effet été donnée par le Ministère de l'Intérieur, de sorte qu'une entreprise de gardiennage n'est pas en mesure de connaître quels membres de son personnel elle est tenue de former au sens de cette loi.

Selon l'interprétation du Ministère de l'Intérieur, est considéré comme personnel dirigeant non seulement la personne qui assure la direction effective d'une entreprise de gardiennage, mais aussi toutes celles qui sont à la tête du personnel d'exécution chargé des activités de gardiennage. Ces dernières devraient donc également satisfaire aux conditions de formation posées par la loi.

Nous avons écrit au Ministère de l'Intérieur en demandant s'il existait des projets de texte permettant d'informer correctement les personnes intéressées sur les modalités d'application de la loi. Nous avons également proposé que soit prise une circulaire précisant la définition exacte de la notion de "*personnes qui assurent la direction effective*" dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 et d'en informer à l'avenir toutes les entreprises concernées. Cela permettrait de respecter les principes de bonne administration et d'atteindre un haut niveau de transparence quant à l'interprétation sur laquelle se base le Ministère de l'Intérieur dans ce domaine. La Direction générale de la Police générale du Royaume nous a répondu en nous faisant part des améliorations apportées à l'information donnée aux personnes intéressées par le secteur du gardiennage. Ainsi, depuis peu, des fiches d'informations relatives aux entreprises de gardiennage, services internes de gardiennage et entreprises de sécurité, sont communiquées à toute entreprise qui en fait la demande. Dans ces fiches se trouve une définition suffisamment claire de la notion de « personnel dirigeant ». Il est en outre possible, pour la personne intéressée, de prendre contact avec un fonctionnaire qui serait en mesure de préciser, le cas échéant, cette notion. Ces efforts en vue d'informer davantage les personnes intéressées nous ont semblé suffisants et rencontrent notre suggestion initiale. Ils respectent le principe de bonne administration qu'est le droit à l'information.

Au cours de ces dernières années, les plaintes relatives aux brutalités policières n'ont jamais été examinées par le Collège des médiateurs fédéraux mais ont été transférées au Comité assurant le contrôle sur les services de police, puisqu'elles ne portaient pas sur une demande de médiation.

Les rapports annuels du Comité P ainsi que les avis qu'il nous communique suite à ces transferts ne font pas apparaître clairement s'il se considère ou non compétent pour examiner ces plaintes émanant de particuliers. A cet égard, une question de principe sera adressée au Comité P.

*B. Direction générale de la Législation et des Institutions nationales*

*B.1. Direction des Elections et de la Population.*

La tenue des registres de la population est de l'attribution du Collège des bourgmestre et échevins. On pourrait dès lors dire que notre Office ne peut normalement se déclarer compétent pour les plaintes relatives à des problèmes d'inscription. Cependant, la tenue des registres de la population par les autorités communales se fait en application d'une loi fédérale. De plus, les litiges en matière de détermination de résidence principale et, partant, l'inscription aux registres susmentionnés relèvent de la compétence du Ministère de l'Intérieur, raisons pour lesquelles nous traitons ces plaintes. Si la détermination de la résidence principale relève d'une situation de fait difficilement vérifiable par notre Office, nous pouvons par contre analyser le contrôle effectué par le Ministère de l'Intérieur.

Le lieu de résidence d'une personne et la manière dont son inscription est actée dans les registres peut avoir des conséquences importantes pour l'intéressé. Dès lors, le choix d'un domicile principal est moins innocent qu'il n'y paraît à première vue. Il fait même parfois l'objet d'une âpre controverse entre le citoyen et les autorités communales. Certaines plaintes concernant le constat de la résidence principale portaient simplement sur la longue durée de la procédure. Dans un cas, la décision s'est même fait attendre pendant un an et demi. Dans un autre, la commune qui a pris l'initiative s'est elle-même plainte de la durée excessive de la procédure. Il est à noter que pour ces procédures, après l'enquête de l'inspection de la population, une proposition provisoire est formulée. Les parties peuvent encore exercer certains recours à l'encontre de cette proposition. Il leur est ainsi possible de consulter le dossier ou de demander une audience. En fonction du nombre de parties souhaitant faire opposition et de leur diligence à agir, la procédure peut aboutir après une période plus ou moins longue. A

titre d'exemple, la commune qui insistait pour obtenir une décision rapide de la Direction des Elections et de la Population a elle-même attendu la défense du citoyen pour demander à son tour une audience. Cette procédure peut donc durer longtemps sans que l'on puisse nullement parler de mal-administration.

Les plaignants, ayant un intérêt personnel important à la détermination de la résidence principale, ont parfois des réactions émotives et accusent la Direction des Elections et de la Population de parti pris. Cela s'accompagne souvent d'une remise en question de la décision adoptée et d'un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, voire même d'une nouvelle demande d'inscription au lieu de résidence principale refusé. A l'égard de ce type de plaintes, l'Ombudsman a toujours suivi le principe de ne pas s'immiscer dans la discussion de fond et, partant, de ne pas adopter de position quant au lieu de résidence proposé par la Direction des Elections et de la Population. Cette attitude a parfois suscité une incompréhension de la part des plaignants. La compétence très large des inspecteurs de la population et le fait que certaines données demandées et utilisées pour l'examen appartiennent selon les plaignants à leur vie privée constituent chez eux une source d'irritation récurrente. Dans ce contexte, la question du mandat des enquêteurs a été posée. La réponse très laconique et succincte de la Direction des Elections et de la Population appelle une instruction plus approfondie de notre part.

Le Collège des médiateurs fédéraux a également été saisi de plusieurs plaintes concernant des cas d'inscription d'office dans les registres communaux de communes frontalières. Les autorités communales frontalières belges considèrent en effet souvent les Belges résidant près de la frontière comme des « fictifs » voulant échapper aux impôts - plus élevés - en Belgique. Dans le cadre de deux plaintes similaires, les plaignants nous ont fourni plusieurs éléments tendant à prouver leur résidence effective en dehors des frontières belges, dans les deux cas en France. Le Ministère de l'Intérieur est dès lors intervenu afin de solutionner ce litige en procédant à plusieurs enquêtes domiciliaires dans ce qu'il pensait être leur résidence effective en Belgique.

Différents éléments sont à souligner dans l'analyse de cette intervention du Ministère de l'Intérieur. D'abord, la procédure de recours à la Direction des Elections et de la Population est déraisonnablement longue, ce que nous n'avons pas manqué de dénoncer. Il en découle généralement des conséquences très lourdes pour les plaignants, qui se voient par exemple imposés dans deux pays

différents. Une plainte concernant cette double imposition a d'ailleurs été introduite auprès de notre Office.

Nous avons ensuite constaté que les conclusions de l'enquête domiciliaire réalisée par le Ministère de l'Intérieur se basaient sur des éléments peu probants. Ainsi, dans le cadre d'un dossier, l'enquêtrice du Ministère de l'Intérieur avait conclu à la réinscription dans le registre de la population d'une commune belge sur base d'un rapport de police attestant qu'il était « *de notoriété publique* » que le plaignant et sa famille résidaient en Belgique. Sans préjuger d'un défaut de motivation, nous avons demandé au Ministère de l'Intérieur de nous fournir copie de ces différents rapports. Nous avons pu constater, à la lecture de ces copies, que la réinscription ne se basait que sur la "notoriété publique", aucun autre élément concret n'étayant de manière incontestable les dires de la police locale. Il est à regretter, dans le cadre de ces enquêtes, qu'un tel pouvoir d'appréciation soit laissé à l'inspecteur du Ministère de l'Intérieur, qui pourrait dès lors tout aussi bien conclure à la réinscription dans les registres communaux d'une commune belge sur base d'une simple impression personnelle.

Enfin, il apparaît important de souligner que la procédure de recours au Ministère de l'Intérieur en cas de contestation concernant le lieu de résidence principale permet aux enquêteurs de vérifier les faits sur le territoire belge. Lors de contestations portant sur un lieu de résidence se situant en dehors des frontières du Royaume, les enquêteurs ne sont plus habilités à intervenir dans ce lieu, ce qui empêche toute possibilité d'enquête contradictoire permettant d'aplanir des différends pourtant aisément vérifiables dans les faits. Nous avons dès lors interrogé le Ministère de l'Intérieur pour savoir si des possibilités de collaboration étaient envisagées entre les services d'inspection de différents pays afin de réaliser des enquêtes dans le respect du principe du contradictoire. La Direction des Elections et de la Population nous a répondu que toutes les garanties contradictoires et de défense étaient offertes aux réclamants, dans la mesure où ils sont contactés, entendus et peuvent apporter tout élément probant. Nous persistons à penser qu'une enquête est peu probante si elle ne permet pas d'aller vérifier concrètement de l'autre côté de la frontière si un particulier y réside en fait. Or, il n'existe aucun accord de collaboration entre la Belgique et les pays voisins et cette possibilité n'est pas envisagée à ce jour alors qu'une telle collaboration permettrait d'aplanir de la manière la plus simple qui soit de nombreuses contestations.

Un autre type de réclamations se rapportant à la Direction des Elections et de la Population concernait la nouvelle procé-

mettant aux expatriés belges de voter aux élections législatives, prise en vertu de la loi du 18 décembre 1998 telle que modifiée par la loi du 23 mars 1999 relative à l'établissement de la liste des électeurs belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales (*M.B.*, 31 mars 1999). Face à des démarches tellement complexes et coûteuses, plusieurs expatriés nous ont en effet fait part de leur mécontentement et de leur désabusement. Nous avons interrogé le Ministère de l'Intérieur sur les raisons d'une telle complexité et sur les solutions envisagées qui permettraient d'alléger ces démarches dans le futur. Il nous a été répondu laconiquement que la date à laquelle la liste des électeurs expatriés était arrêtée avait été reportée à quarante jours avant la date des élections afin de laisser aux personnes intéressées plus de temps pour accomplir les formalités requises.

L'Administration nous a également fait savoir que les réclamations qui lui étaient parvenues avaient plutôt trait à la procédure instaurée par le Ministère des Affaires étrangères pour l'inscription, via les postes diplomatiques, des Belges déjà expatriés lors de l'entrée en vigueur de la loi. Il est cependant aisément compréhensible que les services diplomatiques aient éprouvé de grandes difficultés à mettre en œuvre une législation entrée en vigueur aussi peu de temps avant les élections. Dans le cadre d'une autre plainte, le Ministère des Affaires étrangères nous a répondu que les postes diplomatiques tentaient l'impossible pour informer de manière adéquate les expatriés qui le désiraient sur les modalités à remplir pour pouvoir voter - du moins en Europe - mais que, en dernière instance, c'était le Ministère de l'Intérieur qui était compétent et qui devait le cas échéant faire parvenir des instructions concernant un mode d'information efficace.

Dix-huit expatriés belges seulement ont réussi ce qui est vite apparu comme un parcours d'obstacles et ont pu voter. La procédure prévue dans la loi du 18 décembre 1998 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales (*M.B.*, 31 décembre 1998) fera l'objet d'une évaluation peu après les élections, aux dires du Ministère de l'Intérieur. Nous suivrons cette problématique dans le sens d'une meilleure adéquation de cette procédure lourde et complexe aux principes de bonne administration. A cet égard, ne serait-il pas envisageable, pour rendre le vote plus accessible et comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, d'instaurer une possibilité de vote pour les expatriés à partir des ambassades ou postes diplomatiques eux-mêmes, sans autres démarches ou documents à envoyer vers la Belgique pour vérifica-

tion ? Si le législateur a voulu intégrer les expatriés dans le corps électoral, la procédure elle-même, en s'avérant peu réaliste quant à ses exigences, est arrivée au résultat contraire.

Cette problématique a fait l'objet d'une interpellation au sein de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre le 17 mars 1999, à laquelle le ministre de l'Intérieur a répondu que toutes les exigences formulées dans la loi étaient parfaitement justifiées, notamment au regard de la sécurité publique et de la Constitution (articles 10 et 11). Cette procédure permettait également, selon le ministre, d'éviter des abus en matière de vote par procuration. Il a toutefois reconnu « *qu'en matière de procédure, il est vrai que l'on n'a pas adopté la meilleure solution ... La procédure paraît en effet trop bureaucratique* »<sup>47</sup>.

### *B.2. L'inscription au Registre national*

L'inscription au Registre national est à l'origine de nombreuses autres inscriptions en aval. Son exactitude est donc essentielle. En l'espèce, une plaignante avait constaté une erreur dans la mention de son prénom sur sa carte SIS. La plaignante avait un prénom composé qui était cependant repris sur son acte de naissance sans trait d'union. La réglementation appliquée aux cartes SIS prévoit que le premier prénom ainsi que l'initiale du deuxième prénom sont repris du Registre national. La requérante figurait donc sur la carte SIS avec un prénom amputé. Notre Office a demandé au service du Registre national s'il était possible de reprendre les deux parties de ce premier prénom comme prénom usuel, en faisant référence aux instructions pour la tenue des registres. Cette suggestion semblait ne pouvoir être retenue pour des raisons de principe et pour des motifs techniques propres au logiciel : la notion de prénom usuel ne porte en effet que sur un seul prénom et le programme est conçu de manière telle que si le prénom usuel comporte un élément du premier prénom, il est refusé et est remplacé par ce premier élément. La seule solution acceptable pour l'administration était celle d'une procédure de changement de prénom. Il est à noter que le problème est en partie probablement le résultat

<sup>47</sup> Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Compte rendu analytique de la réunion publique du mercredi 17 mars 1999, session 1998-1999.

de la grande rigidité avec laquelle les prénoms ont été enregistrés pendant des années, sans compter qu'une telle procédure coûterait en outre 20 000 FB. C'est notamment pour cette raison que la requérante ne se laissa guère convaincre par cette solution. Le Collège des médiateurs fédéraux analyse quelle solution pourrait être proposée dans ce type de dossiers.

Dès 1997, une recommandation officielle<sup>48</sup> était formulée concernant la nécessité d'une bonne tenue du registre d'attente. A l'occasion d'une analyse quant à la manière dont cette recommandation a été mise en œuvre, le service du Registre national nous a écrit qu'une réunion avait eu lieu avec tous les acteurs concernés. Celle-ci avait pour objectif principal de vérifier de quelle manière les services du commissaire général aux réfugiés et apatrides et la Commission permanente de recours pourraient eux-mêmes inscrire dans le registre d'attente les recours introduits auprès du Conseil d'Etat. Ce traitement rapide des données devait permettre aux communes de consulter un registre d'attente mis à jour. D'autre part, une circulaire clarifiait certains éléments suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage<sup>49</sup>. En effet, la Cour a jugé que l'on ne pouvait pas invariablement exclure la poursuite de l'aide sociale, à tout le moins lorsque le demandeur d'asile débouté avait introduit un recours auprès du Conseil d'Etat. Parce que la correspondance visée ici relève plutôt de la déclaration d'intention que d'une réalisation effective, nous avons une fois encore attiré l'attention sur cette problématique en demandant quelle suite concrète y avait été donnée à ce jour. Cette demande d'information sera complétée d'une interrogation au niveau communal.

#### 3.4.2.4. Conclusions et recommandations

Concernant la Police générale du Royaume et plus particulièrement le domaine des sociétés de gardiennage, nous avons constaté que les initiatives prises en ce qui concerne l'information ont répondu au besoin de clarté dans l'interprétation faite par le Minis-

<sup>48</sup> RO 98/2, CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 85.

<sup>49</sup> Circulaire du 9 décembre 1998 relative à l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996. Modifications apportées par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998, *M.B.*, 12 décembre 1998.

Cour d'arbitrage, 22 avril 1998, *M.B.*, 29 avril 1998.

tère de l'Intérieur de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage.

S'agissant de la Direction générale de la Législation et des Institutions nationales, le Collège a relevé que la procédure d'enquête relative à la contestation d'inscription aux registres de la population souffrait d'un défaut d'examen véritablement contradictoire lorsque le litige traite de deux résidences situées de part et d'autre de la frontière belge. Une coopération entre les services d'enquête belges et ceux de pays limitrophes s'avérerait nécessaire à la juste détermination de la résidence principale en cas de contestation.

Enfin, pour ce qui est de la liste des électeurs belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales, la procédure existante devrait être simplifiée pour rencontrer les principes de bonne administration.

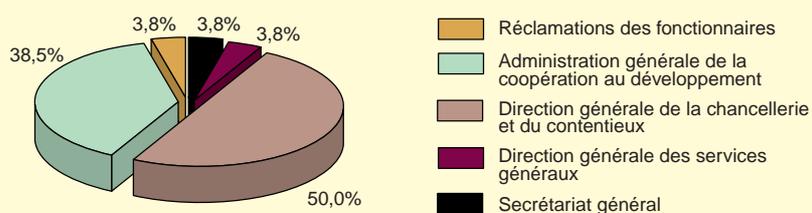
La mise en œuvre de la recommandation officielle relative au registre d'attente sera suivie.

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

#### 3.5.1. Données chiffrées

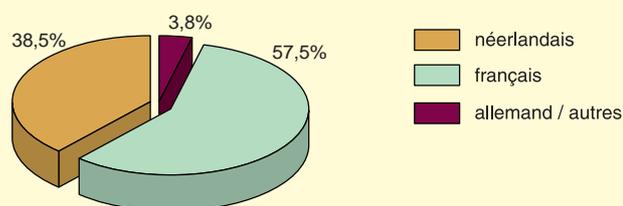
Affaires étrangères (sans Légalisations)	Réclamations
Secrétariat général	1
Direction générale des services généraux	1
Direction générale de la chancellerie et du contentieux	13
Administration générale de la coopération au développement	10
Réclamations des fonctionnaires	1
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

#### Ministère des Affaires étrangères (sans Service des légalisations)



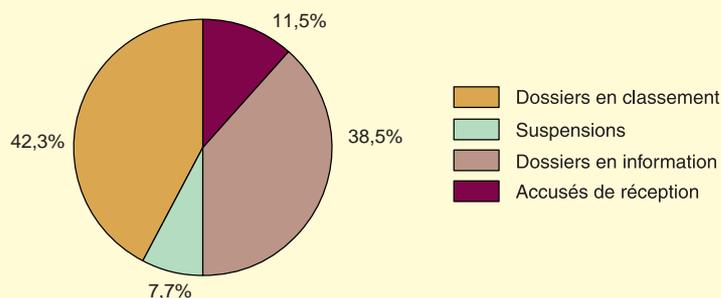
Langue	Réclamations
allemand / autres	1
français	15
néerlandais	10
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

#### Ministère des Affaires étrangères (sans Service des légalisations) Répartition des réclamations par langue



Phases	Réclamations
Accusés de réception	3
Dossiers en information	10
Suspensions	2
Dossiers en classement	11
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

**Ministère des Affaires étrangères (sans Service des légalisations)**  
**Répartition des réclamations par phase de traitement**



Evaluation des dossiers en classement	Réclamations
bonne administration	8
sans appréciation	3
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

### 3.5.2. Préliminaires

Les plaintes concernant le Ministère des Affaires étrangères ont visé, cette année encore, principalement la légalisation des actes et l'accueil et l'information fournis par les postes diplomatiques. Plusieurs plaintes concernaient le manque de motivation des décisions de refus de visa par les ambassades et consulats belges. La problématique de l'adoption continue également quant à elle à être à l'origine de réclamations. Enfin, l'AGCD a fait l'objet d'une plainte de plusieurs étudiants boursiers.

### 3.5.3. Analyse des principales réclamations

#### A. Légalisation d'actes

Une demande de visa doit être accompagnée d'une série de documents correctement légalisés. Depuis qu'une circulaire du 17 mars 1993 exclut presque totalement la possibilité de légalisation de do-

cuments par l'intermédiaire des ambassades étrangères en Belgique, le Ministère des Affaires étrangères s'est vu conférer par son réseau d'ambassades et de consulats une position clé dans les dossiers portant sur des demandes de visas de regroupement familial. En effet, un dossier de visa ne peut être transmis à l'Office des étrangers que s'il est complet, à savoir s'il comporte tous les documents nécessaires dûment légalisés. En raison de l'existence d'un réel problème de faux documents, le Ministère des Affaires étrangères applique de manière stricte ce contrôle sur les actes passés à l'étranger. Cette application stricte entre régulièrement en conflit avec les formes très modestes et à peine développées de conservation des registres dans certains pays.

On constate que dans certains cas, une influence indirecte mais déterminante est exercée sur l'examen du dossier par le biais de l'exigence de légalisation. Ainsi, nous avons pu constater que des demandes étaient transmises à l'Office des étrangers par les ambassades et consulats belges avec la mention qu'un ou plusieurs documents n'étaient pas légalisés. Cette mention entraînait un refus automatique du visa, l'absence de légalisation étant d'ailleurs bien souvent le seul motif invoqué. Dans certains cas, il s'agissait d'un simple vice de forme d'un acte. Un tel vice de forme peut être aisément et rapidement corrigé moyennant une information claire. Mais il a parfois fallu plusieurs années avant que tous les actes ne soient transmis conformément aux formes exigées, non par négligence mais parce que les exigences n'étaient pas clairement indiquées aux intéressés.

Ainsi, dans un dossier où le regroupement familial se faisait attendre depuis trois ans, nous avons constaté que lors d'une première demande, la « *declaration of age* » présentait un vice de forme et que dans le dossier ouvert des années plus tard, le « *sworn affidavit of bachelorhood* » n'était pas davantage conforme aux formes requises. Une attestation de célibat pour une demande de regroupement familial semblait nécessaire pour démontrer que l'intéressé n'était pas marié avant son départ du Nigeria. La mère du requérant, une femme assez âgée, avait fait la déclaration sous serment dans son village et non dans le chef-lieu du district. L'affaire n'a pu être débloquée que par une déclaration sous serment de l'intéressé lui-même dans le chef-lieu du district. Dans ce dossier, des documents ont été envoyés deux fois à Bruxelles en indiquant que des vices de forme empêchaient leur légalisation. Pendant l'enquête, il est apparu que l'intégrité du demandeur de visa n'avait été mise en cause à aucun moment par l'avocat de confiance de l'ambassade

de Belgique. La bonne administration requiert d'exposer clairement à l'intéressé quels vices de forme ont été constatés et, en cas de malentendu ou de difficultés de communication, d'exposer aussi clairement que possible le problème au partenaire en Belgique.

Bien que la légalisation ne porte que sur la déclaration de conformité des signatures apposées sur un document, il est en outre vérifié si le contenu de ce document est également conforme au droit local. Il s'en est suivi des situations étonnantes où un refus de visa était motivé de manière différente par l'Office des étrangers et par la Chancellerie. Alors que l'Office des étrangers se bornait à constater qu'un acte déterminé n'était pas légalisé, le Ministère des Affaires étrangères affirmait pour sa part que le mariage n'était pas valable dans le pays considéré, et ce alors que les autorités de ce pays l'avaient transcrit et inscrit sans le moindre problème. Dans ces cas où les limites strictes de la légalisation sont franchies pour s'immiscer dans le contenu d'actes étrangers, le département n'est actuellement pas couvert par le moindre texte juridique lui confiant explicitement ce contrôle. Le Collège a déjà soulevé ce problème de droit dans son rapport annuel précédent<sup>50</sup>. Interrogé à cet égard, le département nous a signalé durant cet exercice que cette compétence serait bientôt régie par une loi. Cette loi n'a cependant pas encore été adoptée et, à ce jour, le problème reste donc entier.

Des interventions de ce type dans l'interprétation du droit local aboutissent parfois à une situation particulièrement confuse. Ainsi, un visa de regroupement familial avait été refusé une première fois après que l'ambassade ait attiré l'attention sur l'utilisation antérieure par la même personne d'une identité différente. Parallèlement, un examen était mené par l'avocat de confiance de l'ambassade quant à la validité du mariage. L'épouse nigériane a ensuite repris son identité d'origine et le couple a entrepris des démarches pour dissoudre le mariage. Ils se sont ensuite mariés à nouveau. Lors de la deuxième demande de visa de regroupement familial, un rebondissement inattendu se produisit. Selon l'avocat de confiance, le premier mariage n'aurait été entaché que de vices de forme et ne serait en outre pas dissous. Par conséquent, le deuxième mariage n'était pas valable. Cette situation fut débloquée de manière particulièrement peu orthodoxe puisque l'ambassade a délivré un visa de tourisme à "l'épouse" en lui conseillant de consulter un avocat en Belgique dans les plus brefs délais. Cet avocat

<sup>50</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 96.

devait présenter, contre toutes les règles de l'article 9, 1° et 2° de la loi sur les étrangers, une demande de séjour de plus de trois mois pour motifs humanitaires. Dans ce dossier, nous pouvons seulement constater que le couple a dû régler à deux reprises les honoraires de l'avocat de confiance de l'ambassade et a dû en outre consulter un avocat en Belgique pour démêler un imbroglio juridique qui aurait pu facilement être évité par une communication plus claire.

Une plainte émanant d'une personne manifestement blessée par le traitement de son dossier illustre très clairement le problème d'un bon encadrement pour la communication de mauvaises nouvelles : une femme belge, qui s'était mariée au Nigeria avec un partenaire rencontré en Belgique, a été confrontée de manière plutôt brutale par le Ministère des Affaires étrangères au fait que son époux était apparemment déjà marié et père de quatre enfants. Dans le cas de cette plainte également, nous n'avons pu que constater que le rapport de l'avocat de confiance comportait beaucoup d'informations acquises de manière indirecte et que les pièces essentielles faisaient défaut. Des efforts sont consentis pour mener à bon terme des dossiers de ce type impliquant un drame humain, mais il nous est apparu que l'encadrement devrait être étendu autant qu'affiné.

Nous avons par ailleurs dû constater que certaines enquêtes sont menées sans en avertir clairement les intéressés. Ainsi, l'épouse d'un Belge, qui avait accouché dans son pays d'origine, ne parvenait pas à mettre en règle les papiers de son petit garçon. Le Ministère des Affaires étrangères soupçonnait le couple de trafic d'enfants. Il est de ce fait difficile de s'expliquer que l'enfant ait pu voyager avec un titre de voyage délivré en urgence alors que l'enquête sur place se poursuivait. En effet, en permettant déjà à l'enfant de quitter le pays, une situation de fait est née qui ne pourra que difficilement être annulée. Le fait que les intéressés n'aient été informés ni de la poursuite de l'enquête, ni de ses implications éventuelles, nous apparaît également contraire aux principes de bonne administration.

Un type de plaintes souvent exprimées porte sur les coûts élevés de la légalisation de documents. Une distinction s'impose à cet égard entre les honoraires de l'avocat de confiance de l'ambassade de Belgique et les coûts de la légalisation proprement dite. Ainsi, il faut compter 11 000 FB au Pakistan pour faire appel à un avocat de confiance qui vérifie sur place l'authenticité des documents présentés. La légalisation elle-même coûte ensuite 100 FB par document à légaliser. Un dépliant donnant des explications claires sur ce *modus*

*operandi* et les tarifs en vigueur contribuerait sans aucun doute à éviter pas mal de surprises voire de rancœurs en la matière.

### *B. La problématique de l'adoption*

Certaines des plaintes soumises au Collège portaient sur la procédure d'adoption. Les problèmes rencontrés dans le traitement de ces dossiers étaient de nature fort différente selon qu'ils concernaient l'Office des étrangers ou le Ministère des Affaires étrangères.

A l'Office des étrangers, nous avons constaté un retard dans le traitement des dossiers. Quant aux Affaires étrangères, nous avons noté que le Ministère adopte des positions très claires dans le traitement de ces dossiers. Le problème sous-jacent est celui de la ratification de la Convention de La Haye relative à l'adoption internationale et de sa transposition en droit belge. Le Code civil actuel ne connaît pas de certificat d'aptitude parentale en matière d'adoption. Or, la ratification de la Convention de La Haye relative à l'adoption internationale emportera l'obligation de prévoir un tel certificat à l'avenir. Au cours de la dernière législature, une proposition visant à modifier la procédure d'adoption sur ce point a été déposée<sup>51</sup>. Cette modification n'a cependant pas vu le jour. Notre attention fut attirée sur la position du Ministère des Affaires étrangères qui, dans ces dossiers, anticipe la nécessaire modification législative. Le Collège des médiateurs fédéraux a parfaitement conscience de ce que l'intérêt de l'enfant à adopter doit être au centre des préoccupations. Toutefois, en agissant de la sorte, le Ministère des Affaires étrangères se place en marge de la légalité. Nous ne pouvons dès lors qu'insister pour que les dispositions concernées du Code civil soient rapidement amendées.

Dans d'autres dossiers, qui concernent moins la situation des futurs parents adoptifs et l'exigence d'un certificat d'aptitude par les pays d'origine que le droit étranger en matière d'adoption, le Ministère des Affaires étrangères s'est à nouveau profilé comme le gardien strict du droit étranger. Ainsi dans une plainte, dont l'examen est provisoirement suspendu, les parents se plaignaient que leur enfant - handicapé - n'avait pu quitter son pays de naissance à

<sup>51</sup> Proposition de loi instaurant un certificat de capacité et d'aptitude à adopter, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, 2011/1.

cause de l'intervention du Ministère des Affaires étrangères. Dans ce dossier, notre Office a constaté que le département ne se montrait guère enclin à trouver une solution pour remédier à l'impossibilité de faire légaliser les documents dans ledit pays dans les formes prescrites par la circulaire sur la légalisation. Or, cette légalisation semblait impossible à obtenir en raison du chaos total qui régnait dans ce pays, suite à la guerre civile.

### *C. Notification des refus de visa*

Les décisions en matière de visa doivent être notifiées au demandeur par l'ambassade ou par le consulat. A plusieurs reprises, l'attention de la Médiature a été attirée sur la manière très sommaire dont s'effectuait cette notification. L'examen d'une série de plaintes a fait apparaître que la décision de refus ou de report d'un visa pour un séjour de plus de trois mois prise par l'Office des étrangers est généralement dûment motivée. L'ambassade ou le consulat doit notifier la décision ainsi motivée à l'intéressé. Cette notification est bien sûr particulièrement importante dans les cas de refus et/ou de report de visa, que ce soit pour permettre d'entamer une procédure ou de fournir les pièces manquantes. Il est ainsi apparu qu'un consulat général ne communiquait les décisions de manière intégrale que depuis peu, et uniquement dans les dossiers concernant une demande de séjour de plus de trois mois. Dans les dossiers de refus de visa de court séjour, nous ne pouvons que répéter que les refus sont généralement assortis d'une motivation insuffisante, quelle que soit l'instance adoptant la décision de refus. Le Collège des médiateurs fédéraux rappelle que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique également à ces cas-là et que la motivation y est donc une exigence légale.

### *D. Autres demandes*

Sept plaintes nous sont parvenues qui portaient sur une seule et même problématique, à savoir le montant des bourses octroyées par l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD).

Ces titulaires d'une bourse d'études accordée par l'AGCD avaient comparé leurs bourses avec celles d'autres étudiants suivant des

études presque équivalentes et avaient constaté que ceux-ci bénéficiaient de conditions plus avantageuses que les leurs. Ils se sont interrogés sur les raisons de cette différence dans le statut des boursiers, arguant d'une discrimination en leur défaveur, sans avoir pu obtenir de réponse satisfaisante de l'AGCD.

Faisant suite à leur plainte, nous avons relayé leurs interrogations auprès de l'AGCD et lui avons demandé de nous indiquer les raisons qui justifiaient cette différence dans le montant et dans les avantages des bourses octroyées. Les informations fournies par l'AGCD nous ont permis de constater que les sept boursiers plaignants étaient encore soumis à l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 1989 organisant le régime des bourses d'études et de stage en Belgique au bénéfice de ressortissants de pays en voie de développement, alors que les autres étudiants, objets de leur comparaison, étaient quant à eux déjà soumis à la nouvelle convention spécifique sur les bourses signée le 30 juin 1998. La différence de statut se justifiait donc légalement mais, faute d'information de la part de l'AGCD, ils ne pouvaient pas le savoir.

#### *3.5.4. Conclusions et recommandations*

Le traitement consciencieux d'un dossier suppose que les documents entachés d'un vice de forme soient restitués à l'intéressé avec les explications nécessaires. Le fait que les ambassades et les consulats transmettent sciemment des documents non légalisés à l'Office des étrangers entraîne des complications inutiles et une perte de temps importante.

La légalisation des documents, quant à elle, doit intervenir dans les limites du cadre légal prévu. Si ce cadre est trop restrictif, il conviendrait que la loi soit modifiée avant qu'une compétence de légalisation plus étendue ne puisse être exercée dans la pratique.

Par ailleurs, le Collège appelle à une synergie entre les Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères pour fournir une meilleure motivation en matière de refus de visas.

De même, les principes de bonne administration requièrent que toute politique en matière d'immigration soit accompagnée d'un accueil aimable et courtois dans les ambassades où des informations correctes et données en temps utile permettraient d'éviter de nombreuses plaintes.

Enfin, le Collège recommande une modification rapide des articles 343 et suivants du Code civil relatifs à la procédure d'adoption

dans l'optique de la ratification par la Belgique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

### 3.6. Ministère de la Défense nationale

#### 3.6.1. Données chiffrées

Défense nationale et Institutions	Réclamations
Ministre	1
Administration générale civile	3
Etat-major des forces armées	4
Institut géographique national	1
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

Langue	Réclamations
allemand / autres	1
français	5
néerlandais	3
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

Phases	Réclamations
Accusés de réception	1
Dossiers en information	3
Dossiers en instruction	3
Dossiers en classement	2
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

#### 3.6.2. Préliminaires

Le Ministère de la Défense nationale comprend deux grandes composantes : les Forces armées et l'Administration générale civile (AGC). Leurs responsabilités sont brièvement exposées dans notre rapport annuel 1998<sup>52</sup>. Les responsables des deux composantes civiles et militaires ont rencontré cette année ensemble les médiateurs fédéraux.

#### 3.6.3. Analyse des principales réclamations

Des développements importants sont intervenus dans deux des trois dossiers abordés dans notre rapport annuel précédent<sup>53</sup>, le troisième étant déjà clôturé à l'époque.

<sup>52</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 98-99.

<sup>53</sup> CMF, *Rapport Annuel 1998*, p. 101-103.

Une loi a ainsi été votée par les Chambres législatives le 26 mars 1999, modifiant la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée. Cette initiative législative semble apporter une réponse au problème dont une plaignante nous avait saisis, concernant l'impossibilité pour les germanophones candidats à des emplois d'officiers de présenter dans leur langue maternelle les examens d'entrée à l'armée. L'article 2 de la loi du 30 juillet 1938 disposait en effet que *"en vue de son admission à un cycle de formation d'officier de carrière, tout candidat subit une épreuve sur la connaissance approfondie du Français ou du Néerlandais à son choix et une épreuve sur la connaissance élémentaire de l'autre langue ou de la langue allemande (...)".* Dans les faits, cette impossibilité concernait non seulement les examens d'admission organisés par l'Ecole royale militaire, seuls visés par la loi en question, mais également les épreuves de sélection (tests psychotechniques, etc.).

Il est par ailleurs apparu lors du traitement de cette réclamation qu'aucune unité germanophone n'existait et qu'en conséquence, il n'était pas fait application de l'article 19, alinéa 1er de la loi du 30 juillet 1938, lequel prévoyait notamment que *"l'instruction complète du soldat se fait dans sa langue maternelle (...)".*

La loi du 30 juillet 1938, telle que modifiée par la loi du 26 mars 1999, est revenue sur cette situation : elle stipule d'une part en son article 2bis nouveau, que *« un candidat peut toutefois, à sa demande, subir l'épreuve de la connaissance approfondie dans la langue allemande et l'examen de la connaissance élémentaire dans, selon le cas, la langue française ou néerlandaise. Il peut subir les autres examens d'entrée dans la langue allemande. (...) »*. D'autre part, elle prévoit en son article 19 nouveau que *« (...) en ce qui concerne les soldats germanophones, le cas échéant, une unité linguistique du niveau peloton peut être créée. L'instruction de base peut être assurée dans la langue allemande pour les candidats volontaires qui sont désignés à un emploi disponible dans l'unité précitée »*.

Dans le cadre de notre instruction de ce dossier, le ministre de la Défense nationale nous a avisés de ce que l'Etat-major général des Forces armées avait reçu mandat d'examiner les mesures à prendre pour pouvoir appliquer dans les meilleurs délais les dispositions qui seraient votées. Il a précisé qu'un échéancier des tâches à accomplir à cette fin devrait être établi, compte tenu de ce que la réalisation de toutes ces mesures ne pouvait être simultanée et demanderait un certain temps. L'adaptation des épreuves de sélection, par exemple, nécessite la rédaction préalable des questionnai-

res en allemand et la mise en place d'un personnel maîtrisant cette langue.

La réclamation introduite auprès du Collège par un indépendant en raison de problèmes intervenus dans le (non) règlement de factures par le Ministère de la Défense nationale est en voie de trouver une solution globale. Nous rappelons brièvement ici - et renvoyons pour de plus amples précisions à notre précédent rapport<sup>54</sup> - que l'intéressé nous a exposés que certaines de ses factures n'avaient pas été payées et que d'autres avaient été émises anticipativement à l'exécution des travaux correspondants, ceux-ci ayant été ultérieurement annulés.

Le fonctionnaire traitant, avec lequel le plaignant était en contact au sein du service en faveur duquel les prestations avaient été effectuées, n'ayant pas répondu aux questions que nous lui avons posées, nous avons pris contact avec son supérieur hiérarchique, responsable de ce service. Cet officier n'ayant pas été en mesure de nous fournir des informations cohérentes et claires quant au paiement des factures en question, le Collège a alors pris langue avec le secrétaire général. L'AGC a alors parfait notre information dans ce dossier. L'incertitude quant à la matérialité et à la nature délictueuse ou non des problèmes intervenus au sein de l'Imprimerie des Forces armées dans le paiement des honoraires du plaignant ainsi que dans la procédure de facturation de cette autorité administrative fédérale ont conduit le Collège des médiateurs fédéraux, en application de l'article 12 de la loi du 22 mars 1995, à transmettre pour suite utile les éléments du dossier en sa possession à l'auditorat militaire afin de lui permettre de faire la lumière sur la nature illicite ou non des dysfonctionnements relevés. Le traitement de ce dossier a en conséquence été suspendu au sein de notre Office.

#### *3.6.4. Conclusions et recommandations*

Nous souhaitons mettre ici en exergue les relations de travail positives entre la Médiature et le Ministère de la Défense nationale au cours de l'exercice précédent.

<sup>54</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 102-103.

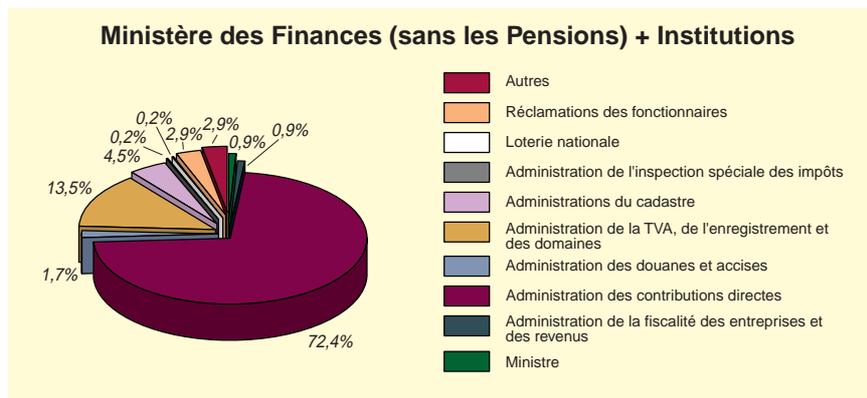
Le Collège des médiateurs fédéraux n'a pas émis de recommandations officielles dans le cadre des dossiers qu'il a traités concernant ce département.

### 3.7. Ministère des Finances

#### 3.7.1. Réclamations relatives au Ministère des Finances, à l'exception des Pensions

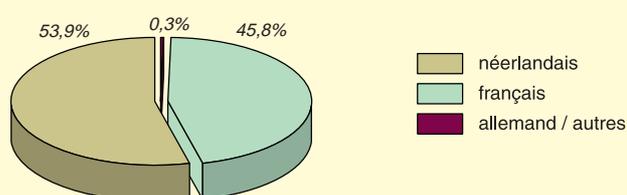
##### 3.7.1.1. Données chiffrées

Finances (sans Pensions) et Institutions	Réclamations
Ministre	5
Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus	5
Administration des contributions directes	419
Administration des douanes et accises	10
Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines	78
Administrations du cadastre	26
Administration de l'inspection spéciales des impôts	1
Loterie nationale	1
Réclamations des fonctionnaires	17
Autres	17
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>



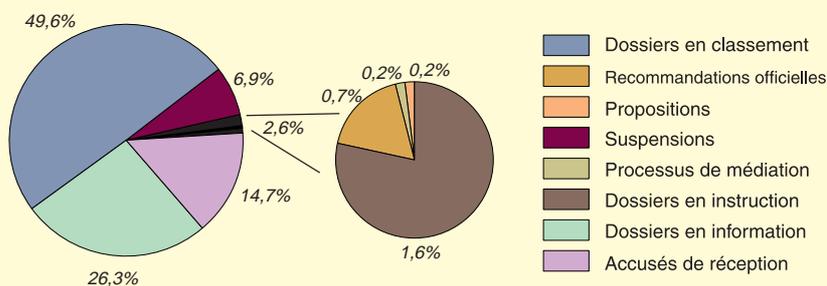
Taal	Aantal
allemand / autres	2
français	265
néerlandais	312
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>

**Ministère des Finances (sans les Pensions) + Institutions**  
*Répartition des réclamations par langue*

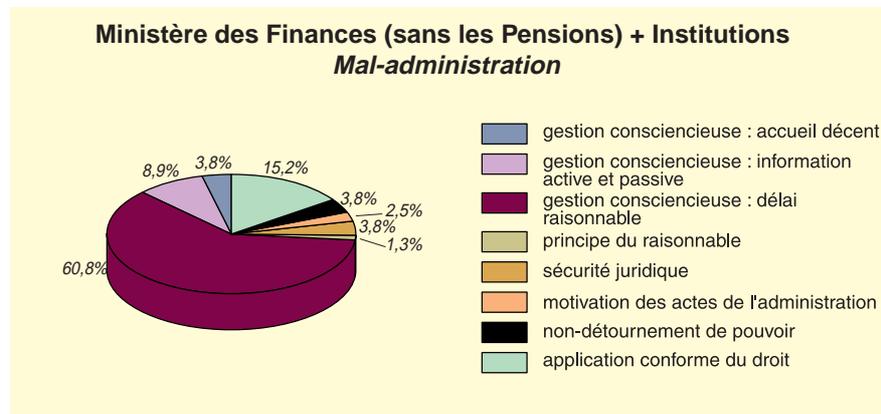


Phases	Réclamations
Accusés de réception	85
Dossiers en information	152
Dossiers en instruction	9
Processus de médiation	1
Suspensions	40
Propositions	1
Recommandations officielles	4
Dossiers en classement	287
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>

**Ministère des Finances (sans les Pensions) + Institutions**  
*Répartition des réclamations par phase de traitement*



Evaluation des dossiers en classement	Réclamations	Mal-administration	
bonne administration	124	application conforme du droit	12
mal-administration	76	non-détournement de pouvoir	3
sans appréciation	85	motivation des actes de l'administration	2
application de l'équité	2	sécurité juridique	3
		principe du raisonnable	1
		gestion consciencieuse : délai raisonnable	48
		gestion consciencieuse : information active et passive	7
		gestion consciencieuse : accueil décent	3
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>TOTAL</b>	<b>79</b>



### 3.7.1.2. Préliminaires

Le Ministère des Finances a, cette année encore, fait l'objet du plus grand nombre de plaintes. Les pages qui suivent ne rendent évidemment qu'un aperçu du fonctionnement d'un département qui traite un nombre de dossiers considérablement plus élevé que le nombre de plaintes adressées au Collège des médiateurs fédéraux.

Le délai de traitement des réclamations en matière de contributions directes a, cette année encore, retenu toute l'attention du Collège. Notre Office fonde de nombreux espoirs pour le règlement de cette problématique sur les récents changements législatifs adoptés dans le cadre de la nouvelle procédure fiscale.

Certaines suggestions du Collège des médiateurs fédéraux pourraient de même être rencontrées grâce à la restructuration en cours des administrations fiscales. Pensons par exemple à la Cellule Contact Recouvrement créée en vue d'améliorer les relations entre le contribuable et le receveur.

Nos rapports annuels 1997 et 1998 avaient déjà accordé une large place à la problématique de la situation fiscale des époux séparés de fait. Cette année, nous mettrons en évidence les avancées importantes opérées tant par le Parlement que par le Ministère des Finances en la matière sans éviter d'aborder quelques aspects sensibles de cette problématique qui demeurent toujours sans solution.

Outre les questions qui ont pu être résolues par voie de modifications structurelles, nous insisterons également sur certains points plus délicats qui furent déjà discutés dans nos rapports annuels précédents. Au cours de l'exercice écoulé, de nombreuses autres problématiques sont apparues : nous tenterons de les cerner ci-après.

En raison de la création récente de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER) et du nombre restreint de plaintes y afférentes, nous avons opté pour le maintien de la structure existante dans nos rapports annuels précédents. Les dossiers relatifs aux Administrations des Contributions directes et de la TVA seront donc analysés séparément. De même, les plaintes relatives aux Administrations de l'Enregistrement et du Cadastre seront abordées distinctement, sans tenir compte cette fois-ci de leur intégration récente au sein de la nouvelle Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines.

### *3.7.1.3. Analyse des principales réclamations*

#### *A. Ministre des Finances*

Le Collège des médiateurs fédéraux est rarement saisi de plaintes portant directement sur les tâches ou compétences incombant directement au ministre, du fait surtout qu'il est rare que le ministre soit amené à intervenir lui-même sur la requête ou dans l'intérêt de certains contribuables.

Durant l'exercice 1999, quelques dossiers concernaient toutefois spécifiquement l'action du ministre, auquel les contribuables s'adressent régulièrement en sa qualité de responsable du département, habilité à y faire procéder à une enquête.

Dans un dossier particulier, tant un contribuable que le Comité supérieur de contrôle ont demandé une enquête sur un dysfonctionnement présumé auprès de l'administration. Le ministre de l'époque a assuré aux deux intervenants que le problème en cause serait examiné, mais cet examen n'a plus fait l'objet de la moindre information par la suite. A la demande du Collège, le nouveau ministre des Finances a requis de son administration d'approfondir cette question. Notre Collège veillera donc à ce qu'une réponse soit fournie.

Une autre plainte concernait la réponse négative à une demande de remise d'amendes fiscales que le ministre peut examiner en vertu de l'article 84 du Code de la TVA. Attendu que ces requêtes doivent être adressées en première instance à l'agent désigné à cet effet, ce problème sera abordé plus avant sous la section E relative à l'Administration de la TVA. Le recours ultérieur du requérant auprès du ministre, en vue de demander la révision de la première demande, constitue un recours hiérarchique.

Nous avons été saisis d'une troisième plainte. Depuis 1995, certaines associations flamandes de formation, dont la requérante, qui avaient été constituées en ASBL ne pouvaient plus délivrer d'attestations d'exonération en échange de dons reçus. Cette mesure avait été prise par le Ministère fédéral des Finances en réaction à la constitution, rendue obligatoire par un décret flamand, d'ASBL de coopération. De ce fait, les ASBL individuelles affiliées ont soudainement perdu la possibilité de délivrer une attestation d'exonération en retour des dons qu'elles recevaient.

Les services fiscaux ont invoqué le fait que les ASBL individuelles affiliées à une telle association de coopération n'exerçaient plus directement et exclusivement leurs activités de diffusion culturelle et qu'elles ne bénéficiaient plus de subsides octroyés individuellement. Le ministre des Finances était quant à lui d'avis que la structure de l'association de coopération primait sur le fonctionnement des ASBL individuelles<sup>55</sup>.

En réponse à une question parlementaire, le ministre répondit à l'époque qu'il avait connaissance du problème mais qu'une solution serait recherchée en concertation avec la Communauté fla-

<sup>55</sup> Article 58 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus (1992).

mande<sup>56</sup>. Le Collège des médiateurs fédéraux n'est bien évidemment pas compétent à l'égard de l'administration flamande ; il a par contre contacté le ministre fédéral des Finances en vue d'une adaptation de l'arrêté d'exécution fédéral au libellé du nouveau décret flamand.

Les deux niveaux de pouvoir n'ont certainement pas voulu cette conséquence fâcheuse pour les ASBL considérées individuellement pas plus qu'ils n'ont voulu faire obstacle au fonctionnement efficace de ces ASBL. L'application stricte de la loi fédérale n'en constituait pas moins une sanction. Les ASBL se voyaient ainsi privées d'une part plus ou moins importante de leurs revenus, avec des répercussions sur l'emploi, et les donateurs étaient quant à eux privés de la déductibilité fiscale de leurs dons alors que les activités des ASBL concernées n'avaient en rien été modifiées.

Le ministre n'a pas encore donné suite à l'intervention du Collège dans ce dossier.

Un dernier dossier dans lequel le ministre a été directement sollicité par notre Office concerne une demande d'exonération des intérêts de retard fondée sur l'article 95 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. En raison de la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait le redevable, le Collège a proposé au ministre de recourir à cette compétence spécifique qui lui est accordée par la loi. Ces intérêts, calculés sur base du taux légal, avaient atteint un montant très élevé en raison de la durée d'une procédure juridictionnelle. L'administration n'ayant pas démontré que la procédure avait été ralentie par des mesures dilatoires du plaignant, le Collège estima que cette compétence exceptionnelle du ministre pouvait être à juste titre mise en œuvre. La requête fut néanmoins rejetée au motif que pareille exonération était incompatible avec le principe d'égalité.

### *B. Administration générale des Impôts*

Tout comme lors de l'exercice précédent, le Collège n'a été saisi d'aucune plainte concernant cette administration. Nous pouvons cependant formuler quelques observations concernant la Cellule de Contact Recouvrement nouvellement instaurée au sein de cette administration.

<sup>56</sup> *Compte-rendu analytique*, Chambre des représentants, session ordinaire 1997-1998, question verbale du 12 novembre 1997 (Schoeters).

Cette cellule a été créée dans le but d'apporter son soutien dans les relations parfois très délicates entre le contribuable et le receveur, sans préjudice de l'indépendance de ce dernier. Plus spécifiquement, la cellule peut proposer une réponse aux questions des contribuables, examiner les plaintes concernant les relations avec un receveur déterminé ou intervenir de toute autre manière dans les différends éventuels entre les parties. Il nous paraît donc essentiel de rendre l'accessibilité à ce service très aisée tant par écrit qu'oralement, mais aussi d'assurer une information sur son existence auprès du grand public.

Dans les faits, cette cellule exercera donc une fonction de médiation administrative et de contrôle interne, l'intervention de l'ombudsman constituant un outil de médiation parlementaire et de contrôle externe. Une concertation entre ces deux organes est donc nécessaire pour promouvoir l'efficacité de fonctionnement de ceux-ci sans préjudice toutefois des compétences confiées par la loi à l'ombudsman pour connaître des plaintes relatives aux actes et au fonctionnement tant des services de la recette que de la cellule de contact elle-même.

### *C. Administration des Contributions directes*

#### *1°) Impôts sur les revenus*

Les plaintes relatives au Ministère des Finances dont nous avons été saisis durant l'exercice 1999 relèvent à nouveau essentiellement de l'impôt des personnes physiques. Les problèmes soulevés en matière d'impôt des sociétés sont relativement similaires et sont dès lors traités dans la présente section tout en y apportant les distinctions nécessaires. Si les sociétés recourent peu aux services de l'ombudsman, il n'en reste pas moins que les questions qu'elles lui soumettent sont d'autant plus cruciales qu'elles mettent en présence des enjeux économiques et sociaux importants.

#### *a. Etablissement de l'impôt*

##### *a.1. Déclaration*

Pour la deuxième année consécutive, le Collège a constaté que certains documents à joindre à la déclaration n'étaient pas fournis à temps aux contribuables. La plainte portait dans ce cas sur la

disponibilité des formulaires à compléter pour permettre au contribuable de bénéficier de la déduction pour investissement<sup>57</sup> d'une part et d'un crédit d'impôt d'autre part. Le contribuable qui souhaitait demander l'un de ces deux avantages fut contraint d'attendre la deuxième semaine de juillet 1999 avant de pouvoir remettre sa déclaration dûment complétée. La prolongation du délai de déclaration à l'impôt des personnes physiques jusqu'au 20 juillet 1999 n'a dès lors pas totalement résolu le problème puisque les contribuables doivent disposer d'au moins un mois pour renvoyer leur déclaration, conformément à l'article 308 du CIR. Attendu que ces documents font partie intégrante de la déclaration, cette situation a mis certains contribuables en difficultés, et ce d'autant que débutait la période des vacances d'été. Le directeur général compétent nous a informés qu'une attention particulière serait dorénavant réservée à cette problématique. Il remarquait néanmoins que les raisons de la mise à disposition tardive de ces documents résidaient dans les modifications récentes de la législation fiscale en matière de déduction pour investissements. Notons que ce problème n'a pas concerné les sociétés qui, elles, ont reçu en temps utile les formulaires de déclaration avec les documents susmentionnés.

La déclaration proprement dite, surtout celle à l'impôt des revenus, constitue toujours le point de départ de l'établissement de la dette fiscale. Le fait de compléter cette déclaration avec grand soin, éventuellement après avoir pu demander des explications au service compétent, permet dès lors d'éviter bon nombre de problèmes dans la procédure de taxation ultérieure. Le Collège constate très souvent que des feuilles d'impôts entachées d'erreurs sont établies sur la base d'erreurs ou de méprises du contribuable ne sachant pas toujours exactement de quelle manière les revenus doivent figurer dans leur déclaration. Le travail d'éclaircissement et de simplification du formulaire de déclaration et des documents qui l'accompagnent, déjà entrepris par l'administration, nous semble devoir être poursuivi.

Le fait de compléter correctement la déclaration n'implique cependant pas nécessairement l'établissement d'un rôle fiscal correct. Ainsi, une plainte portait sur le défaut de prendre en compte la situation familiale du contribuable, et ce pendant plusieurs exercices fiscaux, alors que la déclaration avait été dûment complétée.

<sup>57</sup> Article 3 de la loi du 4 mai 1999 portant des dispositions fiscales diverses, M.B., 4 juin 1999.

L'examen de la plainte a fait apparaître que dans certains cas les données mentionnées sur la déclaration sont encore traitées manuellement, ce qui peut conduire à des erreurs. Seuls l'attention soutenue de l'agent traitant et les informations ou le traitement entièrement automatisé de ces données permettent d'éviter que de telles erreurs ne se produisent. Dans ce dossier, les rectifications nécessaires ont suivi très rapidement, mais le contribuable a d'abord dû déceler et signaler l'erreur à l'administration. Si une telle erreur se produit pendant plusieurs exercices consécutifs, le contribuable finit par considérer que l'administration est négligente.

Un autre dossier lié aux problèmes relatifs à la déclaration concernait le défaut d'envoi automatique du formulaire de déclaration au contribuable. Le contribuable est domicilié en Belgique mais travaille à l'étranger sous un statut spécial. Une partie de ses revenus est donc imposée dans l'Etat de résidence et le solde dans le pays d'emploi. Cependant, l'intéressé n'a pas reçu de déclaration de l'administration belge (Etat de résidence) parce que celle-ci n'était pas au fait de l'existence d'une base imposable en Belgique. Dès lors, le contribuable demanda lui-même une déclaration et la présenta, complétée, au bureau de perception. Mais cette remise d'une déclaration souleva des questions quant à la compétence du bureau de contrôle local. Pour l'imposition proprement dite, l'administration ne savait pas non plus de quelle façon le contribuable devait être imposé, ce qui entraîna une imposition incorrecte. Bien que le contribuable se soit trouvé dans une situation assez exceptionnelle, ce qui explique en partie les difficultés, l'on ne saurait admettre que le même problème se reproduise à l'occasion de cinq exercices fiscaux consécutifs. Le bureau de contrôle compétent a toutefois assuré qu'entre-temps toute la lumière avait été faite sur le régime d'imposition du contribuable et que le dossier en cause serait traité à l'avenir avec toute l'attention requise.

La problématique de la garde conjointe des enfants en cas de divorce ou de séparation de fait avait fait l'objet le 5 mars 1998 d'une émission télévisée à laquelle ont participé le ministre des Finances et un des médiateurs fédéraux. Le ministre des Finances avait suggéré à cette occasion que cette question soit solutionnée par l'adoption d'une loi qui autoriserait la déduction fiscale pour chacun des parents exerçant conjointement la garde de l'enfant. C'est maintenant chose faite par l'adoption de la loi du 4 mai 1999 qui prévoit en son article 4 que les suppléments auxquels ces enfants donnent droit sont attribués pour moitié à celui des parents chez lequel les enfants n'ont pas leur domicile fiscal et que le total des supplé-

ments auxquels a droit l'autre parent est diminué du montant correspondant. Le Collège des médiateurs fédéraux se réjouit de cette nouvelle disposition qu'il appelait de ses vœux et qui améliore la situation des parents exerçant une garde conjointe.

#### *a.2. Contrôle et rectification de la déclaration*

De manière générale, les médiateurs fédéraux reçoivent très régulièrement des plaintes relatives à des difficultés relationnelles entre le contribuable et son service de taxation. Ces difficultés peuvent survenir indépendamment de tout contrôle, à l'occasion de l'envoi d'un avis de rectification par exemple. Nous invitons généralement le contribuable à faire part de ses difficultés au supérieur hiérarchique de son correspondant. Partageant l'avis exprimé par le ministre et le Comité directeur du Ministère des Finances lors d'une réunion de travail avec notre Office, nous considérons en effet que le responsable hiérarchique constitue le premier recours -interne- dont dispose le contribuable. Des informations qui nous reviennent, ce dernier y trouve généralement écoute et respect. Lorsque faire se peut, le souci des médiateurs fédéraux reste de solutionner les litiges naissant au niveau du fonctionnaire traitant, le plus rapidement et le plus concrètement possible.

Suite au contrôle de la déclaration, l'administration peut parvenir à la conclusion que certaines données ne figurent pas sur la déclaration ou ont été déclarées de manière incorrecte. Dans ce cas, elle procède en règle générale à la rectification de l'erreur. Pour ce faire, le contribuable doit être préalablement informé de la modification envisagée. L'avis de rectification fournit non seulement les informations nécessaires au contribuable mais lui offre aussi la possibilité d'engager la discussion avec l'agent procédant au contrôle, ce qui permet souvent d'éviter l'envoi ultérieur d'une lettre de réclamation. C'est pour ces raisons que la Cour de cassation a affirmé expressément que cet avis ne constituait que le point de départ pour la discussion qui doit s'engager entre les contribuables et l'administration en vue de l'établissement ultérieur de la base imposable correcte<sup>58</sup>. Il va de soi que l'administration doit alors offrir au contribuable la possibilité de formuler des observations et que ses arguments doivent être soit pris en compte soit réfutés.

<sup>58</sup> Cass., 26 octobre 1965, *Pas.*, 1966, I, p. 276.

