le **Médiateur** fédéral

un pont entre le citoyen et l'administration

RAPPORT ANNUEL 2008

le **Médiateur** fédéral

un pont entre le citoyen et l'administration

RAPPORT ANNUEL

2008

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

2009 La reproduction de tout ou partie du présent rapport est encouragée avec mention de la source.

Réalisation : Vanden Broele Grafische Groep

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

Nous avons l'honneur de vous remettre le rapport du Médiateur fédéral couvrant l'année 2008, conformément à l'article 15 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

Ce douzième rapport annuel du Médiateur fédéral clôture une année particulière. Le citoyen nous a ainsi confié pas moins de 5 466 réclamations et demandes d'information.

2008 a été une année passionnante. En date du 28 février 2008, la Chambre des représentants nous a demandé de mener deux enquêtes concernant le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers et des centres ouverts gérés et agréés par Fedasil. Ces enquêtes feront l'objet de rapports séparés.

2008 a également été synonyme de modernisation. Afin de renforcer l'accessibilité et la notoriété indispensables à tout ombudsman, nous avons choisi de redessiner l'identité graphique ainsi que le site internet de l'institution.

Le rapport est composé de cinq parties :

L'introduction rend compte du fonctionnement et de la gestion de l'institution.

La deuxième partie contient les statistiques générales et les graphiques : le nombre de réclamations reçues, le taux de recevabilité, les évaluations, le résultat obtenu, la durée de traitement des réclamations, etc.

La troisième partie propose une analyse thématique des réclamations traitées, illustrées au moyen d'exemples éloquents issus de la pratique.

La quatrième partie présente les statistiques relatives aux différentes administrations fédérales.

La cinquième partie comporte les recommandations générales destinées au Parlement et les recommandations officielles que nous avons adressées aux administrations fédérales en 2008.

Nous remercions tous nos collaborateurs pour leur engagement de tous les instants durant cette année particulièrement exigeante.

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

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

Les médiateurs fédéraux,

Guido Schuermans *Catherine De Bruecker*

I. Introduction 7
II. Chiffres généraux 15
III. Analyse des réclamations traitées 31
IV. Chiffres par administration 101
V. Recommandations 125
Annexes 151

1. Introduction

Un pont entre le citoyen et l'administration

Le Médiateur fédéral est une institution indépendante qui intervient gratuitement au service des citoyens, personnes physiques ou morales. Il les aide à résoudre leurs litiges avec les services administratifs fédéraux et examine les réclamations qui lui sont soumises de manière impartiale. Il vérifie, pour cela, si le service qui fait l'objet de la réclamation a respecté non seulement la réglementation, mais également les principes qui doivent normalement guider la 'bonne conduite administrative'.

Lorsque la réclamation apparaît justifiée, il tente de convaincre l'administration d'apporter les corrections nécessaires. A cette fin, il dispose d'un large pouvoir de recommandation. Il peut ainsi également contribuer à l'amélioration des pratiques administratives et de la réglementation.

Depuis sa création, en 1997, ce sont plus de 45 000 citoyens que le Médiateur fédéral a essayé d'aider, 99 recommandations officielles qui ont été adressées à l'administration et 59 recommandations générales qui ont été présentées au Parlement.

Le 17 décembre 2008, les médiateurs fédéraux ont accueilli le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Monsieur Thomas Hammarberg.

1. Le fonctionnement du service

Au fil des années, le citoyen a de mieux en mieux appréhendé la plus-value du Médiateur fédéral en tant que service de deuxième ligne dans le traitement des réclamations. La qualité des réclamations reçues et leur pourcentage de recevabilité variant entre 75 et 80 %, en témoignent. Le nombre des réclamations reste en constante augmentation. En 2008, il a augmenté de 9 %, tandis qu'en 2007, il avait déjà augmenté de 16 %. Comparé à deux ans auparavant, près de 1 000 réclamations supplémentaires ont ainsi été introduites auprès du Médiateur fédéral en 2008.

Au cours de l'année écoulée, nous avons bien évidemment poursuivi nos efforts dans l'amélioration de la qualité du service offert aux citoyens, avec une attention toute particulière à l'accessibilité, pierre angulaire de tout service de médiation.

Permanences locales

De concert avec les autres services de médiation des entités fédérées, le Médiateur fédéral a optimalisé sa présence 'sur le terrain' en continuant de développer les permanences locales communes dans différentes villes du pays. Celles-ci se tiennent chaque semaine à Namur, une semaine sur deux à Mons, Charleroi et Liège, ainsi qu'une fois par mois à Anvers, Bruges, Gand, Hasselt, Louvain, Marche-en-Famenne et Neufchâteau.

184 citoyens ont ainsi utilisé ce moyen pour introduire leur réclamation en 2008. Ces permanences locales font l'objet d'une évaluation et d'une adaptation permanente.

0800 99 961

Depuis le 1er octobre 2008, le citoyen a la possibilité de contacter gratuitement le Médiateur fédéral grâce au numéro de téléphone vert 0800 99 961.

Ce service nouvellement mis en place devrait lui aussi contribuer à améliorer l'accessibilité de l'institution, en particulier pour le citoyen qui a parfois déjà entrepris bon nombre de démarches afin de parvenir à une solution avec l'administration. Lorsque ses efforts sont restés vains, il peut avoir tendance à croire que son problème ne trouvera pas de solution. Dans ce cas, un numéro de téléphone gratuit peut l'amener à contacter plus aisément un service de deuxième ligne comme le Médiateur fédéral.

Bien que le numéro vert connaisse déjà un réel succès trois mois après son introduction, il est à ce stade encore trop tôt pour procéder à son évaluation. Celle-ci aura lieu à la fin de l'année 2009.

Identité graphique

L'accessibilité de l'institution va également de pair avec son identité graphique. Le Médiateur fédéral s'est donc penché cette année sur les changements qu'il y avait lieu d'y apporter.

Depuis son instauration, l'institution a utilisé différents logos et couleurs, parfois même deux logos à la fois, sans qu'il y ait de cohérence dans l'usage. L'identité graphique telle qu'elle existait auparavant ne

participait donc pas à une bonne identification du service par le citoyen. Depuis peu, c'est chose faite. Dorénavant, tous les supports de communication du Médiateur fédéral affichent sa nouvelle identité graphique.

le **Médiateur** fédéral

un pont entre le citoyen et l'administration

Le logo résume, par le verbe et l'image, ce qu'il soutient en réalité : « le Médiateur fédéral, un pont entre le citoyen et l'administration ». Le pont, dessiné en trois dimensions, symbolise la mission du Médiateur fédéral : un intermédiaire entre le citoyen, l'administration et le Parlement.

www.mediateurfederal.be

Tout comme l'identité graphique, le site internet du Médiateur fédéral, conçu en 1999, avait également besoin d'être modernisé.

Le nouveau site ainsi développé proposera au citoyen des informations plus claires, de même qu'il lui offrira un instrument de réclamations plus convivial. Ce site sera opérationnel au printemps 2009.

2. Investigations à la demande de la Chambre

Dans bon nombre de pays européens, le Médiateur parlementaire possède un droit d'initiative. Il peut donc effectuer de sa propre initiative un examen approfondi du fonctionnement d'une administration ou d'un service, d'un de leurs éléments ou