Le 17 août 1998, le Collège des médiateurs fédéraux avait formulé une recommandation officielle<sup>59</sup> invitant l'administration des Finances à appliquer les directives qui recommandent, lorsque des divergences notables subsistent entre elle et le contribuable, de faire connaître à celui-ci dans quelle mesure il a été tenu compte des observations qu'il a formulées suite à l'envoi d'un avis de rectification.

Suite à cette recommandation, le secrétaire général nous a assurés qu'un rappel des directives reprises au n° 346/4 du commentaire administratif du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92) serait adressé par voie d'instruction et que l'attention toute particulière des fonctionnaires chargés de la surveillance locale serait attirée en la matière.

Dans sa recommandation, le Collège avait également insisté sur l'importance pour le contribuable intéressé de connaître les motifs pour lesquels ses observations étaient rejetées. Dans sa réponse, le secrétaire général estimait cette indication non fondée dès lors que l'avis de rectification doit être motivé, conformément à l'article 346 du CIR 92. A cet égard, nous maintenons notre position selon laquelle, dans la mesure où le contribuable apporte de nouveaux éléments dans ses observations, le rejet de ceux-ci par le service de taxation doit être motivé afin de permettre au contribuable de mieux comprendre la position de l'administration. Comme nous le disions dans notre recommandation officielle, « *le contribuable peut ainsi savoir en connaissance de cause s'il y a lieu d'introduire une réclamation et, dans ce cas, organiser ses moyens en conséquence*<sup>60</sup> ».

Dans quelques dossiers concrets, notre Office a constaté que l'administration privait les contribuables de cette possibilité en omettant d'envoyer l'avis de rectification. Cela a bien entendu abouti à l'annulation des impositions pour cause de violation de cette obligation, mais le jugement rendu sur les réclamations a tranché que la violation n'a pas été commise dans le but d'établir l'impôt dans le délai d'imposition fixé. En effet, il en résulterait une impossibilité pour l'administration de fixer l'impôt. Mais puisque les rôles ont été arrêtés à la fin du délai d'imposition et que l'envoi d'un avis de rectification ne constitue pas une procédure exceptionnelle, le Collège a demandé quelle était la cause possible du défaut d'en-

<sup>59</sup> CMF, RO 98/7, *Rapport annuel 1998*, p. 109-111.

<sup>60</sup> CMF, RO 98/7, *Rapport annuel 1998*, p. 111.

voi de cet avis. L'explication fournie fait apparaître que l'institution de paiement avait transmis très tardivement à l'administration et au contribuable des fiches complémentaires, de sorte qu'une imposition complémentaire devait être établie. En raison du grand nombre de contribuables concernés par cette situation, l'envoi d'un avis de rectification aurait compromis les activités ordinaires du bureau. C'est pourquoi, dans le cas présent, la direction régionale a donné une interprétation très stricte de la notion de "violation d'une règle de prescription", différente de celles des Cours d'appel et de la Cour de cassation ...

Dans notre rapport annuel 1997<sup>61</sup>, nous mentionnions le cas d'un contrôle fiscal qui s'était déroulé, dans le cadre d'une procédure de médiation, en présence d'un membre de la Médiature et d'un membre de la cellule d'audit interne du Ministère des Finances. Notre Office avait en effet déduit d'une série d'éléments convergents que la plainte de la contribuable faisant état d'acharnement fiscal était plausible. Indépendante, celle-ci s'était plainte de ce que le contrôle fiscal pour deux exercices d'imposition, recommencé à cinq reprises en 1996 et 1997, témoignait du zèle excessif et de l'obstination déplacée du contrôleur concerné. Ce dossier a été clôturé en janvier 1999 à l'expiration du délai d'imposition. Si le Collège n'a pas conclu à une mauvaise administration, malgré que les contrôles répétés n'aient pas permis de découvrir les fraudes suspectées par le contrôleur, c'est parce que l'acharnement fiscal, s'il était pressenti, n'en était pas pour autant prouvé. Il est acquis cependant que l'intervention du médiateur parlementaire a permis de décrire les tensions et, sans doute, de mettre un terme à cette série interpellante de contrôles. Le Collège est régulièrement saisi de plaintes pour acharnement fiscal. Il ne les instruit cependant que dans les cas où suffisamment d'éléments convergents rendent plausibles les allégations du plaignant, conscient qu'il est de la seule compétence des autorités fiscales de déterminer l'opportunité d'entamer et de poursuivre plus avant des contrôles fiscaux.

En matière de contrôle et de rectification également, le Collège des médiateurs fédéraux estime que tout litige entre le contribuable et le service de taxation devrait dans la mesure du possible être résolu à ce niveau afin d'éviter que le contribuable ne doive à terme introduire une réclamation auprès du directeur régional. Les médiateurs restent convaincus qu'une bonne compréhension des élé-

<sup>61</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 102.

ments litigieux au niveau du contrôle devrait éviter de longs et laborieux recours, contraires à l'intérêt tant du contribuable que de l'administration.

### a.3. Avertissement-extrait de rôle

Pour la majorité des contribuables, la réception de l'avertissement-extrait de rôle représente encore la fin des tracasseries. A compter de ce moment, il ne reste plus qu'à payer ou à attendre le remboursement du trop perçu.

Un nombre sans cesse croissant de contribuables se plaint cependant du délai d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle, et ce pour deux motifs. D'abord, les contribuables attendent le remboursement annuel pour couvrir toute une série de frais. A cet égard, les médiateurs fédéraux doivent régulièrement rappeler aux contribuables que l'administration dispose d'un délai prenant fin au plus tard au 30 juin de l'année suivant l'année d'imposition pour procéder à l'enrôlement de l'impôt. Le paiement lui-même suit en règle générale dans les deux mois de cet enrôlement. Un deuxième motif pour lequel le contribuable souhaite recevoir le plus rapidement possible son avertissement-extrait de rôle réside dans la possibilité d'utiliser ce document à d'autres fins. En effet, un nombre croissant d'institutions se fonde sur le contrôle réalisé par l'administration des contributions pour disposer d'informations certaines concernant les revenus du contribuable. Certaines de ces institutions souhaitent une copie de l'avertissement-extrait de rôle de l'année précédente pour disposer des informations les plus récentes. Le contribuable s'adresse alors à chaque fois à l'administration fiscale pour obtenir ce document le plus rapidement possible, mais l'administration n'a pas d'autre choix que de rejeter cette demande lorsque l'impôt n'a pas encore été établi. Il est donc nécessaire que les diverses institutions qui souhaitent utiliser les données de l'imposition tiennent également compte des délais légaux dont dispose l'administration. Le cas échéant, les différentes réglementations devraient utilement être harmonisées.

Ce problème s'est notamment posé à l'occasion de demandes de contribuables auprès du *Vlaamse woningfonds* en vue de l'obtention d'un prêt. Comme il s'agit d'une matière régionalisée, le médiateur fédéral n'était pas compétent pour poursuivre l'examen de ces dossiers qu'il a dès lors transférés au médiateur de la Communauté flamande. Depuis, celui-ci nous a informés qu'une solution au pro-

blème avait été trouvée en offrant la possibilité aux différentes sociétés de logement et au *Vlaamse woningfonds* de se baser sur les données de revenus les plus récentes connues du demandeur. Cette manière de procéder évite ainsi au contribuable de demander une copie de l'avertissement-extrait de rôle de l'exercice précédent lorsque cette imposition n'a pas encore été déclarée exécutoire.

Dans le prolongement du problème précédent, nous devons faire observer que certaines personnes ne reçoivent jamais d'avertissement-extrait de rôle parce qu'elles perçoivent trop peu de revenus imposables.

Les contribuables qui ont peu ou qui n'ont pas de revenus doivent cependant eux aussi souvent en fournir la preuve devant diverses instances et organisations. Dans la mesure où ces contribuables complètent une déclaration, ils peuvent éventuellement obtenir une attestation établie par le bureau de contrôle mentionnant les revenus qu'ils ont perçus. Toutefois, nous constatons que ces attestations ne sont délivrées que si leur destinataire est une organisation ou une institution figurant sur une liste limitative et que l'établissement de ces attestations représente une charge de travail supplémentaire non négligeable pour le service compétent.

Une solution simple, déjà appliquée d'ailleurs par certains services locaux, consisterait à poursuivre le traitement des déclarations même s'il en ressort que les revenus du contribuable sont nuls ou insuffisants pour l'imposition, ce qui donnerait lieu à l'établissement automatique par le service de mécanographie d'un avertissement-extrait de rôle faisant apparaître qu'aucun impôt n'est dû.

Cela permettrait non seulement de réduire la charge de travail supplémentaire de l'administration de délivrer après coup les attestations demandées mais aussi d'éviter au contribuable de devoir à chaque fois se rendre au bureau compétent pour demander la délivrance de ces attestations.

Cette solution ne trouve bien évidemment pas à s'appliquer dans le cas où le contribuable omet lui-même de rentrer sa déclaration ou lorsque, dans des cas exceptionnels, aucun impôt n'est établi pour cause de déclaration incomplète (par exemple lorsque la fiche de l'organisme de paiement fait défaut). Dans ces cas, l'administration ne pourra délivrer une attestation que dans la mesure où une déclaration est faite, sans qu'elle procède effectivement à l'établissement d'un avertissement-extrait de rôle.

#### *a.4. Réclamation*

##### *a.4.1. Délai de traitement*

Le long délai de traitement des réclamations par les directeurs régionaux ou leurs délégués demeure l'un des griefs principaux formulés par le contribuable à l'égard de l'administration fiscale. L'administré reste en effet le plus souvent dans l'ignorance de la manière dont cette instance de recours va statuer sur son sort jusqu'à ce que la décision du directeur lui parvienne. Certains contribuables s'insurgent même contre le déséquilibre existant entre le délai imparti aux contribuables pour répondre aux sollicitations diverses de l'administration, sous peine de sanctions financières, et le délai que l'administration s'arroge pour statuer sur leurs griefs. Ce sentiment d'impuissance du contribuable est encore renforcé du fait que ses demandes d'informations sont le plus souvent laissées sans réponse et que l'introduction d'une réclamation n'a évidemment pas pour effet de suspendre l'exigibilité de l'impôt, en vertu du principe selon lequel l'impôt doit d'abord être acquitté avant de pouvoir réclamer.

Le Collège des médiateurs fédéraux a émis à cet égard diverses suggestions<sup>62</sup> susceptibles de contribuer à améliorer l'information du contribuable.

Ainsi, nous avons suggéré que les services du contentieux informent régulièrement les contribuables sur l'état d'avancement de leurs réclamations et indiquent un délai de décision même approximatif. Il fut également proposé que les contribuables dont la contestation n'avait toujours pas pu être examinée soient de même régulièrement informés des causes qui retardent ou empêchent l'administration de connaître de leurs plaintes. A ce jour, nous n'avons toutefois pas constaté dans les faits de modification notable d'attitude de l'administration fiscale et des services du contentieux en particulier. Le contribuable reste désemparé face à une situation qui semble constamment lui échapper.

Interpellés à ce sujet, les directions régionales et les services du contentieux avancent en effet plusieurs explications pour justifier le délai de traitement particulièrement long de certains dossiers.

<sup>62</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 117.

Le volume des dossiers de réclamations introduits chaque année, le gel du recrutement de nouveau personnel qui n'est compensé que partiellement par les recrutements récents d'agents des niveaux 1 et 2, voire le manque de personnel qualifié, celui-ci étant souvent détaché vers la nouvelle Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER), constituent les explications les plus souvent entendues. La complexité inhérente à certains dossiers et la réticence de certains contribuables à collaborer avec l'administration constituent un second type d'explications, moins fréquentes. Pour d'autres réclamations encore, en matière de précompte immobilier par exemple, l'Administration des Contributions directes incrimine les services des autres administrations (Cadaastre, Enregistrement) dont dépend le sort de la réclamation.

Conscient de ces difficultés, le Collège des médiateurs fédéraux a dès lors pris pour habitude de demander aux services concernés, lorsqu'une violation du principe du délai raisonnable est pressentie, les causes qui empêchent ou retardent l'examen de cette réclamation afin de pouvoir le cas échéant en référer aux instances responsables de l'administration voire au Parlement lorsque des mesures structurelles s'imposent.

Dans ce contexte, notre Collège a suivi avec beaucoup d'intérêt les développements de la nouvelle procédure fiscale et s'est réjoui notamment de l'imposition d'un délai de traitement des réclamations de six mois (neuf mois en cas d'imposition d'office), tel qu'il l'avait formulé dans sa recommandation générale 97/8<sup>63</sup> ainsi que dans les contacts qu'il a eus à ce sujet tant avec le ministre des Finances qu'avec le président de la Commission des Finances du Sénat. Le délai ainsi accordé au directeur régional pour se prononcer est en effet plus conforme au respect du principe du délai raisonnable. Idéalement, le contribuable verra ainsi sa réclamation relative à un exercice d'imposition résolue avant la réception de l'avertissement-extrait de rôle afférent à l'exercice suivant. Notre Collège sera particulièrement attaché à l'avenir à veiller au respect de ce délai légal de traitement des réclamations.

Ce délai de six mois ne trouve toutefois pas à s'appliquer aux réclamations afférentes à des impositions enrôlées pour les exercices 1998 et antérieurs. Dans son rapport annuel 1998, le Collège a déjà attiré l'attention sur le sort de ce "vieux contentieux" afin que

<sup>63</sup> CME, RG 97/8, *Rapport annuel 1997*, p. 189 et *Rapport annuel 1998*, p. 269.

des dispositions soient prises pour qu'il puisse également être traité dans des délais raisonnables. Par application de l'article 11 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, l'Administration centrale des Contributions directes a imposé aux services du contentieux une date ultime de traitement de ce contentieux au 31 mars 2001. A cette date en effet, les contribuables dont la réclamation n'aura pas encore pu être tranchée auront la possibilité d'introduire un recours devant le tribunal de première instance. Les premières décisions sur des réclamations afférentes à l'exercice 1999, qui doivent intervenir sous l'empire de la nouvelle procédure, devraient donc être rendues concomitamment aux dernières décisions portant sur des réclamations appartenant à l'ancien contentieux. Si l'on considère en effet que les premiers avertissements-extraits de rôle portant sur l'exercice 1999 parviendront aux contribuables dans le courant de l'année 2000, les premières décisions, voire l'absence de décision, devraient vraisemblablement intervenir à la charnière des années 2000 et 2001. Les médiateurs fédéraux exhortent donc l'administration fiscale à observer l'échéance qu'elle s'est elle-même fixée sur base du prescrit légal pour l'ancien contentieux afin de respecter à la fois le principe du délai raisonnable et l'obligation tacite de statuer dans les six mois de l'introduction des nouvelles réclamations. La nouvelle procédure fiscale ne prévoit pas dans le chef du directeur des Contributions d'obligation expresse de délai pour statuer sur les griefs soumis à son examen mais ouvre un recours au contribuable auprès du tribunal de première instance contre l'imposition litigieuse en cas d'absence de décision du directeur dans les six mois (neuf mois en cas d'imposition d'office) de l'introduction de cette réclamation auprès de ses services. De même, le Collège des médiateurs fédéraux veillera à ce que l'arriéré des réclamations soit également examiné dans le respect du principe de gestion consciencieuse et diligente afin de ne pas défavoriser à rebours les contribuables dont la patience est déjà éprouvée. Pour respecter cette obligation de résultat, le Collège des médiateurs fédéraux suggère à l'administration fiscale d'accorder aujourd'hui une priorité aux services de l'Inspection du contentieux dans l'octroi de moyens humains et matériels supplémentaires.

Nous voulons en toute hypothèse éviter que notre démarche auprès d'une Inspection du contentieux ou d'une direction régionale ait pour effet d'accélérer indûment le traitement de la réclamation du plaignant par rapport à d'autres réclamations plus anciennes. Le Collège fait donc sien le souci de l'administration de traiter les requêtes des contribuables dans un ordre chronologique par application du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Notre

démarche a, au contraire, principalement pour objet à la fois de rassurer le contribuable sur le sort de sa plainte mais aussi, de manière plus structurelle et dans un esprit constructif, d'interpeller l'administration sur les causes à l'origine d'un délai de traitement parfois déraisonnable et d'un important arriéré de réclamations. En d'autres mots, il revient à l'ombudsman d'encourager l'examen endéans un délai raisonnable non seulement d'une réclamation mais aussi, par extension, de toutes les réclamations.

Dans certaines hypothèses, l'administration fiscale est en partie étrangère au long délai de traitement des réclamations, étant elle-même dépendante de l'arriéré judiciaire ou des modifications de la procédure fiscale.

Ainsi, dans la problématique soulevée par de nombreux frontaliers belges travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, la Direction régionale d'Arlon dut patienter jusqu'à ce que la Cour d'appel de Liège rende son arrêt le 25 septembre 1998, ceci après que la question de principe ait été tranchée par la Cour d'arbitrage par un arrêt du 17 décembre 1997. Compte tenu des implications budgétaires importantes de cette jurisprudence, la décision de l'Administration centrale des Contributions directes se fit attendre de manière telle que l'issue des réclamations susceptibles d'en bénéficier est encore reportée *sine die*.

Notre Office a été saisi d'un certain nombre de plaintes relatives au lieu d'imposition des travailleurs frontaliers. Dans plusieurs cas, nous avons dû suspendre notre saisine en raison du fait que le réclamant venait à peine d'introduire une réclamation auprès du directeur régional afin de pouvoir sauvegarder ses droits. Par ailleurs, nous déplorons en l'espèce les lenteurs des directions régionales à statuer sur ces réclamations, les problèmes rencontrés par les personnes concernées étant d'une telle ampleur qu'ils constituent souvent pour elles un véritable cauchemar.

L'introduction de la nouvelle procédure fiscale entraîna également des conséquences inattendues sur le délai de traitement des réclamations en cours d'examen. Les dispositions relatives à la possibilité pour le contribuable d'introduire son recours auprès du tribunal de première instance devaient en effet entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 1999 alors que la publication au Moniteur belge eut lieu le 27 mars 1999. L'administration centrale recommanda alors aux directions régionales de suspendre les décisions directoriales jusqu'à la parution au Moniteur belge.

Le processus de restructuration des administrations fiscales a lui aussi eu des conséquences au niveau du traitement des réclamations. Certaines réclamations ont ainsi été regroupées par suite de la suppression de certaines inspections du contentieux. L'Inspection de Bruxelles XXV fusionna ainsi avec l'Inspection de Bruxelles XXIII et la compétence territoriale des quatre inspections du contentieux de Bruxelles II fut étendue. Les dossiers ressortissant de la compétence du service supprimé furent répartis entre les autres inspections, augmentant d'autant leur charge de travail. Fin 1998, notre Collège s'est inquiété auprès de la direction régionale concernée de l'existence d'un arriéré de réclamations important dans les inspections de ce ressort et des mesures qu'elle envisagerait de prendre le cas échéant pour résorber celui-ci dans les meilleurs délais. Le directeur régional transmit notre demande à l'Administration centrale des Contributions directes. Nous n'avons pas encore reçu de réponse à ce jour.

Dans certains cas, la durée prolongée du traitement d'une réclamation est due aux atermoiements de l'administration. On en trouve un exemple avec une plainte concernant l'attitude de l'administration dans le cadre de la jurisprudence récente relative à l'application de la convention belgo-française de double imposition pour les travailleurs frontaliers. Pour se conformer à la réglementation européenne en la matière, le recours aux cartes frontalières devait être abandonné au profit d'un système dans lequel le travailleur frontalier doit lui-même déposer une déclaration faisant apparaître son régime fiscal. Dès 1994, la Cour de cassation constatait cependant que le travailleur frontalier qui n'introduit pas le formulaire n° 5206 (déclaration) ne peut être considéré comme travailleur frontalier par l'administration<sup>64</sup>. Cela entraîne *de facto* un régime optionnel pour le contribuable, lequel choisit librement dans quel pays il souhaite être imposé. En dépit de cet arrêt et en dépit de l'abondante doctrine que cet arrêt a suscitée, l'administration a confirmé par circulaire sa position antérieure, mentionnée dans les commentaires relatifs à la convention de double imposition : aussitôt que le contribuable répond aux conditions de résidence et de lieu d'emploi, il est considéré comme travailleur frontalier, et ce indépendamment du dépôt du document n° 5206. Ce n'est que dans le courant de 1999, à la requête du ministre et après plusieurs interpellations parlementaires, que l'interprétation de la Cour de cassation a finalement été adoptée dans une circulaire complémentaire, et ce pour tous les revenus antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Un

<sup>64</sup> Cass., 27 octobre 1994, renvoyé pour le fond et confirmé par Liège, 14 janvier 1998.

accord a toutefois été conclu entre-temps entre les autorités françaises et belges par un avenant à la convention bilatérale<sup>65</sup>. Cet avenant prévoit l'abolition définitive de la possibilité d'option à compter de l'année d'imposition 2000.

Du fait de l'attitude adoptée par l'administration pendant des années et jusqu'à l'adoption de cet avenant, les contribuables étaient contraints de s'adresser aux Cours d'appel lorsqu'ils souhaitaient recourir au régime optionnel. Juridiquement, cette attitude était évidemment correcte en vertu de la validité *inter partes* d'un arrêt de la Cour de cassation, mais les conséquences étaient pour le moins peu économiques en terme de procédure : ceci est profondément regrettable, sans parler de la violation des principes de bonne administration qu'entraîne une telle attitude.

Des hésitations de l'Administration centrale des Contributions apparaissent également au travers de dossiers introduits auprès des directions régionales par des contribuables travaillant pour l'organisation européenne de surveillance de la navigation aérienne, Eurocontrol. Ces contribuables réclament en effet le bénéfice du régime fiscal spécifique dont jouissent les agents de cet organisme international mais également la non-application de l'article 155 du Code des impôts sur les revenus (réserve de progressivité) selon lequel les revenus exonérés en vertu de conventions internationales doivent être joints aux autres revenus du ménage pour déterminer le montant d'impôt dû sur les revenus belges. Or, la Cour de cassation a jugé, dans son arrêt du 2 janvier 1997, que la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne "Eurocontrol" n'a pas pour objet de prévenir les doubles impositions et n'est, dès lors, pas comprise parmi les conventions visées audit article 155. Dans ce dossier, le plaignant prétend par ailleurs que certains de ses collègues bénéficient d'un régime différent du sien puisque les contrôles des Contributions directes dont ils dépendent n'appliqueraient pas la règle de la réserve de progressivité. Le plaignant s'inquiète dès lors de l'application d'un régime fiscal différencié selon les régions où sont domiciliés les employés de l'organisation. Le contribuable a ainsi introduit des réclamations pour les cinq derniers exercices. Ayant pris contact avec la direction régionale des Contributions concernée au sujet de l'état d'avancement de ce dossier, nous l'avons incitée à solliciter une position de principe auprès de son administration centrale.

<sup>65</sup> Avenant à la convention entre la Belgique et la France visant à prévenir la double imposition et à régler l'assistance réciproque administrative et juridique en matière d'impôts sur les revenus, Bruxelles, le 8 février 1998.

Elle ne donna suite à cette suggestion qu'un certain temps après nos premières démarches, et ce malgré nos rappels. Début août 1999, l'Administration centrale des Contributions directes que nous avons interpellée à ce sujet nous informa qu'elle se ralliait à la jurisprudence de la Cour de cassation et qu'une circulaire devrait prochainement être rédigée à l'attention des services extérieurs.

En ce qui concerne le délai endéans lequel les réclamations sont traitées par l'administration, le Collège des médiateurs fédéraux avait déjà fait observer précédemment que les centres de documentation sont eux aussi confrontés au même problème<sup>66</sup>. Le centre de documentation en cause prévoyait alors que l'arriéré serait résorbé pour la fin 1999. Les chiffres communiqués depuis font apparaître que des efforts considérables ont déjà été consentis et que l'objectif fixé reste réalisable. En outre, le traitement des réclamations plus anciennes n'a pas entraîné de suspension du traitement des nouvelles réclamations reçues entre-temps, de sorte qu'une évolution positive est clairement perceptible.

Par contre, dans le cadre d'un autre dossier, le dirigeant d'un centre de documentation-Précompte professionnel nous informait que le retard mis pour répondre à un courrier se justifiait par l'absence d'une partie de son personnel et le départ de plusieurs agents non remplacés. Nous avons constaté que ces éléments avaient créé une perturbation du service auquel le dirigeant de ce centre s'efforçait de remédier. Ce dernier nous avait indiqué que pour mettre un terme à l'actuelle perturbation, un renforcement des effectifs de son service en agents de qualité des niveaux 2 et 2+ paraissait indispensable. Cette problématique a été portée à la connaissance du directeur général de l'Administration des Contributions directes. En réponse, celle-ci nous a informés que le nombre d'agents en service est actuellement encore insuffisant en regard du cadre organique, et ce dans les différents niveaux de la hiérarchie. Afin de réduire au maximum les inconvénients générés par cette situation, elle s'efforce de répartir au mieux les effectifs dont elle dispose entre les différents services, tout en prenant en compte dans la mesure du possible les nécessités fonctionnelles particulières. A cet égard, elle estimait que ce centre de documentation ne connaissait pas une situation différente de celle des autres services de l'Administration des Contributions directes, le déficit de personnel y constaté étant notamment similaire à celui des autres services de la direction régionale du ressort dont le centre dépend. Dans le but de pallier au moins partiellement ce manque de personnel, l'Ad-

<sup>66</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 114.

ministration des Contributions directes a toutefois sollicité encore récemment plusieurs autorisations de recrutement.

Le Collège des médiateurs fédéraux a pris acte de cette réponse et reste convaincu que cette problématique devrait être discutée dans un cadre beaucoup plus général pour l'ensemble des administrations fiscales.

#### a.4.2. *Recours administratif*

Depuis l'arrêt « Walgraffe » de la Cour d'arbitrage du 10 juin 1998, le directeur des contributions directes est considéré statuer sur les réclamations soumises à son examen en tant qu'autorité administrative, et non plus juridictionnelle. Cette interprétation de la Haute Cour a depuis été consacrée dans les textes par l'adoption des articles 32 et 98 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale<sup>67</sup>.

Comme nous l'avions indiqué dans notre rapport annuel précédent<sup>68</sup>, le caractère administratif de l'intervention du directeur régional permet le cas échéant à l'ombudsman d'inviter le directeur régional à revoir sa position lorsque des circonstances du dossier justifient une approche nouvelle à la lueur de la légalité, des principes de bonne administration voire, dans des cas extrêmes, de l'équité. Les principes de bonne administration, qui constituent un des trois vecteurs de l'analyse de l'action administrative par l'ombudsman, s'imposent donc au directeur régional que ceux-ci soient ou non consacrés par une loi (publicité administrative, motivation,...). Ainsi, par exemple, le droit de consultation ne trouvera plus nécessairement sa source dans la législation fiscale. Pour obtenir le droit de compulser le dossier administratif pendant la phase de traitement d'une réclamation par le directeur régional, on invoquera désormais la loi relative à la publicité de l'administration. Par ailleurs, le droit d'audition pendant le traitement du dossier de réclamation reste explicitement prévu dans la loi fiscale<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, *M.B.*, 27 mars 1999. L'article 98 dispose : « *Le directeur des contributions ou le fonctionnaire délégué par lui statue sur les réclamations en tant qu'autorité administrative* ».

<sup>68</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 119.

<sup>69</sup> Article 374 du Code des impôts sur les revenus (1992) tel qu'amendé par la loi du 15 mars 1999.

Une conséquence pratique de la nature nouvelle de l'intervention du directeur régional des Contributions directes a été parfaitement illustrée dans le dossier suivant. Un requérant saisit la Médiature d'une plainte concernant l'administration fiscale portant sur l'oubli de son comptable de signer la lettre de réclamation. Le 22 octobre 1997, le comptable du requérant avait en effet, dans la précipitation, introduit une réclamation non signée visant l'exercice 1996. Peu de temps après, il recevait un "accusé de réception d'une lettre de réclamation". Ce n'est que le 2 février 1999, dans le cadre du traitement de la réclamation, que le requérant reçut une lettre lui expliquant que sa réclamation était déclarée irrecevable parce que non signée. L'administration fiscale invoqua qu'une lettre de réclamation non signée ne saurait être acceptée du fait que ce vice de forme porte sur une composante essentielle de la lettre de réclamation. Ce faisant, l'administration suit le même raisonnement que pour un acte de procédure en exigeant des contribuables qui introduisent une réclamation qu'ils respectent les mêmes règles strictes et conditions très précises de saisine d'un tribunal.

Le médiateur fédéral estime au contraire que les exigences formelles requises pour une lettre de réclamation doivent être reconsidérées. Comme le directeur régional agit en qualité d'autorité administrative lors de l'examen de la réclamation, ses actes autant que la procédure qui entoure sa saisine doivent dès lors être appréciés au regard du droit administratif général et des principes de bonne administration et non du formalisme propre aux procédures juridictionnelles. En l'occurrence, il suffit que le contenu de la réclamation permette de déduire que la lettre émane bien du contribuable pour saisir valablement le directeur régional.

Dans ce dossier, il est en outre apparu inconvenant que le fisc adresse tout d'abord un "accusé de réception d'une lettre de réclamation" sans constater l'absence de signature pour considérer ensuite, 15 mois plus tard, la réclamation irrecevable. Pour le Collège, lorsque le fisc adresse un accusé de réception, le contribuable peut considérer que sa réclamation remplit toutes les exigences de forme, même s'il apparaît ensuite que la lettre de réclamation n'est pas signée. Si la lettre de réclamation ne répond pas à ces exigences de forme, le principe de bonne administration requiert alors de l'administration fiscale qu'elle en informe le contribuable dans les meilleurs délais, et ce afin de lui permettre de présenter en temps utile une lettre de réclamation dûment remplie. En l'occurrence, l'administration fiscale était parfaitement en mesure de conclure sur la base des éléments contenus dans la lettre de réclamation que celle-ci émanait bien du demandeur, et les principes de bonne ad-

ministration exigeaient que le directeur régional statue sur la réclamation non signée. Le Collège a dès lors soumis cette problématique à l'attention de l'Administration centrale des Contributions directes en vue d'un examen plus approfondi.

*a.4.3. La séparation de fait et le droit d'adresser une lettre de réclamation pour dettes fiscales individuelles au nom de l'autre conjoint*

Dans ses rapports annuels précédents <sup>70</sup>, le Collège des médiateurs fédéraux décrivait la situation parfois pénible et inéquitable du conjoint séparé de fait qui se voyait réclamer les dettes fiscales individuelles alors qu'elles avaient été établies exclusivement au nom de l'autre époux. Cette situation se rencontre lorsque l'imposition est établie sur base des revenus déclarés séparément à compter de la première année qui suit la séparation de fait, autrement dit avant la dissolution définitive du mariage. En effet, la loi a toujours uniquement accordé un droit personnel de réclamation uniquement au débiteur au nom duquel l'impôt est établi. Il en résulte que lorsqu'un conjoint estime ne pas devoir exercer son droit personnel de réclamation ou lorsqu'il est négligent, la dette fiscale reste exigible pour l'autre conjoint -tenu solidairement- qui n'aura aucun droit légal d'opposition.

En dépit des critiques (peu ou prou) vives émises par la doctrine, par la jurisprudence et par les rapports annuels 1997 et 1998 du médiateur fédéral, les administrations fiscales ont poursuivi la stricte application de la loi, se prévalant de la jurisprudence de la Cour de cassation. L'administration étayait sa position en premier lieu sur les dispositions de la législation fiscale, ensuite sur le principe -la fiction- selon lequel le droit de payer l'impôt est indépendant du droit de réclamer et enfin sur le principe du respect de la vie privée des partenaires n'ayant plus souhaité vivre sous le même toit.

La Cour d'arbitrage a tranché la controverse<sup>71</sup>. Il convenait de mettre fin à cette discrimination entre les conjoints cohabitants d'une part et les conjoints séparés de fait depuis plus d'un an d'autre part. Seul le législateur pouvait mettre fin à cette discrimination en

<sup>70</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 109-110 et *Rapport annuel 1998*, pp. 119 et 125-126.

<sup>71</sup> C.A., arrêt "Trienpont", n° 39/96, 27 juin 1996, *M.B.*, 9 août 1996.

modifiant la législation fiscale en ce sens. Depuis 1999, le nouvel article 366 du CIR reconnaît désormais le droit de réclamation non seulement au contribuable au nom duquel l'impôt est établi mais aussi à son conjoint sur les biens duquel l'impôt est perçu le cas échéant. Le lien entre le paiement de l'impôt et l'introduction d'une réclamation y afférente a donc enfin ainsi été établi. Le nouveau droit de réclamation reconnu aux conjoints séparés de fait est immédiatement entré en vigueur à la date de publication de la loi au Moniteur belge, soit le 27 mars 1999. Ce nouveau droit de réclamation ouvre également au conjoint séparé de fait le droit de consultation et le droit d'être entendu. Bien entendu, les dispositions relatives au secret professionnel ont également été adaptées en ce sens<sup>72</sup>. Le Collège se réjouit de cette évolution plus respectueuse des principes de bonne administration.

#### *a.4.4. Application conforme des règles de droit par le directeur régional*

Un litige opposait une société et deux co-actionnaires, propriétaires d'un hélicoptère de construction amateur, à l'Administration des Contributions directes. Selon les plaignants, l'Administration de l'aéronautique avait imposé une immatriculation pour aéronef de construction amateur (tels les ULM), ce qui devait entraîner une taxe de mise en circulation de 25 000 FB. L'administration fiscale voulait toutefois taxer l'appareil comme un aéronef de construction industrielle, soit une taxe d'un montant de 100 000 FB. Le 21 janvier 1997, l'Administration centrale des Contributions directes exigeait le paiement de la taxe due. Le 7 mars 1997, les plaignants recevaient une lettre de l'Administration centrale des Contributions directes qui faisait suite à une communication téléphonique de leur part. Il en ressortait que l'hélicoptère ne pouvait pas avoir été classé dans la catégorie ULM par l'Administration de l'aéronautique et qu'il leur était loisible d'introduire une réclamation écrite et motivée auprès du directeur régional des Contributions, ce que les plaignants firent le 3 avril 1997. Ce n'est cependant que le 24 juin 1997 qu'un avertissement-extrait de rôle leur fut adressé. Le 17 août 1998, le directeur régional décidait que la réclamation était irrecevable car la requête du 3 avril 1997 était antérieure à tout titre de recouvrement. Aucun recours n'a ensuite été introduit par les plaignants devant la Cour d'appel, leur société ne pouvait supporter des frais de recours en justice, mais le 26 septembre 1998, ils

<sup>72</sup> Article 337 du Code des impôts sur les revenus (1992).

adressaient une lettre à la direction régionale précisant que leur réclamation du 3 avril 1997 avait été introduite suite aux recommandations de l'administration centrale. Ils estimaient que, dès lors qu'ils avaient suivi les propres recommandations de l'administration, ils ne pouvaient admettre la décision d'irrecevabilité du directeur régional.

Saisi par les plaignants, le Collège des médiateurs fédéraux estima que la décision d'irrecevabilité du directeur était contraire aux principes de bonne administration et qu'en vertu de la charte des utilisateurs des services publics, la direction régionale aurait pu informer les réclamants que leur réclamation avait été introduite trop tôt. Nous avons indiqué au directeur régional qu'indépendamment de la question de la forme, il était regrettable qu'il n'ait pas pu donner aux contribuables des indications quant au fond de l'affaire. Le directeur régional nous répondit que s'il avait dû examiner la question de fond au lieu de déclarer l'irrecevabilité de la requête, il aurait décidé que c'est à bon droit que la taxe de mise en circulation avait été réclamée aux intéressés. Par ailleurs, l'Administration centrale des Contributions directes nous a confirmé la teneur de sa lettre du 7 mars 1997. Toute réclamation introduite en matière de taxe de mise en circulation, dès l'immatriculation d'un aéronef, doit être considérée comme régulière quant au délai et recevable sur ce point (application de l'article 103 bis du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus). L'administration centrale a donc constaté l'inobservance de ces règles par le directeur régional et l'en a informé afin que de tels écarts à la législation ne se reproduisent plus.

Le Collège des médiateurs fédéraux s'est alors adressé une nouvelle fois à la direction régionale. En effet, la situation des plaignants quant à l'introduction d'un recours devant la Cour d'appel aurait été tout autre si leur réclamation avait été déclarée recevable mais non fondée plutôt qu'irrecevable. Tout en reconnaissant que la décision directoriale avait été prononcée à tort, la direction régionale n'a pas pu se rallier à notre position estimant que l'irrecevabilité de la réclamation était susceptible d'être dénoncée devant la Cour d'appel, ce que les plaignants n'avaient pas fait. Pour la direction régionale, il convenait de demander à la Cour non seulement de réformer la décision sur la question de la procédure mais encore de juger la question quant au fond. Ne pouvant suivre le directeur régional dans son analyse mais celui-ci s'y tenant, le dossier a alors été classé et le Collège a retenu une mal-administration, le principe de l'application conforme des règles de droit ayant été clairement enfreint.

### a.5. Procédure de dégrèvement d'office

Déjà dans notre rapport annuel 1998<sup>73</sup>, nous avons attiré l'attention sur l'arriéré existant notamment en matière de demandes de réduction du précompte immobilier. Dans les cas les plus simples, à savoir la réduction pour enfants à charge, pour habitation modeste ou pour handicap, il n'est pas rare de constater des délais de prise de décision d'une année et plus. Le Collège invite dès lors l'Administration des Contributions directes à réfléchir sur les possibilités qu'offre la procédure de régularisation pour résoudre ce type de litiges.

Une application plus large de la procédure de dégrèvement d'office devrait permettre d'atteindre une solution dans de nombreux dossiers. Un dossier retiendra ici plus particulièrement notre attention. Le plaignant avait mentionné son revenu cadastral déjà indexé dans sa déclaration. L'administration a ensuite également procédé à une indexation, ce qui constitue la procédure normale en la matière. Bien que propriétaire de l'habitation concernée, le contribuable ne l'occupait pas. Se rendant compte de cette erreur, le contribuable s'est adressé à son contrôleur pour obtenir une rectification. Dans le même temps, il demanda au contrôleur le bénéfice de la déduction pour habitation car la non-occupation de son habitation par lui-même résultait de raisons sociales ou professionnelles<sup>74</sup>. Après plus d'une année, une régularisation a été effectuée pour ce qui est de la double indexation, mais le contrôleur a invité le contribuable à introduire une réclamation auprès du directeur régional afin d'obtenir le bénéfice de la réduction. Le temps s'étant écoulé, la requête a cependant été déclarée tardive et dès lors irrecevable.

Notre Office a alors été saisi. Il ressortait des pièces du dossier que c'est seulement après un an que l'administration a réagi à la lettre initiale de l'intéressé et l'a informé de la nécessité d'introduire un recours devant le directeur régional. Nous avons par ailleurs constaté que le plaignant avait introduit une réclamation pour l'exercice d'imposition suivant. Néanmoins, nous nous demandons dans quelle mesure le service de taxation, s'il peut procéder à la régularisation d'office pour les erreurs matérielles, ne pourrait pas éga-

<sup>73</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 115 et 119.

<sup>74</sup> Article 16 § 5 du Code des impôts sur les revenus (1992).

lement utiliser cette procédure simplifiée pour accorder une réduction lorsque celle-ci n'est pas sollicitée expressément dans la déclaration fiscale.

*a.6. Droit de consultation du dossier de réclamation d'un tiers contribuable*

Suite à son plaidoyer présenté dans le précédent rapport annuel en faveur d'un droit de réclamation et d'un droit de consultation pour le conjoint séparé de fait<sup>75</sup>, le Collège s'est demandé si un droit de consultation devait également être accordé par extension à d'autres contribuables dans les cas particuliers où ces contribuables auraient un intérêt dans la décision concernant une réclamation présentée par un tiers. Tel est notamment le cas des conjoints légalement divorcés (les ex-conjoints), à distinguer des conjoints séparés de fait, auxquels la nouvelle loi fiscale a reconnu un droit de réclamation et de consultation (cf. a.4, *supra*).

Notre Office fut saisi du cas concret suivant. Une plaignante apprit que son ex-époux avait requalifié la "rente mensuelle" non imposable accordée par accord mutuel en "pension alimentaire" et avait présenté cette requalification dans sa lettre de réclamation, dans le but de pouvoir à l'avenir déduire ces versements de ses revenus imposables. La plaignante n'y vit pour sa part aucune malice et mentionna tous ses revenus imposables dans sa déclaration, à l'exception bien entendu de la rente mensuelle concernée. Cependant, suite à la lettre de réclamation de son ex-conjoint, la plaignante fut imposée sur 80% du total annuel de la rente mensuelle, considérée à présent comme une pension alimentaire. Lorsque la plaignante demanda au fisc pourquoi on lui parlait désormais de "pension alimentaire", elle apprit que c'était la conséquence de la lettre de réclamation de son ex-conjoint.

Attendu que ses propres droits avaient été affectés fondamentalement par ladite lettre de réclamation, la requérante a voulu à son tour introduire, en connaissance de cause, une réclamation contre cette nouvelle qualification de sa rente mensuelle. Elle demanda pour cela aux services des Contributions de pouvoir consulter le dossier de réclamation de son ex-époux, réclamation qui a été acceptée entre-temps. Cette consultation lui fut refusée à l'époque sur base du principe de la protection de la vie privée. La plaignante s'adressa alors au médiateur fédéral tout en craignant que

<sup>75</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 119.

le résultat de sa réclamation ne soit connu d'avance en raison de la décision rendue sur la réclamation de son ex-conjoint. Or, le directeur régional n'a pas encore pris de décision. Le Collège veillera à ce que la décision sur la réclamation de la requérante ne soit pas entachée de parti pris ou de partialité dans le chef de la direction régionale concernée.

Dans des cas similaires (par exemple en ce qui concerne les salaires et appointements ou les allocations dans le cadre d'une obligation alimentaire), il serait souhaitable que le fisc, sur base des compétences d'examen que lui confie la loi<sup>76</sup>, collecte toujours spontanément et effectivement toutes les informations utiles auprès de tous les tiers concernés. En effet, l'objectif est que l'intervention dynamique des services des Contributions dans le dossier d'un contribuable permette d'éviter une nouvelle réclamation présentée par un tiers intéressé « pour les mêmes revenus ou une partie de ceux-ci ». Dans ce cadre, le tiers intéressé pourrait par exemple être invité à présenter son propre point de vue déjà au cours de la première procédure d'imposition. Si le tiers estime par la suite devoir exercer son droit de réclamation dans son propre dossier fiscal, il pourra juger d'autant plus aisément des chances d'aboutissement de sa réclamation qu'il aura pu déjà présenter ses arguments devant les services des Contributions. Sur le plan de l'économie procédurale, une telle approche permettrait d'économiser une procédure de réclamation complète dans le chef tant du contribuable que celui des services des Contributions.

#### *a.7. Collaboration avec l'administration*

Dans son rapport annuel précédent<sup>77</sup>, le Collège a déploré le manque de collaboration d'un directeur régional et/ou de sa hiérarchie avec la Médiature. Pour rappel, le directeur régional que nous avions souhaité rencontrer sur base du droit d'instruction attribué par la loi à l'ombudsman ne réserva pas de suite favorable à notre invitation. Suite à plusieurs rappels et, peut-être, au rapport annuel 1998, le fonctionnaire se rendit à l'invitation de notre Office pour y avoir un entretien qui s'avéra fructueux.

<sup>76</sup> Article 322 du Code des impôts sur les revenus (1992).

<sup>77</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 120.

Dans ce dossier, c'est pour finir l'attitude pour le moins désobligeante du plaignant qui amena le Collège à mettre un terme prématuré à sa médiation alors que l'administration fiscale avait quant à elle, après cette rencontre, fait montre de dispositions nouvelles à maintenir le dialogue avec le médiateur fédéral pour développer une médiation avec le plaignant.

La relation de confiance qui doit s'établir entre l'ombudsman et le plaignant s'est en effet érodée suite au climat d'exaspération que ce dernier suscitait ainsi qu'aux divergences de vues sur la manière de conduire le processus de médiation. La relation de confiance entre le médiateur parlementaire et le plaignant implique en effet que ce dernier laisse à l'appréciation du premier la conduite de la médiation, en acceptant notamment que le rythme de celle-ci soit ponctué si nécessaire par le médiateur et en analysant d'autre part les propositions avancées par le médiateur avec bonne foi et une volonté réelle de trouver une solution au différend qui l'oppose à l'administration.

Plus généralement, le médiateur fédéral ne peut devenir une instance que les contribuables saisissent « pour qu'il règle leurs problèmes avec l'administration fiscale » sans avoir entrepris auprès de cette administration des démarches préalables. Ce type de saisine prématurée est évidemment accentué par la méconnaissance des citoyens, dans leur grande majorité, à l'égard des rouages de l'administration fiscale.

lors que l'administration fiscale devrait être perçue comme partenaire du contribuable, il semble que la relation difficile qu'elle développe parfois avec le contribuable, accompagnée de rappels parfois contradictoires, de contraintes et de visites parfois intempestives d'huissiers de justice, peut hypothéquer gravement la vie quotidienne, les initiatives voire même, dans certains cas, l'équilibre émotionnel des contribuables.

A cet égard, le Collège est d'avis que les relations des administrations fiscales avec le contribuable trouveraient avantage à ne plus être soumises à une certaine culture du secret et de l'autorité qui rend souvent difficile les rapports citoyens/administrations.

En cas de conflit avec l'administration fiscale ou dans les rapports avec la recette des contributions directes, les relations avec les fonctionnaires sont ainsi régulièrement marquées du sceau de l'incompréhension, de l'absence d'écoute, d'une certaine lassitude, laissant au contribuable un sentiment d'impuissance et d'impunité qui rejaillit sur l'image même du service public.

### *b. Recouvrement*

Un nombre important de contribuables soumettent leurs problèmes de recouvrement au médiateur parlementaire. Le recours à son intervention se fait aux différents stades de la procédure : dès l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle voire plus tard, lorsque le dossier a déjà été transmis à l'huissier et même lorsque la saisie a déjà été opérée.

Dans un premier temps, le Collège rappelle au besoin au contribuable concerné la mission essentielle de l'administration fiscale qui a pour objectif de recueillir les fonds nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat et de la collectivité. Nous informons ensuite le contribuable des solutions qui s'offrent à lui. Il n'en reste pas moins que ces solutions sont d'un ordre limité et que les paiements doivent être effectués. La solution la plus fréquente est la demande d'un plan d'apurement (cf. b.2, *infra*).

Nous comprenons dès lors parfaitement la volonté de cohérence de l'administration fiscale dans cette problématique critique mais sommes très conscients aussi de l'acuité des difficultés humaines vécues par certains contribuables.

Notre action porte essentiellement sur un rapprochement des parties. De nombreux contribuables croient ou estiment ne pas être entendus ou écoutés par leur service de recouvrement. En raison de notre fonction d'intermédiaire impartial autant qu'indépendant, ils trouvent auprès de notre Office écoute et respect tout en apprenant à mieux comprendre l'action administrative. Nous les invitons généralement à reprendre contact avec leur service de recouvrement pour qu'une solution soit apportée à leur difficultés et suivons l'évolution de ces démarches.

#### *b.1. Envoi de l'avertissement-extrait de rôle*

Notre rapport annuel 1998 avait soulevé la problématique de la preuve de la réception de l'avertissement-extrait de rôle par le contribuable. Une recommandation officielle<sup>78</sup> adressée au ministre des Finances préconisait l'abandon de la présomption en usage auprès des bureaux de recettes selon laquelle l'avertissement-

<sup>78</sup> CME, RO 98/17, *Rapport annuel 1998*, p. 121.

extrait de rôle est censé parvenu à son destinataire tant qu'il n'a pas fait retour au bureau de recettes. Pour notre Office, cette présomption ne devait plus avoir cours depuis l'abandon de l'envoi des avertissements-extraits de rôle sous pli recommandé. Accessoirement, afin de garantir l'information du contribuable de bonne foi sans grever lourdement le budget de l'Etat, nous proposons de faire parvenir une copie de l'avertissement-extrait de rôle lors du premier rappel envoyé sous pli recommandé.

Après avoir expliqué que l'envoi systématique de tous les avertissements-extraits de rôle ne se justifiait pas, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons liées à l'envoi recommandé lui-même<sup>79</sup>, le ministre des Finances rejeta notre recommandation au motif que celle-ci priverait de cette garantie (hypothétique) supplémentaire le contribuable bénéficiaire d'un remboursement enrôlé -qui ne reçoit par définition aucun rappel de paiement du bureau de recette-, ce qui sur le plan de l'équité fiscale ne pouvait se concevoir. Or, il faut noter qu'en l'absence de remboursement en-deans le délai de deux mois à partir de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle, les fonds en souffrance sont versés sur le compte de la Trésorerie qui procède à la recherche du bénéficiaire de ce remboursement. D'une manière ou d'une autre, les contribuables sont ainsi informés de l'existence d'un remboursement d'impôt à leur profit.

Le ministre rappelait par ailleurs que la discussion concernant cette problématique lors de la discussion relative à la réforme de la procédure fiscale n'avait pas permis d'aboutir à une solution<sup>80</sup> : la discussion tourna court lorsque des considérations budgétaires furent avancées pour rejeter l'éventualité d'envoyer chaque avertissement-extrait de rôle sous pli recommandé. Nous notons cependant que la possibilité d'envoyer une copie de l'avertissement-extrait de rôle accompagnant le premier rappel de paiement ne fut par contre pas évoquée et regrettons que, dans sa réponse, le ministre des Finances n'ait pas répondu à la problématique de la preuve, et notamment du recours abusif à cette présomption qui n'est plus de mise aujourd'hui eu égard à l'évolution des principes

<sup>79</sup> Les envois recommandés expédiés par le Ministère des Finances ne comportant pas de réquisitoire, l'administration ne possède pas de preuve directe de la nature de son envoi ni de preuve de la réception de celui-ci par le destinataire.

<sup>80</sup> *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, 1341/23, session ordinaire 1997-1998, p. 31.

de bonne administration. Le Collège des médiateurs fédéraux poursuivra l'analyse de cette problématique avec le ministre des Finances.

### *b.2. Plan d'apurement et motivation*

La problématique des plans d'apurement a déjà été évoquée dans nos deux rapports annuels précédents. Le plan d'apurement constitue un mode de règlement de la dette fiscale accordé par le receveur à la demande du contribuable qui souffre de difficultés de paiement. Le Collège a continué à plaider auprès de l'administration pour que le recours aux plans d'apurement s'effectue dans la plus grande transparence. Dans cette optique, notre Office avait émis en 1998 une recommandation officielle<sup>81</sup> rappelant l'obligation de motivation des décisions ayant trait aux plans d'apurement. A ce jour, les arguments du Collège n'ont trouvé que peu d'écho auprès de l'administration. Les receveurs ne motivent pas ou peu les plans d'apurement. L'administration centrale a justifié ce manquement en rappelant que le receveur prend souverainement la décision d'octroi de facilités de paiement. Dans ce cadre, le plan d'apurement permet au receveur de remplir correctement sa tâche et d'assumer sa responsabilité de perception de l'impôt auprès des contribuables en difficultés.

Sur base de plaintes similaires recueillies, le Collège des médiateurs fédéraux a interpellé l'Administration centrale des Contributions directes sur deux questions essentielles. Le Collège souhaite en effet connaître d'une part sur quels éléments le receveur se fonde pour accorder ou refuser un plan d'apurement. D'autre part, il est essentiel que le receveur communique les raisons pour lesquelles tel plan d'apurement a été accordé ou refusé.

Dans le cadre de sa mission de contrôle du fonctionnement de l'administration fédérale, le Collège des médiateurs fédéraux a approfondi l'étude de ces questions. D'ordinaire, le demandeur doit en premier lieu remplir un formulaire type (N° 178 T, Demande de facilités de paiement) contenant une liste détaillée de questions, la proposition d'étalement formulée par le contribuable et les raisons de la demande. Dans un certain nombre de cas, le plan d'apurement ne correspond pas toujours avec les données fournies. Les

<sup>81</sup> CME, RO, 98/17.

critères sur lesquels le receveur fonde sa décision ne sont pas publics et accessibles à tout un chacun. Bien que le receveur puisse dès lors compter sur une marge d'appréciation pour adopter une attitude plus ouverte ou sévère selon le cas, cette marge est cependant limitée, notamment par les principes de bonne administration et partiellement le principe du raisonnable qui prescrit une mise en balance attentive des intérêts en présence.

Loin de vouloir s'immiscer dans la compétence de décision du receveur en cette matière, laquelle n'appartient qu'à lui, le Collège des médiateurs fédéraux plaide néanmoins pour que le contribuable soit informé, sur base de la motivation de cette décision, des raisons et des critères qui se situent à la base de la décision de l'administration. De la sorte, le contribuable comprendra et acceptera mieux la décision du receveur.

L'obligation de motivation est imposée par application de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs. Le Collège remplit donc sa mission légale lorsqu'il constate sur base des plaintes reçues que la pratique administrative ne se conforme pas à l'obligation de motivation imposée par la loi. L'administration maintient toutefois fermement sa position en affirmant que la décision du receveur relative au plan d'apurement ne doit pas être motivée mais reconnaît que le contribuable bénéficierait d'une meilleure sécurité juridique par l'adoption d'un statut mieux défini du plan d'apurement. Le plan d'apurement n'est en effet pas prévu expressément dans le Code des impôts sur les revenus comme un moyen auquel le receveur peut recourir pour recouvrer en cas de difficultés de paiement. Le Collège des médiateurs fédéraux ne souhaite pas pour sa part mettre au centre des discussions la question du statut du plan d'apurement mais bien le processus qui a abouti au plan d'apurement et l'image qu'offre la pratique administrative au contribuable.

L'administration centrale, consciente de ses problèmes de communication, a créé en mars 1998 la Cellule Contact Recouvrement qui « a pour mission essentielle de tenter d'aplanir les problèmes que peuvent rencontrer des redevables en difficulté dans leur relation avec le receveur des Contributions directes ou de la T.V.A au niveau du paiement de leurs impôts et taxes ». Un lieu de concertation a ainsi été créé qui est consacré à améliorer les contacts entre le contribuable et le receveur. Le Collège constate cependant que de nombreux receveurs se plaignent de ne pas disposer de suffisamment de moyens humains et matériels pour traiter les requêtes relatives aux demandes de

facilités de paiement. Des moyens complémentaires et un personnel qualifié suffisant pourraient donc contribuer à solutionner ce problème. Lorsque notre Office insiste sur l'importance de l'obligation de motivation qui repose sur le receveur, une administration soucieuse d'un service efficace, de médiation préventive et de bonne communication avec le contribuable ne peut qu'y souscrire, sans compter qu'il s'agit en outre d'une obligation légale.

Plus généralement, la motivation des décisions du receveur répond à une attente légitime du contribuable, laquelle peut d'ailleurs s'appuyer le cas échéant sur les principes inscrits dans la Charte de l'utilisateur des services publics, eux-mêmes retranscrits dans un grand nombre de normes juridiques contraignantes, telle la loi sur la motivation formelle des actes administratifs. En raison de l'absence de cadre légal enserrant le plan d'apurement, les exigences de motivation formelle doivent donc être interprétées de manière sévère afin de prévenir toute forme d'arbitraire.

Le Collège des médiateurs fédéraux continuera à solliciter l'administration fiscale de sorte que la pratique administrative en matière de plan d'apurement respecte l'obligation légale de motivation formelle.

### *b.3. Intérêts de retard et imputation des sommes remboursées sur les dettes*

Sur ce point également, le Collège des médiateurs fédéraux renvoie à ses deux rapports annuels précédents<sup>82</sup> concernant sa proposition de mentionner les intérêts de retard sur base annuelle au lieu de la mention des habituels 0,8% mensuels, et ce tant sur l'avertissement-extrait de rôle que sur tout formulaire lié au recouvrement de la dette fiscale.

Lorsque les intérêts de retard pour un exercice d'imposition déterminé ne cessent de s'accumuler, le contribuable peut introduire une demande de remise des intérêts auprès du directeur régional Recouvrement. Dans cette procédure relativement informelle, l'ombudsman constate souvent que le délai dans lequel le directeur prend sa décision dépasse de loin les limites du raisonnable. Ainsi,

<sup>82</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 107-108; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 124.

un contribuable adressait sa demande de remise à la direction régionale en date du 19 juin 1997. Le 29 juin, il recevait l'accusé de réception de sa demande. Mais il dut attendre fin 1998-début 1999 avant qu'une décision définitive de remise lui soit adressée par la Direction Recouvrement. Le médiateur fédéral est d'avis qu'il s'agit d'un délai de décision particulièrement injustifié, d'une part en raison de la situation financière critique du demandeur qui était tributaire de l'aide du CPAS depuis le début de sa procédure de divorce, et d'autre part parce que le bureau du receveur lui avait déjà accordé un plan d'apurement favorable et avait émis depuis longue date un avis favorable à ladite demande de remise.

Dans nos rapports annuels précédents, nous en avons également appelé à une explication détaillée de l'imputation des sommes remboursées d'abord aux frais de recouvrement, intérêts de retard, amendes et majorations, ensuite aux précomptes et enfin à l'impôt en principal.

Ces deux considérations ont été reprises dans une question parlementaire<sup>83</sup>. Dans sa réponse, le ministre marquait son accord sur l'avis du Collège des médiateurs fédéraux. De même, il annonçait que les modifications proposées seraient reprises dans la planification pour 1998. A ce jour, les documents administratifs n'ont cependant pas encore été adaptés en ce sens. Nous avons dès lors rappelé la problématique au ministre.

#### *b.4. Recouvrement en cas de séparation de fait*

Notre Office a été saisi pour la troisième année consécutive d'une série de plaintes émanant de conjoints séparés de fait se plaignant de ce que les receveurs se retournaient trop rapidement vers eux (elles) pour le paiement de dettes fiscales, et ce même lorsque celles-ci étaient établies exclusivement au nom de l'autre conjoint séparé de fait.

De nombreux cas de ce type pourraient être cités qui sont porteurs de drames financiers et personnels douloureux. Une requérante, enseignante reprenant la vie active à la suite d'un divorce, a ainsi constaté que le receveur du bureau des contributions de son ex-

<sup>83</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1997-1998, question n° 1130 du 24 novembre 1997 (Pieters), p. 15761.

époux souhaitait opérer une saisie sur salaire début avril 1997 pour les dettes d'impôts des exercices 1983 à 1987, établies chaque fois au nom de son ex-mari. Le total des sommes dues avoisinait les 500 000 FB. Lorsque la requérante s'y opposa, la saisie était déjà effective.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué<sup>84</sup>, l'intervention de l'ombudsman consistait à vérifier si le receveur n'avait pas procédé trop rapidement au recouvrement auprès de cette enseignante, alors que le contribuable initial, un indépendant, avait suscité auprès des services de recouvrement une suspicion d'insolvabilité apparente. Il est apparu que le receveur avait effectivement été quelque peu expéditif et il fut invité à revoir son schéma de recouvrement en concertation avec la requérante, contre laquelle un an de saisie sur salaire avait déjà été opéré. Le receveur a alors réagi de manière très appropriée et après invitation de la requérante, un plan d'apurement raisonnable a rapidement été convenu avec elle. Elle a bénéficié en outre de la remise des intérêts de retard sur le principal. Dans le même temps, l'administration s'est efforcée de procéder au recouvrement auprès de l'ex-conjoint, avec succès. Celui-ci verse actuellement 10 000 FB par mois et la requérante n'est plus sollicitée aussi longtemps que son ex-conjoint respecte ce plan d'apurement.

On l'a vu, la loi reconnaît aujourd'hui aux contribuables confrontés à cette problématique un droit de réclamation, de consultation et d'audition. La solution légale que l'administration avait imaginée à titre provisoire, à savoir la possibilité pour le conjoint séparé de fait de demander que le montant mis en recouvrement soit limité à ce qui aurait été dû si le contribuable au nom duquel l'impôt a été établi avait exercé un droit de réclamation, ne suffisait manifestement pas. Par conséquent, parallèlement à l'introduction du droit de réclamation, cette possibilité de restriction a été abrogée. Une nouvelle disposition légale a instauré les garanties suivantes pour protéger les conjoints séparés de fait sur lesquels des receveurs trop expéditifs et leurs huissiers mandatés procédaient au recouvrement. Le receveur devra en effet dorénavant solliciter une deuxième fois celui des conjoints qui a généré la dette fiscale et devra ensuite, si nécessaire, délivrer une copie de l'avertissement-

<sup>84</sup> Voir principalement CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 124-126. Voir aussi CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 109-110.

extrait de rôle à l'autre conjoint. A ce moment, un droit de réclamation est créé au profit de ce conjoint.

*b.5. Examen attentif des intérêts avant de procéder au recouvrement ou à l'exécution forcée*

Dans la mesure où le contribuable ne paie pas spontanément ses impôts, il appartient au receveur d'assurer l'encaissement effectif de l'impôt. Toutefois, ce dernier dispose d'un pouvoir d'appréciation très large, d'une part pour le délai dans lequel l'exécution sera requise et d'autre part pour la manière à laquelle il sera procédé à l'exécution. En qualité d'agent de recouvrement, le receveur peut recourir à tous les moyens que la loi met à sa disposition pour obtenir le paiement des dettes fiscales en souffrance. Ces moyens ne peuvent toutefois être utilisés que dans le respect des principes généraux de bonne administration, toutes les procédures n'étant pas appropriées et certaines pouvant même être très préjudiciables pour le contribuable.

Ainsi, lorsque la dette fiscale porte sur une somme modique, il convient de faire un usage prudent des mesures d'exécution disponibles, en raison du coût relativement élevé de ces mesures de contrainte. Le receveur a cependant l'obligation de percevoir toutes les dettes fiscales, même celles portant sur des sommes modiques. Une solution pratique consiste souvent à ne pas procéder à l'exécution immédiate mais à attendre d'abord une réaction aux lettres de rappel successives.

Une deuxième compétence très importante du receveur est la décision concernant la manière à laquelle il sera procédé à l'exécution. Plusieurs possibilités existent en effet, comportant autant de conséquences spécifiques, de sorte qu'en application du principe du raisonnable, il est essentiel de procéder à une balance entre les intérêts du Trésor et ceux des contribuables. Dans un dossier, le receveur a opté pour une saisie mobilière alors que la dette fiscale non contestée était relativement modique, que le contribuable était employé dans l'administration et qu'il était en outre absent pour une période prolongée. Aussi avons-nous demandé au receveur pourquoi il avait opté pour cette méthode d'exécution alors qu'une saisie entre tiers (saisie sur salaire) semblait non seulement plus efficace, mais entraînait en outre un dommage moins irréversible au contribuable. Le receveur estima, comme nous en avons eu la

confirmation répétée dans d'autres dossiers, qu'une saisie-exécution est souvent plus efficace en raison de l'effet qu'elle produit sur le contribuable ! Pour lui, l'arrivée de l'huissier de justice, le cas échéant accompagné de la police locale, amène fréquemment le contribuable à trouver encore les fonds nécessaires pour apurer sa dette en un versement unique ! En raison de la pression très forte résultant de cette procédure, le Collège est d'avis que le receveur doit y avoir recours avec la plus grande prudence. Dans le cas d'un contribuable qui se trouverait effectivement dans l'impossibilité de payer, l'intervention de l'huissier de justice à ce moment, outre qu'elle n'aurait aucun sens, provoquerait par ailleurs des frais complémentaires.

Cette procédure de recouvrement ne devrait donc être utilisée que dans la mesure où des garanties préalables suffisantes existent que le contribuable est véritablement réticent à s'acquitter de l'impôt alors qu'il dispose de revenus suffisants.

Dans l'analyse à laquelle le receveur procède lorsqu'il décide de l'exécution, il doit fréquemment tenir compte du passé fiscal du contribuable. Si ce passé peut en effet fournir des renseignements sur la bonne foi éventuelle du contribuable, il ne peut par contre avoir pour conséquence de refuser à un contribuable confronté un jour à des difficultés fiscales le bénéfice de la moindre flexibilité à l'avenir.

Dans un dossier, un contribuable se plaignait de ce que le receveur avait effectué une saisie sur son salaire et une autre sur le montant de l'allocation de vacances annuelles. Le contribuable étant en effet connu des services de recette pour être quelque peu récalcitrant, le receveur avait dès lors mis en œuvre tous les moyens que la loi lui accorde pour recouvrer le montant de la cotisation d'impôt. Or, le montant de l'allocation devait être versé dans les derniers jours du mois de juin tandis que le paiement du salaire du mois de juin devait avoir lieu début juillet. Le plaignant craignait donc que, outre le versement de l'allocation, son salaire du mois de juin ne soit également viré sur le compte de la recette, ce qui l'aurait mis dans une situation financière délicate. Le receveur refusait de suspendre la mainlevée de la saisie sur le salaire, compte tenu des attitudes passées du contribuable, tant que le montant de l'allocation n'était pas versé sur son compte. Suite à notre démarche et à une rencontre qui s'ensuivit entre les deux parties, le receveur accepta d'accorder une suspension de la saisie sur le salaire pour les mois de mai et juin.

Un autre dossier concerne une attitude -inacceptable- du receveur lors de la prescription de la dette fiscale à l'avantage du contribuable. Après son divorce, la requérante s'est vu réclamer les dettes fiscales de son ex-conjoint. Le receveur a cependant laissé prescrire la dette. Six ans plus tard, un nouveau receveur demanda à la requérante de signer une lettre annulant la prescription. Elle résista à la pression du receveur et ne la signa pas. Le receveur imputa alors sur cette dette un remboursement de taxe de circulation. Attendu que la dette était déjà prescrite et que la lettre annulant la prescription n'avait pas été signée, le Collège des médiateurs fédéraux demanda au receveur de délivrer une attestation constatant que la requérante n'avait plus de dette fiscale et d'annuler la retenue du remboursement de la taxe de circulation. Le receveur prétendit que cette solution lui était interdite par une directive interne. Toutefois, selon la cellule Contact Recouvrement, ce texte n'existait pas !

Quelques semaines plus tard, un nouveau receveur, après discussion avec le Collège, établit l'attestation et quelques mois plus tard, le montant retenu de la taxe de circulation fut remboursé.

Bien que son usage soit très exceptionnel, le Collège des médiateurs fédéraux s'interroge en outre sur le recours à cette procédure d'abandon de prescription, surtout si le contribuable n'est pas informé des conséquences de son approbation. En effet, bien que cette procédure permette d'éviter l'intervention d'un huissier de justice (plus les frais y afférents), elle peut également conduire à des dysfonctionnements à l'instar de ce qui s'est passé dans ce dossier.

#### *b.6. Accessibilité du receveur*

Durant l'exercice 1999 comme durant les exercices précédents, certains contribuables ont fait état de la qualité déplorable de l'accueil qui leur a été réservé, notamment par les services de recette. Les bureaux de recette sont évidemment situés "en première ligne" et concentrent toutes les plaintes, quel que soit leur objet. Qu'il s'agisse d'un problème de recouvrement proprement dit ou de calcul de l'impôt, les contribuables s'adressent naturellement auprès du service de l'administration des Finances auprès duquel l'impôt doit être versé afin d'éviter les procédures de recouvrement par voie forcée qu'ils perçoivent comme des mesures de représailles.

De nombreux contribuables confondent encore trop souvent les services de taxation et ceux du recouvrement. La proximité de ces services, situés fréquemment dans le même bâtiment, renforcent encore cette confusion et les esprits parfois inquiets ou échaudés ne perçoivent pas alors l'intérêt de se déplacer d'un bureau à l'autre pour obtenir les explications demandées. En cas de contestation sur le fond de la taxation, les agents des services locaux renvoient les contribuables auprès des directions régionales de taxation. Nous tenons à cet égard à souligner l'esprit pédagogique avec lequel la majorité des fonctionnaires contactés par la Médiature informe les contribuables des rouages de la procédure fiscale.

En outre, malgré le fait qu'une réclamation ait été introduite, le receveur est évidemment habilité à continuer à procéder au recouvrement de la cotisation d'impôts suivant les dispositions contenues aux articles 409 et suivants du Code des impôts sur les revenus. Ce pouvoir exorbitant du receveur est souvent très mal ressenti par le réclamant qui estime l'imposition erronée et bénéficie dans certains cas, dans l'attente du traitement de sa contestation, d'une fixation "à néant" par les services de la direction régionale de la partie d'impôt incontestablement due. Ainsi, un remboursement d'impôt ne sera pas versé au contribuable tant qu'une dette fiscale reste due alors même que cette dernière serait contestée. Bien que sa réclamation soit à l'examen, il arrive en outre que des rappels de paiement soient adressés automatiquement au contribuable. Les relations avec le receveur s'en trouvent immanquablement affectées, à tel point que certains craignent de s'adresser encore au receveur.

La méfiance de nombreux administrés vis-à-vis de l'administration ne favorise guère des relations positives sur des sujets aussi délicats que la contribution fiscale. Les médiateurs fédéraux plaident dès lors pour que soit mise sur pied une formation spécifique des agents du secteur recouvrement à l'accueil des contribuables. De la même manière, les agents du recouvrement auront à cœur de veiller à informer, voire à orienter les contribuables dans l'appareil de l'administration fiscale en leur justifiant, au besoin, les procédures existantes.

### *c. Remboursement*

Nous avons déjà mentionné, lors des deux rapports annuels précédents, le cas de ce contribuable informé d'un remboursement d'impôt qui découvrit après quelque temps que l'assignation postale portait un numéro de maison incorrect. Les services postaux

avaient ainsi remis le pli à la mauvaise adresse et l'assignation avait ensuite été encaissée de manière frauduleuse par des tiers. Cette année, nous avons pu clôturer le dossier puisque la Cour des comptes a donné au Secrétariat général le feu vert pour un remboursement complémentaire d'intérêts moratoires à l'avantage du requérant. Le médiateur parlementaire a tout à fait conscience de l'orthodoxie budgétaire qui s'impose à l'administration, contrôlée en cela par la Cour des comptes. C'est cependant avec quelque étonnement que nous constatons qu'en l'occurrence le Secrétariat général donnait à tout le moins l'impression que le dernier mot quant au remboursement de 1 500 FB d'intérêts au requérant appartenait à la Cour des Comptes alors même que la faute de l'administration était indéniable. Ce n'est d'ailleurs pas le seul cas où le Collège a constaté que l'administration utilise le contrôle de la Cour des comptes pour tenter de s'exonérer de la réparation de ses propres manquements.

La législation fiscale récente accorde des intérêts moratoires dans certains cas pour les remboursements tardifs. Des contribuables fustigent souvent avec agacement le fait qu'ils ne peuvent se permettre aucun retard de paiement pour leurs impôts sous peine d'intérêts de retard alors que l'administration fiscale peut, elle, se permettre des atermoiements pour les remboursements dus. Ce qui semblait injuste sera au moins partiellement corrigé à l'avenir par les nouvelles dispositions légales<sup>85</sup>.

De nombreux problèmes se posent dans les dossiers concernant le remboursement d'impôts communs aux conjoints qui sont séparés ou ont divorcé entre-temps. La législation fiscale est particulièrement précise en ce qui concerne le recouvrement à l'égard du conjoint séparé de fait<sup>86</sup> mais n'évoque nulle part les remboursements dans cette hypothèse. La pratique fiscale a développé trois solutions. En premier lieu, une assignation postale est établie au nom des deux conjoints (Monsieur et Madame) mais adressée

<sup>85</sup> Articles 418 et 419 du Code des impôts sur les revenus, tels que modifiés par les articles 43 et 44 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, *M.B.*, 27 mars 1999. L'article 418 concerne l'octroi d'intérêts moratoires en cas de remboursement d'impôt, de précomptes, de versements anticipés, d'intérêts de retard, d'accroissements d'impôts et d'amendes administratives. L'article 419 prévoit une série de nouvelles exceptions. Les deux dispositions entrent en vigueur à partir de l'exercice 1999.

<sup>86</sup> Cf. b.4., *supra*, l'exposé relatif au recouvrement d'impôt auprès d'époux séparés de fait.

automatiquement au mari. Les deux conjoints peuvent aussi inviter les services des contributions à procéder à la ventilation fiscale, c'est-à-dire au calcul de la part de chacun dans l'impôt établi. Enfin, les intéressés peuvent expressément et conjointement demander l'application d'une ventilation selon leur propre choix. Pour toute sûreté, et ce à partir d'une certaine somme, une signature déclarée conforme est exigée.

La plupart des contribuables ignorent l'existence de ces trois possibilités. Ainsi, une requérante nous a saisis à tort, convaincue qu'elle avait droit à un remboursement de quelque 12 000 FB. Un contrôle a fait apparaître que la ventilation fiscale avait été correctement calculée (principalement) sur le précompte professionnel de 1 000 000 FB de son ex-mari.

Dans ce même contexte, une requérante s'est vu réclamer l'impôt commun enrôlé au nom des deux conjoints en vertu du principe de solidarité des ex-conjoints pour le paiement de leur dette fiscale. Elle s'acquitta de sa tâche légale et paya la totalité de l'impôt. En effet, malgré que le conjoint avait perçu seul les revenus et généré l'impôt, il semblait être devenu insolvable. Sur base de la réclamation introduite par la suite par la requérante, une erreur d'imposition fut corrigée du fait que l'enfant à charge n'avait pas été pris en compte dans le calcul de l'impôt. Le remboursement fiscal qui s'ensuivit fut annoncé aux deux conjoints, mais était uniquement destiné à Monsieur sur les revenus duquel l'impôt avait été établi. Confronté à cette iniquité qui aurait vu Monsieur récupérer la totalité du remboursement d'un impôt payé intégralement par Madame, l'ombudsman demanda qu'une dérogation appropriée soit consentie à l'application de cette disposition légale très dure. Le directeur régional, d'abord très réticent, s'est finalement laissé convaincre de verser la totalité du remboursement à la requérante et non à son ex-mari.

Il y a deux ans, une autre requérante a introduit à la Médiature une plainte identique concernant un remboursement d'impôt. Elle était séparée de fait de son époux mais entretenait avec lui des contacts réguliers en bonne entente. Aucun des conjoints ne s'opposait par exemple à l'encaissement commun d'un remboursement d'impôt enrôlé au nom des deux conjoints. Toutefois le facteur, informé de la séparation de fait et remarquant que l'assignation postale était toujours établie au nom des deux conjoints, renvoya le document à l'expéditeur. De ce fait, les deux conjoints durent attendre leur argent, alors qu'ils en avaient un grand besoin. Deux années de suite, la même situation entraîna la même perte de temps en raison du

renvoi de l'assignation postale, sans pour autant que des intérêts pour remboursement tardif n'aient pu être octroyés.

L'Administration du Trésor constitue le tout dernier maillon dans la chaîne du remboursement d'impôt. Il est trop facile d'imputer la faute de tous les retards de remboursement à ses services. Dans certains dossiers, le médiateur fédéral constate que le remboursement tardif est dû à une négligence du citoyen qui ne tient pas toujours compte de la mention écrite sur son avertissement-extrait de rôle concernant le remboursement et l'invitant à vérifier le numéro de compte et à communiquer immédiatement les erreurs ou modifications éventuelles. D'autre part, il arrive également que des modifications du numéro de compte sur la déclaration ne parviennent pas assez rapidement aux services centraux de remboursement. Ce dernier cas témoigne d'une communication défailante entre les services de contrôle et les services de recouvrement des impôts d'une part et les services centraux de remboursement de l'Administration du Trésor d'autre part.

C'est une constante que les services spéciaux du Trésor qui s'occupent des remboursements d'impôt sont confrontés à un important manque d'effectifs<sup>87</sup>. La levée du blocage des recrutements et les recrutements récents ne suffisent manifestement pas à maintenir les effectifs au niveau requis. Cependant, cette charge de travail ne se traduit plus tellement par des retards importants dans les remboursements au citoyen. Depuis cette année, nous recevons d'ailleurs moins de plaintes concernant des retards de remboursement. Durant le premier exercice du Collège des médiateurs fédéraux, en 1997, il en allait tout autrement. Le Collège avait alors suggéré au fonctionnaire-dirigeant de renforcer les effectifs et de mettre en œuvre une informatisation appropriée<sup>88</sup>. L'administrateur général avait marqué son accord sur ces propositions et la plupart des difficultés ont pu être résolues, du moins temporairement. Une partie importante de l'arriéré a ensuite été résorbé à cette époque.

Aujourd'hui encore, une direction régionale du Recouvrement, totalement indépendante de l'Administration centrale du Trésor, estime devoir avertir le citoyen des retards en ajoutant une véritable formule dissuasive à ses courriers : « *Pour le bon fonctionnement du service précité et en vue de ne pas mettre en péril le système de liquidation par des échanges de courriers ou des appels téléphoniques inutiles, il est*

<sup>87</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 129.

<sup>88</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 113.

*souhaitable de ne pas prendre contact avec le service précité.* ». Ladite Direction a finalement renoncé à mentionner ce paragraphe sur requête du médiateur parlementaire. En effet, une telle pratique est contraire à l'accessibilité de l'administration prescrite par la loi. En outre, il n'appartient pas à un service des contributions de semer le doute dans l'esprit du citoyen sur le bon fonctionnement d'une autre administration. Les agents des contributions qui préparent les dossiers de remboursement et les adressent aux services concernés du Trésor devraient au contraire mentionner une personne de contact qui pourrait informer les contribuables en attente d'un remboursement de la situation de leur dossier, aussitôt que ce dossier quitte les services des contributions à destination des services du Trésor. Le Collège invite l'administration fiscale à mettre une telle pratique en œuvre.

#### *d. Octroi d'office d'avantages fiscaux*

Le rapport annuel 1998 du Collège des médiateurs fédéraux a permis de faire état d'un certain nombre d'éléments relatifs à cette question<sup>89</sup>. Trois d'entre eux méritent à nouveau plus spécifiquement notre attention.

Nous avons constaté que les décisions sur les réclamations en matière de précompte immobilier se faisaient attendre longtemps, parfois plus d'un an, de sorte que la réduction à laquelle le contribuable pouvait prétendre n'était pas octroyée pour l'exercice suivant, contraignant l'intéressé par un effet d'enchaînement à introduire une nouvelle demande pour cet exercice. Dans différents courriers, les directions régionales avaient fourni un certain nombre d'explications à la longueur de ces délais. Ces réponses ne nous avaient cependant pas satisfaits. L'Administration centrale des Contributions directes nous a depuis lors adressé des informations complémentaires quant à la procédure précise régissant l'examen de ces demandes. Nous en retiendrons l'implication, non seulement des bureaux de recettes mais aussi de l'Administration du Cadastre et des bureaux de contrôle, dans le processus d'information devant mener à la décision du directeur régional. Pour ce qui est de la collaboration des bureaux de recette, il nous a été précisé que ceux-ci relèvent de l'autorité hiérarchique du directeur régional chargé du recouvrement.

<sup>89</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 131-135.

Depuis l'adoption du décret du 9 juin 1998, la Région flamande perçoit désormais elle-même le précompte immobilier. Les autorités régionales ont décidé l'octroi de réductions d'office du précompte immobilier, répondant en cela à l'invitation du médiateur.

Un problème subsiste dans la Région de Bruxelles-Capitale à propos des réclamations relatives au caractère improductif d'immeubles y établis. Les directions régionales de Bruxelles I et Bruxelles II sont dans l'impossibilité d'examiner les réclamations concernées, une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 1995 en la matière étant inapplicable. Le Collège des médiateurs fédéraux a attiré l'attention du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale sur les difficultés rencontrées par l'administration fédérale des Finances face à cette situation.

2°) *Taxes assimilées aux impôts sur les revenus : principalement la taxe de circulation*

Comme lors de l'exercice précédent, la majorité des plaintes reçues durant cet exercice concerne la taxe de circulation. L'imposition et l'encaissement rapides de cette taxe ne sont possibles que sur intervention et en bonne coopération entre deux ministères : le Ministère des Communications et de l'Infrastructure d'une part et le Ministère des Finances d'autre part. En pratique, cette coopération est en grande partie informatisée et les problèmes sont plutôt rares pour l'établissement de la taxe, du moins pour la taxe sur les voitures de tourisme. En effet, toutes les données nécessaires pour cette catégorie de véhicules sont collectées à l'occasion de l'immatriculation par la Direction de l'Immatriculation des Véhicules dans le registre des véhicules à moteur, et communiquées ensuite automatiquement au service de la taxe de circulation qui est du ressort du Ministère des Finances. Ce dernier assure alors le calcul de la taxe et l'établissement d'un avertissement-extrait de rôle en collaboration avec le service de mécanographie. Il appartient au receveur local d'assurer le recouvrement si le contribuable est en défaut ou en retard de paiement.

Notre Office fut saisi par un requérant, propriétaire de deux motos, tenu de payer la taxe de circulation pour les deux véhicules. Contrairement aux années précédentes, il n'utilisa pas les formulaires de virement joints mais décida de procéder au paiement par le système du *télébanking*. Deux mois plus tard, il reçut deux nouveaux virements. En outre, l'administration fiscale lui imposa une

amende administrative de deux fois 2 000 FB. Quelques jours plus tard, il fut contacté par le receveur local qui souhaitait procéder au recouvrement des sommes dues. Puisque le requérant put faire la preuve du paiement effectif, il ne dut plus s'acquitter que de l'amende administrative. Cette amende fut imputée par le receveur sur le remboursement de l'impôt trop perçu sur ses revenus. Il opéra de la sorte pour ne pas compromettre les intérêts du Trésor, forçant le requérant, s'il voulait récupérer ce montant, à introduire une réclamation auprès du directeur régional et à attendre que celui-ci statue.

Le même problème se produisit également dans une série de dossiers concernant l'exonération de la taxe de circulation pour cause d'invalidité. Lors de l'exercice précédent<sup>90</sup>, nous avons déjà fait observer que lorsque des personnes invalides font l'acquisition d'une nouvelle voiture, elles doivent à chaque fois introduire une demande d'exonération de la taxe de circulation, accompagnée d'un certificat médical. Cette demande est introduite auprès du directeur régional par le biais d'une simple demande ou d'une réclamation dans le cas où elles ont déjà reçu un avertissement-extrait de rôle. Dans l'attente de la décision du directeur régional, les contribuables invalides reçoivent des rappels de paiements de leur taxe de circulation et le receveur procède à l'imputation de la taxe de circulation sur le remboursement de l'impôt trop perçu.

En réponse à une question parlementaire<sup>91</sup>, le ministre des Finances a répondu que l'envoi automatique – successif – d'une invitation à payer la taxe de circulation, d'un avertissement-extrait de rôle et d'un rappel éventuel est inhérent au système informatique utilisé pour le recouvrement de la taxe de la circulation. Par ailleurs, le ministre rappelle l'enquête en cours menée par le Ministère des Finances en collaboration avec le Collège des médiateurs fédéraux. Nous pouvons indiquer à cet égard que très rapidement après le début des entretiens, l'administration fiscale a diffusé une circulaire indiquant que pour les dossiers relatifs à une demande d'exonération, les certificats d'invalidité délivrés par l'autorité compétente à titre définitif ou pour une durée indéterminée doivent être considérés comme définitivement valables et

<sup>90</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 137.

<sup>91</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1489 du 15 septembre 1998 (Van den Eynde), p. 21626.

qu'aucun certificat récent ne doit plus être réclamé. Cela limite donc le problème aux personnes invalides qui présentent leur demande d'exonération pour la première fois, mais n'atténue en rien la gravité de la situation. En conséquence, l'administration fiscale a pris l'initiative en s'engageant à procéder à un audit interne approfondi et à discuter les résultats de celui-ci avec la Médiature. En vue de contribuer à une amélioration de la prestation de service, dans un sens plus conforme aux intérêts tant de l'administration que des administrés, nous attendons le résultat de l'audit qui nous sera communiqué par l'administration fiscale.

L'automatisation n'est pas encore en vigueur pour toutes les catégories de véhicules, de sorte que certains contribuables doivent encore procéder tant à une immatriculation dans le répertoire qu'à la déclaration de la mise en circulation effective du véhicule. La taxe de circulation n'est due qu'à partir de cette deuxième date, dans la mesure toutefois où le véhicule n'a pas été utilisé sur la voie publique avant. L'extension du système des "véhicules automatisés" à toutes les catégories de véhicules est prévue pour le début de l'an 2000. Le Collège continuera à suivre cette problématique de près.

Une procédure très stricte et une informatisation très poussée ne sont néanmoins pas à l'origine de tous les problèmes. Ainsi, un requérant reçut à plusieurs reprises un avertissement-extrait de rôle établi au nom de l'ancien occupant de son immeuble. Ce dernier avait déménagé à l'étranger sans laisser d'adresse en Belgique. Il s'était fait rayer des registres de la population mais n'avait pas restitué ses plaques minéralogiques. De ce fait, l'administration adressait les avertissements-extraits de rôle à la dernière adresse connue, ce qui a vivement inquiété le requérant. L'administration fiscale estime que si une personne part effectivement à l'étranger sans restituer ses plaques d'immatriculation, l'administration continue d'envoyer les avertissements-extraits de rôle à la dernière adresse connue. Sur ce plan, il n'existe en outre aucune collaboration entre les différentes administrations des pays voisins. En d'autres termes, il est parfaitement possible que le précédent occupant circule toujours avec sa plaque minéralogique belge à l'étranger, évitant au passage de payer la taxe locale de circulation. L'envoi des avertissements-extraits de rôle est automatique et les documents sont adressés à la dernière adresse connue. Par contre, une fois prévenue, l'administration entamera une procédure pour obtenir la radiation d'office de l'immatriculation, afin que le requérant ne reçoive plus d'autres avertissements-extraits de rôle.

L'absence de collaboration entre les administrations des pays limitrophes permet ainsi à une personne ayant immatriculé un véhicule en Belgique de partir à l'étranger sans restituer les plaques et sans laisser de nouvelle adresse. En théorie, l'Etat belge peut alors vérifier la résidence actuelle de l'intéressé pour demander l'exécution à un juge local, mais cette action n'est presque jamais entreprise dans la pratique, même pour des montants très importants. En effet, une telle procédure est longue et coûte cher. En outre, il est établi que l'automobiliste indélicat peut utiliser son véhicule avec les plaques belges à l'étranger, sans payer la taxe locale de circulation. Une collaboration entre les différents Etats membres de l'Union européenne semble indiquée sur ce point.

La situation inverse se présente également. Une requérante avait déménagé d'Allemagne vers la Belgique et avait déclaré son véhicule à la douane afin de pouvoir l'immatriculer en Belgique. Pour pouvoir immatriculer la voiture en Belgique, elle devait cependant être soumise au contrôle technique. Ce contrôle s'avéra négatif, la voiture de la requérante étant conforme à la réglementation allemande mais non à la réglementation belge. En attendant l'adaptation du véhicule, la requérante continua à circuler avec sa plaque minéralogique allemande. Circulant en Belgique avec des plaques minéralogiques allemandes, la requérante payait la taxe de circulation allemande mais devait également s'acquitter de la taxe de circulation belge en raison de l'importation du véhicule, une double taxation qu'elle n'avait pas prévue.

La Commission européenne a rédigé une communication interprétative<sup>92</sup> concernant les procédures d'immatriculation des voitures de tourisme dans les Etats membres. Cette communication fait apparaître qu'un véhicule doit être immatriculé dans le pays de résidence du propriétaire de ce véhicule. Le transfert d'un véhicule d'un Etat membre vers un autre ne peut dès lors être rendu impossible par l'imposition d'obligations diverses. Toutefois, un Etat membre peut exiger qu'un véhicule importé soit soumis au contrôle technique avant de procéder à l'immatriculation.

Du fait que le véhicule doit toujours être immatriculé dans le pays de résidence du propriétaire, lorsque le lieu de résidence est déplacé vers un autre Etat membre, il faut immatriculer le véhicule dans ce nouveau pays de résidence. Toutefois, les règles de confor-

<sup>92</sup> J.O. 93/C 143/1-16.

mité sont différentes selon les Etats membres et un véhicule ne peut pas toujours être immatriculé dans un autre Etat membre sans adaptations préalables. Dans ce cas, le véhicule ne peut pas être immédiatement immatriculé et, souvent, les plaques d'immatriculation étrangères sont conservées en attendant l'immatriculation nouvelle. Dès lors que l'on paie toujours dans un pareil cas une double taxe d'immatriculation, le Collège estime que la situation constitue une violation du principe de sécurité juridique. Une uniformisation de la réglementation entre les Quinze semble ici à nouveau indiquée. Il va sans dire que les dossiers introduits auprès de notre Office ayant pour objet cette question sont transmis au médiateur européen.

#### *D. Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus*

Tout comme lors de l'exercice précédent, les plaintes concernant cette administration sont encore très peu nombreuses, d'une part parce que cette administration est encore relativement récente, d'autre part parce que le type de contribuables confrontés à cette administration saisit d'habitude moins le médiateur fédéral. En raison de la complexité des diverses législations fiscales applicables en cette matière, la majorité de ces contribuables s'adresseront en effet d'abord à leur conseil, même dans l'hypothèse d'un fonctionnement incorrect de l'administration.

Nous souhaitons cependant souligner un problème qui, bien qu'il ne soit pas spécifique à cette seule administration, sera pourtant quasiment inhérent à son organisation et son fonctionnement. Il s'agit des diverses compétences d'enquête que les agents de contrôle détiennent et exercent à l'occasion du contrôle fiscal approfondi. En effet, l'instauration de l'AFER a pour objectif premier de promouvoir un contrôle cohérent de la situation fiscale des contribuables assujettis tant à l'impôt sur les revenus qu'à la TVA, en permettant l'utilisation et l'échange aisés des informations collectées. Par le passé aussi, les diverses administrations, dont l'Administration des Contributions directes, l'ISI et l'Administration de la TVA, recouraient déjà aux possibilités de contrôles communs, tant à l'égard des assujettis à la TVA que dans le cadre des contributions directes. Dans la pratique, cela signifie que les agents des deux administrations effectuent leur examen en commun, ce qui aboutit à un contrôle plus effectif et plus efficace. Or, il subsiste quelques différences dans les compétences d'enquête prévues dans

le Code des impôts sur les revenus d'une part et le Code de la TVA d'autre part, ce qui entraîne des litiges concernant l'application correcte de ces compétences. En outre, l'article 335 CIR et l'article 93 *quaterdecies* du Code de la TVA prévoient la possibilité, dans le cadre d'une enquête ou d'un contrôle de l'application d'un impôt déterminé, de collecter également toutes les informations permettant d'assurer la perception de tous les autres impôts dus par l'intéressé. En d'autres termes, les agents peuvent accessoirement exercer leurs compétences pour vérifier si le contribuable s'est dûment conformé à ses obligations relatives aux autres impôts. Ces dispositions, combinées à ces différences de compétences d'enquête, amènent parfois les administrations à abuser des compétences dont elles sont investies pour se mettre en quête d'informations servant exclusivement à l'établissement d'autres impôts en exerçant les compétences d'enquête prévues en fait uniquement pour l'établissement d'un impôt déterminé. Dans pareil cas, le contribuable soumis à un contrôle de l'impôt sur les revenus et de la TVA pourra en conséquence spéculer sur ces différences de compétences pour contester certaines données, en invoquant le fait que ces informations ont pu être obtenues de manière illicite.

Dans le cadre de l'AFER, qui vise justement cette utilisation combinée des données obtenues, il semble important que les compétences d'enquête dont les agents peuvent disposer soient clarifiées et uniformisées, indépendamment de l'impôt pour lequel l'enquête est menée. Dans le cas contraire, le contribuable pourrait avoir le sentiment que l'administration abuse de ses compétences, ou au contraire il pourrait exploiter cette différence pour contester un contrôle efficace ou au moins le retarder.

### *E. Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines*

#### *1°) TVA*

Contrairement à l'AFER, le fonctionnement de l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines fait régulièrement l'objet de plaintes adressées au Collège. Une partie de ces plaintes concerne le fonctionnement des services compétents pour la perception de la TVA. Ces plaintes démontrent souvent qu'un nombre considérable de litiges découle de la connaissance insuffisante dans le chef des contribuables des réglementations applicables, et plus spécialement dans le chef de ceux qui n'exercent que des activités très limitées et ne sont donc pas parfaitement informés en cette

matière. Dans ces cas, l'administration s'efforce d'agir avec flexibilité si la situation le permet.

Nous en trouvons un exemple ici : un contribuable exploita un petit commerce pendant plusieurs années et se conforma toujours à la réglementation en vigueur. Il décida finalement de vendre son commerce sans en informer l'administration. Lors de la vente, il céda également le stock de marchandises au prix d'achat, sans faire application de la TVA. A la fin du trimestre suivant, l'assujetti reçut un rappel pour l'introduction de la déclaration des transactions effectuées pendant ce trimestre. Ce n'est qu'à ce moment qu'il fit part de la cession de son commerce à un nouveau propriétaire et de l'absence de toute transaction imposable lors de ce trimestre. Lors d'un contrôle ultérieur de sa comptabilité, plus d'un an après la cession du commerce, l'agent taxateur signala que le requérant aurait pu recourir à la procédure prévue pour la cession d'une généralité de marchandises ou d'un département d'entreprise. Dans ce cas, le cédant peut en effet encore exercer son droit de déduction de la TVA pour toutes les marchandises en stock au moment de la cession. Bien que le délai prévu à cet effet était écoulé, le contribuable demanda de pouvoir appliquer ladite procédure. En dépit des difficultés supplémentaires découlant de ce dépassement du délai, un contrôle approfondi s'ensuivit qui entraîna le remboursement de la TVA pour laquelle existait un droit de déduction.

Cette souplesse ne se retrouve cependant pas dans certains dossiers où le Collège est d'avis qu'elle aurait pourtant dû être de mise. Nous renvoyons à cet égard à la plainte concernant le refus d'accorder le tarif réduit pour la construction d'une habitation modeste que nous examinons en détail dans notre précédent rapport annuel<sup>93</sup>.

En ce qui concerne la connaissance insuffisante dans le chef de nombreux contribuables de la réglementation en vigueur, nous devons constater à regret que cette observation est régulièrement confirmée par des personnes qui ne sont qu'occasionnellement confrontées à la réglementation en matière de TVA. Il s'agit plus particulièrement de particuliers qui procèdent à la construction d'une nouvelle habitation et qui ne sont pas toujours au fait de leurs droits et obligations en cette matière. En effet, ils doivent non

<sup>93</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 139.

seulement faire une déclaration de la construction dans les trois mois de la notification du revenu cadastral, mais s'ils souhaitent bénéficier de l'application du tarif réduit éventuellement applicable, ils doivent aussi remplir les formalités nécessaires à l'avance. En dépit des efforts qui ont été consentis concernant la divulgation de l'information nécessaire, notamment par le Secrétariat général, et l'accessibilité sans cesse améliorée de l'administration, cette obligation n'est toujours pas connue. Peut-être conviendrait-il pour l'administration de réfléchir à un autre système de communication de ce type d'information ? Tant les contribuables que l'administration y gagneraient assurément.

En matière de TVA également, notre Office a été saisi d'un certain nombre de plaintes portant sur la motivation des décisions de l'administration. Lors de la construction d'une habitation neuve, il est d'usage que l'administration fiscale souhaite savoir en détail quels travaux ont été réalisés et dans quelle mesure la TVA a été payée pour ces travaux. S'il apparaît que le montant de TVA payé est insuffisant, l'administration fiscale procède à un redressement. Pour ce faire, l'administration se fonde sur le principe de la "valeur de construction normale". Il s'agit du prix qui peut être obtenu au moment où la taxe est due et dans la même phase de transaction, en libre concurrence entre un fournisseur et un acheteur, indépendants l'un de l'autre. En d'autres termes, il est parfaitement possible que le contribuable soit très bon négociateur avec les fournisseurs et que sa nouvelle construction soit par conséquent construite à très bon prix. Même s'il peut produire toutes les factures, un agent fiscal viendra contrôler et le contribuable se verra imposer une amende fiscale s'il apparaît que sa maison vaut davantage, et ce parce que la "valeur de construction normale" est supérieure. Il appartient alors au contribuable de démontrer que la "valeur normale" n'est pas supérieure au prix payé. A l'inverse, l'agent fiscal ne fournit qu'une déclaration extrêmement sommaire du montant qu'il avance. Le contribuable sera alors amené à payer la TVA sur la plus-value, ainsi qu'une amende administrative éventuelle.

Le Collège est saisi d'un nombre croissant de plaintes relatives à ce problème. Nous examinerons plus en détail dans le courant de l'exercice suivant la procédure suivie pour le traitement des demandes de paiement de la TVA pour une construction neuve. Dans ce contexte, nous nous attarderons plus particulièrement à la motivation. En effet, chacun des dossiers que nous avons traités fait apparaître que le contribuable est confronté à des problèmes considérables, d'une part parce qu'il a l'obligation de justification générale et d'autre part parce que l'agent du fisc peut, lui, se limiter à

quelques mots pour justifier une nouvelle évaluation. Ce contraste inspire trop souvent aux contribuables un sentiment d'impuissance et de frustration.

Enfin, nous sommes régulièrement confrontés à des contribuables qui, à tort selon eux, se voient imposer une amende administrative pour le non-respect des obligations en vigueur. Ces amendes, imposées lorsque les obligations en vigueur ont été violées, peuvent être réduites sur base de la bonne foi du contribuable, et ce selon les modalités et dans les cas fixés par arrêté royal. Dans des cas exceptionnels, le ministre ou l'agent désigné par lui peut accorder une remise totale. Etant donné que celle-ci relève des compétences discrétionnaires de l'administration, le médiateur fédéral adopte sur ce point une attitude en retrait, s'assurant cependant que les principes de bonne administration ou, dans des cas exceptionnels, l'équité soient rencontrés.

Ainsi, dans un dossier, nous avons constaté que l'administration subordonnait l'octroi d'une exonération de l'acceptation à un arrangement amiable pour l'impôt dû. Alors que cette attitude semble assez logique à première vue, elle soulève cependant des questions quant aux droits du contribuable. Bien entendu, il va de soi qu'une remise totale ne sera accordée que si le contribuable est non seulement de bonne foi, mais témoigne en outre de bonne volonté pour mettre fin au litige. Mais si le litige porte expressément et exclusivement sur une différence de point de vue juridique, les droits du contribuable sont compromis par ce type d'arrangement. En effet, il doit alors opter pour un arrangement amiable avec remise de l'amende ou soumettre le litige à un juge indépendant et, dans ce cas, payer l'amende administrative.

Depuis un récent arrêt de la Cour d'arbitrage<sup>94</sup>, le juge saisi du litige par la suite doit également se prononcer sur l'amende administrative. Cette appréciation portera non seulement sur la légalité mais aussi sur l'opportunité de la sanction administrative imposée. De cette façon, les droits du contribuable sont beaucoup mieux protégés.

Le recours aux sanctions administratives nous inspire une autre observation. Celle-ci porte sur la charge de la preuve imposée au contribuable aussitôt que l'administration conclut à une violation des obligations en vigueur. Dans un dossier, l'administration cons-

<sup>94</sup> C.A., 24 février 1999, *M.B.*, 30 avril 1999.

tata qu'un contribuable avait omis de remplir sa déclaration trimestrielle et l'en informa. Le contribuable répondit l'avoir pourtant bien envoyée, longtemps même avant le délai imparti, et indiqua craindre que ce soit l'administration elle-même qui ait égaré le document. En dépit de cela, il présenta une (nouvelle) déclaration, mais le délai de déclaration avait entre-temps expiré. Une amende administrative lui fut alors imposée pour introduction tardive de la déclaration. L'amende fut réduite pour prendre en compte la bonne foi du contribuable. Ce dernier maintint qu'il s'était conformé dès la première fois à l'obligation de déclaration et s'adressa au directeur régional, et en dernière instance au ministre, pour obtenir la remise totale de l'amende. Ces requêtes furent rejetées, au motif qu'une remise entraînerait automatiquement une inégalité pour les contribuables qui se voient imposer une amende pour la même infraction. Pour l'administration, ce n'est que si le contribuable peut démontrer qu'il s'est effectivement conformé à son obligation que l'amende peut être remise. Comme l'envoi de la déclaration n'a pas été effectué contre remise d'un récépissé par l'administration et qu'il ne s'est pas non plus fait par lettre recommandée, cette preuve n'a pu être fournie et la sanction administrative fut imposée.

Cet exemple mettant en évidence l'intérêt d'un accusé de réception et cette problématique dépassant largement le seul cadre de l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, le Collège des médiateurs fédéraux rappelle ses recommandations générales RG 97/6<sup>95</sup> et RG 98/2<sup>96</sup> visant à organiser un système d'accusé de réception obligatoire et automatique à toutes administrations ainsi qu'un système de confirmation de réception de documents reçus par l'administration (cachet, récépissé, ...). Un tel *modus operandi* permettrait d'éviter toute discussion ultérieure entre l'administré et l'administration et de résoudre l'éternel problème de preuve.

## 2°) Droits d'enregistrement

Plusieurs personnes se sont à nouveau adressées à la Médiature pour se plaindre de ce que le receveur des droits d'enregistrement exigeait des droits supplémentaires et même parfois des amendes

<sup>95</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 188.

<sup>96</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 267.

pour cause de sous-estimation du bien vendu. Ces dossiers font fréquemment apparaître que les contribuables ne comprennent pas pourquoi il est procédé à cette réévaluation, convaincus qu'ils sont d'avoir payé un prix raisonnable pour le bien immobilier concerné. Bien entendu, le contribuable peut toujours s'adresser au receveur pour obtenir plus d'information sur les dispositions légales en la matière et sur les raisons de la réévaluation, mais les explications ne sont en général fournies que verbalement. Le document officiel par lequel le contribuable est informé de la réévaluation ne prévoit pas en effet l'indication des motifs qui ont conduit à l'évaluation. Dans de nombreux cas, les contribuables se contentent d'une motivation verbale, mais celle-ci est souvent influencée par l'attitude du contribuable ou de l'agent, par le manque de temps de ce dernier, les horaires d'ouverture du bureau, etc. En outre, il est très difficile de vérifier par la suite quels motifs ont été communiqués, et ce tant pour le contribuable que pour une instance de contrôle éventuelle. Or, il est de l'intérêt du contribuable de connaître les motifs exacts de cette réévaluation puisque ceux-ci interviennent dans sa décision éventuelle de demander une coûteuse expertise.

Le Collège s'interroge sur le mécanisme actuel et recommande à cet égard que les receveurs prennent contact avec le contribuable avant d'envoyer l'avis de réévaluation. En informant ce dernier de leurs intentions, le contribuable pourrait immédiatement demander un complément d'information et éventuellement formuler des observations. Ce processus représenterait non seulement une garantie supplémentaire pour le contribuable mais éviterait également que la première estimation ne doive être revue par la suite en raison d'éléments dont le receveur n'avait pas connaissance au moment de la décision de réévaluation. Ce procédé serait en outre plus respectueux des principes de bonne administration.

### 3°) *Droits de succession*

La problématique de la motivation telle qu'elle a été examinée en matière de droit d'enregistrement se pose également pour les droits de succession.

Par ailleurs, dans notre rapport annuel précédent<sup>97</sup>, nous expliquons que l'administration fiscale pouvait parfois réserver de bien

<sup>97</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 127.

désagréables surprises aux héritiers. En l'espèce, le petit-fils d'une défunte avait reçu le 16 décembre 1997 une lettre du bureau de recette l'invitant à payer dans les deux mois un montant relatif à l'impôt des personnes physiques au nom de sa grand-mère pour l'année 1989. Un commandement interruptif de prescription avait été adressé le 10 août 1995 aux héritiers de la grand-mère, à l'adresse où la succession avait été ouverte. Ce dossier a fait l'objet de démarches de notre Office avec différents services de l'Administration des Contributions directes. Celle-ci examine aujourd'hui les solutions qu'il convient d'adopter suite aux problèmes que peut poser l'envoi au pilon des pièces de dossiers comprenant des impositions non encore recouvrées et susceptibles d'être encore contestées. L'administration entend en l'espèce arrêter des règles qui touchent à l'organisation des services de l'administration et à l'amélioration de la collaboration entre les secteurs de la taxation, du contentieux et du recouvrement.

#### 4°) Droits de timbre

Nous reprenons ici un dossier particulier décrit en 1998<sup>98</sup> et qui mérite toujours aujourd'hui une attention particulière.

Une personne qui souhaitait louer une habitation sociale d'un CPAS dut faire compléter par le receveur un formulaire par lequel celui-ci confirmait que le candidat locataire ne possédait aucun bien immobilier. Pour obtenir ce formulaire, l'intéressé dut acquitter des droits de timbre. En raison de la situation précaire de certains candidats locataires, il nous est apparu souhaitable d'élaborer une procédure exempte de droits de timbre. Après des démarches auprès de l'administration fiscale, la proposition suivante fut soumise l'année dernière :

- le demandeur d'un avantage social signe une déclaration sur l'honneur selon laquelle il ne possède pas de bien immobilier et n'en a cédé aucun pendant une période déterminée;
- l'autorité concernée pourra ensuite demander au fisc de vérifier l'exactitude de cette déclaration.

La médiation a été assurée en première instance par le médiateur d'Anvers (aspect logement social) en collaboration avec les média-

<sup>98</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 142.

teurs fédéraux. La proposition théorique telle que formulée ci-dessus constitue à présent la base pour la poursuite des discussions. Tant l'administration fiscale que les sociétés de logement social ont ainsi pris l'initiative de rechercher ensemble une méthode concrète et praticable qui permette de répondre aux dernières questions restées en suspens. Nous nous réjouissons de cette évolution et ne manquerons pas de suivre la finalisation de la solution apportée à cette problématique.

#### *F. Administration des Douanes et Accises*

Plusieurs plaintes nous ont été soumises concernant cette administration. Elles découlaient pour la plupart des contacts relativement rares des particuliers avec cette administration et, par conséquent, de leurs connaissances très fragmentaires à son sujet.

##### *1°) Marchandises importées*

Une partie de ces plaintes concernait l'établissement par l'administration de la valeur de marchandises pour lesquelles des droits de douane et la TVA sont dus lors de l'importation en Belgique. Ces droits sont habituellement fixés sur la base du montant de la facture, mais l'administration peut à défaut estimer la valeur. Une telle estimation peut ensuite être contestée par le contribuable, qui ne sait cependant pas toujours comment procéder. Dans ce cas, il suffit alors que l'information sur la procédure en vigueur lui soit donnée.

Dans un dossier concernant une évaluation, le Collège a cependant procédé à un examen approfondi en raison de la différence importante entre le montant avancé par l'administration et le montant indiqué par le contribuable. Le plaignant avait rapporté d'une chasse en Alaska des peaux d'ours et de mouflon. Une contestation surgit quant à la valeur de ces peaux. Le contribuable, arguant qu'il s'agissait de trophées de chasse, affirmait que ces peaux ne représentaient aucune valeur autre que sentimentale. L'administration retint toutefois le montant figurant sur la facture du taxidermiste nord-américain. Celui-ci, aux dires du plaignant, aurait estimé ces peaux pour une valeur manifestement surévaluée en vue de désintéresser le chasseur en cas de perte des peaux pendant le transport. A l'issue de l'instruction de la demande de révision in-

troducte par le plaignant, l'administration maintint la taxation initiale. De l'enquête menée par notre Office, il s'avéra que des divergences importantes apparaissaient entre les valeurs avancées par plusieurs professionnels du secteur. Les valeurs attribuées dépendent en fait à la fois de la rareté des peaux et de leur état brut ou tanné au moment de l'importation. Dans le domaine très spécialisé du tannage des peaux, certains spécialistes attribuaient des valeurs confortant la thèse de l'administration tandis que d'autres s'en écartaient sensiblement. En raison de ces écarts de valeur, nous n'avons pu déterminer si la valeur retenue par l'administration des Douanes était ou non manifestement déraisonnable et avons classé le dossier.

## 2°) *Contrôle*

Outre l'établissement et la perception des taxes dues, l'Administration des Douanes et Accises est également chargée de diverses tâches parmi lesquelles le contrôle du respect des réglementations en vigueur concernant certains impôts assimilés aux impôts sur les revenus, comme la taxe de circulation et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement.

Nous avons à cet égard été saisis d'une plainte relative aux modalités du contrôle de la réglementation pour l'utilisation de l'Eurovignette à l'occasion d'un contrôle routier. Bien que cette taxe ne soit considérée ni comme un droit de douane ni comme une accise, c'est l'Administration des Douanes et Accises qui effectue les contrôles nécessaires. A l'occasion d'un contrôle routier effectué par une brigade motorisée de la douane, un désaccord survint quant à savoir si cette taxe était ou non due dans le cas d'espèce. Une Eurovignette (certificat de paiement) doit en effet se trouver à bord de tout véhicule à moteur ou train de véhicules destiné au transport de marchandises, dès que la masse maximale autorisée atteint 12 tonnes. Elle doit pouvoir être produite à tout agent de contrôle. Or, le chauffeur du véhicule contrôlé n'avait pas de vignette parce que la masse maximale autorisée de son véhicule était légèrement inférieure à 12 tonnes. Pour le prouver, le chauffeur présenta à l'agent de contrôle la fiche technique et un certificat de contrôle technique officiel faisant clairement apparaître les données nécessaires. Procès verbal fut néanmoins dressé et le paiement de la taxe due ainsi que d'une amende administrative fut réclamé au plaignant (l'employeur du chauffeur). Le propriétaire continua à utiliser le véhicule en question. Le requérant n'eut d'autre choix

que d'acquitter la taxe, mais introduisit une réclamation auprès du directeur régional. Avant que ce dernier – plus d'un an après – n'ait pris sa décision sur cette réclamation, l'incident s'est répété, la vignette pour ce même véhicule de moins de 12 tonnes n'ayant pas été renouvelée. Cette fois encore, le requérant s'acquitta de la taxe et de l'amende, et introduisit une nouvelle réclamation.

Comme la décision sur ses deux réclamations se faisait attendre et que la taxe payée entre-temps est relativement élevée (deux fois 50 000 FB majorés des amendes), le plaignant s'est adressé à l'ombudsman. Nos démarches révélèrent que le traitement des deux réclamations avait subi du retard du fait que l'application correcte de cette réglementation fiscale relativement récente n'allait pas sans soulever plusieurs questions, ce qui expliquait aussi les erreurs lors des contrôles. Comme une décision favorable intervint concernant les deux réclamations, une instruction ne fut pas nécessaire. Le Collège estime cependant contraire aux principes de bonne administration que le paiement immédiat de la taxe soit exigé alors que l'obligation de payer cette taxe est contestée sur base d'éléments pour le moins évidents. En l'occurrence, il était parfaitement possible de consigner les constats des agents de contrôle dans un procès verbal sans exiger le paiement effectif avant d'avoir la certitude quant à l'obligation de payer la taxe. Par ailleurs, comme en matière d'impôt sur les revenus, la bonne administration exige en outre que la décision soit rendue sur la réclamation initiale avant qu'un nouvel impôt soit établi sur base des données déjà contestées.

### *G. Administration du Cadastre*

#### *1°) Etablissement ou modification du revenu cadastral*

Comme lors du précédent exercice, le Collège des médiateurs a été saisi cette année de diverses plaintes concernant cette administration, le plus souvent en rapport avec l'évaluation ou la réévaluation du revenu cadastral.

C'est pourquoi nous renvoyons en premier lieu aux observations formulées dans le précédent rapport annuel<sup>99</sup>, du moins en ce qui

<sup>99</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 144.

concerne la motivation du montant fixé. Comme indiqué pour les administrations précédentes, le Collège attache en effet une grande importance à la motivation claire, adéquate et intelligible de toute décision. Plus spécialement en ce qui concerne la notification du revenu cadastral, nous avons constaté qu'un montant est communiqué aux contribuables sans que l'avis de notification comporte d'autres précisions concernant l'établissement de ce montant. L'administration se justifie en invoquant la possibilité rappelée clairement au contribuable de demander des informations complémentaires. Elle perd cependant de vue que (la demande de) la motivation exprimée oralement est, ici aussi, généralement influencée par l'attitude et l'humeur du contribuable et de l'agent, ainsi que par les horaires d'ouverture de l'administration.

Quant à un autre problème évoqué également dans notre rapport annuel précédent, à savoir le traitement prioritaire des estimations au détriment du traitement des réclamations contre les revenus cadastraux établis, l'administration centrale a fait observer que l'affirmation du Collège basée sur des propos avancés par les services locaux devait pour le moins être nuancée. Bien entendu, les travaux d'estimation entraînent un ralentissement du traitement des réclamations, mais à aucun moment il n'a été question de "suspendre" ce traitement. Cela a en outre été confirmé par l'administration centrale à tous les directeurs régionaux. Dans cet avis, l'administration souligne également l'obligation de traiter une réclamation dans un délai raisonnable, soit en moyenne un délai de 6 mois, une position que les médiateurs fédéraux partagent pleinement.

Enfin, notons que les chiffres communiqués par l'administration révèlent une tendance nettement positive en ce qui concerne l'arriéré en matière de réclamations.

Depuis 1995, il y a eu chaque année davantage de décisions sur des réclamations que de nouvelles réclamations introduites, de sorte que l'arriéré de réclamations constitué par le passé est à présent systématiquement résorbé.

## *2°) Collaboration entre le Cadastre et d'autres administrations*

Le Collège a toutefois constaté que, dans certains dossiers, l'échange d'informations entre l'Administration du Cadastre d'une part et

l'Administration des Contributions directes ou l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines d'autre part, a entraîné des retards supplémentaires.

Le premier dossier concerne une personne qui avait acheté une partie (appartement) d'un bien immobilier. Comme un seul revenu cadastral avait été établi à ce moment pour le bien immobilier complet, une nouvelle estimation dut être demandée. Entre-temps, le contribuable ne put cependant pas bénéficier des droits d'enregistrement réduits, qu'il dut donc acquitter intégralement. Une notification ultérieure du revenu cadastral indiqua au requérant qu'il pouvait à présent bénéficier du tarif réduit pour les droits d'enregistrement, ce qui l'amena à postuler auprès du receveur le remboursement du trop perçu.

Mais, comme le receveur n'était pas encore officiellement informé du nouveau revenu cadastral, il ne put accéder immédiatement à cette demande. L'enquête a cependant révélé que le Cadastre doit informer le receveur avant la notification au contribuable. Il est en l'occurrence exceptionnel que cette information n'ait pas eu lieu. En outre, la création envisagée d'une administration unique du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ne manquera pas de favoriser un tel échange d'informations.

Les problèmes concernant l'échange d'information entre l'Administration du Cadastre et l'Administration des Contributions directes donnent cependant régulièrement lieu à des retards, plus particulièrement lorsque l'Administration des Contributions directes demande des informations complémentaires à l'occasion d'une réclamation contre le précompte immobilier. Dans quelques dossiers, les agents traitants ont fait observer qu'il fallait attendre des données provenant du Cadastre avant de poursuivre le traitement de la réclamation, mais que ces données se faisaient attendre longtemps.

Toutefois, le Collège n'a pas encore déterminé s'il y a bien un problème de communication en cause, et dans l'affirmative, où celui-ci se situe exactement, et il continuera à suivre cette problématique.

Notons enfin que le transfert de la perception du précompte immobilier vers la Région flamande influencera également la méthode de travail du Cadastre. En effet, le précompte immobilier est toujours calculé et perçu sur la base du revenu cadastral, ce qui nécessite un échange d'information efficace et rapide.

### *H. Administration de l'Inspection spéciale des Impôts (ISI)*

Contrairement à l'exercice précédent, le Collège a été saisi cette année d'une plainte concernant le fonctionnement de cette administration. Comme le dossier n'est pas clôturé, nous ne l'aborderons pas plus avant.

On peut cependant déjà affirmer que l'ombudsman se limitera en général, dans le cas d'une plainte relative à cette administration, à l'analyse de l'intervention de l'ISI sur le terrain. Concrètement, nous vérifierons ce qui s'est effectivement passé lors du contrôle litigieux. Observateur neutre et indépendant, l'ombudsman est en effet bien placé pour tenter de restituer une image correcte des événements.

Le Collège est sans nul doute compétent pour connaître des plaintes relatives à cette administration, mais il entend exercer cette compétence avec toute la prudence requise, eu égard à la tâche très spécifique de l'ISI.

On peut le supposer, l'intervention des médiateurs ne sera pas rapidement sollicitée en cas de fraude. Il n'est pas exclu cependant qu'un appel à un organe externe retarde ou entrave l'enquête de l'ISI. C'est ce qui explique la prudence avec laquelle il conviendra de poursuivre l'examen de dossiers de cette nature.

Nous souhaitons souligner ici le problème concernant les compétences d'enquête, déjà abordé lors de l'examen des plaintes relatives à l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER), ce problème étant en l'occurrence encore plus préoccupant.

En effet, les agents de l'Inspection spéciale des impôts peuvent intervenir en qualité d'agents de n'importe quelle administration fiscale et peuvent par conséquent disposer des compétences d'enquête correspondantes. Toutefois, en enquêtant sur l'application d'un impôt déterminé, ils doivent respecter ces compétences.

Davantage encore que pour une enquête effectuée par l'AFER, l'enquête effectuée par l'ISI est sujette aux différends portant sur l'exercice correct de ces compétences, aux spéculations et à l'insécurité juridique qui en résulte.

### I. Administration de la Trésorerie

En tant qu'administration non fiscale du Ministère des Finances, l'Administration de la Trésorerie (le Trésor) est chargée d'une double mission. Sa mission la plus importante consiste à centraliser et à comptabiliser toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Sa deuxième mission consiste à rechercher les moyens financiers nécessaires à maintenir l'équilibre quotidien entre ces recettes et ces dépenses.

Il est acquis que ces revenus et ces dépenses ne connaissent pas toujours une symétrie exacte. La Trésorerie intervient alors pour veiller à ce que les échéances ou les manquements structurels soient couverts par l'émission d'emprunt. Ces emprunts peuvent être émis pour un court terme ou une longue période, tant sur le marché belge que sur le marché étranger. La Trésorerie peut de même investir les surplus temporaires, par exemple, sur le marché interbancaire.

Dans ce contexte, le service des Grands Livres peut effectuer certaines transactions à la demande des particuliers. A l'occasion d'une telle transaction, le Collège fut saisi d'une plainte introduite par une ASBL qui avait demandé au service des Grands Livres près de la Trésorerie de procéder à la vente de plusieurs obligations d'Etat. La vente ayant été effectuée aux environs de la fin de l'année, le paiement fut retardé en raison de la fermeture entre Noël et Nouvel An. Sur demande d'information du Collège des médiateurs fédéraux, le service des Grands Livres corrigea non seulement les conséquences du retard provoqué mais prit également la responsabilité d'adapter cette procédure de manière structurelle.

En cas de fermeture prolongée, les paiements ne seront plus effectués à l'intervention de l'administration du Postchèque mais par les services de la Banque nationale. De cette manière, le délai prévu de traitement pourra en toute hypothèse être respecté. Nous nous réjouissons de la flexibilité de la Trésorerie dans ce dossier.

L'Administration de la Trésorerie, et plus spécifiquement le Service Central des Dépenses Fixes, sera à nouveau abordée dans le présent rapport annuel dans la section concernant les réclamations relatives à des dossiers de pensions traités par le Ministère des Finances (cf. 3.7.2., *infra*).

#### 3.7.1.4. Conclusions et recommandations

Il est important de le rappeler, les administrations fiscales, dont le rôle est difficile, interviennent de manière irréprochable dans la grande majorité des dossiers qu'elles traitent. Il ne convient donc pas de résumer l'action de ces administrations aux manquements analysés dans les pages qui précèdent. Ceux-ci rappellent simplement que des améliorations sont possibles.

Comme les années précédentes, le Collège des médiateurs fédéraux a mis l'accent durant cet exercice sur la motivation claire et complète des actes de l'administration, lorsque ces actes entraînent des conséquences pour le contribuable. Cette obligation de motivation découle aussi bien de la loi que des principes généraux de bonne administration : elle vaut même si les décisions ne sont pas encore définitives.

Quand l'Administration du Cadastre notifie une modification de revenu cadastral, elle indique pourquoi cette modification est demandée, mais la manière dont le montant fixé a été calculé ne ressort pas de l'avis de notification. Vu le grand intérêt de cette motivation pour le contribuable, le Collège estime ainsi que l'administration devrait établir une motivation écrite et que celle-ci devrait être communiquée avec l'avis de notification.

Notre Collège a formulé ce point de vue dans une recommandation officielle<sup>100</sup>. Il ressort des remarques de l'Administration du Cadastre que cette obligation de motivation conduirait à des difficultés pratiques, de telle sorte que les informations pourraient être fournies complémentaires – de préférence oralement – si le contribuable en formulait la demande. Le Collège ne peut pas partager cette analyse et veillera à ce qu'une solution acceptable pour toutes les parties et respectueuse du prescrit légal puisse être trouvée.

La motivation de l'avis de rectification d'office en matière de contributions directes<sup>101</sup>, et plus spécifiquement la réponse aux observations du contribuable sur cet avis, a déjà été examinée dans les rapports annuels précédents<sup>102</sup>. En réponse à notre recomman-

<sup>100</sup> CME, RO 99/1.

<sup>101</sup> CME, RO 98/7.

<sup>102</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 102, *Rapport annuel 1998*, p. 109-110.

dation officielle, le secrétaire général estima que les fonctionnaires, confrontés à cette problématique devaient effectivement se conformer aux directives existantes, et celles-ci leurs furent dès lors rappelées. Ainsi, le nombre de réclamations introduites auprès des directeurs régionaux devrait s'en trouver réduit.

Malgré notre recommandation officielle<sup>103</sup>, l'Administration des Contributions directes reste sur sa position en ce qui concerne la motivation des plans d'apurement. L'administration invoque à cet égard l'absence d'un cadre légal. Au-delà de la controverse juridique relative à l'application de la loi de 1991 aux plans d'apurement, pour laquelle l'administration et les médiateurs fédéraux divergent, le Collège est d'avis que l'absence éventuelle de cadre légal ne peut toutefois justifier que l'on prive le contribuable d'explications quant au refus du plan d'apurement sollicité. La communication des éléments ayant conduit à ce refus découle non seulement du principe de gestion consciencieuse mais empêche en outre que le contribuable ne supporte les conséquences d'une décision prise arbitrairement.

La mise en place de la Cellule Contact Recouvrement et le Regroupement des différents receveurs en une Administration du Recouvrement peut en l'espèce apporter une solution à cette problématique. Une telle restructuration conduira, à n'en pas douter, à plus d'uniformité et à une amélioration des contacts entre le receveur et le contribuable.

Une incertitude existe par ailleurs quant au fait de savoir si et quand le contribuable a eu connaissance effective de l'avertissement-extrait de rôle qui lui a été envoyé. Cet envoi n'étant plus recommandé, cette prise de connaissance peut simplement être présumée lorsque l'avertissement-extrait de rôle n'est pas revenu à l'administration<sup>104</sup>.

Le Collège ne souhaite nullement un retour à une procédure tombée en désuétude mais considère que lorsque le paiement par le contribuable n'est pas effectué, une première sommation de payer, accompagnée d'une copie de l'avertissement-extrait de rôle original, devrait lui être envoyée par lettre recommandée. Ainsi, cet envoi peut suffire pour que le contribuable en prenne

<sup>103</sup> CMF, RO 98/9.

<sup>104</sup> CMF, RO 98/17.

connaissance, sans qu'il soit nécessaire d'envoyer à chaque contribuable un recommandé. Le délai d'introduction plus court des réclamations, tel que prévu par la nouvelle procédure fiscale, peut conduire à une multiplication des différends dans lesquels le contribuable prétendrait ne jamais avoir reçu l'avertissement-extrait de rôle.

L'administration a donc aussi intérêt à ce qu'une date certaine puisse être établie puisque le délai d'introduction de la réclamation en dépend.

Dans chaque administration, et certainement dans l'administration fiscale, la mise à disposition d'informations exactes et complètes est absolument nécessaire et permet un travail correct et rapide.

La déclaration à l'impôt des personnes physiques forme pour le moins la première source d'information et doit donc être remplie avec exactitude par le contribuable.

La clarté des annexes à cette déclaration et la possibilité pour le contribuable d'obtenir sur simple demande des indications claires méritent la plus grande attention. Or, la réglementation concernée est peu accessible pour le contribuable moyen et l'organisation de l'administration et sa répartition interne des tâches lui sont difficiles à comprendre.

Le Collège constate régulièrement que les problèmes qui lui sont soumis ne découlent pas forcément d'une manière de travailler déficiente ni d'une lacune de la réglementation mais d'un manque d'échange rapide et efficient des données, et ce aussi bien à l'intérieur d'une même administration qu'entre différentes administrations. Une organisation solide d'une part et la mise à disposition de moyens suffisants au niveau technique et en personnel d'autre part constitueraient une solution. Cette problématique est surtout prioritaire dans les différents bureaux de recette. Précisément, ces services font office de "première ligne" pour le contribuable, quelle que soit la nature du problème ou du différend pendant. Leur intervention requiert un certain temps et nécessite une attitude cordiale vis-à-vis du contribuable. Cela présuppose en outre que le personnel affecté à ces services soit spécialement formé dans ce sens.

Le Collège estime à cet égard qu'une formation spécifique serait très utile et permettrait de mieux préparer les fonctionnaires à ces tâches délicates et, partant, à diminuer le ressentiment souvent constaté chez les contribuables, et au-delà, à améliorer l'image même de l'administration fiscale.

La problématique du délai de traitement des réclamations, principalement en ce qui concerne l'impôt sur les revenus, a fait à nouveau l'objet de nombreuses plaintes.

La nouvelle procédure fiscale, qui prévoit un délai de traitement de 6 mois (9 mois dans le cas des impositions d'office) répond à la recommandation générale<sup>105</sup> que le Collège a formulée à cet égard.

Il ne faut cependant pas perdre de vue l'importance de donner à l'administration tous les moyens techniques et en personnel nécessaires pour respecter à présent ce délai légal. Ceci vaut aussi pour le traitement des réclamations plus anciennes.

L'administration invoque régulièrement auprès du Collège le manque de personnel dont elle dispose. Ce problème retient toute l'attention nécessaire.

Il devrait éventuellement conduire à une réflexion commune entre toutes les administrations fiscales. Par ailleurs, la réforme actuelle de ces administrations et l'informatisation de l'intégralité du département permettra déjà d'y apporter une réponse.

Le Code des impôts sur les revenus prévoit en outre une procédure simple et rapide pour résoudre les différends simples relatifs à l'imposition, lorsque le contribuable en fait la demande ou quand l'administration elle-même constate une erreur. L'application de cette procédure ne concerne cependant qu'un nombre limité de cas et ne vise pas le cas du contribuable qui n'a pas demandé à temps et de manière expresse une exemption.

Cette application stricte ne conduit pas seulement à l'obligation pour le contribuable d'introduire une réclamation mais crée également chez lui une incompréhension en ce qu'il ne comprend pas les raisons pour lesquelles l'administration refuse de corriger ainsi les erreurs simples. Ceci vaut aussi pour les conditions de recevabilité strictes, et parfois très formalistes, d'une réclamation.

Le Collège estime que tant l'administration que le contribuable gagneraient à ce que cette procédure simple et rapide soit étendue.

<sup>105</sup> CME, RG 97/8.

Un dernier point peut être formulé à propos de plaintes qui nous reviennent régulièrement concernant l'évaluation des biens immobiliers et principalement en ce qui concerne la TVA et les droits d'enregistrement et de succession.

La réévaluation des biens par le fonctionnaire compétent conduit souvent à une incompréhension dans le chef du contribuable, notamment du fait que celui-ci ne voit pas clairement les bases sur lesquelles le nouveau montant a été établi.

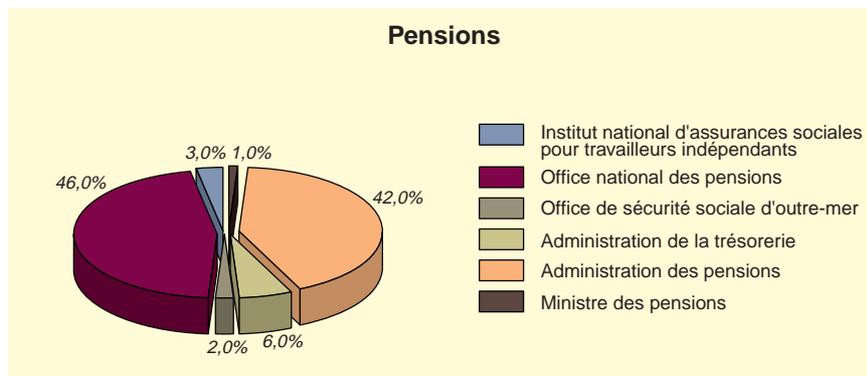
Bien que ce nouveau montant ne soit pas définitif, un renforcement de la procédure de concertation informelle entre le contribuable et le receveur pourrait éviter de nombreux différends.

Ainsi, préalablement à la fixation du montant, les arguments nécessaires pourraient déjà être rencontrés en vue d'arriver à une évaluation correcte.

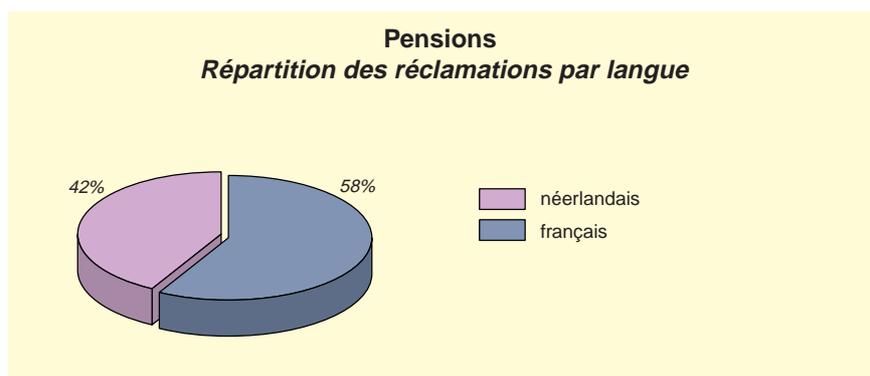
### 3.7.2. Les réclamations relatives à des dossiers de pension traités par le Ministère des Finances

#### 3.7.2.1. Données chiffrées

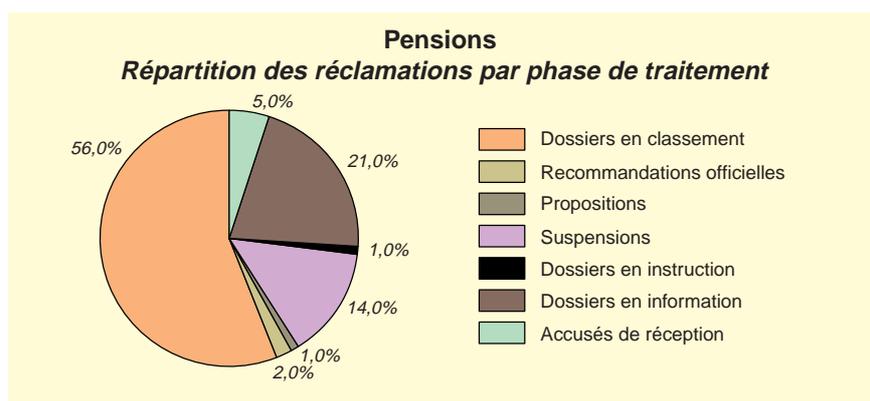
Pensions	Réclamations
Ministre des pensions	1
Administration des pensions	42
Administration de la trésorerie	6
Office de sécurité sociale d'outre-mer	2
Office national des pensions	46
Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



Langue	Réclamations
français	58
néerlandais	42
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



Phases	Réclamations
Accusés de réception	5
Dossiers en information	21
Dossiers en instruction	1
Suspensions	14
Propositions	1
Recommandations officielles	2
Dossiers en classement	56
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>



<b>Evaluation des dossiers en classement</b>	<b>Réclamations</b>	<b>Mal-administration</b>	
bonne administration	28	application conforme du droit	2
mal-administration	13	sécurité juridique	2
sans appréciation	15	principe du raisonnable	1
		égalité et impartialité	1
		gestion consciencieuse : délai raisonnable	4
		gestion consciencieuse : information active et passive	4
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>TOTAL</b>	<b>14</b>

### 3.7.2.2. Préliminaires

Deux administrations du Ministère des Finances interviennent dans la gestion des dossiers de pension du secteur public. En schématisant, on pourrait dire que l'Administration des Pensions calcule le montant annuel brut tandis que l'Administration de la Trésorerie, et plus précisément le Service Central des Dépenses Fixes (SCDF), calcule les montants mensuels brut et net de la pension et procède au paiement de la pension.

Les dossiers de pensions relevant du secteur privé seront, quant à eux, analysés dans la partie consacrée aux parastataux fédéraux (cf. p. 297-301, *infra*).

La nomination des deux membres du Service de médiation Pensions par arrêté royal du 4 mai 1999 a pris effet au 1<sup>er</sup> juin 1999. En vertu des articles 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et 9, alinéa 3 de la loi du 22 mars 1995 instaurant le Collège des médiateurs fédéraux, celui-ci ne peut exercer ses missions à l'égard d'autorités administratives fédérales dotées, par une disposition légale particulière, de leur propre médiateur. C'est dès lors à ce dernier que le Collège transmet les réclamations concernées.

En date du 14 juillet 1999, c'est-à-dire dès que le ministre de tutelle du Service de médiation Pensions nous avisa que celui-ci était pleinement opérationnel, nous avons transmis à ce service les réclamations en matière de pensions introduites auprès de notre Office à partir du 1<sup>er</sup> juin 1999 et pour lesquelles le Collège avait commencé à rassembler les informations nécessaires à leur traitement. Les plaignants concernés ont été avisés de ce transmis.

Le suivi des réclamations introduites avant le 1<sup>er</sup> juin 1999 continuera à être assuré par le Collège des médiateurs fédéraux, le principe d'une saine gestion des dossiers exigeant que l'examen des réclamations initié par le Collège soit poursuivi par lui jusqu'à son terme.

Lors de la discussion devant la Commission des Pétitions de nos rapports annuels 1997 et 1998, celle-ci s'est engagée à réfléchir au bien-fondé du transfert de compétences du médiateur parlementaire vers un service de médiation administratif ou, en d'autres termes, d'un organe de contrôle externe et totalement indépendant vers un service chargé d'une mission de contrôle interne.

Les pensionnés et futurs pensionnés sont à l'heure actuelle les seuls qui ne peuvent plus faire appel à un ombudsman parlementaire indépendant. Cette situation heurte le principe constitutionnel d'égalité.

En outre, cette multiplication des services de médiation, comme nous le craignons, ne facilite pas la vie des pensionnés. Il est ainsi des dossiers qui sont à la fois traités par le Collège pour le volet "revenu garanti aux personnes âgées" et par le Service de médiation Pensions pour le volet "pension" proprement dit.

Il n'est pas inutile de rappeler le nombre élevé de dossiers de pensions que traitent l'Administration des Pensions et l'Administration de la Trésorerie, soit environ 325 000. Le Collège des médiateurs fédéraux est évidemment saisi par des pensionnés qui, pour une raison ou l'autre, ne sont pas satisfaits de la manière de procéder de l'administration. C'est à ces dossiers que nous attacherons le plus d'attention dans cette partie, tout en gardant en mémoire que le nombre de réclamations concernant les deux administrations en cause ici ne représente qu'une petite partie du nombre des dossiers gérés par elles. Les observations formulées ci-après le sont donc sur base d'un nombre relativement limité de réclamations comparé au chiffre cité plus haut, mais le sont compte tenu de la fréquence du type de réclamations dans le nombre total de plaintes que reçoit notre Collège à l'encontre des deux administrations en cause.

### *3.7.2.3. Analyse des principales réclamations*

#### *A. L'Administration des Pensions*

Les plaintes à l'encontre de l'Administration des Pensions dont notre Collège a été saisi durant l'exercice 1999 concernent donc les

pensions de retraite et de survie du secteur public (fonctionnaires, magistrats, militaires, certaines communes et CPAS, enseignants, ...).

L'accusé de réception de la demande de pension ainsi que - pour autant que nous puissions en juger - les autres documents standardisés que reçoit le (futur) pensionné lors de l'instruction de sa demande, comme par exemple un avis provisoire de paiement, ont été modifiés et nous semblent avoir gagné en clarté. De même, un effort incontestable a été fourni en vue d'utiliser un langage compréhensible. L'accusé de réception indique ainsi les personnes à contacter par le pensionné ayant des questions au sujet du traitement de sa demande. Il est d'abord aiguillé vers le gestionnaire du dossier, dont le nom et le numéro de téléphone direct sont dûment mentionnés. Pour des renseignements plus généraux, les coordonnées du fonctionnaire d'information (nom, numéro de téléphone et adresse) sont également fournies. La personne qui n'est pas satisfaite du traitement de son dossier peut en outre s'en ouvrir par écrit au chef de service dont le nom figure également sur le document, la prochaine étape - également indiquée sur le formulaire - étant la prise de contact avec le directeur général de l'Administration des Pensions. Enfin, le nom et l'adresse du médiateur fédéral sont également mentionnés et il est insisté sur le caractère impartial du Collège des médiateurs fédéraux.

Les différentes étapes du traitement de la demande de pension sont ensuite décrites brièvement.

Même si l'avenir nous apprendra dans quelle mesure ces documents rencontrent totalement l'attente légitime du citoyen pour un langage de l'Administration qui soit clair et compréhensible, nous estimons que ces améliorations vont pleinement dans le sens d'une meilleure information des pensionnés.

Dans ses deux rapports annuels précédents déjà, le Collège relevait un certain nombre de réclamations au sujet de la durée de traitement d'une demande de pension. Plusieurs années peuvent ainsi passer entre la demande de pension, qui peut être introduite un an avant sa date de prise en cours, et la décision finale qui reprend tous les éléments ayant servi au calcul du montant annuel brut (carrière, traitement, assimilations, ...). Notre rapport annuel 1998 rappelait ainsi que le délai d'instruction d'une demande de pension par l'administration est d'autant plus long qu'une autre institution intervient dans la procédure de fixation du montant définitif de la pension.

Ainsi en est-il du dossier détaillé dans le rapport annuel 1998<sup>106</sup>, aujourd'hui résolu, d'un enseignant à la retraite depuis le 1<sup>er</sup> mars 1996 et qui n'a connu le montant définitif de sa pension que 3 ans plus tard, en février/mars 1999. Sa carrière dans l'enseignement ne lui donnait pas droit à une pension du secteur public mais pouvait être valorisée dans le régime de la sécurité sociale du secteur privé. A cet effet, l'Office national des Pensions avait interrogé l'Administration des Pensions en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le calcul de la pension dans le secteur privé. L'Administration des Pensions s'était à son tour adressée au département de l'enseignement du Ministère de la Communauté française. Dès l'obtention des renseignements demandés, l'Administration des Pensions a donné son accord de principe pour le transfert des cotisations sociales du secteur public au secteur privé.

Il faut souligner que dans ce type de dossiers où interviennent plusieurs acteurs, le citoyen fait rapidement l'amalgame entre les différents services (Office national des Pensions, Administration des Pensions et Communauté française) qui traitent son dossier et exprime dès lors son mécontentement à l'égard de l'"administration" en général. Il reporte plus particulièrement son insatisfaction sur le service qui doit, à la fin de la chaîne, procéder au paiement de sa pension.

Nous avons déjà souligné que des retards apparaissaient dans les transferts des informations du département de l'enseignement de la Communauté concernée vers l'Administration des Pensions. Plusieurs rappels semblaient en effet nécessaires avant que les renseignements demandés ne soient transférés. Rappelons que la façon de traiter les dossiers par la Communauté compétente et les raisons d'un éventuel retard sont des questions pour lesquelles notre Collège n'est pas compétent. Si le médiateur parlementaire flamand peut connaître des plaintes ayant trait au Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande, il n'existe par contre pas d'ombudsman pour la Communauté française ni pour la Communauté germanophone.

Dans son rapport annuel 1998, le Collège des médiateurs fédéraux a suggéré au ministre des Pensions d'évoquer ces problèmes avec ses collègues communautaires de l'Enseignement pour qu'une solution puisse être trouvée qui permette à l'Administration des Pen-

<sup>106</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 156.

sions de traiter ces dossiers dans un délai raisonnable. L'administration fédérale est en effet régulièrement bloquée dans le traitement de dossiers par certaines administrations d'entités fédérées. Le ministre n'a pas encore indiqué quelle suite il entendait réserver à cette suggestion.

La Cour des comptes est un intervenant obligatoire dans la procédure de fixation d'une pension du secteur public gérée par le Ministère des Finances. Ce Haut Collège statue en effet sur la légalité et le taux des pensions à charge de l'Etat. La réception et l'instruction des dossiers s'opèrent à l'Administration des Pensions et les dossiers sont ensuite soumis pour approbation à la Cour des comptes. Dans notre rapport précédent, nous soulevions que le *fiat* de la Cour pouvait prendre un certain temps. A titre d'exemple, un dossier a été clôturé pendant l'exercice 1999 dans lequel la Cour des comptes a donné son approbation au début de l'année 1999 alors que la pension du plaignant avait pris cours en 1996. La cause de ce délai semble avoir été une divergence de points de vue entre la Cour et l'ancien employeur du plaignant.

Interrogé par la Chambre des représentants<sup>107</sup> au sujet de projets visant à réformer la procédure d'intervention de la Cour des comptes, le ministre des Finances a indiqué que la procédure d'approbation a été adaptée à partir d'octobre 1995. Ce n'est donc plus qu'un nombre limité de dossiers qui sont ainsi soumis à un contrôle approfondi de la Cour des comptes, un terme ayant été mis par la nouvelle procédure au contrôle systématique de chaque dossier par la Cour, laquelle effectue dorénavant des contrôles thématiques approfondis en matière de péréquation, de minimum garanti ou de cumul par exemple.

De plus, la Cour des comptes a marqué son accord pour scinder la phase de soumission en une phase formelle et une phase informelle. Au moment où cette question parlementaire a été posée, la procédure de soumission était toujours formelle et nécessitait l'établissement préalable d'un arrêté ministériel ou d'un bordereau.

Cette procédure, bien qu'automatisée, durait quelques semaines et retardait d'autant la clôture du dossier. Dans la nouvelle procédure, le dossier sera directement soumis pour approbation informelle sans arrêté ni bordereau. Dès qu'il y a approbation infor-

<sup>107</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1601 du 18 décembre 1998 (Huysentruyt), p. 21975-21979.

melle, la part de la pension qui n'était éventuellement pas payée est mise en paiement et le pensionné reçoit son état de pension définitif. La partie purement formelle de la procédure d'approbation sera, quant à elle, traitée sur un plan strictement administratif.

La Cour des comptes et l'Administration des Pensions sont d'accord sur les aspects techniques de cette nouvelle manière de procéder ; les directives internes de la nouvelle procédure ont été communiquées aux services concernés dans le courant de 1999.

Dans sa réponse, le ministre a ajouté que, dans la mesure où le dossier le permet, l'administration peut payer le montant définitif de la pension avant l'approbation de la Cour des comptes. Si dans de tels cas, le pensionné n'a plus d'intérêt financier à une approbation rapide de son dossier, il n'en reste pas moins que plusieurs personnes se sont ouvertes au Collège de leur incertitude quant au montant définitif de leur pension.

Une série de dossiers dont nous avons eu à connaître sont délicats par nature puisqu'ils concernent les décisions de recouvrement par l'Administration des Pensions. Dans ces dossiers, il était reproché aux plaignants soit de ne pas avoir déclaré la reprise d'une activité professionnelle, ce qui avait entraîné la suspension du supplément garanti minimum ou d'une pension d'orphelin, soit d'avoir dépassé le plafond de revenus professionnels autorisés, ce qui avait entraîné la suspension du supplément garanti minimum pour un an. Ce supplément est accordé par exemple à des personnes qui bénéficient d'une retraite anticipée pour cause d'inaptitude physique lorsque le taux nominal de leur pension, c'est-à-dire la pension à laquelle ils ont droit sur base de leur carrière dans une administration, n'atteint pas un montant minimum.

Dans les cas où l'Administration reproche l'absence - l'oubli - de déclaration à laquelle le pensionné s'était engagé par une des clauses d'un formulaire type qu'il doit signer au moment de la prise en cours de sa pension, cette absence - cet oubli - est assimilé(e) à un dol ou à une fraude et est suivi(e) d'une récupération portant sur cinq années. Dans le cas où une erreur dans la gestion du dossier par l'Administration est considérée comme étant à la base du paiement indu, la récupération ne porte "que" sur 6 mois.

Avant de détailler ci-après deux exemples, il nous faut souligner qu'il est contraire aux principes de bonne administration d'imposer aux pensionnés le respect d'une obligation à laquelle ils se sont engagés, parfois de nombreuses années auparavant et sans toujours en être bien conscients compte tenu de la forme (une clause

stéréotype) que prend cet engagement. L'administration est pourtant en mesure de trouver elle-même les renseignements nécessaires.

Dans le premier cas, le requérant était pensionné du secteur public depuis 1985. Il avait alors signé une déclaration par laquelle il s'engageait à déclarer à l'Administration des Pensions toute activité professionnelle. En 1995, soit 10 ans après la signature de l'engagement, il fut nommé bourgmestre puis échevin de sa commune et omit de déclarer le revenu professionnel qu'il percevait pour l'exercice de ces fonctions. En 1998, suite à un réexamen de son dossier, un courrier l'avertit que le cumul de son mandat et de sa pension était autorisé mais quelques mois plus tard, l'Administration des Pensions procéda à la suspension d'un mois de sa pension parce qu'il n'avait pas déclaré ses revenus professionnels complémentaires.

Sur base de l'équité, le Collège des médiateurs fédéraux a demandé à l'Administration des Pensions de verser malgré tout sa pension à l'intéressé puisque les principes de confiance légitime et de gestion consciencieuse dans le traitement de son dossier n'avaient pas été respectés. En effet, suite à la première lettre de l'Administration des Pensions, le requérant avait pu légitimement croire que son dossier était en ordre. L'administration a refusé de suivre la proposition du médiateur parlementaire, arguant de ce que le pensionné s'était engagé au moment de sa mise à la pension à déclarer toute modification de ses revenus professionnels, ce qu'il n'avait pas fait.

En conséquence, notre Collège a officiellement recommandé<sup>108</sup> à l'Administration de la Trésorerie d'ajouter un paragraphe aux fiches de paiement qu'elle envoie aux pensionnés lors d'une modification de leur situation (indexation, nouveaux barèmes fiscaux,...), afin de leur rappeler la déclaration qu'ils ont signée au moment de leur départ à la retraite. Il est raisonnable de penser que les pensionnés ont tout le temps d'oublier l'engagement qu'ils ont pris en signant le formulaire *ad hoc*, surtout s'ils recommencent à travailler 10 ans plus tard, comme dans le cas de l'intéressé.

L'Administration des Pensions a suivi notre recommandation officielle et, depuis le mois de juin de cette année, un nouveau paragraphe sur les fiches de paiement envoyées aux pensionnés leur rappelle leur obligation de déclaration.

<sup>108</sup> CME, RO 99/3.

Ce dossier soulevait également le problème de la charge de la preuve que l'administration fait peser sur l'administré alors que, comme nous l'indiquions en préliminaires, elle dispose de tous les moyens nécessaires pour rechercher elle-même les renseignements souhaités. Dans ce cadre, l'administrateur général de l'Administration des Pensions nous a indiqué que des contacts entre son administration et l'Administration des Contributions directes devraient prochainement aboutir à la transmission régulière par cette dernière de données sur les revenus professionnels déclarés par les pensionnés. Nous ne pouvons que nous réjouir de cette initiative du Ministère des Finances.

Dans des dossiers de récupération d'indu, il importe en effet à l'Administration des Pensions de notifier la décision d'indu le plus rapidement possible et ce, pour éviter que le recouvrement ne porte sur des sommes trop importantes. Les pensionnés concernés comprennent en outre difficilement que l'Administration des Pensions, qui fait partie du Ministère des Finances au même titre que l'Administration des Contributions directes, ne dispose pas de l'information qu'ils ont pourtant transmise à cette dernière.

Le problème de la preuve des démarches effectuées est d'autant plus délicat lorsque d'une part le pensionné prétend avoir déclaré - par téléphone, par écrit ou oralement lors d'une visite - qu'il bénéficiait d'une nouvelle pension ou qu'il avait repris une activité professionnelle, mais que d'autre part l'Administration des Pensions ne peut confirmer la teneur de pareil entretien (téléphonique) ou ne retrouve pas de trace d'un courrier dans ce sens dans le dossier du pensionné. Le Collège des médiateurs fédéraux se trouve alors en présence de deux versions opposées concernant un élément de fait : sa neutralité ne lui permet pas d'accréditer une version plutôt que l'autre quand il ne dispose pas d'éléments - ou à tout le moins d'indices - le lui permettant.

On retrouve les deux problèmes, à savoir le respect d'un engagement contracté des années auparavant et la circulation d'informations entre les administrations fiscales et non fiscales du Ministère des Finances, dans un dossier ayant déjà été analysé dans le Rapport annuel 1998<sup>109</sup> et qui vient d'être clôturé à la Médiature.

Une veuve percevait depuis 1988, année du décès de son mari, deux pensions de survie à charge du Trésor public. A partir de 1994, elle perçut également une pension de retraite à charge de l'OSSOM qu'elle avait déclarée à l'Administration des Contribu-

<sup>109</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 162-164.

tions directes. En outre, elle déclarait s'être rendue à l'Administration des Pensions où on lui aurait répondu que sa pension privée (OSSOM) n'avait aucune incidence sur ses pensions du secteur public.

Dans le courant de juillet 1997, l'Administration des Pensions lui apprit que le montant total de ses diverses pensions dépassait le plafond autorisé et qu'une de ses pensions de survie allait être réduite du montant de la pension OSSOM. Pour la récupération de cet indu, on lui annonça en juillet et en septembre 1997 qu'il était fait application de la prescription semestrielle (6 mois).

Les démarches de la plaignante et l'intervention de l'ombudsman ont mené à un réexamen du dossier. L'Administration a alors argué d'un document stéréotypé signé par l'intéressée, peu de temps après le décès de son conjoint, prévoyant l'engagement de la signataire à déclarer toute nouvelle pension dont elle viendrait à bénéficier à l'avenir, pour porter la prescription de 6 mois à 5 ans !

Dans ce dossier, plusieurs courriers furent adressés à l'Administration des Pensions et une réunion de médiation eut lieu à la Médiation, laquelle ne put déboucher sur une proposition acceptable pour la plaignante. Suite à une réunion de travail –fort constructive– avec la Direction de l'Administration des Pensions, les médiateurs fédéraux invitèrent l'administration, sur base de l'équité, à ne pas appliquer la prescription quinquennale dans ce dossier où l'administration découvrait l'erreur non pas de son propre chef mais à l'occasion d'une simple demande d'information de la requérante ou de l'ombudsman au sujet de l'indu, alors qu'aucune fraude ne pouvait être reprochée à l'intéressée et qu'aucun recours judiciaire n'avait été actionné par elle. L'Administration des Pensions, favorable à cette proposition, la transmet pour avis à la Cour des comptes.

Dans le courant de l'exercice 1999, la Cour des comptes indiqua à l'Administration des Pensions qu'elle ne pouvait se rallier à la proposition du Collège des médiateurs fédéraux. La Cour se référa au caractère d'ordre public de la disposition légale prévoyant les prescriptions semestrielles et quinquennales. De plus, la Cour estima que l'on ne se trouvait pas en présence d'une hypothèse où le juge statuait en équité. Nous regrettons que la Cour des comptes n'ait pas retenu le principe de l'équité et déplorons qu'elle ait, au contraire, opposé à ce principe le caractère d'ordre public de la loi, qu'elle ait confondu le principe de l'équité et le principe du raisonnable et qu'elle ait incorrectement opposé le principe d'équité au principe d'égalité et de non-discrimination.

Pour ce qui est du dossier concret de la plaignante, la Cour des comptes demanda à l'Administration des Pensions de vérifier plusieurs aspects de son dossier. Le Haut Collège se posa ainsi la question de savoir si le principe de bonne administration n'exigeait pas que la déclaration de la plaignante à l'OSSOM indiquant qu'elle bénéficiait d'une pension de survie à charge du Ministère des Finances soit transmise d'office, même en l'absence d'obligation légale, à l'Administration des Pensions, ce qui aurait permis d'éviter tout paiement indu et, partant, tout problème lié à la répétition de l'indu.

Après un réexamen des éléments de fait et de droit dont il disposait, le Collège des médiateurs fédéraux a recommandé officiellement à l'Administration des Pensions<sup>110</sup> de revenir à sa première décision en matière de recouvrement, à savoir une récupération semestrielle de l'indu.

Finalement, l'Administration des Pensions maintint sa position et en resta donc à la proposition qu'elle avait avancée lors de la réunion de médiation.

Dans ces dossiers en matière de recouvrement, les pensionnés du secteur public semblent être les seuls à ne pas bénéficier de la possibilité de renonciation à la répétition d'indu –dans des cas dignes d'intérêt et pour autant que le débiteur soit de bonne foi– prévue à l'article 22, §2 de la Charte de l'assuré social. En réponse à une question à cet égard, le ministre des Pensions a indiqué que la disposition de la Charte de l'assuré social n'est pas applicable à l'Administration des Pensions et qu'en tant que ministre responsable des pensions, il ne voyait aucune raison pour prévoir cette possibilité. Nous ne pouvons que regretter cette différence de traitement entre les pensionnés du secteur public et ceux qui, pour le paiement de leur pension, relèvent de l'Office national des Pensions : les travailleurs salariés qui peuvent s'appuyer sur la Charte de l'assuré social et les travailleurs indépendants pour qui la législation applicable prévoit expressément la possibilité de renoncer au recouvrement d'un indu dans des cas dignes d'intérêt. Le Collège des médiateurs fédéraux poursuit, avec le ministre des Pensions, l'analyse de ce qui apparaît comme une discrimination.

<sup>110</sup> CME, RO 99/4.

### B. L'Administration de la Trésorerie

Le Service Central des Dépenses Fixes (SCDF), qui relève de l'Administration de la Trésorerie du Ministère des Finances, calcule les montants mensuels bruts des pensions en indexant le montant annuel obtenu par l'Administration des Pensions. Il calcule ensuite les montants nets en effectuant les retenues fiscales et sociales sur le montant mensuel brut. C'est en principe lui aussi qui effectue le paiement des pensions.

Les deux rapports annuels précédents<sup>111</sup> du Collège des médiateurs fédéraux mentionnaient une problématique liée au précompte professionnel prélevé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 sur l'ensemble des pensions dont jouit un pensionné. La réglementation fiscale en la matière prévoit des barèmes forfaitaires selon lesquels est calculé le précompte. Dans certains cas, une différence notable existe entre le montant du précompte prélevé chaque mois et le montant définitif des impôts à payer. Dans ces cas, l'administration fiscale est tenue de rembourser le montant d'impôts trop perçu.

La réglementation en vigueur prévoit des mesures correctrices en vue de réduire l'écart entre le précompte professionnel et l'impôt finalement dû. Une réduction forfaitaire du précompte est effectuée lorsque le second revenu professionnel du ménage est constitué exclusivement de pensions, rentes ou revenus y assimilés et ne dépasse pas un plafond de revenus mensuels. Le Collège des médiateurs fédéraux, saisi par nombre de pensionnés ignorant cette possibilité de réduction, avait demandé si ces réductions ne pouvaient être appliquées d'office, c'est-à-dire sans que le pensionné ne doive en demander l'application ou sans devoir attendre une réaction de sa part suite aux informations relatives à sa situation fiscale mentionnées sur sa fiche de paiement pension.

Pour ce faire, le SCDF a besoin de renseignements relatifs aux revenus du conjoint de chaque pensionné. Le SCDF nous avait indiqué qu'il disposerait à cette fin des moyens d'accéder aux bases de données de tous les régimes de pension en ce qui concerne les pensions du conjoint. Cette diffusion de données doit se faire au travers du réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et en se basant sur les données reprises au Cadastre des Pensions. Celui-ci est géré tant par l'Institut national d'Assurance Maladie Invalidité (INAMI) que par l'Office national des Pensions et a pour objet de répertorier tous les avantages en matière de pension dont

<sup>111</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 127-128, *Rapport annuel 1998*, p. 167-169.

bénéficie un pensionné. Par sa délibération n° 97/45 du 24 juin 1997, le Comité de Surveillance de la Banque Carrefour a autorisé l'INAMI à transmettre à l'Administration des Pensions certaines données relatives aux conjoints des personnes bénéficiant d'une pension, en vue du calcul précis du précompte professionnel. L'objectif est de procéder à une mise à jour trimestrielle des données.

L'Administration de la Trésorerie nous a cependant fait savoir que l'intégration des données concernant les pensionnés prenait plus de temps que prévu. Le Collège des médiateurs fédéraux continuera donc à suivre cette problématique.

Un autre type de retenue sur le montant mensuel brut de la pension a été abordé dans les deux rapports annuels précédents et une recommandation générale a été formulée dans ce domaine<sup>112</sup> : il s'agit de la cotisation de solidarité prélevée sur le montant mensuel total des différentes pensions dont bénéficie une personne. Nous renvoyons pour cette matière à la partie consacrée aux parastataux sociaux (cf. p. 297-301, *infra*).

La pension d'un petit groupe de pensionnés est payée non pas par le SCDF, mais par le comptable du Contentieux. Il s'agit de personnes qui ne veulent ou ne peuvent pas payer spontanément leurs dettes, de sorte que le comptable du Contentieux est tenu d'effectuer le partage du paiement de la pension entre le titulaire de celle-ci et ses créanciers. Environ 1 500 créanciers privés, en particulier des personnes qui réclament le paiement d'une pension alimentaire, doivent ainsi produire chaque mois un certificat de vie au nom de leur ex-conjoint et dans certains cas également en leur propre nom.

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi lors de l'exercice 1998 d'une réclamation ayant trait à ce certificat de vie<sup>113</sup>. La personne concernée doit produire chaque mois deux certificats de vie, l'un en nom propre, l'autre au nom de son ex-conjoint. Le Collège s'était étonné auprès de l'Administration de la Trésorerie de ce que l'on exigeait d'un créancier un certificat de vie au nom d'un pensionné qui lui était devenu tiers à la suite d'un divorce. Cette démarche mensuelle peut être lourde pour des personnes âgées et, si la plupart des administrations communales font preuve de souplesse quant à la délivrance du certificat, certaines par contre op-

<sup>112</sup> CME, RG 97/14.

<sup>113</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 165-167.

posent au créancier le principe du respect de la vie privée pour refuser la délivrance d'un tel certificat. Il s'agit donc d'un cercle vicieux.

Ici aussi, le Collège ne trouvait pas normal que l'administration exige des personnes concernées un document probant, qu'elles ne sont d'ailleurs juridiquement pas habilitées à obtenir, alors que les outils existent au sein de l'administration pour trouver l'information nécessaire. En effet, l'accès au Registre national et au réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale lui permettent de voir facilement si un pensionné est toujours bien en vie. En réponse, l'Administration de la Trésorerie arguait de l'insuffisance du nombre de connexions informatiques et du travail supplémentaire qu'entraînerait un contrôle individuel de chaque dossier, ce qui risquait de retarder encore les paiements. En outre, elle indiquait que ces banques de données n'étaient pas toujours fiables au jour le jour, alors que le comptable du Contentieux est personnellement responsable des pensions qu'il paierait indûment et qu'il est à cet égard soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Une deuxième réunion, la première ayant eu lieu lors du précédent exercice, a été organisée entre la Direction générale de l'Administration de la Trésorerie, des représentants de la Cour des comptes et le Collège. A l'issue de celle-ci, l'Administration de la Trésorerie a reconnu qu'un tiraillement existait entre les exigences d'un meilleur service à la clientèle et la responsabilité personnelle du comptable. Dans les pistes de réflexion envisagées lors de cette réunion, le Collège a proposé plusieurs solutions : suggérer au Parlement de modifier la législation existante dans le sens où ce serait la commune où décède une personne, et non plus celle où la personne est domiciliée, qui serait tenue d'adapter les données du Registre national. Inviter le Ministère de l'Intérieur à adresser une circulaire aux communes, leur demandant de délivrer mensuellement un certificat de vie sur la base d'une liste établie par le Ministère des Finances. Fut également évoqué le bien-fondé du maintien de la stricte responsabilité personnelle des comptables du Contentieux pour le cas où ceux-ci se seraient basés sur des renseignements erronés fournis par le Registre national pour procéder indûment au paiement d'une pension alors que son créancier est entre-temps décédé. L'Administration de la Trésorerie prendra contact avec le Ministère de l'Intérieur pour évaluer la fiabilité du Registre national et une nouvelle réunion est prévue à l'automne 1999 pour finaliser une solution.

Ce dossier illustre très bien l'esprit de collaboration qui doit gouverner les relations entre le Collège des médiateurs fédéraux et

l'administration concernée où le premier met l'accent sur un dysfonctionnement structurel, et où la seconde en prend conscience et cherche ensuite une solution seule ou avec l'aide du Collège.

#### 3.7.2.4. Conclusions et recommandations

Les nouvelles réclamations en matière de pension introduites auprès du Collège des médiateurs fédéraux à partir du 1<sup>er</sup> juin 1999 ont été transmises au Service de médiation Pensions créé auprès du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, le Collège des médiateurs fédéraux continuant à traiter les réclamations dont il avait déjà été saisi avant cette date. Une analyse approfondie doit avoir lieu au sein de la Commission des Pétitions de la Chambre des représentants sur le bien-fondé d'un transfert d'un champ entier de compétences de l'ombudsman parlementaire à un organe de médiation interne à l'administration et sur les problèmes, de principe notamment, que pose un tel transfert.

Les réclamations les plus fréquentes sont celles ayant trait au délai d'instruction des demandes de pension et à l'absence de réponse à des demandes d'information. Dans la plupart des cas, l'intervention du Collège a eu pour effet, sinon d'accélérer la prise de décision définitive en matière de pension, du moins d'informer le pensionné de manière adéquate sur l'état de son dossier et sur les raisons d'un éventuel retard. Aussi, des réponses détaillées ont été données à des demandes d'information restées "lettre morte" jusqu'alors.

Pour ce qui est de la durée de traitement, il a été constaté que celle-ci est d'autant plus longue que plusieurs administrations ou institutions interviennent. On pense ici aux pensions des enseignants pour le calcul desquelles des renseignements doivent être fournis par le département de l'Enseignement de la Communauté compétente. Nous rappelons notre invitation au ministre des Pensions à évoquer ces problèmes avec ses collègues communautaires de l'Enseignement pour aboutir à une solution qui permette à l'Administration des Pensions de traiter ces dossiers dans des délais raisonnables.

La réforme des procédures de contrôle des pensions publiques par la Cour des comptes fera sans doute sentir ses effets dans un avenir proche, si ce n'est pas déjà le cas.

Une recommandation officielle<sup>114</sup> a été adressée à l'Administration des Pensions dans un dossier de répétition d'indu. Celle-ci portait au départ sur une période de six mois et avait été par la suite étendue à cinq ans après changement d'avis de l'administration. Sur la base d'une série d'éléments de fait et de droit et du non-respect du principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime, le Collège des médiateurs fédéraux a recommandé à l'Administration des Pensions de revenir à sa proposition initiale. Alors qu'elle était prête à suivre la proposition du Collège, l'administration n'y donna pas suite, arguant du désaccord de la Cour des comptes quant à l'usage de l'équité. Cette opposition des deux collatéraux de la Chambre des représentants en matière de recours à *l'aequitas contra legem*, appelle une clarification nécessaire par le législateur, ainsi que le Collège l'a suggéré dans son rapport annuel 1998<sup>115</sup>.

Un autre dossier en matière de recouvrement a lui aussi débouché sur une recommandation officielle adressée à l'Administration de la Trésorerie<sup>116</sup>. Elle ajoute, dans un document que chaque pensionné reçoit au moins une fois l'an, un paragraphe lui rappelant son engagement - pris souvent des années auparavant et dès lors susceptible d'être oublié - de déclarer toute modification de ses revenus ou de sa situation personnelle. Une suite favorable a été donnée à cette recommandation.

Pour ce qui est du certificat de vie à délivrer par certains créanciers de pensionnés payés par le comptable du Contentieux, des pistes de réflexion intéressantes ont pu être examinées en vue de remédier à cette exigence parfois très lourde, voire même dans certains cas impossible à rencontrer.

Les trois dossiers repris sommairement ci-avant démontrent qu'il devient déraisonnable, à l'ère de l'informatisation et de l'automatisation, d'exiger du citoyen lui-même une démarche, en lieu et place de l'administration, parfois plusieurs années après s'y être engagé, alors que des moyens existent ou pourraient être créés, afin de permettre à l'administration d'obtenir elle-même les renseignements nécessaires. Ainsi, l'Administration des Pensions devrait pouvoir être à même de rassembler de manière automatique les renseignements concernant les revenus promérités par les pensionnés et les différentes pensions dont ils bénéficient plutôt que

<sup>114</sup> CME, RO 99/4.

<sup>115</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 20.

<sup>116</sup> CME, RO 99/3.

d'exiger que ce soient les pensionnés eux-mêmes qui les fournissent. Un tel système permettrait d'éviter tout paiement d'indu trop important, avec les conséquences négatives qui en découlent, tant pour le pensionné que pour l'administration d'ailleurs.

### 3.8. Ministère de l'Emploi et du Travail

#### 3.8.1. Données chiffrées

Emploi et Travail (sans les parastataux sociaux)	Réclamations
Ministre	1
Service des relations collectives de travail	1
Inspection des lois sociales	2
Administration de l'emploi	1
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

Langue	Réclamations
français	2
néerlandais	3
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

Phases	Réclamations
Accusés de réception	1
Dossiers en information	2
Dossiers en classement	2
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

#### 3.8.2. Préliminaires

Le nombre de plaintes relatives à ce département est relativement peu important pour l'exercice 1999. La plupart des plaintes introduites concernent les parastataux sociaux, qui seront traités au point 4 du présent rapport.

#### 3.8.3. Analyse des principales réclamations

En ce qui concerne les plaintes dont mention dans notre rapport annuel 1998, il nous faut revenir sur celle relative à l'acte d'adhésion à une convention collective de travail (CCT). La CCT prévoyait une série de formalités à remplir pour pouvoir bénéficier de réductions de cotisations de sécurité sociale. Le délai pour remplir ces formalités était si court qu'il n'était pas possible, en pratique, de bénéficier de ces réductions pour les trimestres visés par la CCT. Les représentants de la Commission paritaire nationale pour employés (CPNAE) ont insisté auprès de la ministre de l'Emploi et du Travail pour que les actes d'adhésion déposés par les entreprises soient considérés comme étant approuvés à la date d'approbation de la CCT. Cela n'enlève cependant rien au fait que l'administration ait violé le principe de la sécurité juridique et de la confiance

légitime à l'égard des personnes qui avaient adhéré à cette CCT. Le Collège a porté le problème devant l'administration, et plus précisément devant le Service des relations collectives, mais sans résultat. Il s'agit clairement d'un cas de mauvaise administration.

En ce qui concerne les plaintes relatives à ce ministère introduites auprès de notre Office pour l'exercice 1999, nous avons été saisis d'une réclamation concernant la décision prise par l'Inspection des lois sociales quant à l'existence d'un contrat de travail entre la plaignante et la personne qui l'employait. La plaignante pensait être engagée dans le cadre d'un contrat de travail, tandis que son employeur considérait leur relation professionnelle comme un contrat "au pair".

Lors de l'examen de cette réclamation, il est apparu que l'enquête de l'Inspection des lois sociales avait été menée avec diligence, dans des délais raisonnables et que la réponse de l'administration était suffisamment motivée. La plaignante avait également indiqué ne pas avoir obtenu d'information relative à la législation applicable au contrat de travail domestique auprès de l'Administration de la réglementation et des relations du travail. L'intéressée n'étant cependant pas en mesure d'apporter des précisions quant à ses démarches, nous n'avons pu pousser plus avant notre investigation. Cette partie du dossier rappelle toute l'importance de l'information à destination des assujettis sociaux, une problématique que l'on retrouve dans d'autres ministères et parastataux.

#### 3.8.4. Conclusions et recommandations

Comme pour d'autres départements ou parastataux, la problématique d'une information correcte des citoyens se retrouve dans les quelques plaintes que nous avons reçues concernant le Ministère de l'Emploi et du Travail. Ce point avait déjà été souligné dans nos rapports annuels précédents<sup>117</sup>.

Cette année encore, nous plaidons pour une meilleure information aux citoyens. Il s'agit là d'une mise en œuvre tant du principe général de transparence, prévue par la circulaire n° 360. Celle-ci vise à augmenter la transparence et l'accessibilité de l'administra-

<sup>117</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 163 ; *Rapport annuel 1998*, p. 233 ss.

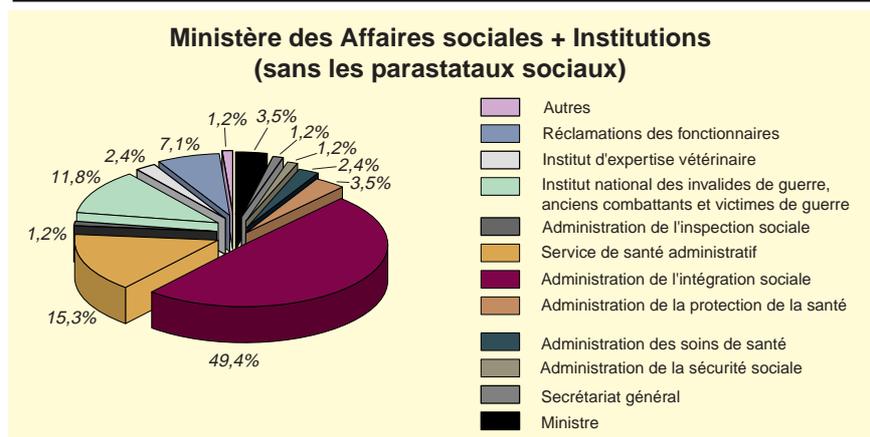
tion, que du volet relatif à la publicité active de l'administration figurant dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Rappelons aussi que ce droit à l'information est prévu également par l'article 32 de la Constitution<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> Article 32 de la Constitution : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

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

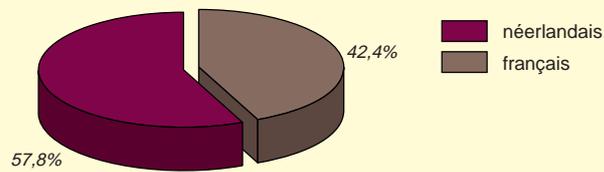
#### 3.9.1. Données chiffrées

Affaires sociales, Santé publique et Environnement + Institutions (sans les parastataux sociaux)	Réclamations
Ministre	3
Secrétariat général	1
Administration de la sécurité sociale	1
Administration des soins de santé	2
Administration de la protection de la santé	3
Administration de l'intégration sociale	42
Service de santé administratif	13
Administration de l'inspection sociale	1
Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre	10
Institut d'expertise vétérinaire	2
Réclamations des fonctionnaires	6
Autres	1
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>



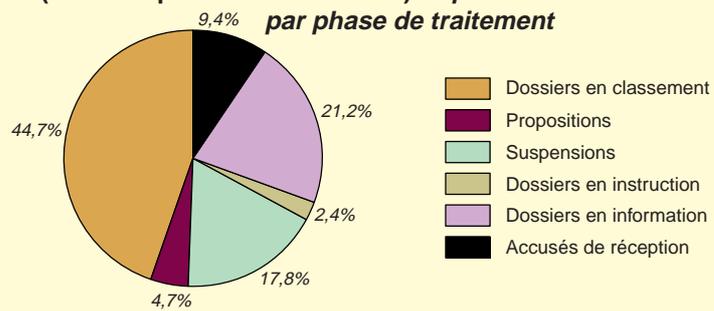
Langue	Réclamations
français	36
néerlandais	49
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>

**Ministère des Affaires sociales + Institutions  
(sans les parastataux sociaux)  
Répartition des réclamations par langue**



Phases	Réclamations
Accusés de réception	8
Dossiers en information	18
Dossiers en instruction	2
Suspensions	15
Propositions	4
Dossiers en classement	38
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>

**Ministère des Affaires sociales + Institutions  
(sans les parastataux sociaux) Répartition des réclamations  
par phase de traitement**



<b>Evaluation des dossiers en classement</b>	<b>Réclamations</b>	<b>Mal-administration</b>	
bonne administration	11	sécurité juridique	2
mal-administration	13	gestion consciencieuse :	6
sans appréciation	14	délai raisonnable	
		gestion consciencieuse :	5
		information active et passive	
		gestion consciencieuse :	1
		accueil décent	
		gestion consciencieuse :	1
		accès approprié	
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

### 3.9.2. Préliminaires

Dans l'examen des plaintes dont le Collège a été saisi concernant le Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, nous aborderons l'Administration de l'Expertise médicale, l'Administration de la Protection de la santé, l'Administration de l'Intégration sociale et le Service des Victimes de la guerre.

Nous avons aussi été saisis d'une plainte concernant l'Institut d'Expertise vétérinaire. Ce parastatal, créé par la loi du 13 juillet 1981 et dépendant dudit ministère, est chargé des expertises, analyses et contrôles sanitaires pour certains produits animaux mis sur le marché (viandes, poissons, volailles, gibiers).

Le dossier concernant l'Ordre des Médecins, qui avait conduit l'an dernier à une recommandation officielle au ministre de la Santé publique, sera également abordé dans ce chapitre.

La majorité des citoyens qui sont en contact avec l'un de ces services sont toutefois satisfaits de la manière dont leur dossier est traité.

### 3.9.3. Analyse des principales réclamations

#### A. Administration de l'Expertise médicale

Les plaintes dont le Collège a été saisi concernant cette administration portent sur le Service de Santé administratif (administration centrale et services extérieurs).

Un point final a pu être mis à la discussion juridique entre le Service de Santé administratif et le Département de l'Enseignement de la Communauté flamande concernant le remboursement des frais

de déplacement à la suite d'un accident du travail. Le Collège des médiateurs fédéraux avait attiré l'attention sur ce problème dans ses deux rapports annuels précédents<sup>119</sup>. Un arrêté royal du 20 septembre 1998 modifiant l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif aux indemnités dont bénéficient les membres du personnel du secteur public pour les accidents du travail et les accidents survenus sur le chemin du travail (*M.B.*, 9 octobre 1998) prévoit maintenant l'obligation pour le Service de Santé administratif d'indemniser les frais de déplacement concernés. Le ministre de la Santé publique et des Pensions avait informé le Collège en novembre 1998 que « *le Service de Santé administratif procéderait prochainement au paiement des frais de déplacement mais que la phase initiale de la nouvelle réglementation pourrait rencontrer des difficultés* ». Les personnes qui ont saisi le Collège d'une plainte liée à ce problème ont entre-temps été indemnisées.

Lors de l'examen de plaintes concernant le Service de Santé administratif, nous avons constaté que les lettres types utilisées par ce service prêtent souvent à confusion. Ainsi, des courriers font référence à un examen médical qui n'a jamais eu lieu. Interrogée, la Direction générale nous a indiqué que le résultat d'un examen est communiqué à l'intéressé par une lettre type prévoyant différentes formulations applicables selon que le résultat de l'examen se fonde sur un examen médical effectif ou sur une simple étude du dossier médical. Il suffit donc que le fonctionnaire traitant biffe la mention inadéquate, ce qui, –comme le démontrent certaines plaintes– n'est pas toujours effectué avec rigueur. La Direction générale nous a promis d'insister auprès du service médical extérieur pour qu'une plus grande attention soit consacrée à l'avenir à l'utilisation correcte des formules standard, dans le respect des principes de bonne administration.

### *B. Administration de la Protection de la Santé*

Les plaintes traitées à l'encontre de cette administration portaient sur l'Inspection pharmaceutique et concernaient la durée anormale de traitement des demandes de transfert de pharmacies.

L'Inspection pharmaceutique a reconnu l'existence d'un arriéré de traitement de ces dossiers, dû notamment à un manque d'effectifs. Le secrétariat des Commissions d'implantation pour les pharmaciens qui doivent apprécier ces demandes semble manquer de per-

<sup>119</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 139; *Rapport annuel 1998*, p. 180.

sonnel depuis plusieurs années. Dès 1997, le ministre de la Santé publique et des Pensions a affirmé à ce sujet « *qu'il avait l'intention de s'attaquer aux causes structurelles de retard dans le traitement des dossiers et de mettre à la disposition du secrétariat des Commissions d'implantation les locaux et les moyens nécessaires afin qu'une informatisation soutenue puisse contribuer à un travail efficace dans ce service* »<sup>120</sup>.

Ces besoins d'effectifs n'ayant toujours pas été rencontrés, le ministre fut à nouveau interrogé en commission de la Santé publique<sup>121</sup> sur les initiatives qu'il comptait prendre pour mettre fin à court terme à ce problème. Le ministre a reconnu que le secrétariat devait en réalité disposer d'au moins un à deux collaborateurs francophones et de trois collaborateurs néerlandophones alors que seuls un collaborateur francophone et un néerlandophone y travaillaient actuellement, l'un d'eux en outre à mi-temps. Le ministre promit à nouveau de détacher les collaborateurs requis, mais ne souhaita pas se prononcer sur le délai de résorption de l'arriéré.

Aujourd'hui, le secrétariat dispose de quatre collaborateurs : deux francophones et deux néerlandophones. Toutefois, le nombre d'agents disponibles semble toujours être insuffisant puisque l'Inspection pharmaceutique a informé le Collège que du personnel supplémentaire avait encore été demandé.

Ces délais de traitement déraisonnables trouvent également leur origine dans la complexité et la rigueur de la procédure à suivre prévue par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion des pharmacies accessibles au public (*M.B.*, 5 octobre 1974). Pour les demandes de transfert, il faut distinguer la "procédure accélérée" (demande de transfert dans le voisinage immédiat) de la procédure plus complexe, dite "procédure longue" (demande de transfert au-delà du voisinage immédiat). L'administration respecte scrupuleusement la procédure imposée afin d'éviter toute contestation ultérieure devant le Conseil d'Etat. Le fait que différentes demandes puissent être présentées pour une même pharmacie peut accroître encore la complexité des dossiers.

Enfin, l'examen d'une demande est parfois reporté sur requête du demandeur lui-même ou suspendu par l'administration lorsque le

<sup>120</sup> *Q.R.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1996-1997, question n° 330 du 21 mars 1997 (Brouns), p. 10863.

<sup>121</sup> *Ann. parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, Com. 3 février 1999, questions verbales regroupées (Brouns et Van de Casteele).

demandeur ne fournit pas les données complémentaires qui lui sont demandées. Le Collège des médiateurs fédéraux continue à suivre l'évolution de ce dossier de très près.

### C. Administration de l'Intégration sociale

La plupart des plaintes dont le médiateur parlementaire a été saisi à l'encontre de cette administration concernent le Service des Allocations aux Handicapés. Ce service traite les demandes concrètes portant sur ce type d'allocations, de la demande au paiement.

Dans son précédent rapport annuel<sup>122</sup>, le Collège avait proposé de ne plus utiliser le terme "handicapés", mais de parler par respect de "personnes handicapées". Le directeur général de l'Administration de l'Intégration sociale s'est rangé à cette proposition. En néerlandais, le terme "gehandicaptten" sera remplacé par "personen met een handicap". La mise en œuvre de ce changement d'appellation se fera dès que les formulaires et documents auront été adaptés. Nous sommes heureux de constater que cette administration constamment en contact avec le public soit disposée à prêter attention à cette problématique symbolique et sommes convaincus que les intéressés seront sensibles à ces efforts.

La correspondance et les décisions relatives aux interventions pour les personnes handicapées ne mentionnent pas systématiquement le nom et le numéro de téléphone du fonctionnaire traitant le dossier. Par contre, toutes les correspondances mentionnent bien le numéro de téléphone du système d'information téléphonique automatisé Handitel. La loi du 11 avril 1994 concernant la publicité de l'administration (M.B., 30 juin 1994) prévoit pourtant en son article 2 que « toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier ». L'administration explique sa décision de ne mentionner que le numéro Handitel par le fait que les dossiers sont traités par différentes personnes au cours de leur examen et qu'il s'avère dès lors peu indiqué de préciser les données d'identification d'une seule d'entre elles. Dans le cas contraire, le service serait confronté à un nombre impressionnant de demandes d'informations par téléphone qui perturberaient fortement son fonctionnement. De nombreuses questions concernent en fait l'état d'avancement des dossiers. Or, pour ce type de demandes, le système Handitel est

<sup>122</sup> CMF, Rapport annuel 1998, p. 181, note n° 101.

tout à fait performant. Ainsi, en 1998, le système Handitel a traité en moyenne 10.000 appels téléphoniques par mois.

Il se peut toutefois que des personnes souhaitent poser des questions beaucoup plus détaillées, auxquels cas le Collège est d'avis que le contact direct avec un fonctionnaire connaissant leur dossier devrait être possible. Le Handitel n'a certes pas ignoré cette éventualité, mais cela suppose une certaine maîtrise du système. Le Collège a dès lors proposé d'adapter Handitel en vue de simplifier l'accès à un contact direct. Si une adaptation immédiate semble impossible, l'administration a toutefois promis que cette suggestion serait prise en compte lors de l'adaptation de Handitel dans le cadre du projet informatique Tetra, d'ailleurs en cours. Le Collège des médiateurs fédéraux suivra l'évolution de cette adaptation de très près.

Semblent particulièrement exposés aux problèmes, les dossiers émanant d'un demandeur résidant à l'étranger ou encore d'un demandeur de nationalité étrangère, comme l'illustrent les plaintes suivantes.

Un demandeur néerlandais souffrant d'un handicap de la vue a saisi notre Office parce que le Service des Attestations avait refusé de lui délivrer une carte de réduction pour les transports en commun. Cette carte donne droit au transport gratuit par bus, métro, tram et train en Belgique et est délivrée à toute personne dont l'acuité visuelle est réduite d'au moins 90%. Dans ledit dossier, l'administration avait motivé son refus par le fait que le plaignant ne résidait pas en Belgique. Or, ce dernier avait obtenu sa carte par le passé bien qu'il résidât à l'étranger. Interrogée à cet égard, l'administration nous indiqua que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992, la carte n'était plus délivrée par le Fonds national de Reclassement social des personnes à validité réduite mais bien par le Service des Attestations. Or, celui-ci avait adopté le principe selon lequel la carte ne pouvait être délivrée qu'à des personnes résidant en Belgique, bien que cette condition n'est énoncée dans aucun texte de loi. Vu le nombre de dossiers analogues à celui de notre plaignant, le service a pris contact avec le Ministère des Communications et de l'Infrastructure. Ses démarches furent fructueuses puisqu'aujourd'hui, la carte de réduction est à nouveau délivrée à des personnes ne résidant pas en Belgique. Il en fut ainsi pour le plaignant.

Dans notre rapport annuel précédent<sup>123</sup>, nous examinions une plainte présentée par une personne handicapée (belge) qui rencon-

<sup>123</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 187.

trait des difficultés à conserver le bénéfice d'une allocation parce qu'elle résidait à l'étranger (pour raisons médicales). Le Collège avait alors proposé à l'administration une solution sous la forme d'une modification de la réglementation. Au cours de l'exercice 1999, l'examen de ce problème s'est poursuivi : il est apparu que le plaignant avait aussi droit à une prestation à charge de la France, mais qu'il ne voulait pas demander celle-ci étant donné que la prestation belge était plus avantageuse. Sur base de ce nouvel élément, nous nous sommes ralliés à la position des administrations concernées qui n'étaient pas favorables à une modification de la réglementation. Si le plaignant n'avait pas pu bénéficier d'une prestation dans son pays de résidence, le Collège aurait probablement proposé une solution en faveur du plaignant, invoquant éventuellement l'équité.

On peut attendre de la part de l'administration qu'elle réponde aux demandes d'information des citoyens le plus rapidement et le plus complètement possible. L'administration doit également informer les citoyens de leurs droits et obligations et ce, de sa propre initiative. L'examen des deux plaintes suivantes a fait apparaître des éléments qui mettent en évidence un problème de manque d'information.

La première plainte était introduite par une personne qui, bien que n'ayant pas droit à une allocation, bénéficiait néanmoins de certains avantages sociaux et fiscaux. Ignorant si elle devait elle-même entreprendre des démarches pour continuer à bénéficier de ces avantages à l'expiration de son certificat médical valable jusqu'à fin 1997, la plaignante prit contact avec un service communal. Celui-ci lui aurait conseillé d'attendre tout simplement, l'informant qu'elle ne manquerait pas d'être contactée pour un nouvel examen médical. Par la suite, il est apparu que la requérante devait elle-même introduire une nouvelle demande. La requérante perdit ainsi le bénéfice desdits avantages pendant plusieurs mois. Pour éviter pareils incidents à l'avenir, le Collège a proposé que lors de la délivrance d'un certificat médical à durée déterminée, les personnes sans allocation soient immédiatement informées qu'elles doivent elles-mêmes introduire une demande de révision à l'expiration du certificat. L'administration rédige actuellement un texte dans ce sens, lequel sera adressé aux personnes concernées en même temps que les certificats. Le Collège des médiateurs fédéraux continuera à suivre la réalisation de ce projet.

La deuxième plainte était introduite par une personne dont le père avait droit à une allocation pour personne handicapée. Toutefois, le père décéda avant le paiement de ces allocations. Son fils aurait

ensuite demandé au service concerné si les arriérés de l'allocation pouvaient lui être versés, mais n'aurait reçu aucune réponse. Sa demande fut rejetée ultérieurement parce qu'elle n'avait pas été présentée dans le délai légal ni avec le formulaire *ad hoc*. Le requérant s'estima lésé parce qu'il avait essayé d'obtenir l'information correcte. Le Service des Allocations aux personnes handicapées nous indiqua qu'il ne pouvait plus déterminer si une réponse avait ou non été envoyée à la demande d'information du plaignant ; aux fins d'une utilisation rationnelle des locaux d'archives, le dossier concerné avait été détruit étant donné que le père du plaignant était décédé en 1995. Le Service des Allocations, lui accordant le bénéfice du doute, accepta finalement d'examiner sa demande en dépit de l'introduction tardive. Comme le requérant répondait aux conditions requises, la demande fut approuvée.

#### *D. Service des Victimes de la Guerre*

Une loi du 5 avril 1995 (*M.B.*, 10 mai 1995) a rouvert le délai d'introduction des demandes de reconnaissance comme réfractaire ou déporté. Il s'ensuivit l'introduction de 19 000 nouvelles demandes. Le traitement de ces dossiers aurait pris plusieurs années<sup>124</sup>. Deux mesures ont été adoptées pour permettre un traitement plus rapide des dossiers : les effectifs ont été renforcés et le ministre peut déléguer ses compétences décisionnelles dans certains cas<sup>125</sup>. Cette dernière mesure a trouvé sa traduction concrète dans un arrêté du ministre de la Fonction publique du 19 octobre 1998. Pour l'instant, le Service des Victimes de la Guerre applique la procédure accélérée. Certains dossiers peuvent ainsi être traités plus rapidement. Cette procédure plus souple n'est cependant utilisable que pour des dossiers faciles.

#### *E. L'Institut d'Expertise vétérinaire*

Nous avons été saisis d'une plainte par un éleveur concernant une expertise menée par le cercle de Namur de l'Institut d'Expertise vétérinaire.

Après l'abattage de la vache du plaignant, un échantillon de la carcasse avait été prélevé, sans que ce prélèvement eût lieu de manière contradictoire. Or, les analyses démontrèrent une contami-

<sup>124</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 138; *Rapport annuel 1998*, p. 189.

<sup>125</sup> CMF, RG 97/16.

nation par des substances antibiotiques. Le plaignant fit alors procéder à une contre-expertise, qui aboutit au même résultat, celle-ci ayant été réalisée sur base du même échantillon que celui qui servit à l'expertise. Le plaignant, éleveur de viande labellisée, s'émut de ce résultat. Son vétérinaire attesta en effet que l'animal n'était pas traité aux antibiotiques. Or, les résultats de l'expertise et de la contre-expertise établissaient une concentration d'antibiotiques considérable. Est-ce suite à l'insistance du plaignant et à sa volonté de poursuivre la procédure, toujours est-il que la carcasse de la bête fut très vite enlevée par le clos d'équarrissage, privant dès lors le plaignant de tout moyen d'établir sa bonne foi.

Ce fait, conjugué aux contacts entre le plaignant et le directeur du cercle d'inspection vétérinaire, jetèrent le doute chez le plaignant quant à la régularité et la crédibilité de la procédure d'analyse. Il prit alors contact avec le Collège des médiateurs fédéraux.

L'un des souhaits du plaignant était de faire établir la traçabilité de l'échantillon prélevé à des fins d'analyse. Par traçabilité, on entend la possibilité d'établir, en l'espèce, la provenance d'un échantillon de carcasse. A ce niveau, il convient de préciser que deux types de traçabilité peuvent être envisagés. D'une part, la traçabilité peut être établie sur base de la marque auriculaire de l'animal. Celle-ci permet de remonter la filière et d'établir la provenance de l'animal. D'autre part, la traçabilité peut être établie de manière génétique. Dans ce cas, on se livre à une analyse comparative de l'A.D.N. prélevé sur la carcasse de l'animal et sur l'échantillon analysé. Cette dernière possibilité permet d'établir la concordance entre la carcasse et l'échantillon avec un résultat hautement fiable. Ceci n'était pas possible dans ce dossier, les échantillons nécessaires ayant disparu.

Deux projets pilotes sont actuellement en cours à Ciney et à Alken. Ces deux projets sont menés sur base volontaire. Les éleveurs qui le souhaitent peuvent envoyer des échantillons de poils des veaux nouveau-nés et de leurs mères, afin de stocker ceux-ci de manière sécurisée. En cas de besoin, ces échantillons peuvent être analysés, afin de permettre aux agriculteurs de faire valoir leurs droits, le cas échéant.

En l'absence d'un tel système, la comparaison de l'empreinte génétique entre l'échantillon prélevé à des fins d'analyse d'une part, la carcasse sur laquelle l'échantillon aurait été prélevé d'autre part, permet d'établir ou d'infirmer la concordance entre la carcasse et l'échantillon. Toujours pour établir cette concordance, une autre possibilité consiste en la comparaison de l'empreinte génétique de

l'échantillon et l'empreinte génétique prélevée sur un ascendant ou un descendant de l'animal abattu. Ceci n'était pas possible dans ce dossier, l'empreinte génétique n'existant plus.

#### *F. Ordre des médecins*

Une plainte concernant l'absence de transparence de l'Ordre des médecins en matière disciplinaire a donné lieu lors de l'exercice précédent à une recommandation officielle<sup>126</sup> au ministre de la Santé publique.

Les parents d'un enfant décédé à la suite d'une erreur médicale avaient saisi notre Office, estimant qu'un traitement injuste leur était réservé du fait que le Conseil national refusait de leur communiquer le résultat de la procédure disciplinaire. Le Conseil national estimait que la réglementation relative au secret professionnel des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national (art. 30 de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins) ne permettait pas la divulgation de cette information. Le Collège a officiellement recommandé au ministre de la Santé publique de prendre une initiative visant à adapter la disposition précitée afin que le patient ou ses représentants puissent être informés du résultat de la procédure disciplinaire.

Dans sa réponse, le ministre fit référence à une question parlementaire consacrée à la même problématique<sup>127</sup> : la communication d'une sanction disciplinaire au plaignant, au juge pénal ou au juge civil constituerait, outre une violation du secret professionnel, également une violation des droits de la défense du médecin concerné, puisque le médecin a l'obligation en matière disciplinaire de collaborer à l'enquête, alors que dans les affaires pénales et civiles, la charge de la preuve incombe au ministère public ou à la partie requérante. Le ministre ajouta que le droit disciplinaire n'avait pas pour objet la protection directe d'intérêts particuliers et qu'une sanction disciplinaire pouvait seulement apporter une satisfaction morale au patient lésé.

C'est pourtant bien là que réside le problème soulevé par l'ombudsman : puisque le résultat de la procédure disciplinaire n'est pas communiqué au plaignant, même cette satisfaction morale lui

<sup>126</sup> CMF, RO 98/11.

<sup>127</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 520 du 25 mars 1998 (Anthuenis).

est refusée. Or, nous sommes d'avis que l'importance de cette satisfaction morale ne peut être sous-estimée, la plainte que nous avons reçue des parents du petit patient décédé en étant l'illustration la plus cruelle. Le Collège des médiateurs fédéraux appelle dès lors une solution permettant à la victime d'une erreur médicale, ou à ses ayants droit, de connaître le résultat d'une enquête disciplinaire à l'encontre du médecin responsable. Une proposition de loi allant dans ce sens a été récemment déposée<sup>128</sup>.

Une réclamation introduite par un médecin à l'encontre d'un conseil provincial de l'Ordre des médecins nous a permis de constater que celui-ci n'adressait jamais à l'intéressé de confirmation écrite des entretiens qu'il accorde. Le Collège a alors proposé au Conseil de confirmer par écrit ce qui avait été décidé lors de son audition. En effet, bien que l'arrêté royal n° 79 relatif à l'Ordre des médecins ne prévoit pas une telle notification à l'intéressé, il est tout à fait contraire au principe de l'information passive de l'administré de ne pas l'en informer. L'Ordre des médecins a suivi notre proposition dans ce dossier et nous veillerons à ce qu'il en soit ainsi à l'avenir.

#### 3.9.4. Conclusions et recommandations

Les plaintes dont le Collège a été saisi concernant le Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement portent essentiellement sur le Service de Santé administratif, l'Inspection pharmaceutique, le Service des Allocations aux Personnes handicapées et le Service des Victimes de la Guerre.

Le problème lié au remboursement des frais de déplacement pour les victimes d'un accident du travail employées dans le secteur public a été réglé par une modification de la réglementation. La prise en charge des frais ne suscite désormais plus aucune discussion et il appartient au Service de Santé administratif de s'acquitter de ces frais.

Les plaintes concernant la durée d'examen des demandes de transfert d'une pharmacie ont fait apparaître l'arriéré considérable existant dans l'examen de ce type de dossiers par l'Inspection pharmaceutique. L'arriéré semblait dû, notamment, au manque d'effectifs du secrétariat des Commissions d'implantation devant examiner les demandes. Le secrétariat a obtenu davantage de personnel, mais

<sup>128</sup> Proposition de loi créant l'Ordre des médecins, *Doc.Parl.*, Chambre des représentants, Session extraordinaire 1999, n° 85/1.

il n'est pas encore clairement établi dans quelle mesure ces effectifs supplémentaires seront suffisants. Le problème étant manifestement de nature structurelle, le Collège insiste pour que tous les moyens possibles soient mis en œuvre pour résorber l'arriéré. Il est en effet évident que la majorité des demandeurs n'ont pu à ce jour bénéficier d'un traitement de leur dossier dans un délai raisonnable.

Le Service des Allocations aux personnes handicapées a marqué son accord sur une suggestion du Collège relative à la terminologie. À l'avenir – et par respect pour les intéressés – le terme “handicapés” sera remplacé par “personnes handicapées”. L'adaptation du système Handitel prendra également en compte notre observation concernant les difficultés à entrer en contact direct avec un collaborateur. De même, suite à une plainte concrète, le Collège a proposé qu'à l'avenir, lors de la délivrance d'un certificat médical à durée déterminée, les personnes handicapées soient immédiatement informées de la nécessité de présenter spontanément une demande de révision. Cette proposition a également reçu un accueil favorable. Notons enfin que les dossiers de personnes handicapées contenant un élément d'extranéité semblent particulièrement exposés aux difficultés.

Nous avons continué à suivre le problème de l'arriéré du traitement des demandes de reconnaissance en qualité de réfractaire ou de déporté auprès du Service des Victimes de la Guerre ; la délégation des compétences décisionnelles a été rendue possible par un arrêté ministériel du 19 octobre 1998. Pour l'instant, la procédure accélérée est appliquée dans la mesure du possible.

Dans le dossier relatif à l'Institut d'Expertise vétérinaire, nous avons pu constater qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de réglementation régissant une procédure en matière de traçabilité génétique. Bien que la réglementation en vigueur ait été respectée, il nous semblerait pertinent que les procédures applicables aux expertises menées par l'Institut d'Expertise vétérinaire soient adaptées, afin de tenir compte des possibilités offertes par les derniers développements technologiques. Une telle adaptation pourrait en outre mieux garantir les droits des éleveurs, notamment en cas de contestation, ce qui permettrait de mieux rencontrer le principe de sécurité juridique.

À la suite d'une plainte relative au manque de transparence de l'Ordre des médecins dans les procédures disciplinaires, le Collège

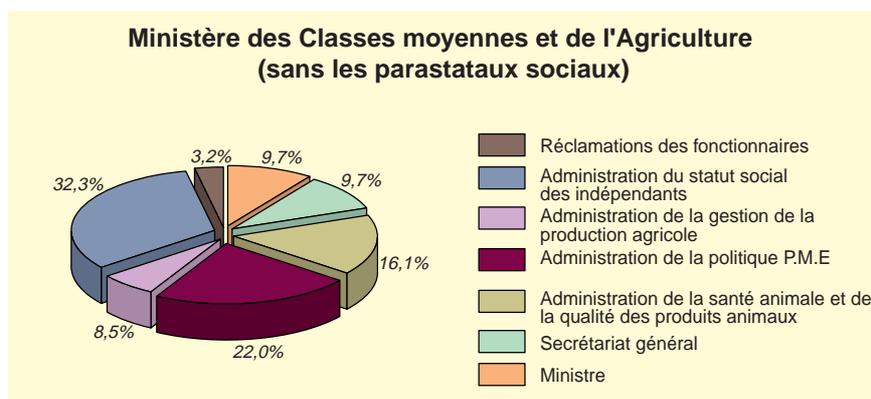
recommanda officiellement<sup>129</sup> au ministre de la Santé publique de prendre une initiative afin de trouver une solution à ce problème. Le Collège est d'avis que la victime d'une faute médicale ou ses ayants droit doivent être informés du résultat de la procédure disciplinaire engagée contre le médecin concerné. Une proposition de loi allant dans ce sens a par ailleurs été déposée récemment.

<sup>129</sup> CME, RO, 98/11.

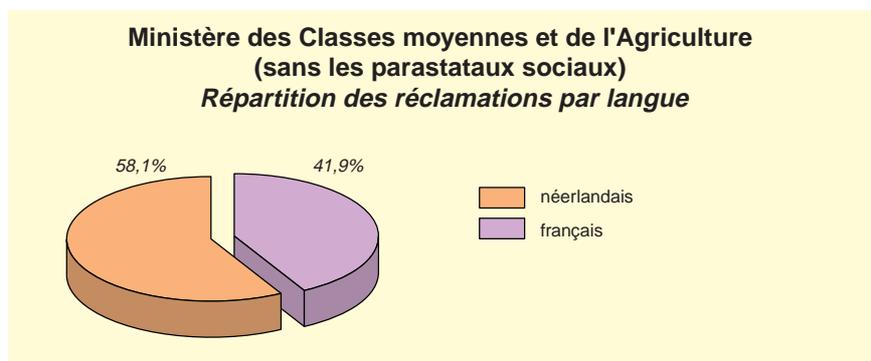
### 3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture

#### 3.10.1. Données chiffrées

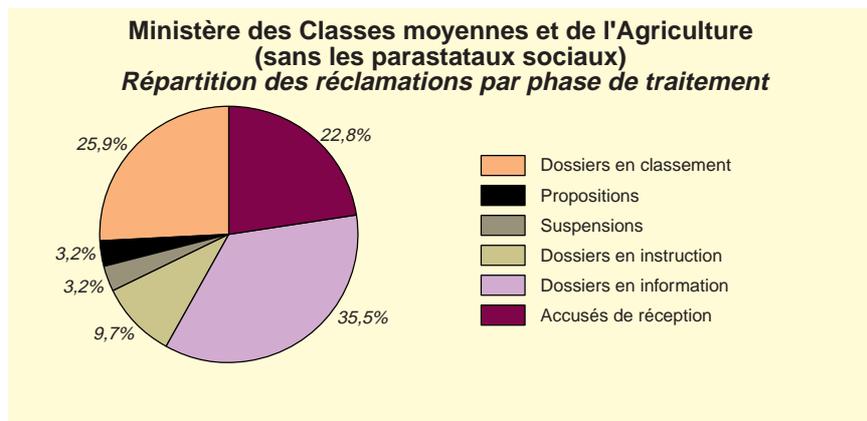
Classes moyennes et Agriculture (sans les parastataux sociaux)	Réclamations
Ministre	3
Secrétariat général	3
Administration de la santé animale et de la qualité des produits animaux	5
Administration de la politique P.M.E.	7
Administration de la gestion de la production agricole	2
Administration du statut social des indépendants	10
Réclamations des fonctionnaires	1
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



Langue	Réclamations
français	13
néerlandais	18
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



Phases	Réclamations
Accusés de réception	7
Dossiers en information	11
Dossiers en instruction	3
Suspensions	1
Propositions	1
Dossiers en classement	8
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



### 3.10.2. Préliminaires

Durant cet exercice, nous n'avons été saisis que d'un nombre restreint de plaintes concernant les services du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture.

Au cours des années précédentes, nous avons déjà abordé les compétences de l'Etat fédéral concernant les Classes moyennes et la politique agricole. Dès lors, nous renvoyons aux rapports annuels précédents pour un exposé plus spécifique<sup>130</sup>. Il y a cependant lieu de noter que, selon l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, des changements d'ordre structurel interviendront quant aux compétences de ce département relatives au contrôle de la chaîne alimentaire.

La crise de la dioxine a suscité des questions sur la qualité et la sécurité de la chaîne alimentaire, non seulement en Belgique mais dans le monde entier. L'accord gouvernemental fait clairement référence à la nécessité de créer une agence fédérale chargée tant de l'inspection que du contrôle de la chaîne alimentaire complète, sous la responsabilité du ministre de la Santé publique. Il est intéressant

<sup>130</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 147; *Rapport annuel 1998*, p. 196-197.

de noter à ce propos que les plaintes dont le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi suite à la crise de la dioxine concernaient principalement le Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

### 3.10.3. Analyse des principales réclamations.

#### A. Politique agricole

Pour le bon ordre, nous traitons d'abord les deux plaintes abordées dans notre précédent rapport annuel<sup>131</sup> concernant la Direction de la Santé animale et de la Qualité des Produits animaux.

Après examen de la plainte concernant l'imposition et le maintien, à tort ou à raison, du statut "Hormones" –dont le rapport annuel 1998 énumère quelques conséquences<sup>132</sup>–, le Collège des médiateurs fédéraux a clôturé la plainte.

Le requérant demandait l'intervention du Collège suite à l'attribution du statut H. En effet, des hormones avaient été détectées dans deux seringues trouvées dans l'entreprise d'élevage du requérant. A l'inverse, toute détection d'hormones sur le bétail avait été négative. Le dossier du requérant avait été classé sans suite par le procureur du Roi. Sur cette base, nous avons interrogé la Direction de la santé animale et de la qualité des produits animaux en demandant si le Ministère de l'Agriculture pouvait simplement ignorer une décision du Parquet d'abandonner les poursuites en maintenant le statut H. L'administration a expliqué que le classement sans suite du dossier n'entraînait nullement la levée automatique de ce statut. En effet, l'attribution du statut H. est une mesure administrative destinée à protéger la santé publique, indépendamment d'une poursuite pénale. En l'espèce, la présence des substances interdites dans l'exploitation du requérant a été démontrée par l'expertise autant que par la contre-expertise. Pour ces motifs, nous avons clôturé le dossier en estimant que l'on ne pouvait pas conclure en la cause à une mauvaise administration.

Une particularité dans ce dossier est que le requérant a affirmé que les aiguilles trouvées chez lui ne lui appartenaient pas. Au cours de

<sup>131</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p.198-199.

<sup>132</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 198.

l'exercice 1999, le Collège a été saisi de deux plaintes similaires. Ces autres requérants affirmaient également que les hormones trouvées dans leur exploitation s'y trouvaient à leur insu. Ils estimaient par conséquent que le statut H. leur était imposé à tort. Assez curieusement, aucune réponse n'a jamais été fournie dans ces dossiers à la demande d'informations complémentaires du Collège dans le but de permettre l'examen au fond des plaintes.

Dans notre précédent rapport annuel<sup>133</sup>, nous avons fait état d'un dossier concernant un zoo qui procédait à la livraison régulière de singes à des laboratoires pour des expériences animales. En vertu de la nouvelle législation de protection des animaux de laboratoire, ces laboratoires sont tenus depuis quelques années d'acheter leurs singes auprès de fournisseurs et éleveurs agréés par le ministre de l'Agriculture. En outre, les singes doivent être élevés en vue de l'utilisation en laboratoire. Le Ministère de l'Agriculture ne peut accorder une dérogation à ces obligations que sous des conditions très strictes, et ce uniquement lorsqu'un laboratoire ne trouve pas ou trop peu d'animaux auprès des institutions agréées.

Dans le dossier traité par le Collège, la demande d'agrément d'un zoo avait été rejetée. Le litige entre le zoo et les services vétérinaires du Ministère de l'Agriculture concerne la portée exacte de cette décision, et notamment la question de savoir si le zoo peut invoquer un droit quelconque pour fournir des animaux à des laboratoires dans le cadre de la procédure d'exemption. L'examen de ce dossier complexe n'a pas encore abouti.

Un troisième dossier digne d'intérêt concerne la liquidation d'une entreprise d'assistance sociale. Ce dossier a été introduit auprès du ministère dès 1990. Après huit ans, le demandeur a pris contact avec le Collège des médiateurs fédéraux en demandant que le traitement de son dossier par l'administration soit accéléré ! Après un contact écrit, le secrétaire général nous a précisé que ses services avaient commencé l'examen des dispositions légales datant du siècle dernier et de la doctrine et jurisprudence correspondantes. En effet, ses services n'auraient traité aucune demande similaire à celle de cette entreprise d'assistance sociale au cours des dernières décennies. Le traitement de ce dossier auprès de l'administration dépasse incontestablement les délais raisonnables. Nous avons reçu

<sup>133</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 199.

l'assurance que l'examen sera clôturé prochainement et que les intéressés en seront informés. Après une année d'insistance auprès de l'administration, le dossier n'a toujours pas pu être clôturé auprès du Collège des médiateurs fédéraux.

Un autre dossier concerne le ministre. En septembre 1998, le ministre de l'Agriculture signala aux demandeurs que leur projet de recherche ne pouvait bénéficier d'un subside du ministère. Le 11 octobre 1998, les demandeurs adressèrent au ministre une lettre comportant une critique circonstanciée des motifs de la décision et demandant de leur communiquer les circonstances exactes du refus. Selon un accusé de réception du 29 octobre 1998, le ministre demanda au service compétent de traiter cette matière avec l'attention requise et de communiquer le résultat dès que possible.

Après notre intervention, les requérants ont reçu en date du 28 juin 1999 une lettre du ministre regrettant que la réalité des motifs de la décision soit remise en question mais indiquant que la décision ne sera pas reconsidérée. Le ministre nous signala également, sans autre justification, que la réponse tardive était la conséquence d'un malentendu administratif.

### *B. Classes moyennes*

Des développements importants sont intervenus durant l'exercice écoulé concernant les dossiers abordés dans le rapport annuel précédent. Il s'agit des réclamations touchant, d'une part, à la réglementation de deux professions intellectuelles prestataires de services et, d'autre part, aux décisions prises par la Commission des dispenses des cotisations sociales relatives à des demandes de dispense de paiement introduites par des travailleurs indépendants. Seuls ces dossiers sont abordés dans le cadre du rapport annuel.

#### *1°) La réglementation de professions intellectuelles prestataires de services*

##### *a. La Commission des psychologues*

Lors de l'exercice précédent, nous mentionnions dans notre rapport annuel<sup>134</sup> la plainte introduite à l'encontre de la Commission

<sup>134</sup> CME, *Rapport Annuel 1998*, p. 200-201.

des psychologues. Celle-ci a trouvé son épilogue au cours du présent exercice. D'emblée, nous pouvons préciser que la Commission n'a pas souhaité revenir sur sa position. Le dossier a dès lors été clôturé. Le plaignant a maintenant introduit un recours devant le Conseil d'Etat.

Il convient de resituer la plainte dans son contexte.

La loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue (ci-après, la Loi) a été adoptée en vue de protéger tant les psychologues que les personnes recourant à leurs services. Dans ce cadre, la Commission des psychologues a pour tâche, notamment, de fournir aux différents organes compétents en la matière des avis non obligatoires concernant l'exercice de la profession de psychologue. A cet égard, l'efficacité de la Commission - présidée par un magistrat - est assurée par son indépendance par rapport aux pouvoirs publics.

La Commission est également chargée d'établir et de mettre à jour la liste des personnes qui désirent porter le titre de psychologue.

La loi pose comme principe que seuls les titulaires d'un des diplômes universitaires énumérés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi peuvent porter le titre de psychologue. Toutefois, les détenteurs d'un diplôme non universitaire et les personnes faisant l'objet d'une décision de reconnaissance peuvent également porter le titre de psychologue. Cette possibilité a toutefois été limitée dans le temps.

Deux voies étaient ainsi possibles pour obtenir cette reconnaissance.

La première consistait en la reconnaissance, par le ministre des Classes moyennes, de l'équivalence d'un titre universitaire avec les titres énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi. La reconnaissance « ministérielle » était accordée sur avis de la Commission des psychologues mais ne pouvait s'exercer que jusqu'au 31 décembre 1996.

La seconde possibilité consistait en une reconnaissance par une Commission *ad hoc*. Cette voie était ouverte aux personnes ayant obtenu un diplôme en psychologie dans un établissement d'enseignement supérieur non universitaire organisé, reconnu ou subventionné par l'Etat ou la Communauté, et ayant exercé une activité professionnelle pendant trois ou quatre ans, selon le diplôme obtenu. Cette possibilité ne pouvait s'exercer que jusqu'au 31 mai 1995.

Le réclamant n'est pas titulaire d'un diplôme universitaire repris à l'article 1<sup>er</sup> de la loi, pas plus qu'il n'est titulaire d'un diplôme universitaire pouvant être reconnu comme équivalent par le ministre. Il se prévaut toutefois d'une expérience professionnelle ainsi que de plusieurs diplômes obtenus, notamment à l'étranger. Il ne s'agit nullement de diplômes délivrés par un établissement d'enseignement reconnu, organisé ou subventionné par une Communauté ou par l'Etat. Le réclamant se trouve en outre confronté à la difficulté suivante : victime d'un accident de la route, sa mallette lui a été dérobée ainsi que les justificatifs de ses formations et expérience professionnelle.

Prenant connaissance de la nécessité d'être inscrit sur la liste des psychologues pour pouvoir porter ce titre, le réclamant introduit une requête en reconnaissance sur base de l'article 14 de la loi. La requête fut adressée au ministre le 7 juin 1995. Le réclamant y exposa les circonstances particulières de son cas. Le même jour, l'épouse du réclamant formula une demande identique dans son chef. La demande de reconnaissance fut envoyée par lettre recommandée à la Poste, avec accusé de réception. L'accusé de réception, retourné au réclamant par la Poste, prouve sans conteste que les deux demandes ont bien été réceptionnées.

La Commission de reconnaissance ne répondit ni au réclamant ni à son épouse. Or, l'article 16 de la loi prévoit que la Commission de reconnaissance doit traiter la demande dans les six mois de l'envoi. A défaut, « *l'absence de décision dans le délai fixé (...) vaut reconnaissance du titre de psychologue au requérant* » précise la loi. Forts de cette reconnaissance légale tacite, le réclamant et son épouse s'adressèrent alors à la Commission des psychologues et postulèrent leur inscription sur la liste des psychologues.

Un premier courrier en ce sens fut adressé à la Commission des psychologues en novembre 1996. Il restera sans écho. Un second courrier suivit en août 1997, sans plus de succès. Le plaignant saisit le Collège des médiateurs fédéraux en novembre 1997.

Après plusieurs contacts infructueux avec la Commission des psychologues, le Collège se tourna, en désespoir de cause, vers le secrétaire général du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, ainsi que vers le ministre compétent.

Dans un courrier, le secrétaire général fit savoir au Collège que la Commission de reconnaissance n'était jamais entrée en possession des demandes pourtant introduites par le réclamant et son épouse.

Il paraissait dès lors fondé que ces derniers se prévalent de la reconnaissance légale tacite et postulent leur inscription sur la liste tenue par la Commission des psychologues. Pour faire toute la clarté, il leur fut demandé de faire parvenir une copie certifiée conforme des deux requêtes et des accusés de réception délivrés par la Poste.

Le 2 septembre 1998, la Commission des psychologues notifia au Collège qu'elle avait pris une décision négative concernant la demande des deux réclamants. Cette décision fut notifiée par même courrier aux intéressés. Elle ne contenait toutefois pas la mention des voies de recours comme requis par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Le Collège le fit remarquer à la Commission, qui adopta et notifia une nouvelle décision négative, précisant cette fois les formes, délais et instances de recours.

Compte tenu du refus répété de la Commission d'inscrire les réclamants sur la liste des psychologues, des contacts furent pris entre le Collège, le secrétaire général et le ministre. A la suite de ces contacts, le ministre demanda à la Commission d'inscrire les réclamants sur la liste des psychologues. Tirant parti de son indépendance, celle-ci ne donna cependant pas suite à cette demande.

En décembre 1998, le Collège des médiateurs fédéraux proposa de rencontrer la Commission des psychologues. Cette proposition reçut un écho favorable en février 1999, après qu'un rappel eût été envoyé. La rencontre ne permit toutefois pas d'arriver à un consensus.

En refusant de donner suite aux demandes d'inscription sur la liste des psychologues formulées par les plaignants, la Commission des psychologues ne semble pas agir, en l'espèce, en conformité avec les dispositions légales réglant l'inscription sur la liste des psychologues.

En effet, l'article 18, al. 2, de la loi prévoit que « *la Commission des psychologues procède sans délai à l'inscription du requérant sur la liste visée à l'article 2 de la présente loi* ». Cette disposition est claire : en ce qui concerne l'inscription sur la liste des psychologues, au terme d'une procédure de reconnaissance, tacite ou expresse, la Commission des psychologues est chargée de l'exécution de la reconnaissance, expresse ou tacite. Elle ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation. En s'octroyant le droit de juger de l'opportunité de l'inscription du requérant sur la liste des psychologues, la Commission des psychologues agit *de facto* comme une instance d'appel de la Commission de reconnaissance.

Or, la loi est très claire à cet égard : les recours contre une décision de la Commission de reconnaissance sont portés devant le seul ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises. L'attitude de la Commission des psychologues dans ce dossier est donc constitutive d'un excès de pouvoir de l'administration.

Le refus de la Commission des psychologues constitue aussi une violation de plusieurs principes de bonne administration, notamment le principe de sécurité juridique et de confiance légitime, le principe de gestion consciencieuse (violation du délai raisonnable) et le principe de l'application conforme des règles de droit.

*b. La reconnaissance de la profession d'expert en automobile*

Le Collège des médiateurs fédéraux a été saisi en 1997 par un groupement d'experts en automobile dans le cadre de la procédure en réglementation de leur profession. Dans le cadre de ce dossier, le Collège a formulé une proposition.

Les plaignants ont introduit en septembre 1991 une requête en vue de la reconnaissance de la profession d'expert en automobile et de la création d'un Institut professionnel compétent en matière disciplinaire et réglementaire, en application de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services (loi-cadre). Cette requête est cependant suspendue à l'heure actuelle par le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture. En réponse à une question parlementaire<sup>135</sup>, le ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises indiqua en effet à l'époque qu'il n'était pas souhaitable à ses yeux de recourir pour ce faire aux dispositions de la loi-cadre, celle-ci ne visant que les indépendants.

Il indiqua en outre que sa prudence se justifiait par des recours introduits auprès du Conseil d'Etat par des géomètres experts indépendants à titre accessoire suite à l'adoption de la loi du 3 août 1993 organisant la profession des géomètres experts, alors que cette profession comportait des points importants de comparaison avec celle d'expert en automobile.

<sup>135</sup> Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1996-1997, question n° 77 du 16 décembre 1996, p. 8834-8835 (Reynders).

Notre Office a entrepris de nombreuses démarches dans le cadre de sa médiation, lesquelles sont plus amplement décrites dans nos rapports précédents<sup>136</sup>. D'une part, nous avons suggéré au ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises de rencontrer les intéressés afin de débloquer ce dossier, déjà pendant depuis sept ans auprès de son département. Le ministre a confirmé sa position mais n'a pas donné suite à notre proposition. Ce dossier soulevait un autre problème. Le Collège a dès lors contacté le ministre de l'Intérieur afin de l'informer de ce que comme la profession d'expert en automobile n'avait pas été reprise dans la liste des professions échappant à la loi du 18 juillet 1991 réglementant la profession de détective privé, cela privait de façon fort fâcheuse les experts en question du droit d'exercer des actes ressortissant *de facto* depuis longtemps à leurs activités, mais réservés par cette dernière loi aux seuls détectives privés. Ce problème s'était révélé d'autant plus aigu qu'un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur avait transmis au Parquet un *pro justitia* concernant un expert en automobile qui avait comme à l'accoutumée, accompli de tels actes sans être habilité à les poser au terme de ladite loi. L'administration a indiqué qu'elle n'envisageait pas de reprendre la profession d'expert en automobile dans l'arrêté royal revoyant les dérogations possibles à la loi litigieuse dès lors qu'elle était d'avis que les experts étaient sortis de leur compétence de stricte expertise.

Pour l'administration, il importait en conséquence aux intéressés soit de cesser d'accomplir des missions à la marge des détectives privés soit de passer les examens autorisant l'exercice de cette dernière profession, en sus de celle d'expert en automobile. Le département estimait en outre qu'une telle modification aurait pour conséquence de pénaliser les experts ayant entrepris les démarches requises en vue d'accéder à la profession de détective privé. Nous avons fait remarquer au ministre que le premier argument nous apparaissait être un sophisme, considérant que nous ne pouvions affirmer que les experts étaient sortis de leurs compétences puisque celles-ci n'avaient jamais été définies et que c'était précisément là l'objet de leur requête depuis près de dix ans ; le ministre a alors invoqué le deuxième argument avancé par son prédécesseur. Considérant les possibles poursuites à l'encontre des experts, notre Office a également informé le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux de la médiation en cours.

<sup>136</sup> CMF, *Rapport Annuel 1997*, p. 149 ; *Rapport Annuel 1998*, p. 201-204.

Compte tenu de la position du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture dans ce dossier, les plaignants, ensemble avec deux autres associations d'entreprises ou de professionnels concernés de très près par la réglementation de la profession d'expert en automobile, se sont accordés sur un texte – rédigé par leurs soins – se situant en dehors de la loi-cadre et qui pourrait convenir comme base d'un projet de loi. Ils ont prié notre Office de le soumettre, dans le cadre de sa mission de médiation et sur base de l'article 10 du Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux<sup>137</sup>, à l'attention du ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises. Ce document, sur le fond duquel il ne nous appartient pas de nous prononcer, a été transmis au ministre en mars 1999. Celui-ci nous a alors avisé de ce que le calendrier excluait le dépôt d'un projet de loi en la matière avant la fin de la législature et a indiqué que des contacts préliminaires devraient avoir lieu entre les intéressés et son cabinet. Cet engagement à rencontrer les intéressés, démarche que notre Office appuie depuis le début de sa médiation, est positif et ne peut que favoriser l'émergence d'une solution à ce problème pendant depuis si longtemps. Entre-temps, copie de ce document a été envoyée au Ministère des Affaires économiques et au Ministère des Communications et de l'Infrastructure concernés par cette problématique.

Plus récemment –et toujours sans se prononcer sur le contenu de ce texte–, le Collège des médiateurs fédéraux, en sa qualité de collatéral de la Chambre des représentants, a communiqué celui-ci au président de la commission permanente de la Chambre en charge de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture. L'objet de ce transmis est de parfaire l'information de cette commission, à laquelle la Chambre a renvoyé une proposition de loi relative à la même problématique<sup>138</sup>.

#### 2)° *Les demandes de dispense de paiement de cotisations sociales introduites par des travailleurs indépendants*

Comme lors de l'exercice précédent, plusieurs plaintes ont été introduites auprès de notre Office concernant la Commission des dispenses de cotisations.

<sup>137</sup> En vertu duquel le réclamant est requis de s'abstenir d'intervenir parallèlement à l'intervention du Collège auprès de l'autorité administrative concernée par son dossier.

<sup>138</sup> Proposition de loi n° 2156/1-98/99 du 22 avril 1999.

Suite à un problème de transmission de données entre l'Administration des Contributions directes et l'INASTI, les cotisations sociales d'un indépendant avaient été calculées pendant 4 ans sur base de ses derniers revenus connus. En conséquence, le requérant avait été tenu de payer des cotisations de régularisation d'un montant de 350 039 FB. Le Collège des médiateurs fédéraux a dès lors proposé au Ministre des Classes moyennes que les caisses demandent à l'intéressé de fournir un avertissement – extrait de rôle lors du calcul des cotisations. Le ministère n'a pas retenu cette solution mais a préféré adresser une note aux caisses d'assurances sociales les obligeant à mentionner, sur chaque avis d'échéance trimestriel, les revenus de référence ayant servi au calcul des cotisations sociales.

L'indication des revenus de référence sur base desquels les cotisations sociales sont calculées permettra d'éviter bon nombre de contestations ultérieures : en effet, le travailleur indépendant sera immédiatement en mesure de vérifier si ce revenu de référence correspond à ses revenus effectifs. Il pourra désormais réagir auprès de sa caisse, en fournissant par exemple une copie de son avertissement-extrait de rôle. La caisse s'informerait alors auprès de l'INASTI qui tentera d'établir, par une enquête, le montant exact des revenus de l'intéressé. L'avertissement-extrait de rôle pourra être pris en compte pour accélérer l'enquête. A défaut de réaction de la part de l'indépendant, et dans l'hypothèse où les revenus déclarés ne correspondent pas à ceux pris comme référence par la caisse d'assurance sociale, il ne pourra contester sa propre négligence si une régularisation lui est réclamée par la suite.

L'examen ci-dessus a permis de mettre en lumière deux autres problèmes. Le premier concerne le non-respect de l'obligation de motiver les décisions. Le second a trait à l'obligation légale de notifier les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter. Ces deux problèmes ont déjà été abordés dans le rapport annuel 1998<sup>139</sup>.

La Commission des dispenses de cotisations est un organisme indépendant institué près le Ministère des Classes moyennes. Elle est chargée, notamment, de statuer sur les demandes de dispense introduites par les indépendants qui se trouvent dans un état de besoin.

<sup>139</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 250 et s.

La Commission est composée de cinq chambres bilingues : une vingtaine de demandes de dispense sont traitées à chaque audience par chacune des chambres.

En 1993, la Commission traitait les demandes dans un délai moyen de 2 ans. Cette situation a été jugée inacceptable tant par les citoyens que par la Commission elle-même. Actuellement, moyennant l'adoption de certaines mesures correctrices, 20.000 à 21.000 dossiers sont traités chaque année, dans un délai satisfaisant de six mois.

La mission de la Commission est déterminée par l'article 17 de l'A.R. n° 38 du 27 juillet 1967. Selon cette disposition, « *les travailleurs indépendants qui se trouvent dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent demander dispense totale ou partielle des cotisations en s'adressant à la Commission (...)* ». La notion d'état de besoin est une notion assez souple, que la Commission interprète de manière large<sup>140</sup>, afin de permettre le maintien des droits des indépendants. La Commission insiste toutefois sur le fait qu'il n'existe pas de droit à obtenir la dispense de cotisations.

Selon cette même disposition, la charge de la preuve de l'état de besoin incombe au demandeur. En général, celui-ci fournit les éléments de preuve avec parcimonie. Concrètement, la tâche de la Commission est rendue plus difficile, puisqu'il lui revient de juger, dans un délai raisonnable et sur base d'éléments succincts si la demande est ou non fondée.

Une fois ces préliminaires établis, il convient d'examiner la problématique de la motivation des décisions de la Commission, une problématique pour laquelle la Commission a pu, à sa demande, rencontrer le Collège des médiateurs fédéraux.

L'obligation de motiver les décisions de la Commission découle tant de la loi du 29 juillet 1991 que de la Charte de l'utilisateur des services publics et de la circulaire n° 370 du 12 janvier 1993 concernant ladite Charte.

Les discussions qui ont lieu avec la Commission font ressortir le fait qu'elle estime qu'une motivation plus détaillée aurait pour conséquence d'augmenter le nombre de recours portés devant le Conseil d'Etat, ce qui, selon la Commission, pourrait mettre grave-

<sup>140</sup> Cette notion est interprétée de manière plus large que la notion d'état de besoin applicable en matière de minimum de moyens d'existence octroyé par le CPAS.

ment en péril la gestion quotidienne des demandes de dispenses. La Commission ne souhaite pas revenir aux longs délais de traitement qu'elle a connus.

Plusieurs pistes ont été suivies par la Commission en vue de dégager une solution, parmi lesquelles les contacts avec le Collège des médiateurs fédéraux dans la cadre de sa saisine.

Concernant l'obligation de motiver les décisions, on notera que l'article 3, al. 2, de la loi du 29 juillet 1991 prévoit que la motivation « doit être adéquate ». Or, adopter une série de formules stéréotypées ne paraît pas "adéquat". En effet, lors des travaux préparatoires de la loi, une telle solution a été envisagée. Un membre a demandé « si une autorité administrative ne pourrait pas prendre une décision comportant une motivation valant pour tous les actes se rapportant à un objet déterminé, de telle sorte qu'elle ne serait plus obligée, par après, de motiver chaque acte individuel en la matière »<sup>141</sup>. Le ministre a répondu « que si un tel procédé était envisageable en matière d'impôts, où le règlement ne laisse subsister aucun pouvoir d'appréciation au niveau de son application, il n'en est pas de même dans tous les cas où le règlement laisse subsister un pouvoir d'appréciation ». En d'autres mots, plus le pouvoir d'appréciation de l'administration est large, plus l'instance devrait expliquer les raisons qui l'ont guidées dans sa décision.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que c'est au demandeur qu'il appartient de prouver son état de besoin. Dès lors, il paraît important que la Commission puisse avancer, dans la décision même, les éléments qui lui ont permis d'accéder, partiellement ou non, à la demande de l'indépendant, ou de la refuser.

Pour répondre à la demande d'assistance de la Commission en vue d'une mise en oeuvre correcte de la loi du 29 juillet 1991, le Collège des médiateurs fédéraux a tout d'abord recherché, parmi les différents départements, s'il existait un service de l'administration qui soit à même de la conseiller. Aucun service n'exerçant cette mission, le Collège s'est alors tourné vers le Bureau ABC, dépendant du ministre de la Fonction publique, qui est chargé de dispenser des conseils en administration et gestion. Celui-ci a formulé une offre de collaboration afin de procéder à une analyse managériale dans le but de faire ressortir les éventuels besoins de la Commission ou les solutions structurelles lui permettant de rencontrer ces

<sup>141</sup> Doc. Parl., Sénat, session ordinaire, 1990-1991, n° 215/3, Proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, p. 14.

deux objectifs. La Commission déclina cette offre. D'autres solutions sont actuellement recherchées.

Quant au second problème, déjà mentionné dans notre rapport annuel 1998, à savoir l'obligation légale d'indiquer les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, la Commission souhaite aborder la problématique plus vaste de la motivation de ses décisions.<sup>142</sup>

#### 3.10.4. Conclusions et recommandations

Comme nous l'avons fait dans nos rapports annuels précédents<sup>143</sup>, nous devons à nouveau souligner la nécessité du respect d'un délai raisonnable dans le chef de l'administration, tant à l'égard du citoyen que du Collège des médiateurs fédéraux. En ce qui concerne plus particulièrement le respect des délais à l'égard du Collège, nous rappelons l'article 4 du protocole d'accord régissant les relations entre les médiateurs fédéraux et les administrations fédérales, ainsi que l'article 11 de la loi du 22 mars 1995 instaurant le Collège des médiateurs fédéraux. Les deux dispositions offrent en effet la possibilité à ce dernier d'imposer un délai de réponse contraignant.

En ce qui concerne la réglementation de la profession d'expert en automobile, il nous semble que tous les éléments sont à présent rassemblés pour permettre aux autorités compétentes de connaître utilement du dossier. Celui-ci attend en effet depuis bientôt 9 ans une solution conciliant tant les impératifs de l'organisation des petites et moyennes entreprises que le désir d'une profession de voir son exercice protégé et réglementé.

Pour les dossiers concernant la Commission des dispenses de cotisations, on constatera que le non-respect de l'obligation de motivation formelle a pour conséquence de priver les citoyens de l'information nécessaire pour pouvoir contester utilement les décisions qui leur sont notifiées. D'aucuns avancent que, par cette omission, la Commission ne révèle pas les motifs de fait qui l'ont conduite à adopter telle décision concernant les demandes de dispense qui lui sont présentées. Cela étant, cette vision quelque peu pessimiste est contrebalancée par la volonté de la Commission des dispenses de cotisations de résoudre cette problématique de manière globale.

<sup>142</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 205 et s.

<sup>143</sup> CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 181; *Rapport annuel 1998*, p. 201.

Ces deux questions sont, pour l'heure, toujours en cours d'examen. A cet égard, le Collège des médiateurs fédéraux a avancé une piste parmi d'autres, à savoir la création d'une Commission chargée d'aider les administrations qui le souhaitent à définir la portée concrète de cette obligation légale en ce qui les concerne<sup>144</sup>.

<sup>144</sup> Cf. p. 37 du présent rapport annuel.

### 3.11. Ministère des Affaires économiques

#### 3.11.1. Données chiffrées

Affaires économiques et Institutions	Réclamations
Ministre	3
Administration de l'inspection économique	3
Administration de la politique commerciale	2
Administration de l'énergie	1
Office de contrôle des assurances	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Langue	Réclamations
français	6
néerlandais	4
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Phases	Réclamations
Accusés de réception	2
Dossiers en information	1
Suspensions	1
Dossiers en classement	6
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

#### 3.11.2. Préliminaires

Il a été précisé plus haut que nous avons examiné plusieurs réclamations concernant ce département durant l'année écoulée ; leur nombre est supérieur à celui de l'exercice précédent. L'accroissement doit être cependant relativisé par la prise de conscience grandissante tant du grand public que des indépendants et des entreprises, de l'existence du Collège dans le paysage institutionnel belge.

En outre, dans les trois quarts des cas, les plaignants ont été aiguillés vers le Ministère des Affaires économiques car il s'agissait de simples demandes d'information relatives aux droits et obligations des consommateurs et des vendeurs.

#### 3.11.3. Analyse des principales réclamations

Un des trois dossiers abordés dans le rapport annuel précédent<sup>145</sup> a été clôturé durant l'exercice 1999. L'examen du deuxième est toujours en cours et le troisième avait déjà été classé au cours de

<sup>145</sup> CMF, *Rapport Annuel 1998*, p. 210-215.

l'exercice 1998. Les autres réclamations qui nous ont été soumises n'appellent pas de commentaires particuliers.

La réclamation<sup>146</sup> concernant le non-respect du règlement général sur les installations électriques (RGIE) par divers intervenants dans le secteur, et la situation de concurrence en découlant, a été clôturée durant l'exercice 1999.

La plaignante avait demandé au Ministère des Affaires économiques et au Ministère de l'Emploi et du Travail la reconnaissance d'un logiciel informatique permettant de vérifier la conformité d'installations électriques au règlement général sur les installations électriques. La plaignante avait également dénoncé une situation de concurrence déloyale résultant, selon elle, d'un non-respect de ce règlement par divers intervenants du secteur de l'électricité. Le Ministère des Affaires économiques ayant refusé d'homologuer le logiciel, l'intéressée avait répondu aux arguments fondant cette décision et avait demandé des informations complémentaires concernant la concurrence déloyale. L'administration n'avait pas voulu répondre, car tant la décision de refus que les recours ouverts en matière de concurrence déloyale avaient fait l'objet de développements lors d'une visite d'un de ses membres à la plaignante, ce que cette dernière contestait.

Sans mettre en doute la bonne foi de l'une ou l'autre partie - aucune des deux n'ayant pu établir les faits qu'elle invoquait - mais guidé par le souci de régler le différend de manière positive, notre Office a proposé au Ministère des Affaires économiques de détailler par écrit sa décision de refus à la plaignante et ses compétences en matière de concurrence déloyale. L'administration a donné une suite favorable et satisfaisante à cette suggestion et le dossier a pu être clôturé.

En ce qui concerne la plainte<sup>147</sup> concernant les violations répétées de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (LPCC) par des commerçants d'une région du pays bien déterminée et qui est dirigée à l'encontre de l'Administration de l'Inspection économique du Ministère des Affaires économiques, le traitement de ce dossier par notre Office a révélé que l'administration a mené une enquête dans toutes les plaintes qui lui avaient été adressées par ces commerçants et que ceux-ci ont été tenus informés de façon suffisamment motivée et dans des délais raisonnables. Il y a d'ailleurs lieu

<sup>146</sup> CMF, *Rapport Annuel 1998*, p. 212-213.

<sup>147</sup> CMF, *Rapport Annuel 1998*, p. 210-211.

de relever ici que bien que cette administration ait, selon nos informations, perdu 18% de ses effectifs lors de sa restructuration, elle fonctionne néanmoins de façon satisfaisante pour les usagers. Peut-être pouvons-nous en tenir pour preuve que les plaignants, en l'espèce, ne contestaient pas que leurs plaintes aient généralement donné lieu à enquête et ne formulaient aucun grief à l'égard du service décentralisé concerné ni des inspecteurs du terrain, mais - nœud du problème - axaient leur réclamation sur les suites réservées à ces interventions.

L'administration nous a informés quant au fond des problèmes soulevés par les plaignants. D'une part, ces derniers arguent du caractère non dissuasif des transactions administratives proposées aux contrevenants par ce ministère et dont le paiement met fin à l'action pénale. L'administration nous a cependant indiqué que l'examen des résultats de l'application de ces transactions ne démontrait pas que les montants proposés ne seraient pas dissuasifs, et a, au contraire, souligné le trait particulièrement performant de cet instrument.

Les plaignants affirment, d'autre part, être confrontés à un problème de preuve des infractions lorsqu'ils intentent eux-mêmes - puisqu'ils sont d'avis que les transactions ci-dessus ne découragent pas les auteurs d'infractions à la LPCC - des actions en cessation auprès du président du tribunal de commerce sur base de l'article 93 de la LPCC. Ils ne peuvent en effet - solution respectueuse de la loi - avoir accès aux éléments de preuve contenus dans les procès-verbaux rédigés par les inspecteurs de cette administration à l'occasion des enquêtes menées chez les contrevenants en raison du caractère confidentiel de ces documents, à moins d'en recevoir l'autorisation du procureur général sous la supervision duquel ces enquêtes sont conduites. Une solution pouvait-elle être trouvée dans la possibilité qu'a le ministre des Affaires économiques d'intenter des actions en cessation auprès du président du tribunal de commerce sur pied des articles 94 et 98 de la LPCC ? Le ministère concerné nous a signalé que cette faculté n'est activée en général qu'en vue de créer une jurisprudence ou en cas d'actes persistants et particulièrement attentatoires aux intérêts du consommateur. Or, selon l'administration, une telle action du ministre ne se justifie pas en l'espèce, d'autant plus que le nombre des plaintes est très faible.

Le Collège a également été avisé de difficultés auxquelles sont confrontés les inspecteurs compétents lorsqu'il s'agit d'appliquer la LPCC à certaines activités commerciales d'un type nouveau. Nous avons demandé à l'administration de nous faire part des

solutions qu'elle envisageait, le cas échéant, pour les résoudre. Outre ses missions de médiation et de contrôle externe, le Collège des médiateurs fédéraux a en effet également pour rôle d'attirer l'attention de l'organe de décision compétent ou de la Chambre des représentants sur les problèmes que rencontre l'administration dans l'accomplissement de ses tâches, et de faire toute recommandation utile afin de les résoudre. Notre Office peut dans ce cadre faire des propositions de sa propre initiative comme il peut aussi répercuter auprès de ces organes les propositions émanant de l'administration elle-même en les appuyant.

Le traitement de cette réclamation est toujours en cours.

Pour terminer cet examen des principales réclamations, il nous semble important de revenir sur le nombre de demandes d'information qui nous ont été adressées durant l'exercice 1999, en substantielle augmentation par rapport à celles du précédent exercice. Ces demandes émanent soit de consommateurs s'interrogeant sur leurs droits vis-à-vis de vendeurs dans le cadre de transactions, soit de vendeurs quant à leurs obligations à l'égard de leurs clients ou de l'Administration. La nature de ces demandes explique que nous avons principalement transmis aux requérants les coordonnées du fonctionnaire d'information auprès de l'Administration de la politique commerciale du Ministère des Affaires économiques ou de celles de la Cellule "Info Consommateurs" créée au sein de ce département (Administration de la politique commerciale, Division Protection des consommateurs). Les fonctionnaires d'information ont en effet pour mission d'aiguiller les citoyens vers le service qui au sein de leur administration est compétent pour traiter la demande d'information qui leur est soumise ou de répondre lui-même à la demande d'information. Quant à la cellule mentionnée ci-avant, elle informe et aide le consommateur par écrit ou par téléphone en lui donnant un avis ou un conseil juridique ou en le dirigeant, si nécessaire, vers un service plus compétent ou plus spécialisé.

Considérant l'objet de ces demandes, nous sommes toutefois également d'avis que leur nombre traduit, d'une part, une ignorance des citoyens quant à l'existence et au rôle des fonctionnaires d'information auprès de chaque ministère fédéral et, d'autre part, un sentiment de confusion face à la complexité croissante de la législation en général. L'administration fédérale a déjà pris des initiatives louables afin de mieux faire connaître les coordonnées des fonctionnaires d'information, initiatives que nous souhaitons ici mettre en exergue. Ces coordonnées sont en effet souvent mentionnées dans les annuaires téléphoniques ou dans des brochures d'in-

formation, dont un prospectus édité par le Service fédéral d'information. Force est cependant de constater que les citoyens ne trouvent pas toujours ces coordonnées et qu'il y a donc là matière à réflexion et réaction.

#### *3.11.4. Conclusions et recommandations*

Le Collège des médiateurs fédéraux n'a formulé aucune recommandation officielle dans le cadre des dossiers qu'il a traités durant cet exercice.

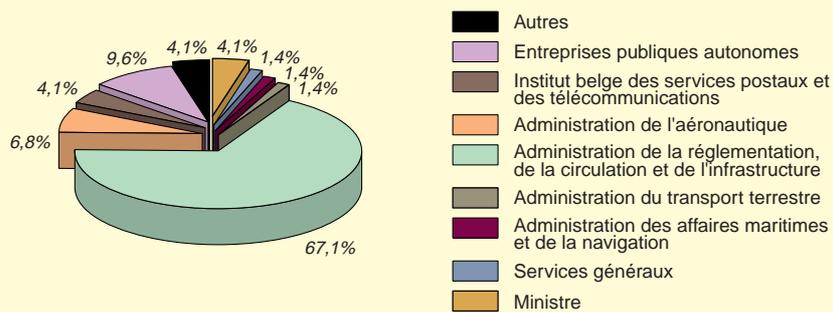
Ayant constaté que la plupart des citoyens ignorent encore l'existence d'un fonctionnaire d'information au sein de chaque ministère fédéral, le Collège estime nécessaire que toutes les autorités administratives fédérales concernées adoptent toutes mesures visant à mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information ou des autres départements susceptibles d'informer et d'aiguiller les administrés au sein de leurs services.

### 3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure

#### 3.12.1. Données chiffrées

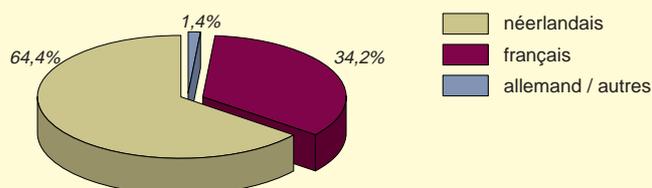
Communications et Infrastructure + Institutions	Réclamations
Ministre	3
Services généraux	1
Administration des affaires maritimes et de la navigation	1
Administration du transport terrestre	1
Administration de la réglementation, de la circulation et de l'infrastructure	49
Administration de l'aéronautique	5
Institut belge des services postaux et des télécommunications	3
Entreprises publiques autonomes	7
Autres	3
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

#### Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions



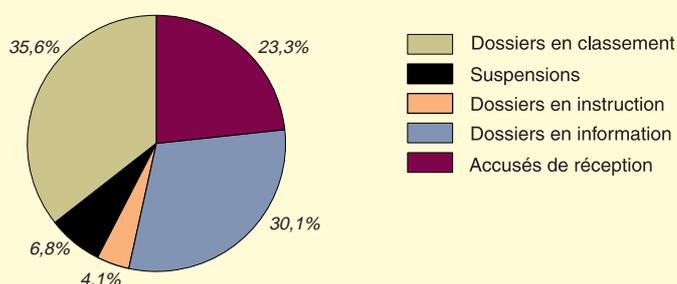
Langue	Réclamations
allemand / autres	1
français	25
néerlandais	47
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

#### Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions Répartition des réclamations par langue



Phases	Réclamations
Accusés de réception	17
Dossiers en information	22
Dossiers en instruction	2
Suspensions	5
Dossiers en classement	26
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

**Ministère des Communications et de l'Infrastructure + Institutions**  
Répartition des réclamations par phase



Evaluation des dossiers en classement	Réclamations	mal-administration
bonne administration	10	gestion consciencieuse : 2 délai raisonnable
mal-administration	3	gestion consciencieuse : 1 accès approprié
sans appréciation	12	
application de l'équité	1	
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>TOTAL 3</b>

### 3.12.2. Préliminaires

Nous avons déjà souligné dans les deux rapports annuels précédents que la majorité des plaintes concerne l'Administration de la Réglementation de la circulation et de l'Infrastructure et plus particulièrement le Service Circulation routière, en contact permanent avec le citoyen. C'est pourquoi nous réserverons plus d'attention cette année à la Direction Permis de conduire faisant partie du service Sécurité routière et, en particulier, au traitement de quelques dossiers complexes portant sur l'équivalence de permis de conduire étrangers.

Par ailleurs, l'éventail des plaintes de l'année écoulée présentait étonnamment peu de similitudes avec les deux exercices précé-

dents. Nous parcourons d'abord les diverses administrations du ministère (à l'exception de l'Administration du Transport terrestre) pour passer ensuite aux institutions liées au ministère (cette année, l'entreprise publique autonome SNCB). Les subdivisions ont pour seul but de faciliter l'orientation du lecteur. C'est ainsi que nous abordons sous le titre "Administration de la Navigation aérienne" une série de dossiers dans lesquels nous prêtons surtout attention à l'intervention du ministre lui-même.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen d'une plainte, une recommandation officielle avait déjà été formulée au cours de l'exercice 1998.

### *3.12.3. Analyse des principales réclamations*

#### *A. Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure*

Cette administration comprend quatre services : sécurité routière, circulation routière, qualité et infrastructure.

##### *1°) Service Sécurité routière*

Le Service Sécurité routière comprend une Direction Sécurité de la circulation, dont la mission principale est de préparer et d'élaborer la réglementation routière, ainsi qu'une Direction Permis de conduire. Celle-ci élabore la réglementation régissant les permis de conduire. Elle est compétente pour l'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen. La Direction Permis de conduire traite également les dossiers relatifs à la déchéance du droit de conduire. Sa tâche la plus importante semble être l'inspection, tant des écoles de conduite automobile que des centres d'examen, ainsi que des administrations communales qui délivrent les permis de conduire et perçoivent une rétribution du ministère pour cette activité. Dans ce contexte, elle est également compétente pour les questions portant sur l'équivalence des permis de conduire étrangers.

En principe, nul ne peut conduire un véhicule à moteur sur la voie publique en Belgique sans disposer d'un permis de conduire belge. Le titulaire d'un permis de conduire étranger peut échanger ce

permis auprès de l'administration communale contre un permis belge sans devoir représenter un examen pratique de conduite. Toutefois, le permis étranger doit avoir été délivré conformément aux dispositions conventionnelles relatives à la circulation routière internationale<sup>148</sup> ou sa validité doit avoir été expressément reconnue par la Belgique (cf. art. 23, § 2, 1° de la loi relative à la police de la circulation routière du 16 mars 1968).

Dans la majorité des cas, la reconnaissance des permis de conduire étrangers est régie par un accord bilatéral. Il arrive parfois que la Belgique procède à une reconnaissance unilatérale. La reconnaissance d'un permis de conduire étranger concerne non seulement la technique de la circulation, mais présente aussi un aspect politico-diplomatique et économique. Le plus souvent, la demande de reconnaissance est adressée par l'ambassade étrangère aux Affaires étrangères. Ce département est aussi compétent pour le traitement "politique" de la demande. En d'autres termes, il apprécie en première instance l'opportunité d'une reconnaissance dans le cadre de notre politique étrangère et de nos relations commerciales. L'examen technique qui est ensuite assuré par la Direction Permis de conduire est axé principalement sur le souci de la sécurité routière. Le permis de conduire étranger doit offrir des garanties suffisantes quant à l'aptitude du conducteur à la conduite, puisqu'il pourra échanger son document reconnu contre un permis de conduire belge sans avoir à présenter un examen d'aptitude. En cas de doute quant au niveau des conditions qu'il a fallu réunir pour l'obtention du permis étranger ou lorsque le risque de falsification est trop grand, la Direction rendra un avis négatif.

L'avis technique de la Direction Permis de conduire n'est pas suivi dans tous les cas. Dans le courant des années soixante et septante, principalement, la Belgique a mené une politique de reconnaissance particulièrement flexible. Aujourd'hui, la Direction est confrontée à l'héritage de cette générosité. Au sein de l'Espace Economique Européen (EEE), où tous les permis de conduire délivrés sont reconnus mutuellement, la Belgique doit endurer bien des critiques de la part de certains Etats partenaires plus sévères. Ceux-ci sont en effet tenus de reconnaître les permis de conduire belges, même lorsqu'ils ont été délivrés en échange de documents étrangers d'une valeur douteuse.

<sup>148</sup> Traité du 8 novembre 1968 relatif à la circulation routière, complété et amendé par la Convention européenne faite à Genève le 1 mai 1971 (*M.B.*, 28 décembre 1989).

C'est pour cette même raison que la Direction Permis de conduire aimerait se défaire de bon nombre de reconnaissances. Il ne semble pas exclu que la plus grande sévérité affichée récemment lors du contrôle des permis de conduire étrangers constitue une alternative (parmi d'autres) pour l'impossible dénonciation de certains accords de reconnaissance. Ce contrôle plus sévère explique pourquoi l'échange d'un permis de conduire étranger, qui est soumis à très peu de formalités légales, soulève parfois des difficultés sérieuses aujourd'hui, notamment lorsque le permis de conduire a été délivré par un pays à la réglementation apparemment moins sévère.

Deux plaintes dont notre Office est saisi et dont l'examen n'a pas encore été mené à son terme illustrent ce problème et ont motivé une visite de travail à la Direction Permis de conduire. Le premier dossier concerne un permis de conduire burundais. Le Burundi est – ou plutôt était – un des pays dont les permis de conduire étaient reconnus unilatéralement par la Belgique. Ces reconnaissances unilatérales ont été publiées au Moniteur belge (17 juillet 1969 et 12 avril 1985) avec une description détaillée des modèles (verts et bleu pâle) du permis de conduire burundais, dont la Belgique possède également des spécimens. L'autre dossier porte sur un permis de conduire chinois. En 1994, la Belgique a conclu avec la Chine un accord de reconnaissance mutuelle des permis de conduire nationaux. Cet accord prévoit expressément que les deux parties sont tenues de communiquer à l'autre partie, par la voie diplomatique, toute modification apportée au modèle de leurs permis de conduire, accompagnée d'un spécimen authentique du nouveau modèle.

La reconnaissance de modèles (publiés ou communiqués officiellement) – en lieu et place d'une reconnaissance générale – peut être interprétée comme une technique fonctionnelle. L'objectif réel de la reconnaissance est de permettre d'échanger dans l'autre pays les permis de conduire valables dans le pays d'origine. En principe, la technique des "modèles reconnus" garantit que les autorités belges n'auront pas à douter du caractère officiel du document lorsqu'un permis de conduire - burundais ou chinois en l'occurrence - est produit puisqu'il suffit de comparer le document produit aux spécimens.

Mais il arrive qu'un Etat étranger modifie le modèle sans en informer officiellement les autorités belges et qu'un conducteur souhaite échanger en Belgique pareil "nouveau" permis de conduire. Dans ce cas, une interprétation large de la reconnaissance implique que ce permis valable dans le pays d'origine doit pouvoir être

échangé en Belgique. En cas de doute, les autorités belges pourraient s'assurer du caractère officiel du document par la voie diplomatique. Mais une attitude beaucoup plus rigoureuse consiste à considérer tout document non conforme à un spécimen fourni à la Belgique comme permis de conduire non reconnu et dès lors à en refuser l'échange. La deuxième interprétation emporte clairement la préférence de la Direction Permis de conduire.

Il y a quelques années encore, la majorité des communes semblaient fort peu s'inquiéter de ce problème. L'enquête administrative par laquelle l'autorité communale vérifie d'une part si le document présenté en vue de l'échange est un permis de conduire (national) étranger reconnu en Belgique et d'autre part si le demandeur répond aux conditions de séjour, s'effectuait de manière très souple dans la pratique. Depuis 1989 toutefois, les inspecteurs de la Direction Permis de conduire contrôlent systématiquement, en collaboration avec les services de police, les permis de conduire provenant d'Etats non-membres de l'EEE. Lorsqu'il est apparu qu'une partie importante de ces permis de conduire étaient soit faux, soit falsifiés ou ne répondaient pas aux conditions de l'échange, les procédures de contrôle ont été renforcées.

Les contrôles effectués ont révélé des problèmes en ce qui concerne les permis de conduire délivrés par le Burundi. Après la reconnaissance unilatérale par la Belgique, en 1985, des permis de conduire verts et bleu pâle, ce pays avait mis en œuvre une nouvelle modification sans en informer la Belgique. Le Service d'inspection de la Direction Permis de conduire a constaté que des exemplaires de ce nouveau permis de conduire – jaune – étaient régulièrement présentés (et échangés). Une demande de précisions auprès de la représentation diplomatique du Burundi en Belgique a permis de constater que le permis de conduire jaune était désormais devenu le seul document officiel, les permis de conduire verts et bleu pâle n'étant plus valables au Burundi. Etant donné que les modèles reconnus par la Belgique étaient sans valeur dans le pays d'origine et que le (nouveau) permis de conduire burundais était formellement "inconnu" dans notre pays, la Direction des Permis de conduire a décidé qu'aucun permis de conduire burundais ne pouvait plus être échangé. Par circulaire du 26 février 1997, la direction a en outre chargé les administrations communales de procéder au retrait des permis de conduire belges déjà échangés contre un permis burundais jaune.

Ainsi une femme belge avait obtenu son permis de conduire en 1992 lors de son séjour à Bujumbura (Burundi). Après son retour

en Belgique en 1995, elle avait échangé le permis de conduire burundais jaune contre un permis belge. Lorsqu'elle s'est présentée en mars 1997 en réponse à une convocation écrite (sans autre explication) auprès du service communal des permis de conduire, elle a dû restituer son permis de conduire belge en échange de son permis de conduire burundais, désormais sans valeur en Belgique.

Le secrétaire d'Etat à la Sécurité, auquel la requérante s'était adressée pour obtenir la restitution de son permis de conduire belge, estimait que l'échange n'aurait pas pu avoir lieu en 1995 parce que le permis de conduire burundais jaune n'était pas reconnu en Belgique. Puisque notre pays n'avait reçu des autorités burundaises aucune information, il était impossible, selon le secrétaire d'Etat, de vérifier s'il s'agissait d'un document officiel ou non.

Toutefois, cette question n'est pas pertinente au vu de la circulaire de la Direction Permis de conduire : le permis de conduire jaune – officiel ou non – n'était pas reconnu selon la Direction et n'aurait donc jamais dû être échangé.

Le Collège s'est dès lors demandé si la circulaire de 1997 n'implique pas une modification de la politique belge à l'encontre du Burundi (cessation de la reconnaissance des permis de conduire burundais) et si cette modification peut être appliquée rétroactivement à un échange intervenu en 1995. Nous examinons par ailleurs dans quelle mesure cette décision est conforme aux principes de bonne administration.

Dans le dossier concernant le permis de conduire chinois, les doutes entachant l'authenticité du document ont entraîné des complications supplémentaires.

La procédure de contrôle décrite dans la circulaire OOP 17 et en vigueur depuis 1993 se composait d'une enquête administrative et d'un contrôle de l'authenticité. Après une enquête administrative positive, le document – s'il n'avait pas été délivré par un Etat membre de l'UE – devait en principe encore faire l'objet d'un contrôle d'authenticité par la police locale. En cas de doute, celle-ci pouvait le transmettre au Service national pour les documents d'identité faux et falsifiés (SNDIFF). Une circulaire complémentaire confidentielle comportant un ensemble d'informations émanant du SNDIFF a été adressée par le ministre de l'Intérieur aux bourgmestres et chefs de corps des polices communales (OOP 17bis) en vue d'aider les services de police dans leurs contrôles d'authenticité.

En l'occurrence, le permis de conduire présenté à l'échange par le requérant chinois a été transmis au SNDIFF par la police communale. Celle-ci a conclu à un faux et a renvoyé le document à la commune en vue du suivi pénal (procès-verbal pour faux). L'enquête pénale a abouti à un classement sans suite et le permis de conduire a été rendu au plaignant. Une mention "*ne varietur*" a cependant été apposée sur le permis de conduire durant la période de confiscation de celui-ci. Bien que cette mention n'implique pas *sensu stricto* la destruction du document, le plaignant craignait qu'il ne puisse plus utiliser son permis de conduire après son retour en Chine.

Comme le requérant persistait à clamer l'authenticité de son permis de conduire, ce qui avait selon lui d'ailleurs été prouvé par le classement sans suite, et qu'il était en mesure de produire divers documents des autorités chinoises, la Direction Permis de conduire a demandé un nouveau contrôle de l'authenticité du document par le SNDIFF. Entre-temps, la procédure avait été adaptée (cf. la nouvelle circulaire aux autorités communales du 1er octobre 1998 concernant les permis de conduire étrangers) : le SNDIFF ne se prononçait plus sur l'authenticité des permis de conduire dont il ne possédait pas de spécimen. La Chine n'ayant pas fourni à la Belgique un spécimen du permis de conduire présenté en Belgique par le requérant, le SNDIFF n'a pu dès lors se prononcer sur l'authenticité du document.

Le requérant a interprété le fait que le deuxième contrôle n'ait pas abouti à un constat de faux comme une nouvelle preuve de l'authenticité de son permis de conduire. Le SNDIFF a nié fermement : « *Ce n'est pas parce qu'un document n'est pas déclaré faux qu'il est authentique. On entend par là qu'un document n'est pas nécessairement authentique s'il n'est pas déclaré faux* » (*sic*). Cette déclaration sibylline et malheureuse signifie en fait que le service ne dispose pas d'un spécimen correspondant au modèle présenté par l'intéressé et qu'en l'absence de document de comparaison, il s'abstient (doit s'abstenir) en conséquence de juger de son authenticité. En outre, même si le permis de conduire était jugé authentique, il ne pouvait être échangé selon la Direction Permis de conduire : en effet, la Chine avait omis de suivre la procédure diplomatique d'information prescrite par l'accord bilatéral.

Selon l'interprétation stricte de l'accord de reconnaissance suivie par la Direction et décrite ci-dessus, le plaignant est en possession d'un permis de conduire – le cas échéant authentique – correspondant à un modèle non-reconnu.

On peut comprendre que le requérant y ait perdu son latin. L'examen de cette plainte par le médiateur parlementaire se poursuit. Il est à noter qu'au moment de rédiger ces lignes, le Collège a par ailleurs été saisi d'une troisième plainte similaire, émanant cette fois d'un citoyen taiwanais. Nous reviendrons dès lors sans aucun doute sur cette problématique dans notre prochain rapport annuel.

## 2°) *Service Circulation routière*

Ce service supervise trois directions : la Direction immatriculation (la DIV), la Direction technique (qui délivre notamment les autorisations ADR pour le transport de substances dangereuses) et la Direction Transports exceptionnels.

### a. *Immatriculations (DIV)*

Dans notre rapport annuel précédent, nous avons décrit comment s'organisait le traitement, par la DIV, des demandes de radiation d'une immatriculation. A la date de la réception de la plaque ou de l'attestation de perte ou de vol auprès de la DIV, la plaque d'immatriculation est radiée et le véhicule n'est plus imposable. Les contestations sont souvent la conséquence de problèmes de preuve quant au moment de l'envoi de la plaque d'immatriculation (ou de l'attestation) à la DIV. Cette année également, diverses plaintes pour négligence supposée de la DIV ont été introduites. Ces plaintes ont cependant rarement pu échapper au clair-obscur des affirmations non étayées.

Un seul des dossiers comportait un commencement de preuve. Un requérant affirmait qu'il avait envoyé la plaque d'immatriculation au "Cantersteen" après la vente de sa voiture. N'étant pas en mesure de produire le récépissé de l'envoi recommandé qu'il avait jeté après six mois, il a présenté une copie de l'avenant de résiliation de la police d'assurance du véhicule vendu, daté du même mois que le renvoi de la plaque d'immatriculation invoqué.

Nous avons indiqué au requérant que La Poste conserve pendant une certaine durée les listes des envois recommandés. En outre, le Collège s'est étonné de ce que le requérant n'ait clairement manifesté aucune inquiétude en dépit de l'absence de toute confirmation de la radiation par la DIV, alors qu'il attendait un remboursement de la taxe de circulation déjà payée. Il n'a réagi que lorsqu'il a reçu, un an plus tard, l'invitation au paiement de la taxe pour un nouvel exercice. Enfin, la résiliation de la police d'assurance ne

constituait pas une preuve de renvoi de la plaque d'immatriculation et aucun autre indice concordant ne venait étayer les affirmations du requérant. Etant d'avis que le problème de la preuve était exclusivement imputable au requérant, le Collège a dès lors déclaré la plainte non fondée.

Celui qui vend sa voiture et met donc fin à son immatriculation tout en souhaitant conserver sa plaque d'immatriculation dispose d'un délai de quatre mois pour demander l'immatriculation d'une nouvelle voiture sous le même numéro. Dans deux dossiers, ce transfert de la plaque minéralogique s'accompagnait d'une anomalie qui a mis le propriétaire en difficulté.

Un requérant nous a ainsi signalé que pendant la période transitoire, il avait fixé la plaque minéralogique sur le véhicule de remplacement à bord duquel il circulait en attendant la livraison de sa nouvelle voiture. Un matin, la voiture stationnée devant sa porte avait disparu. Quelques jours après la déclaration du vol, il apprit que sa voiture n'avait pas été volée mais enlevée par la gendarmerie au motif que cette plaque minéralogique était "détruite", selon l'ordinateur. Lorsque le requérant contesta ce fait et fit en outre remarquer qu'il aurait dû tout au plus se voir imposer une amende, le gendarme de service lui imposa l'amende "suggérée".

Dans un premier temps, le requérant a pointé un doigt accusateur en direction de la DIV : sa plainte portait sur la "radiation fautive" de la plaque minéralogique. D'autre part, il a fourni à la Médiature un avis de radiation (par lequel la DIV confirme la radiation et explique la règle des quatre mois) daté de deux jours avant la déclaration du vol, ainsi qu'un avis de radiation datant du lendemain de ladite déclaration. Lorsque nous lui avons fait remarquer cet élément, le requérant a alors attribué toute la responsabilité du problème à la gendarmerie. C'est pourquoi, en concertation avec le requérant, nous avons transféré sa plainte au Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et avons invité le requérant à exposer devant le Comité P quelle était à ses yeux la faute commise par la gendarmerie. Comme il ne l'a pas fait, le Comité P s'est déclaré incompétent au motif que la plainte ne concernait manifestement pas un (membre d'un) service de police. Ce dossier fait clairement apparaître qu'un examen correct d'une plainte suppose une collaboration active du requérant. A défaut de faits précis, il devient difficile pour le Collège des médiateurs fédéraux d'apprécier la portée exacte de la plainte. Dans ce dossier, la passivité du plaignant a en outre réduit à néant toute l'utilité du transfert du dossier.

Un autre requérant avait également conservé sa plaque minéralogique pour sa nouvelle voiture. Le garagiste qui avait racheté l'ancienne l'avait cependant revendue avec une copie de la même plaque. Selon le garagiste, l'acheteur était français et pouvait donc utiliser la copie à condition que la voiture ne circule pas en Belgique et soit immatriculée en France dans les quatre mois. Lorsque le plaignant rencontra par le plus grand des hasards son ancienne voiture sur les routes belges, il se renseigna auprès du Ministère des Communications. La DIV lui répondit que cette pratique était illégale. Un an plus tard, les deux voitures circulaient toujours avec la même plaque d'immatriculation. Le requérant nous a indiqué qu'il s'était adressé en vain à la gendarmerie et au Parquet : la gendarmerie lui aurait déclaré que la pratique était fréquente dans la région mais qu'à défaut d'instructions, elle ne pouvait intervenir.

La DIV nous a confirmé qu'en raison de la durée des procédures d'immatriculation, des acheteurs français cèdent souvent à la tentation de recourir à cette méthode. La copie de la plaque d'immatriculation correspond en effet aux documents d'immatriculation de la voiture achetée.

Bien entendu, circuler à bord d'un véhicule non immatriculé constitue une infraction. La DIV est compétente pour poursuivre au pénal les infractions à la réglementation en matière d'immatriculation, mais une telle poursuite n'est pas visée lorsque le contrevenant ne réside pas en Belgique. C'est pourquoi la DIV a estimé devoir recommander au propriétaire initial ... de signaler immédiatement les faits aux services de police, avec le résultat que l'on sait.

Toute utilisation abusive d'une voiture avec une plaque d'immatriculation copiée (par exemple une infraction grave ou un délit de fuite) peut mettre le propriétaire initial en grandes difficultés. Il serait évidemment inacceptable que la nationalité étrangère vraie ou feinte de l'acheteur conduise à l'impasse dans laquelle le premier propriétaire semble se trouver. Il n'est d'ailleurs pas impensable que certains revendeurs professionnels – ou leurs clients – appliquent cette méthode à l'insu du propriétaire qui ne sait même pas qu'une deuxième voiture avec une copie de sa plaque minéralogique est en circulation.

Conformément à l'article 12 de la loi du 22 mars 1995, le Collège des médiateurs fédéraux a transmis pour suite utile au procureur du Roi les éléments de ce dossier.

*b. Direction technique*

Une des tâches de cette Direction est la surveillance des institutions de contrôle technique des véhicules.

Au cours de ces dernières années, les médias ont largement commenté l'introduction dans les stations de contrôle d'un nouveau test de suie pour les gaz d'échappement des voitures au diesel. Pour effectuer la mesure, il fallait enfoncer complètement l'accélérateur, faisant tourner le moteur à plein régime. Les résultats étaient parfois explosifs, au propre comme au figuré.

Pour un requérant qui avait dû présenter son véhicule à cinq reprises avant d'obtenir une carte verte, il est apparu que la tête de cylindre du moteur diesel n'avait pas survécu à ce test. Une demande de renseignements auprès de la Direction technique nous a appris que l'indemnisation des dommages encourus par un véhicule lors d'un contrôle technique relève de l'institution qui effectue le contrôle. Si le propriétaire est convaincu que le dommage est dû exclusivement au test – et non à l'état de son véhicule avant le contrôle – il doit introduire une plainte auprès du responsable de la station de contrôle ou directement auprès de l'institution d'inspection qui gère ces stations. La Direction technique de l'administration peut, elle, intervenir le cas échéant en médiation, mais elle n'accorde elle-même aucune indemnité.

Nous avons donc recommandé au requérant de s'adresser au dirigeant de la station de contrôle, soulignant à cette occasion que cette information relative à la procédure de plainte doit en principe être affichée dans la station même. Si cette démarche ne devait aboutir à rien, le plaignant pouvait faire appel à notre médiation. En effet, en s'adressant au responsable de la station, il aurait satisfait à l'exigence de recevabilité de la saisine du Collège selon laquelle le requérant doit au préalable avoir tenté de régler le litige directement avec l'autorité elle-même.

Les caravanes sont également soumises à un contrôle technique, dans ce cas bisannuel. En 1998, un requérant s'était présenté en vain auprès d'une station de contrôle avec une caravane relativement ancienne. Le contrôle avait en effet été refusé parce que faute de numéro de châssis, l'identification de la caravane s'avérait impossible. Lors d'inspections précédentes, la caravane avait pourtant pu être identifiée en comparant le numéro de châssis figurant sur la facture d'achat avec la plaquette d'identification située à

l'extérieur de la porte. La station de contrôle s'était cette fois montrée intraitable : le numéro de châssis devait être à nouveau estampillé et puisque le constructeur de sa caravane n'existait plus, il appartenait à la Direction technique de désigner une entreprise pour effectuer ce travail et délivrer l'attestation requise.

Le requérant fit appel à notre médiation après que ses lettres à la Direction et au ministre des Communications soient restées sans réponse. Après notre intervention, la Direction prit directement contact avec le plaignant : la caravane devait être identifiée par un inspecteur de la Direction technique dans la station de contrôle technique et le numéro de châssis pouvait ensuite être à nouveau estampillé sur place. On peut se demander pourquoi la Direction n'a pas immédiatement proposé cette solution flexible et pragmatique au requérant.

### 3°) *Service Qualité*

Ce service comprend les Directions Agréation des entrepreneurs et Agréation et Spécifications.

L'agréation d'entrepreneurs porte sur des garanties couvrant leurs possibilités financières, économiques et techniques. Pour un entrepreneur de travaux, la reconnaissance est importante pour pouvoir être pris en considération pour certains marchés publics. Il faut la distinguer de l'enregistrement, qui crée une présomption de fiabilité sociale et fiscale. L'enregistrement d'un entrepreneur est décidé par les commissions d'enregistrement provinciales (dont le secrétariat est assuré par le Ministère des Finances). L'agréation est accordée par le gouvernement régional compétent après avis favorable de la Commission (fédérale) de reconnaissance des entrepreneurs. Les dossiers soumis à cette commission sont traités par la Direction Agréation des entrepreneurs du Service Qualité.

Cette année, un dossier – certes atypique – portait sur l'agréation d'entrepreneurs. Un entrepreneur qui souhaitait acheter un terrain pour y construire un immeuble à appartements avait introduit une demande d'agréation et avait présumé – à tort – que l'attestation que la direction lui avait délivrée dès qu'elle avait disposé du dossier complet, constituait l'attestation d'agréation elle-même.

En réalité, l'attestation que la Direction délivre à ce stade ne constitue rien de plus qu'un document indiquant qu'un dossier complet a été introduit auprès d'elle. Malheureusement, l'entreprise

avait mis au point un montage financier dans lequel l'obtention de l'agrément était d'une importance capitale pour l'établissement des actes de vente. La menace d'abandon du projet complet, suite à l'incertitude quant au délai de délivrance de l'agrément, pouvait même compromettre la survie de l'entreprise.

Dans ces circonstances, l'entreprise fit appel à notre Office afin d'obtenir à très court terme de la Direction un document contenant des attestations complémentaires, dont le notaire instrumentant pouvait se satisfaire pour passer lesdits actes. L'agent de la Direction Agrément des entrepreneurs prêta immédiatement son concours à cette ultime tentative de sauver le requérant. L'issue de l'affaire est moins réjouissante : le requérant nous a signalé que le notaire, en dépit de l'obtention *in extremis* des attestations complémentaires demandées, avait refusé de passer les actes.

#### *B. Administration de l'Aéronautique*

Cette administration se compose d'un Service technique, dont les différentes directions exercent principalement des fonctions d'inspection, et d'un Service Exploitation de la Navigation aérienne. Au sein du Service Exploitation de la Navigation aérienne, la Direction Organisations internationales est chargée de la coopération avec les organisations de la navigation aérienne telles que "Eurocontrol" (organisation européenne de sécurité de la navigation aérienne). L'année dernière, nous avons examiné une plainte dans ce domaine concernant l'intervention du ministre lui-même.

Une ASBL accueille chaque année pour des vacances en Belgique des centaines d'enfants biélorusses victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl. Pour le transport des enfants de Minsk à Charleroi, l'association affrète des charters auprès de la compagnie aérienne nationale biélorusse. Pour réduire les coûts, l'association demande (et obtient) chaque fois l'exonération de la taxe de navigation aérienne qui doit normalement être acquittée pour la traversée de l'espace aérien belge.

En 1998, le ministre rejeta la demande que l'ASBL lui avait soumise en vue de l'exonération de cette taxe, en se référant à l'arrêté royal du 16 décembre 1985 portant fixation des taxes de navigation aérienne "en route", qui ne prévoit pas d'exonération pour les vols à but humanitaire. En réponse à notre demande d'informations complémentaires, le ministre précisa que les exonérations n'étaient pas

accordées par lui, mais toujours par Eurocontrol et que pour éviter les abus, cette organisation avait renforcé sa politique à l'égard des exonérations en 1998. Désormais, toute demande d'exonération doit être présentée pour accord aux ministres compétents des Etats dont l'espace aérien est traversé. Le ministre nous a assuré qu'il était disposé à marquer son accord sur une demande éventuelle d'Eurocontrol visant à exonérer les vols humanitaires de l'ASBL de la taxe belge. Nous avons transmis cette information à la requérante et lui avons recommandé d'introduire une demande d'exonération auprès d'Eurocontrol.

La modification de la procédure était justifiée par le souci de prévenir les abus et n'excluait pas la possibilité pour l'association de demander une nouvelle exonération que le ministre se disait d'ailleurs prêt à accorder. La requérante, ignorant la nouvelle procédure, aurait cependant pu obtenir plus rapidement toute la clarté à cet égard si le ministre lui avait fourni dès le début toutes les informations transmises par la suite au Collège.

Quelques tâches supplémentaires ont encore été confiées à l'Administration de l'Aéronautique dans le cadre de la profonde réorganisation des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles National. Concrètement, l'administration a été chargée de traiter les procédures d'expropriation qui avaient été entamées par la Régie des Voies aériennes, remplacée depuis lors dans l'exploitation du terminal aéroportuaire par l'entreprise publique autonome Brussels International Airport Company (BIAC) et pour le contrôle de la sécurité aérienne, par l'entreprise publique autonome Belgocontrol.

Cette restructuration a contrecarré une série de procédures d'expropriation d'urgence qui avaient été entamées par la RVA en vue de la poursuite de l'extension de l'aéroport national.

Quelques requérants, qui avaient déjà reçu une proposition d'acte pour une "expropriation amiable", ont saisi l'ombudsman en 1999 : en dépit de la promesse d'un règlement rapide, les procédures étaient en effet totalement enlisées, les crédits destinés aux expropriations (ou achats) ayant disparu en même temps que la RVA.

Notre instruction a révélé que certaines conséquences budgétaires n'avaient pas été anticipées assez rapidement dans le cadre des opérations complexes de transformation. Le budget 1999 avait déjà été dressé depuis un certain temps lorsqu'il est apparu que l'Administration de l'Aéronautique aurait besoin de crédits supplémen-

taires pour pouvoir mener à bien les procédures d'expropriation lancées par la RVA, dont la gestion avait été transférée ensuite à l'Administration de l'Aéronautique. Après que, sur proposition du ministre des Transports, le Conseil des ministres du 5 mars 1999 ait débloqué des crédits supplémentaires pour le paiement des indemnités d'expropriation, les actes définis avec les requérants purent être signés début avril. Ces actes précisait que l'indemnité était à payer au plus tard trois mois après la signature. Dans deux des trois dossiers, ce délai n'a pas été respecté. Une erreur de procédure de l'Administration de l'Aéronautique, qui n'était pas familiarisée avec le règlement financier des dossiers d'acquisition et n'avait pas non plus bénéficié des renforts de personnel nécessaires, avait entraîné un retard supplémentaire.

Nous étions d'avis que les requérants, par suite d'une part de la correction budgétaire tardive et d'autre part de la charge supplémentaire pour une administration qui n'y était pas préparée, ont été laissés trop longtemps dans l'incertitude quant à l'aboutissement de la procédure d'expropriation et au paiement de leurs indemnités. Le respect des principes de bonne administration aurait dû inspirer le ministre des Transports à un suivi plus intensif de l'avancement des dossiers d'expropriation qui n'avaient pas encore abouti au moment de la réorganisation de la RVA. En outre, les requérants avaient été trop longtemps laissés dans l'incertitude quant à la progression – ou plutôt aux causes du retard – dans le traitement de leurs dossiers.

### *C. Administration des Affaires maritimes et de la Navigation*

L'Administration comprend un Service de la Gestion de la Navigation et un Service de la Sécurité de la Navigation. Au sein de ce dernier, un département est compétent pour la sécurité en mer et un autre pour la sécurité sur les voies navigables intérieures, tant pour la navigation marchande que plaisancière. Ce dernier département délivre notamment les brevets de navigation pour les bateaux de plaisance.

Un requérant, propriétaire d'un bateau de plaisance depuis 1981, s'est adressé au Collège parce que l'administration refusait de lui délivrer un brevet de navigation sans qu'il ait présenté l'examen de connaissance professionnelle introduit par la nouvelle réglementation. En effet, les navigateurs expérimentés pouvaient être dispensés de cet examen pendant un délai de deux ans (du 1er juin

1993 au 31 mai 1995). Or, le requérant avait introduit sa demande après l'expiration de cette période transitoire. Notre instruction avait en outre fait apparaître que le régime de transition avait été communiqué abondamment à l'époque au public cible, et ce tant par les canaux spécialisés que dans la presse quotidienne : quelque 120 000 plaisanciers avaient ainsi eu recours à cette possibilité qu'offrait la loi pour se voir délivrer un brevet sans passer d'examen. Par conséquent, nous avons jugé que l'administration n'avait commis aucune mal-administration.

#### D. La Société nationale des Chemins de fer belges

La Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB) est une entreprise publique autonome. Un contrat de gestion conclu avec l'Etat belge prévoit comment l'entreprise exerce ses missions légales de service public (notamment le transport de voyageurs intérieurs). La SNCB ressortit de la tutelle de la ministre de la Mobilité et des Transports qui est aidée à cet effet par un commissaire du gouvernement, lequel veille au respect de la loi, du statut organique et du contrat de gestion.

La SNCB dispose en vertu d'une disposition légale spéciale de son propre service de médiation, compétent pour les problèmes entre la SNCB et ses usagers. Le Collège des médiateurs fédéraux est compétent pour les autres plaintes.

C'est ainsi qu'un requérant, résidant à 50 mètres de la voie ferrée à proximité de la gare de Diest était incommodé par des nouveaux trains mis en service par la SNCB sur la ligne Hasselt-Louvain. Chez ce fidèle auditeur d'une station radio déterminée, l'arrivée de ce type de train était annoncée par une friture gênante qui ne disparaissait qu'après le départ du train de la gare de Diest. Après que le service de médiation de la SNCB se soit déclaré incompétent, nous avons pris contact avec la SNCB, qui reconnut le problème technique et promit d'y apporter remède.

Une autre plainte émanait d'un conducteur de train dont les lunettes s'étaient brisées lorsqu'il avait trébuché sur une grille mal fixée dans la salle des machines. La SNCB refusait de reconnaître l'infortune du conducteur comme accident du travail, aucun lien causal ne pouvant selon elle être juridiquement démontré entre le fait de trébucher et le bris d'une « *paire de lunettes en bon état et ajustée normalement* ». La SNCB précisa que sa position aurait été toute différente si le plaignant avait « *chuté* » et non « *trébuché* » (*sic*).

Notre instruction approfondie du dossier aboutit à une recommandation officielle invitant la SNCB à indemniser son membre du personnel pour le dommage subi<sup>149</sup>. En effet, nous estimions d'abord que les arguments avancés pour refuser une indemnisation dans le cadre d'un accident du travail était juridiquement incorrecte et estimions par contre que la proportionnalité et l'équité auraient dû amener la SNCB à indemniser le dommage. La SNCB a cependant ignoré la recommandation, déniait au Collège la compétence d'exercer ce type de contrôle de la légalité, et ce malgré la communication par le Collège de la loi organique du médiateur fédéral, de son Règlement d'ordre intérieur et malgré un courrier du commissaire du gouvernement à l'administrateur délégué, tous ces documents confirmant si besoin en était cette compétence dans le chef du Collège. La ministre de la Mobilité et des Transports s'est saisie de notre recommandation.

#### 3.12.4. Conclusions et recommandations

Les plaintes concernant le Ministère des Communications et de l'Infrastructure portent très rarement sur des violations flagrantes des principes de bonne administration. Très souvent, les requérants expriment leurs irritations mineures concernant l'inaccessibilité ou le manque d'information de l'administration. Notre collaboration avec ce département est, à quelques exceptions près, très bonne.

La combinaison de ces deux constats permet de tirer une conclusion plus approfondie. Dans certains dossiers, notre intervention a immédiatement suffi à résoudre rapidement et avec flexibilité le problème signalé par le requérant. Il serait bien sûr préférable que l'administration témoigne de la même diligence et de la même souplesse au moment où le requérant était en contact direct avec elle.

Le Collège des médiateurs fédéraux a formulé une recommandation officielle. Celle-ci ne concerne cependant pas le ministère lui-même, mais une entreprise publique autonome qui ressortit du contrôle de la ministre de la Mobilité et des Transports. Nous retiendrons surtout du traitement de ce dossier le refus de la SNCB de considérer la compétence du Collège des médiateurs fédéraux à analyser le bien-fondé juridique d'une de ces décisions administratives, et ce malgré l'évidence des textes et l'appui du commissaire

<sup>149</sup> CME, RO 98/4.

du gouvernement au Collège. Nous regrettons cette situation et espérons que ce dossier pourra toutefois évoluer favorablement, la ministre de la Mobilité et des Transports s'étant aujourd'hui saisie de la recommandation officielle que nous y avons formulée<sup>150</sup>.

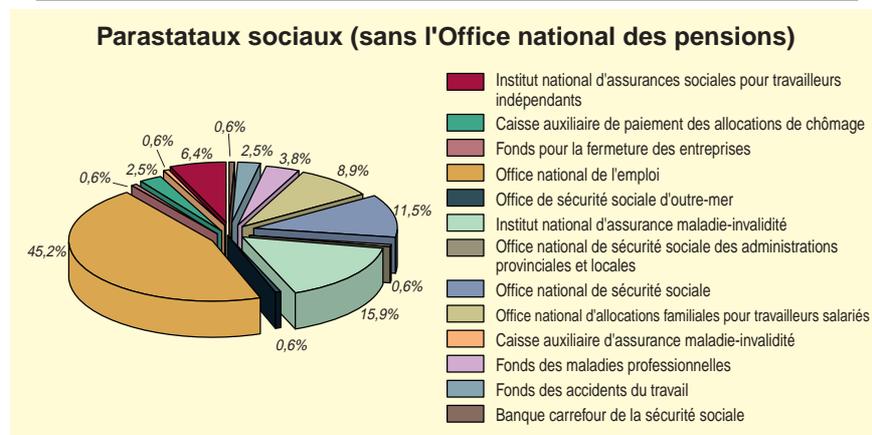
<sup>150</sup> CME, RO 98/4.

## 4. Les parastataux

### 4.1. Les parastataux sociaux

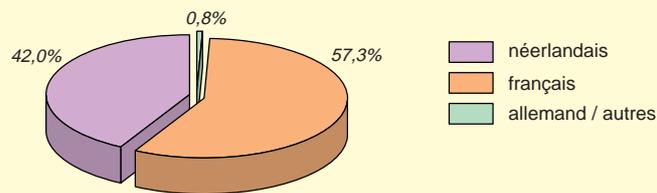
#### 4.1.1. Données chiffrées

Parastataux sociaux (sans l'Office national des pensions)	Réclamations
Banque carrefour de la sécurité sociale	1
Fonds des accidents du travail	4
Fonds des maladies professionnelles	6
Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés	14
Office national de sécurité sociale	18
Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales	1
Institut national d'assurance maladie-invalidité	25
Office de sécurité sociale d'outre-mer	1
Office national de l'emploi	71
Fonds pour la fermeture des entreprises	1
Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage	4
Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité	1
Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants	10
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>



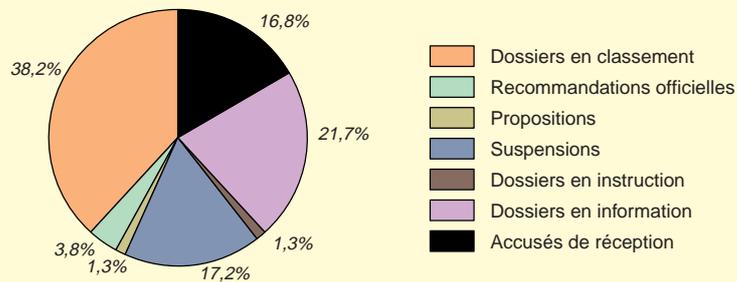
Langue	Réclamations
allemand / autres	1
français	90
néerlandais	66
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>

**Parastataux sociaux (sans l'Office national des pensions)**  
*Répartition des réclamations par langue*



Phases	Réclamations
Accusés de réception	26
Dossiers en information	34
Dossiers en instruction	2
Suspensions	27
Propositions	2
Recommandations officielles	6
Dossiers en classement	60
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>

**Parastataux sociaux (sans l'Office national des pensions)**  
*Répartition des réclamations par phase*



<b>Evaluation des dossiers en classement</b>	<b>Réclamations</b>	<b>mal-administration</b>	
bonne administration	27	application conforme du droit	1
mal-administration	9	motivation des actes de l'administration	1
sans appréciation	24	sécurité juridique et confiance légitime	3
		principe du raisonnable	1
		gestion consciencieuse : délai raisonnable	4
		gestion consciencieuse : information active et passive	1
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

#### 4.1.2. Analyse

##### A. Office national de l'Emploi (ONEM)

##### 1°) Préliminaires

Le nombre de plaintes introduites concernant l'ONEM a légèrement augmenté par rapport à l'exercice précédent. Il s'agit là sans doute d'une conséquence de la meilleure connaissance de notre Office. Les problèmes rencontrés lors de l'examen de ces dossiers restent similaires à ceux des années précédentes. Nous analyserons toutefois certains dossiers plus marquants ci-après.

Il convient ici aussi de rappeler qu'à côté des dossiers traités par les parastataux sociaux et à propos desquels le médiateur parlementaire est saisi d'une plainte, il en est d'autres, bien plus nombreux, qui sont traités en bonne administration.

##### 2°) Analyse des principales réclamations

Dans notre rapport annuel 1998, nous mentionnions deux recommandations officielles.

La première portait sur le refus d'octroi d'allocations d'attente aux jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires dans un pays autre que la Belgique<sup>151</sup>. Interrogé, l'administrateur général de

<sup>151</sup> CME, RO 98/1, *Rapport annuel 1998*, p. 234.

l'ONEM nous a signalé que la problématique faisait l'objet de discussions au sein du comité de gestion mais a aussi attiré notre attention sur les conséquences budgétaires découlant de cette recommandation et sur les moyens limités de l'ONEM. A l'heure actuelle, la question est toujours à l'étude auprès du comité de gestion qui analyse notre recommandation.

Toujours concernant cette problématique, on notera que par un jugement du 17 juin 1998, le Tribunal du travail de Liège a posé une question préjudicielle à la Cour de Justice des Communautés européennes. La question a pour objet de déterminer si, à la suite de la discrimination à rebours entre, d'une part, les jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires en Belgique et les jeunes étudiants à charge de travailleurs migrants communautaires travaillant en Belgique et, d'autre part, les jeunes Belges ayant terminé leurs études secondaires dans un autre Etat membre de l'Union européenne, la réglementation concernant l'octroi d'allocations d'attente ne viole pas le traité CE, notamment l'article 48 relatif à la libre circulation des travailleurs.

La seconde recommandation officielle que nous formulions lors du rapport annuel 1998 avait trait à la condition de résidence en Belgique imposée aux prépensionnés<sup>152</sup>. Les contacts que nous avons eus avec l'ONEM dans le cadre de ce dossier ont amené les partenaires sociaux à discuter de cette question dans le cadre de l'exécution de l'accord interprofessionnel. La condition de résidence des chômeurs prépensionnés en Belgique est maintenant abordée dans un cadre plus global qui devrait permettre de mettre cette problématique en perspective. Pour l'heure, nous attendons les conclusions qui devraient être dégagées dans ce dossier.

Parmi les dossiers marquants de l'exercice 1999, nous retiendrons la plainte introduite auprès de notre Office par une personne qui souhaitait bénéficier des mesures de résorption du chômage mises en place dans le cadre des contrats ACS (agents contractuels subventionnés). Ces contrats permettent l'engagement de certaines catégories de chômeurs par divers organismes publics ou par des organismes privés y assimilés.

La plaignante avait fait l'objet d'une suspension du bénéfice des allocations de chômage en raison du fait qu'elle remplissait les conditions du chômage de longue durée. Quelques temps après,

<sup>152</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 235 et s. ; RO 98/6.

elle se présenta à l'Office régional bruxellois pour l'Emploi (ORBEM) et sollicita le bénéfice des mesures ACS. L'ORBEM lui délivra le formulaire requis et la plaignante se présenta au bureau régional de l'ONEM. La fonctionnaire qui la reçut se référa d'abord aux mesures ACS reprises au verso du document. Elle constata que la mesure dont la plaignante demandait l'application ne figurait pas sur le document qui lui avait été remis. Devant la difficulté d'obtenir des renseignements complémentaires de la part de l'ORBEM, la fonctionnaire remit le formulaire à la plaignante en lui demandant de faire compléter le document de manière conforme. Le lendemain, la plaignante se représenta au bureau régional de l'ONEM, munie d'une copie de l'arrêté lui ouvrant le droit de bénéficier du contrat ACS. Compte tenu de ce document, l'ONEM accepta de corriger l'attestation remise par l'ORBEM, et la plaignante se vit reconnaître son droit.

Ce dossier met en lumière les difficultés pouvant émaner de la répartition de la politique de l'emploi entre différents niveaux de pouvoir. De manière schématique, on peut dire que l'ONEM est responsable de l'indemnisation des chômeurs, tandis que les offices régionaux sont compétents pour ce qui est de la formation et du placement des chômeurs. Le bénéfice des allocations de chômage n'est possible que si le chômeur est inscrit auprès d'un des trois organismes régionaux.

Dans le présent dossier, la plaignante invoquait une mesure régionale d'engagement des chômeurs, pour laquelle l'indemnisation est effectuée par l'ONEM. Le formulaire utilisé pour la mise en œuvre de cette mesure précise, en son verso, que « *les principales mesures financées par les régions pour lesquelles des attestations de chômage sont requises figurent dans la liste non exhaustive reprise ci-dessous* ».

Il est donc clair que la liste des mesures n'est pas complète. La plaignante a saisi notre Office, estimant anormal qu'elle ait dû s'attacher à démontrer qu'elle pouvait bénéficier de la mesure qu'elle invoquait. Sans avoir trouvé la mesure dans un journal toutes boîtes, elle n'aurait sans doute pas persévéré à faire valoir ses droits.

Ce dossier soulève la question de l'information dispensée par les fonctionnaires chargés de l'accueil des chômeurs. Il met en évidence la réponse incorrecte donnée par l'ONEM à la plaignante, malgré que le formulaire précisait bien que les mesures mentionnées l'étaient à titre exemplatif.

Dans deux autres dossiers, des plaignants étrangers nous ont saisis concernant leur droit au bénéfice des allocations de chômage en Belgique. Le premier est Algérien et vit en Belgique. Après avoir commencé sa carrière en Belgique, le plaignant retourna en Algérie, où il exerça la profession d'enseignant. Il revint ensuite en Belgique, où il sollicita le bénéfice des allocations de chômage. Le second plaignant est un ressortissant français. Après avoir travaillé une brève période en France, il vint en Belgique. Après un temps, son employeur belge lui signifia son préavis et il sollicita alors le bénéfice des allocations de chômage en Belgique. Dans chacun de ces dossiers, les plaignants souhaitaient que leurs jours de travail prestés dans leur pays d'origine puissent être pris en compte pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage.

L'admissibilité des chômeurs non belges au bénéfice des allocations de chômage est soumise au respect de deux conditions. Il faut tout d'abord qu'existe une convention internationale qui prévoit les limites dans lesquelles les prestations effectuées à l'étranger peuvent être prises en compte dans le cadre de l'assurance chômage belge. Il faut en outre que, postérieurement aux journées de travail prises en compte pour l'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage et préalablement à la demande d'allocations de chômage en Belgique, le travailleur ait effectué au moins une journée de travail en tant que travailleur salarié.

La plainte concernant le ressortissant français n'a pu être examinée dans ce cadre. En effet, celui-ci étant retourné vivre en France, il y a lieu de faire application de la réglementation française en la matière, la réglementation belge n'étant d'application qu'en Belgique. En outre, il ne répondait pas aux conditions d'admissibilité aux allocations de chômage.

Le dossier du plaignant algérien est, quant à lui, toujours à l'examen.

Dans un autre dossier, nous avons été saisis par un jeune chômeur qui souhaitait obtenir une dispense de certaines conditions d'octroi des allocations de chômage afin d'aller suivre une formation à l'étranger et qui s'insurgeait contre le refus de cette dispense par l'ONEM.

Deux dispositions de la réglementation sont en cause dans ce dossier. L'article 93 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage vise les dispenses octroyées pour permettre les études de plein exercice dans un établissement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté, et répondant à

plusieurs conditions, limitativement énumérées. L'article 94 dudit arrêté concerne les études qui ne sont pas visées par l'article 93 ainsi que les stages et formations suivis à l'étranger.

Dans un premier temps, la Médiature a pris contact avec le bureau régional du chômage pour connaître les raisons du refus de la dispense. La directrice du bureau régional reprit tout d'abord les données relatives à la situation du plaignant et précisa que ce dernier avait déjà bénéficié de plusieurs dispenses. Elle constata ensuite que le plaignant lui avait remis une attestation du professeur qui acceptait de l'accueillir dans son laboratoire. Sur base de cette attestation, la directrice estima que le plaignant allait prendre part non pas à un stage ou une formation, mais à des études de plein exercice et qu'il y avait donc lieu de refuser la dispense, celle-ci étant seulement d'application aux études dispensées en Belgique.

Le dossier est toujours en cours d'examen auprès de notre Office, la question centrale de ce dossier étant de qualifier correctement le projet du plaignant et de déterminer s'il s'agit d'études ou d'une formation.

Dans un dernier dossier, nous avons rencontré un problème relatif à la preuve de la réception d'un courrier par un bureau régional de chômage : après avoir été licencié à la suite d'une longue maladie, le plaignant, guéri, se déclara à nouveau disponible pour le marché de l'emploi. A cette fin, il avertit sa mutuelle et le bureau régional du chômage et prit également contact avec son organisme de paiement, en l'occurrence la CAPAC. Ce n'est que soixante jours plus tard qu'il reçut un avis du bureau régional de l'ONEM lui exposant la procédure à suivre pour faire valoir son droit aux allocations de chômage. Afin de bénéficier des allocations de chômage, le plaignant aurait dû respecter deux formalités à compter de la date à laquelle il se déclarait à nouveau disponible pour le marché de l'emploi. D'une part, il devait, dans les huit jours, s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi. D'autre part, le dossier complet devait être envoyé au bureau du chômage par l'organisme de paiement, dans les deux mois suivant la date précitée.

Ce dossier est également toujours en cours d'examen. Il ressort de notre information que le plaignant aurait envoyé un courrier à un bureau du chômage, lequel n'était pas en l'espèce territorialement compétent pour connaître de la déclaration par laquelle il se signalait à nouveau disponible pour le marché de l'emploi. La question essentielle dans ce dossier est de déterminer si le bureau du chô-

mage qui aurait reçu le courrier l'a bien transmis au bureau compétent et, dans l'affirmative, à quelle date.

Ce dossier contient quelques éléments qui prêtent à confusion. Diverses informations ayant trait à la possibilité pour le plaignant de régulariser sa situation, et qui avaient été recueillies par le Collège lors de ses contacts téléphoniques, ne furent pas confirmées par écrit. Or, une telle régularisation eut été possible, dans la mesure où le plaignant se prévalait du fait qu'il avait envoyé le document indiquant sa nouvelle disponibilité sur le marché de l'emploi. Une telle déclaration ne suffit toutefois pas en tant que telle et doit être corroborée par d'autres éléments du dossier avant de pouvoir être acceptée avec certitude.

Ceci étant dit, le dossier permet d'examiner la problématique plus générale relative à l'exactitude des informations fournies aux chômeurs en particulier et aux citoyens en général. Il est essentiel que les différentes administrations accusent immédiatement réception des documents que les citoyens leur envoient. Une réponse rapide constitue la confirmation du fait que les documents sont arrivés à destination. Si la correspondance a été envoyée à un service incompétent, celui-ci doit le transmettre au destinataire final. C'est ainsi que le suivi de la recommandation générale 98/2 sera correctement assuré.

### 3°) *Conclusions et recommandations*

Cette année, le Collège des médiateurs fédéraux n'a pas formulé de recommandation officielle à l'attention de l'Office national de l'Emploi.

Les deux recommandations formulées lors de l'exercice précédent<sup>153</sup> sont toujours en cours d'examen. La recommandation officielle relative à la résidence en Belgique des chômeurs prépensionnés fait l'objet d'un examen par les partenaires sociaux, examen qui devrait permettre une mise en perspective de la problématique. Quant à la recommandation officielle relative au refus d'octroi d'allocation d'attente aux jeunes belges ayant suivi leurs études dans un autre pays de l'Union, notons qu'une question préjudicielle pendante devant la Cour de Justice des Communautés européennes recoupe l'analyse que nous avons posée de cette problématique dans notre rapport annuel précédent.

<sup>153</sup> CME, RO 98/1 et 98/6.

Un des traits récurrents dans les dossiers abordés cette année réside en une information incorrecte des chômeurs. Nous avons ainsi souvent pu constater que ceux-ci rencontraient des difficultés dans l'établissement de leurs droits, que ce soit en raison d'une information tardive, d'une information partielle ou encore d'une absence d'information. Lors de nos deux rapports annuels précédents, nous avons déjà souligné ces problèmes. Nous plaçons une fois de plus pour une politique proactive d'information des chômeurs comme des citoyens en général.

### *B. La Caisse auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC)*

#### *1°) Préliminaires*

La CAPAC est un parastatal de la catégorie D, figurant dans la liste établie par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Elle est placée sous la tutelle du ministre de l'Emploi et du Travail, représenté par le commissaire du gouvernement.

La CAPAC intervient, comme son nom l'indique, en matière de chômage où elle exerce une double mission. D'une part, elle sert d'intermédiaire entre le chômeur et l'ONEM, rôle qui l'amène notamment à dispenser des informations. D'autre part, elle intervient en tant qu'organisme de paiement à défaut pour le chômeur de s'inscrire auprès d'un syndicat, les organismes syndicaux effectuant eux aussi le paiement des allocations de chômage.

#### *2°) Analyse des principales réclamations*

Nous retiendrons, pour l'exercice 1999, la réclamation introduite par une plaignante travaillant aux Pays-Bas. Celle-ci s'est plainte auprès des médiateurs parlementaires de l'absence de paiement d'une indemnité compensatoire de la perte d'achat subie, notamment, par les personnes travaillant aux Pays-Bas. Cette indemnité a pour but de compenser la perte de revenus subie du fait que ces travailleurs paient leurs impôts en Belgique et leurs cotisations sociales dans le pays où ils exercent leurs activités professionnelles.

La plaignante a constaté que pour certains mois de travail, elle ne percevait pas ladite indemnité. Elle écrivit à son organisme de paiement, en l'occurrence la CAPAC qui resta toutefois en défaut

de lui répondre. Le Collège prit alors contact avec la CAPAC. Il apparut que celle-ci n'avait pu répondre au courrier qui lui avait été adressé et qui ne contenait aucune donnée permettant d'identifier l'expéditeur.

A la suite du contact du Collège avec la CAPAC, celle-ci put finalement identifier la plaignante avec certitude et une réponse lui fut directement adressée, lui expliquant le mode de calcul de l'indemnité compensatoire. Celle-ci est fonction du taux d'occupation du travailleur ainsi que du salaire. Plus le salaire est élevé, moins l'indemnité sera importante. Dès que le plafond de calcul de l'indemnité est dépassé, elle ne peut plus être versée. En l'espèce, la CAPAC expliqua que le salaire gagné par la plaignante dépassait largement le plafond de calcul de l'indemnité et qu'on ne pouvait dès lors plus lui verser l'indemnité compensatoire pour les mois considérés.

### 3°) *Conclusions et recommandations*

Aucune recommandation officielle n'a été formulée cette année concernant la CAPAC.

On constatera toutefois que dans le dossier analysé se profile un problème d'information du citoyen. Il est en effet plus que vraisemblable que si la plaignante avait eu vent de la manière de calculer l'indemnité compensatoire de la perte de revenus, elle n'aurait pas contesté l'absence de paiements.

On relèvera aussi l'utilité de la médiation dans ce type de matière. La plaignante nous a en effet fait remarquer, au début de notre saisine, qu'elle ne jugeait pas utile, quoi qu'il advienne, d'entamer une procédure en justice dans ce dossier, les montants qu'elle pensait pouvoir récupérer étant relativement peu élevés.

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

En ce qui concerne le FFE, nous avons été saisis d'une plainte cette année. Celle-ci n'a pu être traitée, les plaignants n'ayant pas donné suite à notre demande d'informations complémentaires.

Une recommandation générale a été formulée<sup>154</sup> en 1997 par le Collège en ce qui concerne le long délai de traitement d'un dossier

<sup>154</sup> CME, RG 97/13.

auprès du FFE, raison pour laquelle un travailleur n'a pu être directement indemnisé par le Fonds.

Etant donné que la durée de traitement des dossiers est liée aux délais prescrits par la loi, on ne peut évoquer ici une mauvaise administration. L'attention doit néanmoins être attirée sur ce point, afin que les partenaires sociaux puissent prendre ce problème en considération dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle loi sur la fermeture des entreprises.

#### *D. Fonds des Maladies professionnelles (FMP)*

Dans un dossier concernant le FMP, l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux semble avoir eu pour effet d'inciter le parastatal social concerné à améliorer l'information fournie au citoyen victime d'une maladie professionnelle. Dans ce dossier, le plaignant percevait une indemnité pour maladie professionnelle. Le degré d'incapacité de travail permanente dont il était atteint est le résultat de la combinaison d'un pourcentage médical (le handicap physique) et d'un pourcentage socio-économique. En 1995, le plaignant était informé qu'à partir de son 65<sup>ème</sup> anniversaire, le pourcentage de son incapacité correspondant à la réduction du facteur socio-économique ne serait plus pris en compte pour le calcul de son indemnité suite à une modification législative de 1994 (loi du 30 mars 1994). En conséquence, il était indemnisé sur base d'une invalidité de 35% au lieu de 54%. Le plaignant conteste cette diminution, estimant que la première décision d'octroi du FMP datant de 1993 lui reconnaissait une incapacité de 54% à durée indéterminée. Cette décision mentionnait en effet qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une révision d'office avant le 1<sup>er</sup> juin 1998 et une lettre d'explication ultérieure du FMP lui indiquait que le pourcentage de son incapacité resterait fixé à 54 % au moins jusqu'à cette date. Le FMP, qui a appliqué les dispositions légales en vigueur, a indiqué au Collège des médiateurs fédéraux que suite à la loi de 1994, les allocataires concernés n'avaient pas été systématiquement informés du nouveau mode de calcul de l'indemnité.

Suite à une proposition que le Collège a formulée, le FMP nous a indiqué prendre des mesures pour informer correctement les allocataires à l'avenir. Ainsi, les décisions qui leur seront notifiées mentionneront désormais non seulement le taux global de l'incapacité de travail reconnue mais également la ventilation de ce taux global, à savoir le taux de l'incapacité physique médicalement

constatée et le taux accordé pour facteurs socio-économiques. En outre, le FMP nous a assurés avoir pris les dispositions utiles afin que la brochure explicative qui est annexée à toute décision d'octroi d'indemnités soit également mise à jour.

Un autre dossier nous a permis de relever le délai déraisonnable qui avait été nécessaire au FMP pour prendre une décision. En l'occurrence, la requérante avait introduit une demande d'indemnisation auprès du Fonds en mars 1992. Elle s'informa par écrit et par téléphone mais n'obtint aucune réponse pendant des années. En mars 1996, un courrier lui fut adressé lui demandant de compléter son dossier, ce qu'elle fit. Elle prit contact avec le Collège des médiateurs fédéraux en mars 1998 alors qu'une décision n'avait toujours pas été prise dans le cadre de son dossier. Contacté par l'ombudsman, le parastatal répondit que trois raisons avaient retardé la prise de décision. D'abord, la mise en place de nouvelles commissions – il s'avéra par la suite que l'ancienne commission aurait tout de même pu prendre une décision dans le cadre du dossier de l'intéressée ! –. Ensuite, la suspension du traitement de la demande afin de respecter le principe d'égalité : une nouvelle réglementation était désormais en vigueur et chacun devait pouvoir en bénéficier. Enfin, des problèmes informatiques avaient encore empêché l'examen du fondement de la demande.

Le Collège des médiateurs fédéraux fit remarquer au FMP que la Charte de l'assuré social prévoit un délai de 4 mois pour que soit prise une décision, précisant en outre que si l'administration ne peut respecter ce délai, elle doit en informer l'administré et lui faire part des raisons qui l'empêchent de statuer, ce qui n'avait pas été fait dans le cadre du dossier qui nous occupe. Qu'il ait ainsi fallu attendre juillet 1998 pour que le FMP prenne une décision dans le cadre d'une demande introduite plus de six ans auparavant constitue une violation flagrante du principe de gestion consciencieuse.

#### *E. Office national de Sécurité sociale (ONSS)*

Dans notre Rapport annuel 1998, nous abordions la problématique des délais de contrôle de l'application correcte des mesures de promotion de l'emploi portant sur une réduction des cotisations sociales<sup>155</sup>. Deux ans pouvaient parfois s'écouler avant qu'un avis rec-

<sup>155</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 241.

tificatif ne soit adressé à l'intéressé : nous avons souligné le danger que pouvait représenter un tel retard pour la santé de l'entreprise.

Nous avons suggéré à l'ONSS d'écarter dès leur réception certaines demandes de réduction de cotisations patronales qui apparaissent d'emblée ne pas remplir les conditions légales. L'ONSS nous a indiqué que cela s'avérerait impossible, les éléments nécessaires à la vérification n'étant pas disponibles au moment de l'introduction de la demande. Certaines données sont en effet transmises par l'ONEM. Afin de remédier au retard accumulé, l'ONSS étudie actuellement un certain nombre de mesures qui permettraient, par des échanges informatiques plus avancés, d'accélérer la transmission des éléments nécessaires vérifications. Dans ce cadre, un accord de principe a été pris au sein d'un groupe de travail composé de représentants de l'ONSS, de l'ONEM et de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Les formalités administratives dans le chef de l'employeur devraient être simplifiées. Le contrôle de la qualité du travailleur intéressé se ferait à partir d'un échange de données électroniques entre ces trois parastataux. Le Collège des médiateurs fédéraux se réjouit de ce que, dans ce cas précis, l'administration tente de ne plus faire peser sur l'administré la charge de la preuve d'informations dont elle peut disposer en faisant usage des diverses possibilités que le législateur a mises à sa disposition (cf. *a contrario* p. 206 et p. 215).

Dans un autre dossier, l'ONSS avait décidé d'assujettir aux lois sociales deux musiciens d'une ASBL. Celle-ci ne pouvait accepter cette décision car ses musiciens étaient des travailleurs bénévoles, donc non soumis aux lois sociales. Il importait à l'ASBL que l'ONSS prenne rapidement une décision dans le cadre de son dossier, une procédure étant pendante devant le tribunal de première instance et aucune décision ne pouvant être prise par le juge tant que l'ONSS n'avait pas pris de décision définitive à propos du statut des travailleurs bénévoles. Après avoir annoncé en 1995 une nouvelle enquête sociale à l'ASBL, l'ONSS n'avait plus jamais contacté la requérante. En septembre 1998, suite à notre intervention, l'enquête eut lieu et une décision de non-assujettissement put enfin être prise en mars 1999. Ce dossier fut donc tout simplement oublié pendant trois ans.

Une société avait accordé une prime à l'occasion des 150 ans de sa société mère située en Allemagne. Considérant cette prime comme un salaire et non comme une libéralité, l'ONSS estima que la société belge était redevable des cotisations sociales sur celle-ci. Seuls peuvent être considérés comme des libéralités « *les avantages ac-*

*cordés spontanément par l'employeur à l'occasion d'un événement spécial dans l'entreprise* ». L'ONSS interprète le terme "entreprise" de façon stricte : l'événement doit avoir lieu chez l'employeur lui-même. Pour l'ONSS, l'anniversaire de la société mère en Allemagne n'a aucun rapport avec un événement spécial dans la filiale belge. Notre Collège a classé le dossier estimant qu'une interprétation stricte ne pouvait être considérée comme une mauvaise administration mais s'interroge tout de même quant à une l'interprétation trop stricte.

Dans un autre dossier, une SPRL avait engagé un travailleur. L'employeur remplit la carte d'embauche de jeune et la renvoya à l'ONEM par simple courrier pour que celui-ci la complète et la transmette à l'ONSS. D'avril 1995 à juin 1997, la SPRL paya sur cette base des cotisations patronales réduites. Fin juin 1997, l'ONSS adressa un avis rectificatif à l'intéressée. L'ONEM n'aurait jamais reçu la carte d'embauche et celle-ci n'a donc jamais été renvoyée à l'ONSS. En conséquence, la SPRL ne remplissait pas les conditions pour obtenir ces réductions et dut rembourser celles-ci à l'ONSS.

Notre Office a proposé au Comité de gestion de l'ONSS une solution en équité : les torts sont partagés car, si la société aurait dû se ménager une preuve de l'envoi de la carte d'embauche du jeune travailleur, l'ONSS a quant à lui fort tardé – deux ans – à contrôler que les conditions prescrites pour l'octroi d'une réduction des cotisations patronales étaient bien réunies dans le chef de la SPRL. Le Comité de gestion de l'ONSS a refusé notre proposition, estimant qu'il ne s'agissait pas dans le cas d'espèce d'une solution exceptionnelle, non prévue par le législateur, telle que répondant aux conditions fixées par notre Collège dans notre précédent rapport annuel<sup>156</sup>. Le Comité de gestion a néanmoins accepté le principe de l'intervention en équité du médiateur parlementaire, au contraire des administrations fiscales. Nous nous en réjouissons.

Suite aux contacts entre le Collège et l'ONSS dans des dossiers accusant un retard de traitement en violation du principe de gestion consciencieuse, il est apparu que l'ONSS dispose d'un personnel qui n'aurait augmenté ces dernières années que de manière marginale par rapport aux diverses nouvelles fonctions que le parastatal en charge de l'exécution des lois sociales s'est vu confier depuis une dizaine d'années suite aux multiples législations

<sup>156</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 14-21.

d'exemption de cotisations et d'incitation à l'emploi. Un audit existe qui analyse cette situation et l'attention des ministres de tutelle successifs a, semble-t-il, été attirée par l'administrateur général, sans succès à ce jour. Sans préjuger de l'opportunité d'une décision de renforcer le cadre de l'ONSS, notre Office n'ayant pas réalisé lui-même cet audit ni n'ayant eu l'occasion de l'étudier, nous pensons que la question de l'adéquation des ressources humaines actuelles dans ce parastatal avec l'augmentation de ses missions doit au moins être posée et analysée en profondeur, à la lumière aussi des exigences induites par le respect indispensable des principes de bonne administration.

#### *F. Office national des Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFTS)*

La réclamation d'un collectif d'ASBL qui se sont vu opposer un refus de financement par le Fonds d'Equipements et de Services Collectifs (FESC) de dizaines de projets d'accueil extrascolaire d'enfants de travailleurs salariés, suite à la réduction des moyens financiers du FESC, a déjà été abordée dans les rapports annuels précédents du Collège des médiateurs fédéraux<sup>157</sup>. Nous avons constaté plusieurs manquements à la loi et aux principes de bonne administration (motivation, sécurité juridique et confiance légitime, gestion consciencieuse).

Une médiation entre les différents interlocuteurs avait été entamée ; une recommandation officielle (97/4), reprise dans notre rapport annuel 1997 sous forme de la recommandation générale 97/15, avait été adressée à la ministre des Affaires sociales pour que les associations victimes de cette mauvaise administration avérée soient, au moins partiellement, dédommagées. Au cours de l'exercice 1998, le Collège des médiateurs fédéraux s'était abstenu d'intervenir en raison de la reprise d'un dialogue direct entre les divers interlocuteurs (autorités fédérales, fédérées et ASBL concernées). Lors de l'exercice 1999, le Collège a estimé que la poursuite de sa saisine n'était plus opportune dès lors que des négociations directes étaient menées entre les plaignants et les autorités concernées pour trouver une solution acceptable par toutes les parties et le dossier a dès lors été clôturé auprès de notre Office.

<sup>157</sup> CME, *Rapport annuel 1997*, p. 164-166; *Rapport annuel 1998*, p. 244.

Un autre dossier nous a permis de relever une dichotomie existant entre deux législations de sécurité sociale. En vertu de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption de carrière, une personne conserve le maintien de ses droits à la sécurité sociale et donc ses droits aux allocations familiales. Elle peut par exception percevoir ses allocations d'interruption à l'étranger lorsqu'elle a quitté la Belgique pour suivre son conjoint en mission à l'étranger. Par contre, les lois coordonnées sur les allocations familiales des travailleurs salariés stipulent que les allocations familiales ne sont pas dues en faveur des enfants élevés en dehors du Royaume. Le Collège des médiateurs fédéraux voit une contradiction entre ces deux législations. En effet, une réglementation permet à l'intéressé de suivre son conjoint à l'étranger tandis que l'autre ne permet pas aux enfants de quitter la Belgique et donc de suivre leurs parents. Interrogée à ce sujet, l'administration nous a indiqué que ces deux législations ne se fondant pas sur les mêmes principes, elles ne pouvaient pas être comparées ! En tout état de cause, les lois coordonnées sur les allocations familiales des travailleurs salariés prévoient que le ministre peut accorder une dérogation à l'obligation de résidence en Belgique « *dans des cas dignes d'intérêt* » (art. 52, al. 2). Selon le Collège, le cas de la personne suivant son conjoint à l'étranger devrait pouvoir être considéré comme tel, comme l'a fait la législation sur l'interruption de carrière en prévoyant une exception à l'obligation de résider en Belgique. Cette dérogation devrait exister tout au moins pour la période pendant laquelle l'intéressé bénéficie d'allocations d'interruption de carrière. L'octroi de la dérogation pour l'obtention d'allocations familiales serait alors lié au bénéfice des allocations d'interruption de carrière. Nous avons posé la question à l'administration. A ce jour, nous attendons la réponse du ministre qui réexamine dans ce cadre la réclamation dont nous avons été saisis.

#### *G. Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI)*

Les travailleurs indépendants ont l'obligation de verser des cotisations sociales. Celles-ci sont calculées sur base des revenus de la deuxième année précédant celle au cours de laquelle les cotisations sont dues (article 11, §2, alinéa 3 de AR n° 38 du 27 juillet 1967). Ce mode de calcul est contestable. En effet, en trois ans, il arrive très fréquemment, ainsi que nous pouvons nous en rendre compte sur base des plaintes dont nous sommes saisis, que la situation de l'indépendant ait fortement évolué, soit de façon positive soit, au

contraire, de façon négative tendant même parfois vers la faillite. Dans ces cas très nombreux, le calcul des cotisations n'est plus adapté aux revenus dont dispose effectivement l'indépendant.

Interrogée à ce sujet, l'administration nous a indiqué que cette méthode de calcul était propre à la nature même de l'activité d'indépendant dont le montant des revenus professionnels à prendre en considération n'est connu qu'avec retard. Elle reconnaît toutefois que ce *modus operandi* débouche parfois sur des situations très fâcheuses.

Le Collège des médiateurs fédéraux suggère dès lors au ministre des Classes moyennes une étude approfondie d'une nouvelle méthode de calcul basée sur les revenus dont disposait l'indépendant l'année précédant celle au cours de laquelle les cotisations sociales sont dues. Ce système, qui s'inspire de celui de l'imposition fiscale, présente l'avantage d'être plus proche des possibilités financières réelles de l'indépendant et, dès lors, de mieux coller à la réalité et de faire davantage correspondre le droit au fait. Il a, par ailleurs, été adopté par nos pays voisins.

Nous revenons par ailleurs sur une problématique abordée dans notre rapport annuel précédent<sup>158</sup> concernant la durée de recouvrement par l'INASTI d'une cotisation de sécurité sociale, à savoir la cotisation de consolidation pour les années 1987 et 1988. Le Collège des médiateurs fédéraux était en effet saisi de trois plaintes concernant la récupération de cette cotisation. Deux de ces dossiers étaient alors encore en traitement auprès de notre Collège. Ils ont été clôturés durant l'exercice 1999.

Si dans les deux dossiers, l'analyse de notre Collège a confirmé le non-respect des principes de gestion consciencieuse des dossiers, dans le premier cas, le retard de l'INASTI s'expliquait par l'attente de la décision de la Commission des dispenses de cotisations sur la demande de dispense introduite par le plaignant. Pour ce qui est du second dossier, l'INASTI a répondu favorablement à la proposition du Collège d'accorder un plan de remboursement au plaignant. En outre, celui-ci pourra éventuellement obtenir la renonciation aux intérêts de retard après paiement du principal et des frais.

<sup>158</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 246.

### H. Institut national d'Assurances maladie invalidité (INAMI)

Dans le passé, l'INAMI refusait d'accéder à la demande d'accréditation d'un médecin s'il n'avait pas presté une activité suffisante dans le cadre du système belge de l'assurance maladie invalidité. Sur base des principes qui sous-tendent deux arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes<sup>159</sup>, l'INAMI a également pris en compte les activités exercées à l'étranger pour déterminer si le seuil minimal d'activités était atteint. Le Collège a été saisi d'un dossier lié à cette problématique. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998, le requérant est reconnu comme médecin accrédité. L'INAMI a cependant refusé de le considérer comme tel de façon rétroactive à partir de sa première demande. Nous avons demandé à l'INAMI de procéder à une révision rétroactive de la décision de rejet originale. Le directeur général de l'INAMI nous a informés que l'INAMI restait sur sa position, se référant d'abord au document approuvé par le conseil d'accréditation qui précise que l'accréditation prend cours le premier jour du mois qui suit l'approbation de la demande par le comité d'accréditation. L'INAMI indique, en outre, que lors de l'accréditation du requérant, il n'a pas été tenu compte de la décision, prise dans les arrêts précités de la Cour, mais bien des principes qui les sous-tendent. Ces principes devraient être considérés comme un nouvel élément dans le système belge d'accréditation. C'est pourquoi l'INAMI est d'avis qu'il ne doit pas procéder à la révision rétroactive de la décision de rejet de la demande d'accréditation. Le dossier est toujours en examen.

Nous revenons sur la problématique liée aux délais de traitement du Fonds spécial de solidarité. Pour rappel, toutes les prestations médicales ne sont pas couvertes par l'assurance soins de santé. Ne le sont que celles qui sont reprises dans la nomenclature des prestations médicales. Certaines prestations de santé onéreuses non prévues peuvent alors être prises en charge par le Fonds spécial de solidarité. Dans notre rapport annuel précédent, nous abordions le problème des longs délais de traitement des demandes introduites auprès du Fonds spécial de solidarité<sup>160</sup>. L'administrateur général de l'INAMI nous a indiqué que des mesures ont été prises pour accélérer le traitement de ces dossiers, notamment en améliorant l'échange des données entre les organismes assureurs et le Collège des médecins directeurs.

<sup>159</sup> C.J.C.E., 28 avril 1999, affaire C-158/96 (R. Kohll) et affaire C-120/95 (N. Decker)

<sup>160</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 248.

Une plainte nous a permis de relever les délais très importants qui sont nécessaires à l'INAMI pour la mise sur le marché de nouveaux médicaments remboursables. Plusieurs procédures administratives successives sont nécessaires. Le parcours débute par l'enregistrement délivré par le Ministère de la Santé publique après avis de la Commission des médicaments qui vérifie si le produit répond bien à certaines exigences. Le médicament est ensuite soumis à la Commission de transparence qui examine, notamment, son caractère innovant et sa place au sein des groupes pharmacologiques, de la pratique médicale et des besoins thérapeutiques. Ensuite vient l'étape de la fixation du prix du médicament, qui voit intervenir le Ministère des Affaires économiques et la Commission pour la régulation des prix selon trois réglementations spécifiques et différentes selon que le produit est remboursable, non remboursable et soumis à prescription médicale, ou non remboursable et non soumis à prescription médicale. Si l'entreprise pharmaceutique souhaite obtenir le remboursement de son produit, elle doit introduire une demande auprès de l'INAMI. Avant qu'une décision ne soit prise, toute une série d'avis sont requis auprès du Conseil technique des spécialités pharmaceutiques (CTSP), du Service de contrôle médical, de la Commission de convention entre pharmaciens et organismes assureurs, du Comité de l'assurance, etc. La durée de l'ensemble de cette procédure ne devrait excéder 180 jours selon le prescrit européen. Depuis la nouvelle loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, ce délai a été inscrit dans la législation belge. Force est de constater que celui-ci est difficile, voire impossible à respecter étant donné le nombre de contrôles prévus par notre législation. L'arrêté royal d'exécution de la loi précitée qui permettrait de réorganiser la procédure en fonction du délai de 180 jours se fait attendre.

Dans le dossier dont nous avons été saisis, la firme pharmaceutique avait introduit sa demande auprès de l'INAMI en juin 1997. Une décision a finalement été prise en mars 1999, soit près de deux ans plus tard. Il s'est avéré que ce retard était dû en partie au délai de 30 jours dont disposait la requérante à plusieurs reprises pour réagir contre la décision provisoire négative prise par le CTSP. L'INAMI ne pouvait accepter le prix soumis par la société pharmaceutique. Celle-ci a fait des contre-propositions de prix mais elles n'ont pas été jugées adéquates par le CTSP. Par ailleurs, le fonctionnaire contacté souligna le nombre impressionnant de demandes que le CTSP a à traiter lors d'une réunion. Il précisa encore que ces réunions n'ont lieu qu'une fois par mois et que certaines autres tâches doivent encore être accomplies telles que des réponses aux demandes émanant du ministre de tutelle.

Pour pallier le retard accumulé, l'INAMI a procédé à l'engagement de personnel supplémentaire chargé de déblayer le terrain et de donner le suivi le plus diligent aux propositions et décisions du Conseil technique des spécialités pharmaceutiques. L'INAMI entend réorganiser les réunions du CTSP afin de parvenir à une meilleure efficacité plus en accord avec le principe de gestion consciencieuse. Par ailleurs, depuis quelques mois, le président, le secrétaire, le secrétaire adjoint et quelques membres du personnel se réunissent préalablement à la réunion plénière en vue de parcourir l'ordre du jour afin de détecter les difficultés potentielles et d'éviter des débats longs et fastidieux.

Le parastatal nous a encore indiqué s'employer à trouver les moyens de donner la suite la plus diligente possible à l'examen des demandes d'admission au remboursement en présentant par exemple en priorité dans l'ordre du jour les examens les plus pressants. Un arrêté royal du 19 avril 1999 (*M.B.*, 25 juin 1999) a permis la présence lors des réunions du CTSP d'un membre du service de contrôle médical (dont l'avis écrit sur les propositions n'est plus requis depuis la loi du 25 janvier 1999). Ce fonctionnaire y fait alors les remarques qu'il juge pertinentes, ce qui constitue aussi un gain de temps. L'avenir nous dira si de telles mesures s'avèreront efficaces pour ramener le délai nécessaire à celui prescrit par la loi.

### *I. Les parastataux sociaux intervenant dans les dossiers de pensions (ONP – INASTI – OSSOM)*

#### *1°) Préliminaires*

Les plaintes relatives à une pension à charge du Trésor public ont été analysées dans la partie du présent rapport consacrée au Ministère des Finances.

La plupart des plaintes relatives aux pensions du secteur privé concernent l'Office national des Pensions (ONP). Rappelons que ce dernier calcule et paie la pension des travailleurs salariés tandis que l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) procède au calcul des pensions des indépendants et que l'ONP effectue leur paiement. L'Office de Sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM) gère les pensions des personnes qui ont travaillé en dehors de l'Espace économique européen.

Rappelons que les dossiers introduits auprès du Collège des médiateurs fédéraux depuis le 1<sup>er</sup> juin 1999 ont été transmis au Service de médiation Pensions, comme nous y invite la loi du 22 mars 1995, notre Office continuant à traiter les requêtes dont il avait été saisi avant cette date.

## 2°) Analyse des principales réclamations

### a. L'Office de Sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM)

Nous avons été saisis de plusieurs plaintes relatives à la valorisation du service militaire dans le régime de pension de l'OSSOM. Il s'agissait de pensionnés qui avaient tous travaillé pour un parastatal belge au Congo belge juste après leur service militaire. Les mois passés au service militaire n'entrent en compte pour le calcul de leur pension ni auprès de l'OSSOM ni auprès d'aucun autre organisme de pension du système belge.

Pour entrer en ligne de compte pour la valorisation par l'ONP, le travailleur doit avoir été occupé en qualité de travailleur salarié dans les trois ans précédant ou suivant son service militaire. La valorisation pour les pensionnés tels que ceux qui nous occupent n'est donc pas possible, ceux-ci n'ayant pas travaillé en Belgique ni comme travailleur salarié dans le délai visé par la loi. La réponse que donne le ministre des Pensions à une question parlementaire ne laisse aucune place au doute : « *L'assimilation étant fondée sur le fait que l'intéressé était, avant ou après son service militaire, étroitement lié au régime de pension des travailleurs salariés, le but poursuivi serait dépassé si le service militaire n'était pas précédé ou suivi, dans les conditions précitées, d'une activité professionnelle en Belgique* »<sup>161</sup>. L'OSSOM a, quant à lui, proposé à sa ministre de tutelle, une modification de la loi sur la sécurité sociale d'outre-mer visant à la valorisation du service militaire. Ce projet n'a cependant jamais abouti.

Le Collège est d'avis qu'il existe dans l'état actuel de la législation une discrimination vis-à-vis du personnel d'Afrique étant donné que le service militaire de celui-ci ne peut être pris en compte ni

<sup>161</sup> Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 101 du 18 juillet 1997 (Hatry), p. 2845.

dans le système de pension de l'OSSOM ni dans celui de l'Administration des pensions ni dans celui de l'Office national des Pensions.

*b. L'Office national des Pensions (ONP)*

Comme nous l'avions déjà souligné les années précédentes, les requérants sont souvent des personnes en attente depuis un certain temps d'une décision définitive. Nous avons dû constater que lorsque nous demandions si l'intéressé pouvait bénéficier d'intérêts de retard, comme le prévoit la charte de l'assuré social (art. 20 de la loi du 11 avril 1995 instituant "la charte" de l'assuré social), il nous a toujours été répondu par la négative. Les délais prévus par la charte sont en effet suspendus tant que l'intéressé ou une institution étrangère n'a pas fourni complètement à l'ONP les renseignements demandés. Par ailleurs, si des avances ont été versées par l'ONP, celui-ci n'est pas non plus redevable d'intérêts d'une part, si la décision définitive n'a pu être prise par défaut d'information à fournir par le demandeur ou une autre institution que les institutions de sécurité sociale visées par la charte, et d'autre part lorsque la décision définitive dépend de la décision de deux ou plusieurs organismes de pension et que la demande de pension a été introduite dans les huit mois précédant la date de sa prise en cours. On peut se demander, compte tenu de ces différentes restrictions, dans quelle mesure des intérêts pourraient encore être payés à l'administré.

La retenue du précompte professionnel sur le montant cumulé des pensions a déjà fait l'objet de quelques observations dans la partie du présent rapport annuel ayant trait aux pensions du secteur public (cf. p. 205). La cotisation de solidarité est une retenue de sécurité sociale qui est prélevée, comme le précompte professionnel, sur le montant cumulé des diverses pensions dont bénéficie un pensionné. Pour calculer ce montant total, on prend également en compte une rente fictive. Cette rente représente le revenu fictif d'un capital de pension payé dans le passé. C'est cet aspect-là de la cotisation de solidarité, c'est-à-dire la prise en compte d'un capital payé dans le passé, qui a soulevé le plus de critiques.

Dans son rapport annuel précédent<sup>162</sup>, notre Collège résumait l'historique des recours judiciaires intentés par de nombreux pensionnés contre cette retenue et signalait que la Cour d'Arbitrage

<sup>162</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 254-257.

avait annulé certaines dispositions légales qui validaient des retenues opérées en 1995 et 1996. Le Collège avait également formulé une recommandation générale<sup>163</sup> dans son rapport annuel 1997 critiquant le recours à la rétroactivité des lois et règlements concernés, une pratique qui viole le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

L'arrêté royal du 21 octobre 1998 dispose que la partie de la retenue de solidarité prélevée en 1995 et 1996 et perçue sur les capitaux versés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995 sera remboursée d'office. Les montants à rembourser portent intérêt de plein droit à partir de la date à laquelle les retenues indues ont été réellement effectuées. Tous les pensionnés concernés seront remboursés et non uniquement ceux qui avaient intenté un recours judiciaire.

Un autre dossier nous a permis de relever un traitement différent appliqué entre pensionnés payés par l'ONP. Ceux-ci peuvent choisir le mode de paiement de leur pension, soit l'assignation postale soit le versement bancaire. La loi prévoit uniquement que la pension est versée par douzièmes payables tous les mois (art. 67 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 établissant le règlement général des pensions de survie et de retraite des travailleurs salariés). L'ONP a établi des dates d'émission de paiement : le 6 de chaque mois pour les familles, le 14 pour les isolés, le 15 pour les versements bancaires et le 20 pour les veuves. Les assignations doivent parvenir au pensionné dans les 4 jours ouvrables de cette date d'émission. L'inégalité naît au moment du décès du pensionné. Lorsqu'un pensionné payé par assignation vient à décéder à l'hôpital ou dans une maison de retraite, l'assignation repart à l'ONP. Ainsi, ses héritiers n'auront dès lors plus droit au paiement de la dernière pension tandis que le pensionné aurait disposé de sa pension dès le jour de sa date d'émission s'il avait choisi d'être payé par virement bancaire.

Le Comité de gestion de l'ONP a proposé une modification de la législation applicable pour que l'ayant droit du pensionné qui avait choisi d'être payé par assignation ait autant de chance de recevoir la pension du mois du décès du pensionné que si celui-ci avait choisi d'être payé par virement bancaire. La seule condition de paiement serait alors que la personne ait encore été en vie à la date

<sup>163</sup> CME, RG 97/14.

d'émission du paiement, fixée par l'ONP. Cette modification impliquerait un coût supplémentaire de 31 500 000 FB par an. Le ministre des Pensions nous a signalé qu'une modification législative était en cours permettant le paiement dans les cas où le décès surviendrait après la date d'émission du paiement et où la pension n'a pas pu être payée soit parce que le pensionné avait été admis à l'hôpital, en maison de retraite soit pour cause de retard dû à la Poste. Cette modification législative est soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

### 3°) *Conclusions et recommandations*

Les personnes qui ont travaillé pour un organisme d'Etat au Congo belge après leur service militaire puis, lors de l'indépendance du Congo, se sont reclassées dans le secteur privé, ne peuvent voir leur service militaire valorisé dans aucun des régimes de pension de notre sécurité sociale. Il existe donc un traitement différent vis-à-vis de ce personnel d'Afrique. L'OSSOM a bien proposé une modification législative visant à supprimer cette discrimination mais le ministre des Affaires sociales n'a pas pu finaliser ce projet.

L'arrêté royal du 21 octobre 1998 dispose que tous les pensionnés, en ce compris ceux qui n'ont pas introduit un recours judiciaire, seront remboursés de la cotisation de solidarité qui a été retenue à tort sur leur pension.

Une différence de traitement existe entre les pensionnés payés par assignation postale et ceux qui le sont par virement bancaire. Un délai de 4 jours ouvrables peut parfois s'écouler entre la date d'émission du paiement et celle où le paiement est effectif. Entre ces deux dates, le pensionné peut décéder et ses héritiers n'auront donc plus droit au paiement de la dernière pension tandis qu'une personne payée par virement bancaire aura disposé de cette pension dès le jour de la date d'émission. Une modification législative est en cours permettant le paiement dans les cas où le décès surviendrait après la date d'émission du paiement et où la pension n'a pas pu être payée soit parce que le pensionné avait été admis à l'hôpital, en maison de retraite soit pour cause de retard dû à la Poste.

#### 4.2. *Les autres parastataux*

Pour l'analyse des réclamations relatives à ces parastataux, nous renvoyons à ce qui a été dit dans les chapitres consacrés à leur ministère de tutelle (cf. II. 3., *supra*).

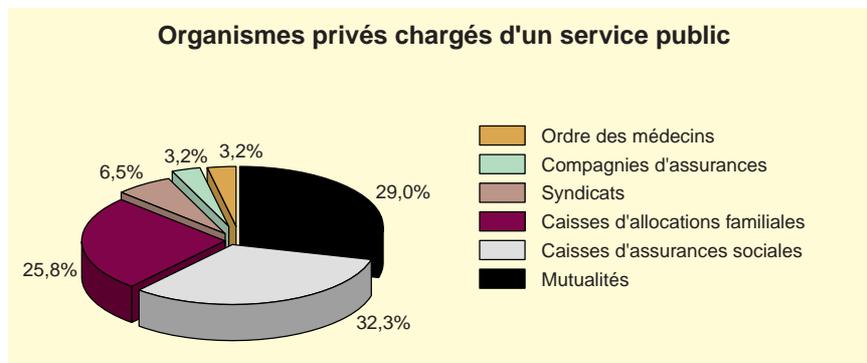
#### 4.3. *Institutions culturelles et établissements scientifiques*

L'analyse des réclamations relatives à ces autorités administratives a été faite dans les parties relatives à leur ministère de tutelle (cf. II. 3., *supra*).

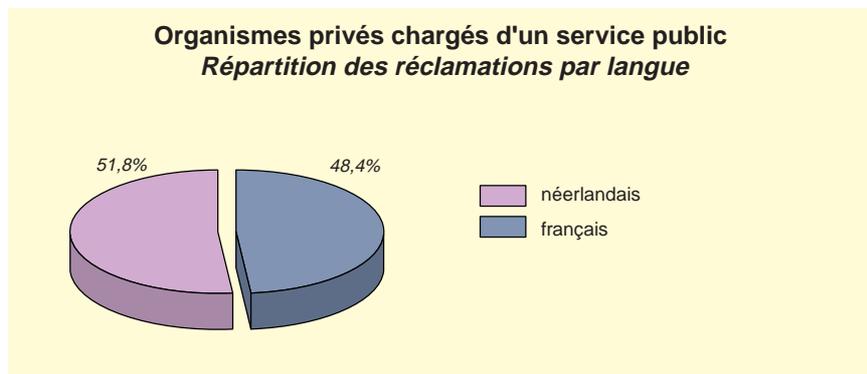
## 5. Organismes privés chargés d'un service public

### 5.1. Données chiffrées

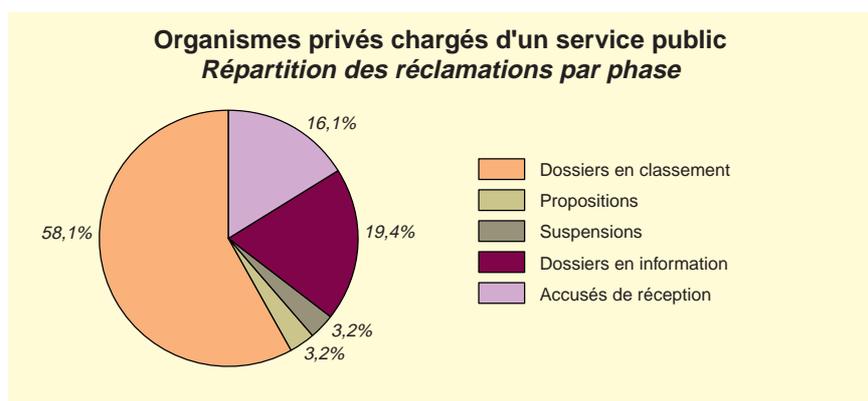
Organismes privés chargés d'un service public	Réclamations
Mutualités	9
Caisses d'assurances sociales	10
Caisses d'allocations familiales	8
Syndicats	2
Compagnies d'assurances	1
Ordre des médecins	1
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



Langue	Réclamations
français	15
néerlandais	16
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



Phases	Réclamations
Accusés de réception	5
Dossiers en information	6
Suspensions	1
Propositions	1
Dossiers en classement	18
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>



Evaluation des dossiers en classement	Réclamations	mal-administration	
bonne administration	12	gestion consciencieuse :	2
mal-administration	3	délai raisonnable	
sans appréciation	3	gestion consciencieuse :	2
		information active et passive	
		gestion consciencieuse :	2
		accueil décent	
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

### 5.2. Préliminaires

Dans notre rapport annuel précédent<sup>164</sup>, nous avons déjà exposé au moyen de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ce qu'il convient d'entendre précisément par ces organismes privés chargés d'un service public.

Au cours de cet exercice, nous avons surtout été saisis de plaintes concernant les "institutions coopérantes de sécurité sociale" : mutualités, assureurs accidents du travail, caisses d'assurances pour travailleurs indépendants et syndicats. Cette dénomination "institutions coopérantes" est utilisée expressément par la loi du 11 avril

<sup>164</sup> CME, Rapport annuel 1998, p. 261-262.

1995 introduisant la Charte de l'assuré social. L'article 2 de cette loi définit les institutions coopérantes comme les organismes de droit privé, autres que les secrétariats sociaux pour employeurs (et les services de tarification des associations de pharmaciens), agréés pour collaborer à l'application de la sécurité sociale.

La compétence du Collège des médiateurs fédéraux s'étend à tout ce qui est désigné dans la charte de l'assuré social comme "institutions collaborant à la sécurité sociale". Toutefois, il est important dans ce contexte de souligner, comme nous le faisons déjà dans le précédent rapport annuel<sup>165</sup>, qu'il convient toujours pour déterminer la compétence du médiateur parlementaire de prendre en compte les actes juridiques concrets en cause. Le Collège n'est en effet compétent à l'égard de ces institutions que pour les problèmes liés à l'exécution de la mission spécifique d'intérêt général qui est la leur. Nous nous sommes ainsi déclarés incompétents cette année pour une plainte concernant un syndicat, celui-ci n'étant pas intervenu dans ce dossier dans le cadre de la mission d'utilité publique qui lui est confiée et ne pouvant dès lors, en l'occurrence, être considéré comme autorité administrative fédérale.

### 5.3. Analyse des principales réclamations

Nous avons été saisis d'une plainte contre une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Le requérant demandait l'intervention du Collège des médiateurs fédéraux : il estimait que ses droits à la pension lui avaient été indûment refusés pour les années 1960 et 1961 suite à une erreur commise par ladite caisse en 1971.

Fin 1968, le requérant payait ses cotisations sociales pour l'année 1967. La caisse a toutefois affecté ce montant au règlement de cotisations pour les années 1960, 1961, 1962 et 1963. Le requérant s'en aperçut et signala à sa caisse d'assurance son désaccord avec cette affectation. La caisse lui fit alors signer en 1971 une demande de prescription des cotisations pour les années 60 à 63, laquelle prescription entraîne – comme l'indiquait clairement le formulaire de demande – la perte du droit à la pension pour les années considérées. Comme on ne lui avait pas précisé expressément que la cotisation qu'il avait versée fin 1968 avait finalement été affectée par la caisse à l'année 1967, le requérant croyait donc toujours que les cotisations payées en 1968 étaient affectées aux années 1960 à 1963.

<sup>165</sup> CME, Rapport annuel 1998, p. 263.

Ce n'est que lors de sa retraite qu'il constata n'avoir effectivement pas droit à la pension pour ces années-là, suite à la prescription qu'il avait signée sous la pression de la caisse, dira-t-il alors.

Le requérant prit alors contact d'abord avec sa caisse, ensuite avec le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, en demandant s'il ne pouvait pas renoncer à la prescription. Lorsque sa requête fut rejetée, le requérant contacta le Collège des médiateurs fédéraux. Celui-ci se mit alors en rapport avec la caisse d'assurances sociales de l'intéressé, laquelle affirma qu'aucune irrégularité n'avait été commise et que le requérant n'avait subi aucune contrainte en vue de lui faire signer le document précité en 1971. En raison de l'impossibilité de vérifier de tels faits, nous n'avons pu parvenir à une quelconque conclusion quant au fond de la plainte. Le dossier fait cependant clairement apparaître une information insuffisante du requérant par sa caisse d'assurance à propos des années auxquelles les sommes versées par lui fin 1968 avaient finalement été affectées.

Un autre dossier concerne une plainte d'un Néerlandais résidant en Belgique en relation avec son assurabilité pour les soins médicaux en Belgique. Il avait été exclu de l'assurance maladie et invalidité belge parce qu'il avait droit aux soins médicaux au titre d'une assurance néerlandaise. Toutefois, cette assurance n'était nullement équivalente à l'assurance belge quant à l'étendue des risques assurés et la souscription d'une assurance soins de santé privée s'avérait quasiment impossible dans le cas du requérant. Dès lors, il souhaitait pouvoir recourir à l'assurance maladie invalidité belge, ce qui était impossible pour les motifs énoncés ci-dessus, mais le requérant n'en était pas informé. Il fit appel au Collège des médiateurs fédéraux, estimant la mutualité belge responsable de l'erreur. Il n'en était rien. Ce dossier a pu néanmoins être débloqué au moyen d'une déclaration de l'institution d'assurance néerlandaise. En effet, la réglementation néerlandaise prévoit que la banque d'assurance sociale peut dans certains cas compenser les inéquités importantes découlant de l'obligation d'assurance ou de l'exclusion de cette assurance. Dans ce dossier concret, l'institution néerlandaise a donc déclaré sur la base de cette disposition que le requérant n'était plus tenu d'être assuré aux Pays-Bas et le requérant put être couvert normalement par l'assurance maladie invalidité belge.

#### *5.4. Conclusions et recommandations*

Nous avons abordé dans ce chapitre des dossiers de nature diverse. Dans le premier dossier, nous sommes intervenus dans le

cadre de l'obligation pour les indépendants de s'inscrire auprès d'une caisse d'assurances sociales pour indépendants. Le deuxième dossier touche à l'application de la législation relative aux soins de santé.

Il y a lieu de relever que les organismes privés visés ci-dessus, ayant bien compris que l'intervention du médiateur parlementaire à leur égard avait à chaque fois pour fondement leur mission de service public, ont offert leur bonne collaboration dans le cadre du traitement par le Collège des dossiers les concernant.

## 6. Plaintes de fonctionnaires

### 6.1. Données chiffrées

### 6.2. Préliminaires

Les plaintes de fonctionnaires que nous avons reçues seront abordées par ordre chronologique en suivant le fil de la carrière du fonctionnaire, dans la mesure bien sûr où nous avons été saisis de dossiers concernant les différentes étapes qui la constituent.

### 6.3. Analyse des principales réclamations

Chaque point de la présente section est précédé d'une courte introduction à caractère théorique. Nous ne développons ici que les questions que nous avons abordées dans le cadre des plaintes introduites auprès de notre Office.

#### A. Examens de recrutement

Une première étape importante de la carrière d'un fonctionnaire est bien évidemment son recrutement. Nul ne peut être nommé fonctionnaire de l'Etat s'il ne répond pas aux conditions suivantes : remplir les conditions d'admission énoncées pour le poste à pourvoir ; réussir le concours prescrit ; accomplir le stage avec succès et répondre aux conditions d'aptitude physique posées. La discussion des plaintes examinées durant cette année portera surtout sur la deuxième condition. Le secrétaire permanent au recrutement organise les concours. Il peut toutefois confier tout ou partie de l'organisation de ces concours – avec l'accord du ministre concerné – au secrétaire général, au chef de l'administration dont dépend le service pour lequel le recrutement doit intervenir ou au chef de l'administration sous l'autorité directe de laquelle le service est placé.

Les deux méthodes de travail pour l'organisation des examens de recrutement ont déjà donné lieu à des plaintes auprès du Collège.

Nous avons été saisis par une plaignante très inquiète de l'absence de nouvelles concernant son examen de langues, organisé par le Secrétariat permanent de Recrutement (SPR). La plaignante, d'origine étrangère, nous a saisis en faisant état d'informations qu'elle avait apprises de "source bien informée". Préalablement à la saisine

du Collège des médiateurs fédéraux, la plaignante avait en outre sollicité différents "appuis" pour faire la lumière dans son dossier et mettre un terme aux injustices qui, selon elle, se déroulaient dans le cadre de la procédure de recrutement dans laquelle elle était engagée.

Sur base des informations reçues, le Collège prit contact avec le SPR. Dans sa réponse, le secrétaire permanent au recrutement apporta des éléments de réponse contredisant ce que la plaignante avait avancé. En effet, celle-ci soutenait que l'examen avait été corrigé et que les autres candidats – mais pas elle – avaient été convoqués à l'épreuve suivante. Or, il s'avérait que l'examen écrit qu'elle avait présenté n'avait pas encore été corrigé. Ce dossier est toujours en examen à l'heure actuelle et nous attendons des informations d'autres administrations.

Dans un autre dossier relatif au SPR, nous avons été saisis d'une réclamation concernant le passage d'une réserve de recrutement à une autre. Le plaignant est engagé comme contractuel par une Communauté. Il a présenté, et réussi, plusieurs examens organisés par le SPR. En l'espèce, il a réussi l'examen organisé pour les ministères et organismes soumis au statut du personnel de l'Etat et deux examens organisés pour le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces trois examens n'ont pas été organisés par son employeur actuel. Celui-ci lui propose d'entamer un stage au sein de son service, sur base de la réussite d'un des deux examens organisés pour la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ce faire, une simple procédure devrait pouvoir être engagée avec le SPR. Après plusieurs mois, le plaignant reçoit des propositions d'emplois vacants pour l'un des examens qu'il a réussis. Compte tenu de ce qu'une procédure est en cours pour son engagement sous statut auprès de son employeur actuel, le réclamant refuse l'offre qui lui est faite.

Neuf mois après le lancement de la procédure qui aurait dû aboutir à son engagement sous statut auprès de son employeur, le plaignant apprend du SPR que son engagement sur base d'un examen organisé pour une autre entité fédérée n'est pas possible. La raison serait que son employeur ne peut renoncer à puiser dans une réserve de recrutement constituée antérieurement pour les services relevant de l'Etat fédéral, en application de l'article 18, § 2, alinéa 3 de l'arrêté royal du 17 septembre 1969<sup>166</sup>. Les chances d'engage-

<sup>166</sup> « entre lauréats de deux ou plusieurs concours de recrutement, les lauréats du concours dont le procès-verbal a été clos à la date la plus ancienne ont priorité ». Il s'agit, bien entendu, d'examens concernant des concours identiques ou équivalents.

ment du plaignant apparaissent dès lors très minces. Après avoir reçu ce courrier, le plaignant adressa plusieurs demandes d'informations complémentaires au SPR. Plus de deux mois après avoir adressé ces demandes, le plaignant reçut comme réponse que le SPR s'en tenait à son courrier précédent. Il contacta le ministre de la Fonction Publique, avec le même résultat : la position du SPR est à nouveau confirmée.

Le dossier est actuellement toujours en cours d'examen.

### *B. Nomination*

Dans notre rapport annuel 1998<sup>167</sup>, nous avons fait état d'un dossier concernant les Musées Royaux d'Art et d'Histoire. Ce dossier n'a toujours pas pu être clôturé au cours de cet exercice.

Alors que l'an dernier nous soulignons le fait que l'administration n'avait pas pris en compte le délai raisonnable pour la mise en œuvre des arrêts du Conseil d'Etat, nous pouvons à présent éclairer le dossier sous un jour nouveau. La nomination décidée par l'administration a été annulée par le Conseil d'Etat, mais cette fois en raison du fait que le choix du candidat nommé ne reposait pas sur des motifs légaux.

Après l'annulation de cette nomination, l'administration décida de recommencer la procédure de recrutement. La mise en œuvre de la déclaration de vacance fut suspendue par le Conseil d'Etat parce que la plaignante pouvait s'attendre à ce que l'administration recommencerait uniquement la comparaison des requêtes des deux candidats, sauf si une raison valable s'y opposait, ce qui devait être expressément justifié par l'administration. Dans ce cas encore, l'administration ne justifia pas son choix en première instance et la nouvelle nomination faite par l'administration fut dès lors à nouveau annulée par le Conseil d'Etat. Celui-ci considéra que la déclaration de vacance devait être qualifiée d'illégale dans le chef de la requérante. En outre, il estima que les deux candidatures n'avaient à nouveau pas été comparées de manière détaillée.

Suite à cette annulation, le poste fut à nouveau déclaré vacant. La requérante introduisit une nouvelle action en suspension de cette déclaration de vacance, jugée irrecevable au motif qu'une déclaration de vacance est un acte préparatoire. La situation était toutefois différente de la première action en suspension introduite par la

<sup>167</sup> CME, *Rapport Annuel 1998*, p. 49.

demanderesse. En effet, il n'était pas certain cette fois que la déclaration de vacance conduirait au résultat redouté par la requérante, alors que tel avait été le cas auparavant puisque lorsque le Conseil d'Etat s'était prononcé pour la première fois sur l'action en suspension, la procédure avait déjà été entièrement recommencée. Suite à cette déclaration de vacance, l'administration organisa néanmoins toute la procédure de recrutement *ab initio* et le même candidat fut nommé pour la troisième fois.

Précisons clairement que le Collège des médiateurs fédéraux n'entend nullement intervenir dans l'évaluation des candidatures. Ce qui par contre frappe dans ce dossier, c'est que l'administration fut en défaut de motiver correctement ses choix. Même après un premier arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, l'administration prit à nouveau une décision sans respecter les règles de motivation prescrites. Si l'administration avait clarifié ses décisions lorsqu'elle marquait sa préférence pour un candidat déterminé, ces annulations répétées du Conseil d'Etat, dont on peut dire qu'elles ne sont pas glorieuses pour l'administration ni pour l'image qu'elle donne d'elle, auraient pu être évitées.

Revenons au plan de la carrière d'un fonctionnaire. Les règles régissant la mobilité du personnel de certains services publics doivent être prises en compte lors du recrutement. Il s'ensuit que la mobilité – tant volontaire que d'office – doit primer sur les recrutements ou, en d'autres termes, que les demandes de mobilité des membres du personnel doivent être satisfaites avant de recruter des personnes extérieures<sup>168</sup>. Les plaintes portant sur la mobilité seront abordées plus loin.

### *C. La carrière du fonctionnaire proprement dite*

#### *C.1. Ancienneté*

Cette année, nous n'avons pas été saisis de plaintes concernant un aspect de à cette problématique.

<sup>168</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Antwerpen, 1996, nr. 225.

### C.2. Promotion

On distingue, au sein de la Fonction publique, deux types de promotion : la promotion au sein de la carrière administrative et la promotion par avancement barémique<sup>169</sup>. La promotion au sein de la carrière administrative peut avoir lieu de deux manières. L'agent peut être promu par avancement de grade au sein d'un même niveau. Il peut aussi être promu en accédant au niveau supérieur. Dans ce dernier cas, la promotion peut être subordonnée à la réussite d'un examen. La promotion par avancement barémique, quant à elle, consiste à attribuer à l'agent, dans son grade, une échelle de traitement supérieure.

Lors de notre précédent rapport annuel, nous abordions le cas de cette fonctionnaire des Musées Royaux d'Art et d'Histoire qui avait contesté la promotion d'une autre personne. Le problème de ce dossier concernait la contestation d'une des conditions nécessaires pour pouvoir être promu. En l'espèce, la plaignante estimait que la personne qui avait fait l'objet de la promotion litigieuse ne remplissait pas la condition de diplôme requise. Le Conseil d'Etat donna raison à la plaignante sur ce point et annula la nomination de la candidate promue. Une seconde vacance de poste fut alors publiée au Moniteur belge, ce qui amena la plaignante à introduire une demande d'astreinte devant le Conseil d'Etat. La plaignante pensait en effet déduire de l'arrêt annulant la nomination contestée qu'elle pouvait prétendre à être nommée, puisqu'elle était la seule autre candidate en lice. L'astreinte fut rejetée par le Conseil d'Etat, au motif que le choix de poursuivre une procédure ou de la recommencer relevait, dans cette hypothèse, du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative.

Il ne paraît pas, compte tenu des éléments de ce dossier, que l'on puisse reprocher à l'autorité administrative d'avoir recommencé la procédure de nomination *ab initio*. Sauf dans le cas où il s'agirait d'un emploi auquel il doit impérativement être pourvu, l'autorité administrative dispose en effet du libre choix quant à poursuivre la procédure de nomination ou à la recommencer. Il s'agit là d'un choix discrétionnaire relevant de l'administration et dans lequel le Collège des médiateurs fédéraux ne peut s'immiscer, sa seule appréciation portant, dans ce cas, sur la motivation et sur le respect de certains principes de bonne administration.

<sup>169</sup> Art. 70, A.R. du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

Ce dossier pose cependant la question de la bonne foi de l'autorité administrative face à une contestation entamée devant le Conseil d'Etat. Plusieurs dossiers nous ont ainsi permis de constater que les personnes qui introduisaient un recours devant le Conseil d'Etat subissaient par la suite des tracasseries diverses dans l'évolution de leur carrière. Il est regrettable de constater, dans le présent dossier, qu'à l'occasion de la seconde procédure de nomination, la plaignante fut écartée par le conseil scientifique de l'établissement, au motif qu'elle « ne remplissait pas les conditions fixées par l'appel aux candidats » publié au Moniteur belge. Ainsi, les conditions de nomination laisseraient la place à une appréciation subjective. Le Collège suivra la problématique de la motivation correcte et de l'adéquation des décisions de refus de promotion.

Dans notre rapport annuel précédent<sup>170</sup>, nous avons déjà examiné la plainte d'un fonctionnaire général d'un parastatal social qui nous demandait d'intervenir auprès du ministre compétent en raison du fait que la fonction supérieure à laquelle il estimait avoir droit ne lui avait pas été confiée. Il y aurait eu une divergence de vues entre d'une part le Comité de gestion du parastatal concerné, qui avait soumis des propositions de nommer l'intéressé à cette fonction supérieure, et d'autre part le ministre, qui ne souhaitait pas attribuer cette fonction supérieure.

Comme indiqué dans le rapport annuel 1998, le ministre motivait très succinctement sa décision de refus au Comité de gestion et le Collège des médiateurs fédéraux a invité le ministre à communiquer les motifs fondant sa décision. Un an plus tard, le ministre ne nous a toujours pas répondu.

Dans le cadre de ce dossier, nous avons d'ailleurs été contactés par la Commission des Pétitions qui souhaitait connaître la suite réservée à cette affaire.

### C.3. Traitement

Le traitement de l'agent de l'Etat est fonction du grade, du rang et de l'importance de la fonction. Chaque échelle relève aussi d'un groupe A et d'un groupe B. Le groupe A comprend les emplois des niveaux 2 + et suivants, tandis que le groupe B englobe les emplois de niveau 1. Le traitement est en outre influencé par l'âge de

<sup>170</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 259.

l'agent. La promotion au sein des services de l'Etat peut avoir pour conséquence qu'au passage d'une échelle vers une autre, l'agent pourrait bénéficier d'un traitement moindre que celui qui était le sien. L'article 27 de l'arrêté royal du 29 juin 1973 prévoit cependant que lorsque le traitement est inférieur au traitement perçu par l'agent, il y a lieu de conserver le traitement promérité, jusqu'à ce que le nouveau traitement atteigne ce niveau. Cette année, notre Office eut à connaître d'une plainte d'un fonctionnaire travaillant au Ministère de la Justice et qui se plaignait d'une diminution de salaire à la suite d'une affectation. D'abord engagé comme agent pénitentiaire, le plaignant fut victime d'une agression par deux détenus. Il fut gravement blessé à la gorge et à la suite de son incapacité temporaire de travail, il fut reconnu incapable de poursuivre une activité professionnelle dans le milieu carcéral.

Le plaignant fut alors réaffecté à l'Office des étrangers. Il constata cependant que le salaire qu'il aurait perçu s'il avait continué à travailler dans son occupation précédente aurait été, d'après ses calculs, plus élevé que son salaire actuel. Après avoir effectué plusieurs démarches préalables en vue d'obtenir les éclaircissements nécessaires, il se tourna alors vers le Collège des médiateurs fédéraux.

Le statut prévoit que *« l'agent définitif qui a changé de grade ou qui a été transféré n'obtient, à aucun moment, dans son nouveau grade ou son nouvel emploi, un traitement inférieur à celui dont il bénéficiait dans son ancien grade ou son ancien emploi au moment où il a changé de grade ou été transféré. Si le traitement fixé dans le nouveau grade ou le nouvel emploi est inférieur à celui dont l'agent bénéficiait dans son ancien grade ou son ancien emploi, le traitement le plus élevé lui est maintenu jusqu'à ce qu'il obtienne un traitement au moins égal »*.

Compte tenu de cette disposition, il paraît bien improbable que le plaignant ne bénéficie pas du traitement qui lui serait le plus favorable. Toutefois, il semble ressortir des documents qu'il nous a transmis que sa carrière pourrait avoir été bloquée à un certain traitement. Ce fait pourrait s'expliquer par un document que l'intéressé a dû signer lors de son affectation. Notre information sur ce point se poursuit.

Toujours est-il que ce dossier révèle un problème d'information de l'intéressé. En effet, c'est parce qu'il n'a pas reçu de réponses claires aux questions qu'il posait que le plaignant s'est tourné vers le Collège des médiateurs fédéraux. S'il devait s'avérer que la position de l'administration était correcte, le plaignant aurait pu s'épargner de longues démarches.

Dans un autre dossier, le demandeur a fait appel à l'intervention du médiateur parce que lui-même et d'autres membres du personnel du laboratoire des Douanes et Accises ne pouvaient plus prétendre au sursalaire accordé aux fonctionnaires ayant présenté avec succès certains examens spécifiques du Ministère des Finances ou qui avaient suivi une formation portant sur les tâches spécifiques dudit ministère. Dans notre rapport annuel précédent<sup>171</sup>, nous avons écrit que selon l'administration, le demandeur ne répondait pas à ces conditions. Les informations obtenues suite à notre investigation ont fait apparaître que par un oubli de l'administration, le demandeur et ses collègues n'avaient pas été pris en considération pour les compléments de salaire. L'administration a promis de prendre les initiatives requises afin d'accorder les compléments de traitement au demandeur. Un an plus tard, nous constatons que les autorités administratives et budgétaires ont été contactées en ce qui concerne la modification du système d'octroi des compléments de traitement. Ces négociations verbales n'ont donné lieu à aucun accord permettant d'apporter des modifications à la réglementation en vigueur. Par conséquent, aucun complément de traitement ne peut être versé à ce jour à l'intéressé et à ses collègues. Dès que des modifications entraînant un coût budgétaire supplémentaire pourront être à nouveau proposées, le département ne manquera pas, selon ses dires, de formuler à nouveau les initiatives requises. Cela signifie donc qu'il ne peut pas encore être remédié à la perte financière encourue par ces fonctionnaires.

#### *C.4. Mobilité*

Bien que la mobilité soit un élément constitutif de la carrière du fonctionnaire, cet aspect n'est cependant pas réglé par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, mais bien par la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures relatives à la fonction publique et son arrêté d'exécution concernant la mobilité du 16 juillet 1998.

Cette loi définit ce qu'il convient d'entendre par la mobilité. Il s'agit soit du reclassement des membres du personnel nommés et stagiaires dans leur service public, soit de l'affectation des membres du personnel nommés et stagiaires dans leur service public ou dans un service public autre que celui auquel ils appartiennent, soit de la mutation de membres du personnel nommés et stagiaires d'un service public vers un autre service public. Les conditions

<sup>171</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 146.

dans lesquelles il peut être recouru à l'une de ces trois possibilités varient en fonction de conditions liées à l'agent et à l'emploi.

L'arrêté d'exécution opère une distinction entre la mobilité volontaire et d'office. Dans les paragraphes suivants, nous aborderons des dossiers portant tantôt sur la mobilité volontaire tantôt sur la mobilité d'office. En raison de la grande complexité de la mobilité, nous n'en aborderons certains aspects que dans la mesure où des plaintes les concernant ont été présentées.

La mobilité volontaire est celle qui s'effectue à la demande d'un fonctionnaire. Les fonctionnaires de rang 15 ou supérieur doivent respecter des critères spécifiques. La mobilité d'office permet de réaffecter des agents privés d'un emploi.

Dans le précédent rapport annuel<sup>172</sup>, nous avons déjà exposé, sous la section consacrée au Service d'Administration générale (SAG), le dossier d'un fonctionnaire titulaire d'un diplôme de gradué en comptabilité. Le demandeur s'estimait lésé en qualité de gradué par rapport aux agents n'ayant pas ses qualifications mais présentant une ancienneté supérieure. Une promotion à l'échelle barémique supérieure d'un grade de promotion (échelle 28D) n'était guère envisageable dans son cas. Comme nous le mentionnions déjà l'année dernière, nous avons attiré l'attention de l'administration sur cette situation en l'invitant à envisager l'adoption d'une disposition permettant aux comptables titulaires d'un diplôme de comptabilité de poser leur candidature au grade de promotion (échelle 28D), sans que n'intervienne l'ancienneté. Nous regrettons que l'administration ait maintenu sa position et n'ait pas suivi notre proposition.

Dans un deuxième dossier, qui concerne plus particulièrement le Service Mobilité (lequel fait partie du SAG), l'administration nous a informés d'une évolution positive dans l'interprétation de la réglementation en matière de mobilité. Un dossier a été introduit auprès du Collège des médiateurs fédéraux par un fonctionnaire recruté sur la base de la loi de réintégration des anciens coopérants aux fonctions de vérificateur auprès du Ministère des Finances, après 12 années d'activité en qualité de kinésithérapeute au Rwanda. Le demandeur éprouvait des difficultés à se voir affecté à un département sans aucun lien avec son diplôme. Par le biais de la mobilité volontaire, il a postulé pour un poste de paramédical auprès du Fonds des accidents du travail. Cette mutation lui a d'abord été refusée parce que son échelle barémique actuelle, 26E,

<sup>172</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 54.

ne correspondait pas à celle du poste à pourvoir, 26F. Suite à la correspondance échangée avec le Service Mobilité, il est apparu qu'une interprétation récente de l'arrêté royal du 16 juillet 1998 concernant la mobilité du personnel de certains services publics permet une mutation au niveau 2+ pour autant que le candidat soit titulaire d'un grade de même rang et d'un diplôme requis pour participer à l'examen de recrutement. Par conséquent, la mutation devient possible dans le cas du demandeur.

En ce qui concerne les dossiers de mobilité, huit dossiers avaient déjà été abordés dans le rapport annuel précédant<sup>173</sup>. Ils avaient pour objet le détachement dans le cadre de la restructuration de l'Administration des Contributions directes et de la création de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER). Pour le suivi de ces dossiers, nous pouvons signaler que six d'entre eux ont été clôturés après avoir constaté que les demandeurs n'avaient formulé aucune observation supplémentaire en réponse à la lettre de l'administration confirmant expressément le caractère temporaire du détachement. Le septième a été clôturé après le retrait de la plainte du requérant.

Dans le huitième dossier, le requérant a réagi à cette communication de l'administration. Il ne pouvait en effet accepter la situation que si cette mesure, telle qu'énoncée par l'administration, prenait effectivement fin au 31 décembre 1998. En ordre complémentaire, il fit appel à notre médiation pour l'obtention d'une indemnité supplémentaire de séjour ou de détachement. Nous avons à nouveau pris contact avec l'administration. Cette dernière nous a informés que l'intéressé avait finalement accepté d'être détaché à Bruxelles jusqu'au 31 août 1999, ce que l'intéressé nous a par la suite confirmé. Par conséquent, nous avons clôturé le dossier.

Notons que les personnes dont le détachement avait été prolongé ont pu par ailleurs prétendre à une indemnité de déplacement, de séjour et de détachement conformément à la réglementation en vigueur en la matière.

Dans ces dossiers, les fonctionnaires avaient été désignés d'office pour un détachement auprès des centres de contrôle de l'agglomération bruxelloise alors qu'ils avaient postulé pour un autre poste. Le Collège a pris contact avec l'administration aux fins de vérifier si une telle mesure prenait bien en compte les circonstances sociales et familiales invoquées par les intéressés. Il lui fut répondu qu'il

<sup>173</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 146-147.

était tenu compte dans la mesure du possible des observations et griefs éventuels émis par les candidats lors de leurs entretiens avec l'administration.

Le dossier suivant porte sur le même problème. La requérante, femme seule avec trois enfants à charge, réside à Courtrai et doit se lever tous les jours à 5 heures pour arriver à son lieu de travail vers 7h45. Le soir, elle rentre à la maison vers 18h30. Sa situation personnelle l'a donc contrainte à travailler à temps partiel. Souhaitant reprendre un emploi à temps plein, la requérante a demandé, il y a près de 7 ans, sa mutation à un poste situé plus près de son domicile.

L'administration nous signala qu'une consultation des Services centraux des contributions directes faisait apparaître que la requérante ne figurait pas en position favorable pour une mutation selon les règles en vigueur, sur base des éléments qui sont pris en compte pour déterminer cette classification (âge, grade, niveau et ancienneté de service). La requérante se retrouve donc dans un cercle vicieux. Elle travaille désormais à temps partiel, ce qui lui permet difficilement de se placer en ordre utile pour bénéficier de la mutation demandée. En effet, si elle veut se classer en ordre plus favorable, elle doit à nouveau pouvoir travailler à temps complet, mais pour ce faire elle devrait être mutée à un poste situé plus près de son domicile. Le Collège des médiateurs fédéraux prit à nouveau contact avec l'administration aux fins de s'enquérir s'il n'existait pas une possibilité de prendre en compte, outre les critères précités, des motivations sociales ou familiales. Nous attendons la réponse de l'administration.

Un troisième dossier a été introduit par un agent employé auprès de l'Administration des Douanes et Accises. Cette plainte a également été formulée suite à un changement de poste ; elle concerne les indemnités de détachement correspondantes. Nous avons adressé un courrier à l'administration à ce propos en décembre 1998 et à ce jour, en dépit de plusieurs rappels, nous n'avons toujours pas reçu de réponse. L'administration ne respecte pas le délai de réponse qui lui est imparti dans le cadre de l'instruction des dossiers par le médiateur parlementaire en vertu de la loi du 22 mars 1995 et du protocole d'accord pour les relations entre les médiateurs fédéraux et les administrations fédérales pour le traitement des plaintes.

#### *D. Pension*

Le présent point ne fait pas double emploi avec la partie consacrée aux pensions en général. Nous n'abordons ici la problématique de

la pension des agents du secteur public que sous l'angle du mode de calcul.

La mise à la pension d'un agent de l'Etat doit répondre à plusieurs conditions simultanées. L'agent doit avoir fait l'objet d'une nomination à titre définitif ou assimilée, avoir atteint l'âge de mise à la retraite, compter un nombre minimum d'années de service et avoir introduit une demande de pension.

Nous avons été saisis d'une plainte par un fonctionnaire retraité concernant le calcul de sa pension. Le plaignant était inspecteur général dans un ministère.

Le Conseil de Direction dudit ministère avait décidé, dans le cadre d'une promotion par avancement de grade, que le plaignant serait classé premier. Toutefois, un autre candidat fut nommé. Ce dernier était, à ce moment, en détachement auprès d'un cabinet ministériel. Il ne viendra en fait jamais exercer ses fonctions et le plaignant fut dès lors chargé d'exercer les fonctions supérieures en tant que directeur général faisant fonction.

La régionalisation des compétences intervint ensuite et le plaignant fut transféré au ministère correspondant de la Région wallonne. Il continua à y exercer des fonctions de directeur général faisant fonction mais fut mis à la pension, au grade d'inspecteur général.

L'article 8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 juillet 1844<sup>174</sup> dispose que « *la pension de retraite est liquidée à raison, pour chaque année de service, de 1/60 du traitement moyen des cinq dernières années de carrière ou de toute la carrière si celle-ci est inférieure à cinq ans. Pour la détermination de ce traitement moyen, il est tenu compte du traitement attaché à la fonction à laquelle l'intéressé a été nommé (...)* ». Seules sont donc prises en considération les années de carrière pour lesquelles le plaignant a été nommé. En d'autres termes, les années durant lesquelles des fonctions supérieures ont été exercées sans que l'intéressé ait été nommé ne peuvent entrer en ligne de compte pour le calcul du montant de la pension, mais bien pour le calcul de la carrière.

Ce dossier rejoint un cas évoqué lors du rapport annuel 1998 concernant un enseignant qui avait exercé des fonctions d'inspecteur pendant une quinzaine d'années, avant d'être nommé<sup>175</sup>. Dans ce dossier, une régularisation de la situation de l'enseignant aurait

<sup>174</sup> Loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, *Bull. off.*, 1844, n° 157.

<sup>175</sup> CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 160-161.

été possible si la Communauté française avait fait rétroagir la nomination plus de 5 ans avant la date de mise à la pension de l'intéressé.

### *E. Les contractuels et les indépendants employés dans les services publics*

#### *E.1. Notion de contractuel*

*Prima facie*, la notion de contractuel semble recouvrir au sein de la fonction publique la même portée qu'au sein du secteur privé. Il s'agit toutefois de deux situations différentes. Dans le secteur privé, les relations entre employeur et travailleur sont marquées par la liberté contractuelle, toutefois limitée par le respect de certaines règles impératives.

La condition des travailleurs dans la fonction publique est, quant à elle, marquée par la notion de service public et de stabilité qu'elle implique. Dans cette relation de travail, c'est l'intérêt du service qui va primer sur l'intérêt de l'agent. C'est pour cette raison que les droits et obligations de tous les agents statutaires peuvent être modifiés si l'intérêt du service le requiert, sans que ceux-ci ne puissent y opposer le maintien de certains droits acquis<sup>176</sup>.

Deux des trois dossiers concernant des employés de sécurité contractuels, licenciés d'un centre fermé pour illégaux, et traités dans le rapport annuel 1998<sup>177</sup>, ont été clôturés lors de cet exercice. L'examen d'un troisième dossier a été suspendu en raison de l'appel introduit par le plaignant devant le tribunal du travail.

Un des plaignants a contacté le Collège des médiateurs fédéraux à trois reprises en signalant que l'attestation d'emploi qui lui était délivrée compromettait ses chances d'emploi futures. Cette personne, licenciée en qualité de contractuel, avait reçu une attestation d'emploi avec la mention que l'intéressé avait à son actif une heure et demie d'interruption de travail et une semaine de maladie. Ces deux faits s'étaient produits à la fin d'une période d'emploi de cinq ans. Après une première protestation, l'intéressé reçut une deuxième attestation avec un libellé presque identique. La troi-

<sup>176</sup> SAROT J. et al., *Précis de fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 11-18.

<sup>177</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 86-88.

sième attestation ne comportait aucune mention spécifique, précisant uniquement que des informations pouvaient être demandées par téléphone.

Le Collège a clôturé un autre dossier après avoir conclu à une mauvaise administration, estimant que les principes de motivation des actes administratifs et du respect des droits de la défense avaient été violés, ainsi que nous l'avions déjà signalé dans notre précédent rapport annuel. Nos tentatives pour obtenir une attestation d'emploi neutre dans ce dossier n'ont par ailleurs pas reçu de suite favorable.

### *E.2. Indépendants*

Le Collège a été saisi cette année d'une série de plaintes d'indépendants travaillant pour une administration. Cette forme "d'emploi" spécifique laisse une large marge de manœuvre à la spéculation. Le dossier suivant illustre clairement la précarité du statut d'indépendant au sein d'un service public.

Il s'agit en l'espèce de vétérinaires (chargés de mission) exécutant des tâches pour le compte de l'Institut d'Expertise vétérinaire (IEV) sur la base d'une nomination unilatérale par le ministre de la Santé Publique. Ils accomplissent leurs tâches sur la base de l'arrêté royal du 4 juillet 1986 fixant les conditions auxquelles les vétérinaires, inscrits dans la réserve de recrutement de l'IEV, peuvent être chargés de missions spéciales.

Le dossier introduit auprès du Collège des médiateurs fédéraux par l'un de ces vétérinaires chargés de mission démontre que cette réglementation est sujette à caution. L'article 2 de l'arrêté royal précité dispose en effet que ces vétérinaires chargés de mission doivent être inscrits auprès d'une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. A cet égard, l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) fait observer que cette disposition n'est pas fondée sur une norme légale instituant les régimes de sécurité sociale et ne peut donc pas être contraire à ces régimes. L'ONSS va plus loin en estimant qu'au vu de la situation statutaire des vétérinaires chargés de mission et du fait que l'IEV est une institution publique, des cotisations de sécurité sociale devront être réclamées à ce dernier pour l'emploi des vétérinaires chargés de mission. A cet égard, l'ONSS a annoncé qu'une enquête approfondie de l'affaire serait menée auprès de l'institut concerné.

A l'inverse, s'agissant du statut juridique sous lequel les vétérinaires exécutent des missions pour le compte de l'IEV, cet Institut a

attiré notre attention sur l'article 5 des lois du 5 septembre 1952 et du 15 avril 1965. En vertu de ces dispositions, l'expertise serait effectuée en règle générale par des membres du personnel de l'IEV qui, pour garantir l'exécution ininterrompue des tâches d'expertise et de contrôle, peut faire appel à d'autres vétérinaires. Il en ressort clairement, de l'avis de l'IEV, que ces vétérinaires ne peuvent pas être membres du personnel (à titre temporaire ou à temps partiel) de l'Institut d'Expertise vétérinaire.

Le traitement de ce dossier est toujours en cours auprès du Collège.

#### 6.4. Conclusions et recommandations

L'examen de plaintes relatives aux examens de recrutement est toujours une tâche délicate. Dans notre rapport annuel précédent<sup>178</sup>, nous précisions déjà qu'il n'appartient pas au médiateur de se substituer à une commission d'examen. En effet, l'ombudsman vérifie le respect des principes de bonne administration dans l'évaluation des participants à ces examens, laquelle vérification n'induit nullement une substitution à une commission d'examen.

En ce qui concerne le respect des principes de bonne administration lors du recrutement et de la nomination des agents de la fonction publique, nous avons déjà insisté précédemment sur l'importance de la motivation des décisions.

Certains des dossiers traités lors de l'exercice écoulé ont permis de mettre en avant le fait que l'annulation d'une nomination par le Conseil d'Etat n'induit pas automatiquement le droit pour la personne qui a introduit le recours à être nommée. Quand bien même le requérant devait être classé premier, l'annulation n'entraîne pareil droit que lorsqu'il s'agit d'un emploi auquel il doit impérativement être pourvu.

Nous avons aussi pu constater, à l'occasion de deux autres dossiers, que l'introduction par un fonctionnaire d'un recours devant le Conseil d'Etat semblait mettre en difficulté le déroulement de la carrière de l'intéressé. En effet, il est apparu que suite à l'introduction d'un recours administratif, le fonctionnaire se retrouvait victime de tracasseries, notamment au moment de procéder à l'évaluation de ses titres et mérites dans le cadre d'une promotion. Il serait tout à fait inacceptable que l'introduction d'une voie légale

<sup>178</sup> CME, *Rapport annuel 1998*, p. 56.

de contestation des actes administratifs puisse avoir ce type de conséquences. Si de tels faits devaient s'avérer exacts, il s'agirait là d'une violation du principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Tout citoyen, en ce compris les fonctionnaires, dispose de la possibilité de faire valoir ses droits.

L'examen d'une série de plaintes concernant la mobilité a montré que, tant pour la mobilité volontaire que pour la mobilité d'office, la situation socio-familiale des agents intéressés n'est à ce jour guère prise en compte. Le Collège essaie d'infléchir ce *modus operandi* et est en contact avec l'administration à cet égard.

La question de l'éventuelle mauvaise foi de l'administration s'est aussi posée dans le cadre de la plainte introduite auprès de notre Office par un fonctionnaire retraité qui contestait le montant de la pension qui lui était octroyée. En l'occurrence, l'administration a procédé à la nomination d'une personne, laquelle était détachée auprès d'un cabinet ministériel et n'était en conséquence jamais venue exercer sa nouvelle fonction. Cette fonction fut dès lors assumée par le plaignant. Cette pratique constitue une violation de l'interdiction de détournement de pouvoir. En effet, l'objectif d'une nomination est de conférer des fonctions à une personne déterminée. Or, en nommant une personne dont on sait qu'elle ne sera pas en mesure d'exercer les fonctions pour lesquelles elle a été nommée mais qu'elle en promèrtera le salaire, on peut considérer que l'administration dénature le procédé de la nomination et, partant, viole le principe susmentionné.



### **III.**

## **Recommandations**





### III. RECOMMANDATIONS

Les recommandations du Collège des médiateurs fédéraux sont soit « générales », soit « officielles ». Les premières, en vertu de l'article 15 al. 1 de la loi organique du médiateur parlementaire, sont adressées au Pouvoir législatif (plus particulièrement à la Chambre des représentants). Les secondes, fondées sur l'article 14 al. 3 de ladite loi, sont adressées au Pouvoir exécutif (l'administration et le gouvernement).

Les *recommandations générales* portent soit sur des améliorations de type législatif dont le Parlement peut prendre l'initiative, soit sur des dysfonctionnements administratifs de type réglementaire, conjoncturel ou structurel pour lesquels le Parlement peut exercer son pouvoir de contrôle sur l'Exécutif.

Les *recommandations officielles* invitent quant à elles l'administration à modifier une décision contestée devant le Collège et pour laquelle celui-ci a conclu soit à une violation de la légalité, soit à un non-respect des principes de bonne administration ou pour laquelle il invoque l'équité. Les *recommandations officielles* peuvent aussi inviter l'administration ou le ministre responsable à résoudre un dysfonctionnement administratif de type réglementaire, conjoncturel ou structurel, sur base éventuellement de solutions concrètes avancées par le Collège.

#### 1. Recommandations générales

##### 1.1 Les recommandations générales – 1999

**RG 99/1** : le renforcement des moyens du Collège des médiateurs fédéraux comme instrument de promotion et de protection des droits de l'homme.

Dès l'origine de la fonction d'ombudsman, le lien fut établi entre sa mission et la promotion et la protection des droits de l'homme. En 1985, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopta une recommandation R (85) 13, appelant les Etats membres à habiliter leur médiateur national respectif à « *prêter une attention toute particulière (...) aux questions afférentes aux droits de l'homme soumises à son examen et (...) à engager des enquêtes et donner des avis lorsque des questions touchant aux droits de l'homme sont en jeu* ». Cette recommandation les exhortait par ailleurs à renforcer les moyens dont leur ombudsman national dispose « *de manière à encourager le res-*

*pect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le fonctionnement de l'administration* ». Cette recommandation n'ayant toujours pas été implémentée quinze ans plus tard par certains des pays de l'Union européenne dont la Belgique, les ombudsmans européens ont voté en 1999 une résolution invitant les gouvernements des Quinze à donner corps à cette recommandation qu'ils ont eux-mêmes adoptée et à conférer à leur ombudsman national respectif les moyens nécessaires pour dénoncer les violations des droits de l'homme et pour traiter efficacement les plaintes portant sur de telles violations (cf., I.6., p. 37-41 du présent rapport annuel).

**RG 99/2** : la constitution d'une commission *ad hoc* destinée à suivre l'exécution de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs.

Il existe dans certaines administrations fédérales un problème concernant la motivation de certaines de leurs décisions (la détermination du revenu cadastral, les décisions de la commission des dispenses de cotisations sociales pour travailleurs indépendants, les avis de rectification de la déclaration fiscale de revenus, l'octroi d'un plan de paiement au contribuable, la détermination de la TVA sur les constructions nouvelles, etc.). Ce problème a déjà été abordé dans le cadre de la RG 97/7, à mettre en parallèle avec la présente recommandation générale. Dans certains cas, le problème concerne la manière dont la décision de l'administration doit être motivée. Dans d'autres, c'est le principe même de motivation qui se trouve contesté par l'administration.

Le Collège des médiateurs fédéraux propose dès lors de constituer une commission qui serait à la disposition des administrations le souhaitant et qui aurait pour tâche de les aider à résoudre les problèmes liés à l'obligation légale de motivation formelle des actes administratifs. Ceci permettrait d'éviter à l'avenir toute incertitude et tout flottement à l'égard de ce principe de bonne administration, coulé depuis 8 ans en loi mais non encore pleinement respecté (cf. I.5., p. 34-37 du présent rapport annuel).

**RG 99/3** : le contrôle externe des actes administratifs et du fonctionnement des juridictions administratives.

Pour toutes les juridictions, qu'elles relèvent du Pouvoir judiciaire ou du Pouvoir exécutif, une distinction est à faire entre les actes qu'elles accomplissent dans le cadre de leur œuvre juridictionnelle proprement dite et ceux qu'elles posent et pour lesquels le rattachement au pouvoir juridictionnel est sans pertinence.

En 1998 et 1999, avec la modification de l'article 151 de la Constitution et la création du Conseil supérieur de la Justice qui s'ensuivit, un contrôle semi-externe directement accessible aux justiciables a été créé concernant les actes administratifs et le fonctionnement des juridictions relevant du Pouvoir judiciaire. Il n'en va cependant pas de même pour les actes administratifs et le fonctionnement des juridictions administratives. Or, le Collège des médiateurs nationaux est régulièrement saisi de plaintes portant sur de tels actes mais l'article 1 al. 2 de sa loi organique du 22 mars 1995 ne lui permet pas d'en connaître. La commission des Pétitions de la Chambre s'en est d'ailleurs émue et a renvoyé cette problématique pour examen à la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, où elle n'a pas encore été traitée (*Doc. Parl., Chambre, 2139/1-98/99, p. 29*).

Sans parler de ce déséquilibre difficilement justifiable existant entre les juridictions judiciaires et administratives, la bonne administration requiert que tout organe du Pouvoir exécutif, fût-ce-t-il juridictionnel, puisse voir ses actes administratifs ou ses éventuels dysfonctionnements faire l'objet d'un recours devant un organe de médiation et de contrôle externe. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors de modifier dans ce sens l'article 1er al. 2 susmentionné (*CMF, Rapport annuel 1997, p. 30-33*).

**RG 99/4** : l'évaluation des besoins de certaines administrations en terme de personnel supplémentaire.

Lors du traitement de certaines plaintes, particulièrement celles qui concernent le non-respect des délais, l'administration a souvent indiqué au Collège des médiateurs fédéraux que ce problème résultait d'un manque de personnel. C'est le cas notamment pour certains services fiscaux, pour l'ONSS, l'Office des étrangers, etc.

Le Collège se trouve dans l'impossibilité de vérifier le bien-fondé de cette explication. Etant donné cependant le caractère réel du problème de délai de traitement des dossiers dans certaines administrations et l'impression négative qui en résulte pour l'image du service public dans son ensemble, le Collège recommande qu'un examen approfondi de ces allégations répétées soit entrepris pour permettre, selon le cas, soit les recrutements soit les réorganisations internes qui s'avèreraient nécessaires (cf. II.3.4., 3.7. et 4.1. du présent rapport annuel).

**RG99/5** : l'adoption de mesures pour mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information.

Le Collège des médiateurs fédéraux est saisi de nombreuses demandes d'information, ce qui ne constitue pas son «*core business*». A l'occasion de ces demandes, le Collège constate que les citoyens ignorent bien souvent l'existence et le rôle des fonctionnaires d'information institués auprès de chaque ministère ou parastatal fédéral. Or, ces fonctionnaires ont précisément pour mission soit d'aiguiller les citoyens vers le service compétent au sein de leur administration pour traiter la demande d'information qui leur est soumise, soit de répondre eux-mêmes à cette demande d'information.

Bien que les coordonnées de ces fonctionnaires d'information soient souvent mentionnées dans les annuaires téléphoniques ou dans des brochures d'information et qu'elles aient par ailleurs été reprises dans un prospectus publié par le Service fédéral d'information, force est de constater que ces renseignements restent fort discrets, certaines de ces coordonnées étant en outre incorrectes parce que sans cesse changeantes. Le Collège, qui rappelle également l'existence et les coordonnées des fonctionnaires d'information dans le «*guide du citoyen*» diffusé dans le cadre de sa campagne d'information, recommande que toutes les autorités administratives fédérales concernées prennent les initiatives nécessaires afin de mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions de leur fonctionnaire d'information, véritable trait d'union entre elle et le citoyen (cf. II.3.4., 3.7., 3.11. et 4.1., du présent rapport annuel).

**RG99/6** : 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.

L'accès au Registre national ou au réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale permet à l'Administration des Pensions de savoir quand un pensionné bénéficie d'une nouvelle pension supplémentaire ou encore à l'Administration de la Trésorerie de s'assurer qu'un pensionné dont la pension est liquidée par le Comptable du Contentieux est toujours en vie au moment du paiement d'une partie de sa pension à son créancier, en vertu par exemple d'une saisie-arrêt. Les principes de gestion consciencieuse et du raisonnable sont dès lors heurtés lorsque l'administration ne fait pas usage de cette possibilité mais préfère faire peser sur le pensionné le respect d'une obligation, souscrite parfois des années auparavant, de prévenir l'administration d'un changement dans son statut de pensionné ou encore lorsqu'elle impose au créancier d'un pensionné la production d'un certificat de vie au nom de ce

dernier – que beaucoup de communes refusent d’ailleurs de lui délivrer – pour pouvoir toucher son dû.

Les principes de bonne administration requièrent au contraire que les administrations concernées fassent usage des systèmes informatisés et automatisés existant -ou en aménagent l’exploitation- plutôt que de faire reposer sur le citoyen l’obligation, parfois très lourde voir même impossible, de fournir lui-même un élément / une information / une preuve alors que l’administration dispose de moyens suffisants pour les obtenir par elle-même. Une mesure rappelant ce principe aux administrations s’avérerait salutaire (cf. pp. 188-191, 194-195 et 197 du présent rapport annuel; CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 162-164 et 165-167).

**RG99/7** : l’adoption internationale.

L’adoption internationale est réglée de façon très détaillée par la Convention de la Haye du 29 mai 1993. Plusieurs pays dont sont originaires des enfants susceptibles d’être adoptés ont signé cette Convention et l’utilisent comme point de référence dans leurs contacts avec les candidats parents adoptifs. Or, le Code civil belge ne répond pas au cadre de cette Convention, cette situation engendrant confusion et insécurité juridique auprès des personnes qui envisagent une adoption internationale.

Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors une modification des articles 343 et suivants du Code civil relatifs à la procédure d’adoption dans l’optique de la ratification par la Belgique de ladite Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d’adoption internationale (cf. p. 127 du présent rapport annuel).

**RG99/8** : problèmes survenant à l’occasion de l’évaluation d’un bien immobilier par l’administration fiscale.

A l’occasion de l’examen de différents dossiers, le Collège des médiateurs fédéraux a constaté que des difficultés survenaient très régulièrement entre le contribuable et l’administration, chaque fois que cette dernière devait procéder de sa propre initiative à l’évaluation, voire à la réévaluation d’un bien immobilier. Ces mêmes problèmes se posent également en matière de TVA à l’occasion de l’établissement de la valeur normale d’un bien nouvellement construit, en matière de droits de succession lors de l’établissement de la valeur vénale, en matière de droits d’enregistrement lorsqu’il est procédé à l’établissement de la valeur de vente et, enfin, en matière de revenu cadastral à l’occasion de l’établissement de la valeur locative nette. Dans chaque cas, l’administration procède à une

évaluation ou à une réévaluation de la valeur de vente, de construction ou de location d'un bien immobilier. Cette estimation est communiquée au contribuable sans véritable motivation, le cas échéant accompagnée de l'information selon laquelle ce dernier est redevable d'une amende ainsi que d'une mise en demeure de payer. Généralement, le contribuable est averti de ce qu'il peut demander des informations complémentaires ou formuler des remarques auprès du fonctionnaire compétent. Si le contribuable ne réagit pas dans le délai imparti ou ne réagit guère, l'estimation devient alors définitive.

Le Collège des médiateurs fédéraux est d'avis qu'une procédure informelle, préalable à la communication du montant estimé, permettrait d'éviter nombre de problèmes. De cette manière en effet, le contribuable recevrait la possibilité de fournir ses arguments avant que l'administration ne procède à l'évaluation. Une fois l'évaluation établie, le contribuable ne serait alors pas, comme c'est le cas aujourd'hui, uniquement en mesure de constater si et dans quelle mesure il a été tenu compte de ses arguments, mais il aurait en outre connaissance de tous les éléments sur lesquels le fisc s'est basé pour établir son estimation (cf. p. 199 du présent rapport annuel).

**RG99/9** : l'extension des possibilités de dégrèvement d'office.

Dans des litiges mineurs, qui portent notamment sur des réductions du précompte immobilier, le Collège des médiateurs fédéraux a constaté des délais de traitement des réclamations relativement longs eu égard à la simplicité des dossiers concernés. Le Collège recommande dès lors qu'en ce domaine, il soit fait un usage plus systématique des possibilités de régularisation offertes par la procédure de dégrèvement d'office. Il est également d'avis que la procédure de dégrèvement d'office devrait être appliquée dans les cas où le contribuable a omis de demander le bénéfice des droits accordés par la loi fiscale auquel il aurait pu prétendre. Ce *modus operandi* comporterait le double avantage d'offrir une issue rapide à la contestation du contribuable d'une part et d'orienter l'attention des Inspections du contentieux sur les réclamations plus complexes d'autre part (cf. p. 179 du présent rapport annuel).

**RG99/10** : une formation spécifique pour les agents du recouvrement de l'administration fiscale.

La contribution fiscale est sans conteste une problématique délicate qui génère, on s'en doute, un nombre important de plaintes. Les agents du recouvrement fiscal sont par définition situés en première ligne et les relations que les contribuables entretiennent avec

eux sont souvent empruntes de méfiance, d'incompréhension voire de profonds ressentiments. Convaincu par l'intérêt de préparer ces agents à leur difficile mission d'interface entre le contribuable et le fisc, et au-delà l'État, le Collège des médiateurs fédéraux recommande qu'une formation *ad hoc* leur soit systématiquement et régulièrement donnée, qui tienne compte notamment de l'importance dans leur mission d'éléments comme l'accueil, l'empathie, la transparence et la communication. Ceci servirait non seulement l'image de l'Administration des Finances et, au-delà, de l'administration dans son ensemble mais permettrait peut-être en outre de favoriser une certaine réconciliation du citoyen avec l'obligation fiscale (cf. p. 175 du présent rapport annuel).

**RG99/11** : le blocage récurrent des dossiers d'enseignants à la pension.

Le Collège des médiateurs fédéraux soulignait déjà dans son rapport 1998 la longueur des délais d'instruction d'une demande de pension dans le cas des enseignants dont une partie ou la totalité de leur carrière ne donne pas droit à une pension dans le secteur public mais peut être valorisée dans le régime de pension pour travailleurs salariés (cf. CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 155-158). Dans ces cas, l'Office national des Pensions demande un accord de principe à l'Administration des Pensions pour le transfert des cotisations sociales du secteur public vers le secteur privé. A ces fins, le Ministère de l'Enseignement de la Communauté concernée doit transmettre à l'Administration des Pensions certains renseignements relatifs à la carrière de l'enseignant dont question. Il s'est avéré que le ministère susvisé mettait parfois plusieurs mois, voire des années à fournir les renseignements demandés, bloquant ainsi l'octroi de tout ou partie de la pension.

Conscient qu'il ne peut connaître des plaintes ayant trait aux Communautés, le Collège des médiateurs fédéraux a dès lors suggéré au ministre des Pensions d'évoquer ces problèmes avec les ministres communautaires de l'Enseignement pour que ces dossiers puissent être traités dans un délai raisonnable. Aucun suivi n'y a à ce jour été réservé (cf. p. 208 du présent rapport annuel).

**RG99/12** : la valorisation du service militaire pour le calcul de la pension.

Une discrimination existe en matière de pensions à l'égard des personnes ayant entamé, au service de l'Etat belge, une carrière coloniale ou d'outre-mer après leur service militaire. Pour le calcul de leur pension, il n'est en effet tenu compte de leur service militaire dans aucun régime belge de pension alors que si ces person-

nes avaient commencé à travailler dans le secteur public en Belgique ou dans le secteur privé après leur service militaire, la durée de celui-ci viendrait s'ajouter aux années prestées dans ces secteurs, augmentant dès lors le montant de la pension à laquelle ils ont droit. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande qu'une initiative législative remédie à cette discrimination (cf. p. 301 du présent rapport annuel).

**RG99/13** : le manque de transparence de l'Ordre des médecins.

Il est de bonne administration que le patient ayant déposé une plainte contre un médecin soit informé du résultat de la procédure disciplinaire éventuellement engagée contre lui suite à cette plainte. Aujourd'hui, l'Ordre des médecins interprète de manière abusive la notion de secret professionnel pour refuser cette information au patient ou à ses ayants droit, alors que celle-ci les concerne au premier chef. Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors une adaptation dans le sens d'une plus grande transparence de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif l'Ordre des médecins (cf. p. 235 du présent rapport annuel ; CMF., *Rapport annuel 1998*, p. 191).

**RG99/14** : l'examen approfondi de la réglementation en matière d'échange de permis de conduire étrangers.

Le Collège des médiateurs fédéraux fut saisi ces dernières années de réclamations concernant l'échange contre des permis belges de permis de conduire émis par des États non-Membres de l'Espace économique européen. La procédure d'échange des permis émanant de ces pays est en effet complexe, un tel échange ne pouvant avoir lieu que si le permis étranger est reconnu par la Belgique. Or, la mise en œuvre de la législation belge dans ce domaine suscite des problèmes de coordination dont l'administré est victime, dès lors que la matière ressortit à la compétence de trois ministères fédéraux différents. La reconnaissance du permis de conduire est en effet de la compétence du Ministère des Affaires étrangères, cette reconnaissance découlant soit de l'existence d'un traité bilatéral liant notre pays à un autre Etat, soit d'un acte unilatéral de reconnaissance émanant de la Belgique. Le Ministère des Communications et de l'Infrastructure veille pour sa part à la sécurité routière et le Service national pour les documents d'identité faux et falsifiés -qui dépend du Ministère de l'Intérieur- est, lui, responsable du contrôle de l'authenticité du document produit par le requérant. La pratique actuellement suivie en matière d'échange de permis de conduire est dès lors tributaire de la répartition de compétences entre les autorités ci-dessus, lesquelles agissent en

fonction de priorités distinctes. En conséquence, les services concernés sont parfois amenés à refuser à tort des demandes d'échange de permis de conduire qui leur sont soumises.

Le Collège des médiateurs fédéraux recommande dès lors de procéder, en collaboration avec les divers ministères fédéraux compétents, à un examen approfondi de la réglementation concernée et de son application, en vue d'y apporter clarté et cohérence (cfr p. 262 du présent rapport annuel).

**RG99/15** : la protection légale du terme « *ombudsman* ».

La recommandation RG 97/1 soulignait la confusion créée par l'utilisation par la loi organique du Collège des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 des termes « *médiateur* » dans la version française et « *ombudsman* » dans la version néerlandaise, alors que ces deux termes ne recouvrent pas les mêmes notions. En Scandinavie, comme dans toutes les démocraties parlementaires dotées d'un ombudsman, le médiateur parlementaire est en effet chargé non seulement d'une mission de médiation -à l'instar des autres médiateurs (administratifs, conjugaux, commerciaux, d'entreprises, pénaux, etc.)- mais il est chargé également, comme auxiliaire du Parlement, d'une mission de contrôle externe et de *reporting* envers le Parlement. C'est là la spécificité de l'ombudsman qui le distingue des autres formes de médiation et rend celui-ci complémentaire de celles-là.

Confrontés à l'utilisation du terme « *ombudsman* » pour d'autres formes de médiation que la médiation parlementaire et inquiets de voir la confusion ainsi provoquée obérer l'identification et parfois même l'efficacité de la médiation parlementaire, certains Etats ont protégé légalement l'utilisation du terme « *ombudsman* » (Danemark, Nouvelle-Zélande) ou envisagent de le faire (Pays-Bas).

Pour les mêmes raisons, accentuées dans notre pays par l'apparition tardive de la médiation parlementaire et par l'importante multiplication des formes de médiations administratives et citoyennes usant du terme « *ombudsman* », le Collège recommande qu'une initiative législative soit prise dans ce sens (cf. p. 20 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel 1997*, pp. 12-14 et 16-17).

**RG 99/16** : le dépôt du rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux à la Chambre au printemps plutôt qu'au mois d'octobre.

Chaque année, combiner la rédaction du rapport annuel de la Médiation et le traitement des plaintes pendant les mois de juillet, août et septembre est une prouesse particulièrement difficile. Ces trois mois sont des mois d'été qui voient, par la force des choses,

s'échelonner les congés annuels de chacun. En outre, déposer au mois d'octobre, le rapport annuel ne correspond forcément jamais à une année civile complète mais porte systématiquement sur trois mois d'une année et sur neuf mois de la suivante.

C'est pourquoi le Collège des médiateurs fédéraux recommande qu'une initiative législative soit prise visant à modifier l'article 15 de la loi organique du Collège des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 en remplaçant les mots «*au cours du mois d'octobre*» par une disposition prévoyant le dépôt du rapport annuel du Collège au printemps (cf. introduction du présent rapport annuel, p. 3).

#### *1.2. Suivi réservé aux recommandations générales 1998 et 1997*

Les RG/98 ont été formulées dans notre rapport annuel 1998, p. 267-268.

##### **RG98/1** : l'utilisation des critères secrets en l'administration.

L'utilisation par l'administration, dans le cadre de l'article 9, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980, de critères secrets est contraire au principe de la transparence administrative et au principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

Une circulaire a été édictée le 15 décembre 1998, qui précise les critères utilisés pour l'exécution par le ministre ou son délégué de l'article précité. Ces critères sont aujourd'hui connus. Le fait que ceux-ci figurent dans un document ayant une base juridique peu stable – une circulaire – constitue cependant une atteinte au principe de la sécurité juridique. Le Collège a également constaté un manque de clarté sur la façon dont ces critères sont appliqués dans les faits. Les avis de la commission pour les régularisations ne sont notamment pas rendus publics et cette commission n'a toujours pas donné un aperçu de sa pratique décisionnelle en matière de demandes de régularisations, alors qu'il s'agissait d'une de ses missions prévues dans la circulaire du 15 décembre 1998. Il faut noter enfin que la Chambre a décidé de soumettre l'examen de cette recommandation générale visant l'utilisation de critères secrets par l'Office des étrangers à la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique.

La recommandation précitée relative à la transparence en matière de critères de décision et/ou d'évaluation concernait également d'autres domaines, comme par exemple le secteur de la fiscalité pour ce qui est de l'octroi de facilités de paiement ou de la détermination du revenu cadastral. La Chambre a soumis l'examen de cette partie de la recommandation générale visant l'utilisation de

critères secrets par certaines administrations fiscales à la commission des Finances (cf. *Doc. Parl. Chambre*, 2139/1-98/99, p. 30; p. 195 du présent rapport annuel; CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 122 et 143 ss.).

**RG98/2** : L'importance de la délivrance aux administrés, sous l'une ou l'autre forme, d'un accusé de réception des documents qu'ils ont fait parvenir à l'administration.

Lors de l'examen des rapports annuels 1997 et 1998 du Collège, la commission des Pétitions a fait sienne cette recommandation générale et a suggéré à la Chambre de confier au ministre compétent la mission de l'implémenter. A ce jour, aucun suivi n'y a toutefois été réservé. C'est pourquoi le Collège des médiateurs fédéraux plaide à nouveau pour la prise d'une initiative législative en la matière (cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, pp. 19, 25 et 29).

Les RG97 ont été formulées dans notre rapport annuel 1997, p. 187-194. Les recommandations générales évoquant une problématique ayant déjà été résolue lors de l'exercice précédent (RG 97/10 et RG 97/19) ne seront plus reprises ici.

**RG 97/1** : la confusion créée par l'utilisation par la loi organique du Collège des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 des termes « *médiateur* » dans la version française et « *ombudsman* » dans la version néerlandaise, ces deux termes ne recouvrant pas les mêmes notions.

La commission des Pétitions a décidé d'inscrire l'examen de cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 30). Cette recommandation est à lire en parallèle avec la recommandation RG 99/15 visant la protection législative du terme « *ombudsman* » (cf. p. 299 du présent rapport annuel).

**RG 97/2** : reconnaissance du Collège des médiateurs fédéraux dans la constitution.

Suivant la recommandation générale du Collège, la commission des Pétitions a proposé à la Chambre de déclarer les articles 28 et 57 de la Constitution ouverts à la révision (*Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 29). L'article 28 a ainsi été déclaré ouvert à révision, ce qui permet la reconnaissance constitutionnelle du Collège des médiateurs fédéraux parallèlement à la rénovation du droit de pétition. L'étape suivante nécessite à présent le dépôt d'une proposition ou d'un projet de modification dudit article, concrétisant la volonté exprimée par la commission des Pétitions d'inscrire le Col-

lège des médiateurs fédéraux dans la Constitution (CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 10-11; *Rapport annuel 1997*, p. 14-15 et 213-221).

**RG 97/3** : l'instauration du Collège des médiateurs fédéraux comme instance de médiation de seconde ligne, après les organes de première ligne (comme les services sectoriels de médiation ou les services de plaintes).

La Commission des pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux. Le président de la Chambre a confirmé qu'une étude approfondie de la problématique y interviendrait (cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 30; I.1., p. 12-13 du présent rapport annuel; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 11 et CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 16-17).

**RG 97/4** : la suspension des délais de recours juridictionnels durant la saisine de l'ombudsman.

La commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 30-31 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 26-27; *Rapport annuel 1997*, p. 21-23).

**RG 97/5** : la possibilité, pour le Collège des médiateurs fédéraux, de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

La commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 30; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 23; *Rapport annuel 1997*, p. 15-16).

**RG97/6** : le caractère tardif voire l'absence de réponses de l'administration aux courriers des citoyens.

La commission des Pétitions a fait sienne cette recommandation générale et a proposé à la Chambre d'inviter le ministre compétent à prendre les initiatives qui s'imposent. Aucun suivi n'y a à ce jour été réservé. Le Collège des médiateurs fédéraux renvoie par ailleurs à la recommandation générale RG 99/5 relative aux fonctionnaires d'information : une meilleure information du grand public quant à l'existence et au rôle de ces fonctionnaires allégera en effet d'autant le travail des administrations. Le Collège des médiateurs fédéraux insiste également sur le principe de gestion consciencieuse prescrivant qu'une administration qui n'est pas compétente pour connaître d'un recours/d'une plainte dont elle est saisie par erreur le transmette à l'administration compétente (cf. CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 47 ; *Rapport annuel 1997*, pp. 60-62 et 165).

**RG97/7** : la transparence de l'administration.

Le problème du respect du principe de motivation des actes de l'administration et de la transparence de l'administration subsiste. Ce point est repris et abordé de manière spécifique dans la RG 99/2, qui propose la constitution d'une commission *ad hoc* (cf. p. 34-37 et RG 99/2, p. 292 du présent Rapport annuel ; CMF, *rapport annuel 1998*, p. 121).

**RG97/8** : l'absence de délai légal de traitement d'une réclamation par les directeurs régionaux.

Cette lacune a été comblée par l'instauration d'un délai de six ou neuf mois, selon les cas, dans le cadre de la nouvelle procédure de contentieux en matière fiscale. Lors de la discussion de cette loi, le Collège des médiateurs fédéraux a été invité à préciser sa recommandation au ministre des Finances ainsi qu'au Président de la commission des Finances du Sénat. Le délai de dix-huit mois prévu dans le texte initial a été ramené à un délai de six mois, beaucoup plus respectueux des principes de bonne administration et, plus précisément, du principe de gestion consciencieuse et du délai raisonnable. Le Collège des médiateurs fédéraux attire toutefois l'attention des autorités compétentes sur l'importance d'accorder à l'administration fiscale les moyens nécessaires pour lui permettre de respecter ces délais dans le traitement des réclamations portant sur l'exercice 1999 mais également de traiter l'arriéré des réclamations plus anciennes endéans un délai également raisonnable (cf. p. 151 du présent rapport annuel).

**RG97/9** : le mode de recouvrement dans le cas de conjoints séparés de fait.

Les différentes modifications législatives intervenues durant l'exercice écoulé rencontrent pour une grande part cette problématique. Ainsi, le droit de réclamation du conjoint séparé de fait offre incontestablement une solution dans certains cas. D'autre part, l'obligation pour le receveur de s'adresser d'abord au conjoint sur les revenus duquel l'impôt est établi a trouvé une consécration légale. Le Collège des médiateurs fédéraux suivra néanmoins l'application de ces modifications pour s'assurer qu'elles suffisent à garantir un recouvrement juste et équitable de l'impôt (cf. p. 158 du présent rapport annuel).

**RG97/11** : le litige entre deux administrations sur la question de savoir laquelle des deux doit prendre à sa charge des frais incontestablement dus à un administré, lesquels restent impayés.

Si les dossiers concrets qui ont donné lieu à cette recommandation ont entre-temps été résolus, une solution structurelle à ce problème fait cependant toujours défaut, à savoir la création d'un fonds per-

mettant au citoyen d'être remboursé sans délai. La Chambre a soumis cette recommandation générale à l'examen de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique (cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 28 ; p. 226 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel 1998*, pp. 48-49 et 180).

**RG 97/12** : une initiative législative inscrivant dans la loi organique des médiateurs fédéraux du 22 mars 1995 le principe du recours par l'ombudsman à l'équité prévu dans les travaux préparatoires de cette loi et dans le règlement d'ordre intérieur du Collège.

La commission des Pétitions a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux (*Doc. Parl.*, Chambre, 2139/1-98/99, p. 30; p. 27 du présent rapport annuel; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 14-21).

**RG97/13** : les longs délais de traitement des dossiers par le Fonds de Fermeture des Entreprises.

Aucune suite n'a été réservée à cette recommandation durant l'exercice écoulé. Il semblerait cependant qu'un avant-projet d'une nouvelle loi relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises a été élaboré par les partenaires sociaux en collaboration avec l'administration (cf. p. 287 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 231-240).

**RG97/14** : l'importance du principe de la non rétroactivité des normes.

Suite à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 15 juillet 1998 annulant certaines dispositions ayant force de loi relatives à la cotisation de solidarité, un arrêté royal pris le 21 octobre 1998 dispose que la partie de la retenue de solidarité prélevée en 1995 et 1996 et perçue sur les capitaux versés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995 sera remboursée d'office avec intérêts. Ce remboursement concerne en outre tous les pensionnés concernés et non uniquement ceux qui avaient intenté un recours judiciaire (cf. p. 300 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 255-257).

**RG97/15** : la problématique de l'accueil extra-scolaire d'enfants de travailleurs salariés dans le cadre du FESC.

Des contacts directs entre les plaignants et les autorités fédérales et fédérées concernées ont repris lors des exercices 1998 et 1999 pour trouver une solution acceptable pour les parties concernées par cette problématique.

**RG97/16** : l'arriéré des dossiers traités par le Service des Victimes de la guerre.

L'arrêté ministériel relatif au pouvoir de délégation qui devait encore être pris pour résoudre le problème de délai de traitement des

dossiers auquel est confronté le Service des Victimes de la guerre a été pris le 19 octobre 1998 (cf. p. 232 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel* 1998, p. 189-190 ; CMF, *Rapport annuel* 1997, p. 138-139).

**RG97/17** : l'instauration d'une fonction de médiateur au niveau communal et provincial.

La commission des pétitions de la Chambre a décidé d'inscrire cette recommandation générale à l'ordre du jour de ses travaux. Le ministre de l'Intérieur a affirmé, dans le cadre de sa réponse à une question parlementaire posée à ce sujet par le Sénateur Anciaux, que « l'idée d'accorder aux communes la possibilité d'adhérer à un service de médiation fédéral » lui semblait mériter réflexion. Le Député du Bus de Warnaffe a par ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens à la Chambre qui n'a pas encore été discutée (cf. CMF, *Rapport annuel* 1998, p. 12 ; CMF, *rapport annuel* 1997, p. 27-30).

**RG97/18** : l'exécution incorrecte par un CPAS d'une législation fédérale.

La recommandation tendant à informer les CPAS d'une manière adéquate quant aux nouveaux développements en matière d'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile a été rencontrée. Ainsi, suite à l'arrêt 43/98 du 22 avril 1998 de la Cour d'arbitrage relatif à cette problématique, le secrétaire d'Etat a adopté une circulaire explicative claire.

(cf. p. 120 du présent rapport annuel ; CMF, *Rapport annuel* 1997, p. 28-29).

**RG97/20** : la possibilité pour le Collège de transmettre une réclamation à la Commission Permanente de Contrôle Linguistique.

Aucune suite n'a été donnée à cette recommandation au cours de l'exercice écoulé (cf. CMF, *Rapport annuel* 1997, I.5.7).

## 2. Recommandations officielles <sup>179</sup>

### 2.1. Les recommandations officielles - 1999

RO 99/1      Finances, *Rapport annuel* 1999, p. 120

RO 99/2      Commission des Psychologues, *Rapport annuel* 1999, p. 245

<sup>179</sup> Les recommandations officielles sont adressées aux autorités administratives. Elles sont prises sur pied de l'article 14, al. 3 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux

- RO 99/3 Administration de la Trésorerie, *Rapport annuel 1999*, p. 211  
RO 99/4 Ministère des Pensions, *Rapport annuel 1999*, p. 213

#### 2.2. Les recommandations officielles - 1998

- RO 98/1 Office National de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 236  
RO 98/2 Intérieur, *Rapport annuel 1998*, p. 85  
RO 98/3 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 73  
RO 98/4 Société nationale des chemins de fer belges, *Rapport annuel 1999*, p. 276  
RO 98/5 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 72  
RO 98/6 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 237  
RO 98/7 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 110  
RO 98/8 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 236  
RO 98/9 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 123  
RO 98/10 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 76  
RO 98/11 Office national de l'Emploi, *Rapport annuel 1998*, p. 191  
RO 98/12 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 71  
RO 98/13 Affaires sociales, *Rapport annuel 1998*, p. 271  
RO 98/14 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 74  
RO 98/15 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 74  
RO 98/16 Fonds des Accidents du Travail, *Rapport annuel 1998*,  
RO 98/17 Finances, *Rapport annuel 1998*, p. 121  
RO 98/18 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 56

#### 2.3. Les recommandations officielles - 1997

- RO 97/1 Communications et Infrastructure, *Rapport annuel 1997*, p. 151  
RO 97/2 Office des étrangers, *Rapport annuel 1998*, p. 85  
RO 97/3 Affaires sociales, *Rapport annuel 1997*, p. 139  
RO 97/4 Affaires sociales, *Rapport annuel 1997*, p. 164

# Annexes





## Annexe I : Questions parlementaires<sup>180</sup>

### **Ministre de la Justice**

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1009 du 19 janvier 1999 (Burgeon) - *"Personnes ayant subi une transformation sexuelle - Changement de prénom"*, p. 22544-22545 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 59-60 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 67.

### **Ministre de l'Intérieur**

Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 831 du 6 février 1998 (Anciaux) - *"Rapport annuel - Motivation parfois lacunaire des refus de délivrance de visas touristiques"*, p. 3814 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 76 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 68 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 84.

Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 863 du 10 février 1998 (Anciaux) - *"Rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux"*, p. 4021 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 78 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 69 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 97.

Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 864 du 10 février 1998 (Anciaux) - *"Nécessité de créer une ligne téléphonique d'information à l'Office des étrangers"*, p. 4072 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 82 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 68 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 78.

Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 865 du 10 février 1998 (Anciaux) - *"Nécessité de modifier la loi sur les étrangers"*, p. 3960 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 83 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 75 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 105.

Q.R., Sénat, session ordinaire 1997-1998, question n° 866 du 10 février 1998 (Anciaux) - *"Médiateurs communaux"*, p. 3763 ; CMF, *Rapport annuel 1997*, p. 19 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 12 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 21.

### **Ministre des Finances**

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1489 du 15 septembre 1998 (Van den Eynde) - *"TVA et*

<sup>180</sup> Les questions parlementaires ci-après sont mentionnées suivant l'ordre de présentation des départements concernés utilisé dans la partie II "Analyse des dossiers" du présent rapport annuel. Lorsque plusieurs questions ont été posées à un même ministre, celles-ci sont classées par ordre chronologique.

*taxe de roulage - Handicapés - Achat d'une voiture*", p. 21626 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 136 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 181.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1598 du 18 décembre 1998 (Huysentruyt) - "*Créanciers saisissants dans le secteur public - Obligation de produire un certificat de vie*", p. 22198-22201 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 165-167 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 209.

Q.R., Chambre des représentants, session ordinaire 1998-1999, question n° 1601 du 18 décembre 1998 (Huysentruyt) - "*Traitement des demandes d'obtention d'une pension du secteur public par l'Administration des Pensions*", p. 21975-21979 ; CMF, *Rapport annuel 1998*, p. 156-159 ; CMF, *Rapport annuel 1999*, p. 209.

## **Annexe II : Relevé des mentions de certaines institutions**

- Cour d'arbitrage (C.A.) : p. 11, 41, 120, 152, 156, 188, 299, 338, 340, 341
- Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) : p. 281, 285, 295
- Cour de cassation (Cass.) : p. 144, 146, 153, 154, 155, 158, 304
- Chambre des représentants : p. 3, 4, 11, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 70, 105, 119, 127, 140, 166, 170, 181, 209, 218, 219, 228, 234, 235, 246, 248, 257, 327, 345, 346
- Cour des comptes : p. 11, 19, 23, 26, 176, 209, 210, 213, 214, 217, 218, 219
- Conseil d'Etat (C.E.) : p. 11, 13, 35, 37, 41, 53, 94, 98, 99, 108, 116, 120, 228, 243, 246, 250, 301, 304, 310
- Sénat : p. 11, 13, 78, 84, 86, 97, 105, 150, 251, 298, 339, 341, 345



## TABLE DES MATIERES

<b>UN MOT D'INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b> .....	7
1. Développements récents et perspectives futures .....	9
2. Une définition de la médiation .....	13
3. Les différentes applications de la médiation .....	16
4. Les critères d'évaluation du Collège des médiateurs fédéraux .....	25
5. La motivation formelle des actes administratifs .....	33
6. Le médiateur parlementaire, instrument naturel de la promotion et de la protection des droits de l'homme .....	37
7. Le Collège des médiateurs fédéraux et les Comités P et R .....	41
8. Gestion logistique .....	43
<b>II. ANALYSE DES DOSSIERS</b> .....	51
1. Introduction .....	53
2. Quelques chiffres .....	54
3. Les douze ministères fédéraux .....	62
3.1. Les Services du Premier Ministre .....	62
3.2. Ministère de la Fonction publique .....	64
3.3. Ministère de la Justice .....	67
3.4. Ministère de l'Intérieur .....	73
3.5. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement .....	122
3.6. Ministère de la Défense nationale .....	131
3.7. Ministère des Finances .....	135
3.8. Ministère de l'Emploi et du Travail .....	221

3.9. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement .....	224
3.10. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture .....	238
3.11. Ministère des Affaires économiques .....	254
3.12. Ministère des Communications et de l'Infrastructure .....	259
4. Les parastataux .....	278
4.1. Les parastataux sociaux .....	278
4.2. Les autres parastataux .....	301
4.3. Institutions culturelles et établissements scientifiques .....	302
5. Organismes privés chargés d'un service public .....	303
6. Plaintes de fonctionnaires .....	308
<b>III. RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>325</b>
1. Recommandations générales .....	327
1.1. Les recommandations générales - 1999 .....	327
1.2. Suivi réservé aux recommandations générales 1998 et 1997 .....	336
2. Recommandations officielles .....	341
2.1. Les recommandations officielles - 1999 .....	341
2.2. Les recommandations officielles - 1998 .....	342
2.3. Les recommandations officielles - 1997 .....	342
<b>ANNEXES</b> .....	<b>343</b>
Annexe I : Questions parlementaires .....	345
Annexe II : Relevé des mentions de certaines institutions ...	347

Dans un souci de respect de l'environnement, le Collège des médiateurs fédéraux a porté son choix sur un papier écologique sans chlore pour la réalisation de ce rapport annuel.

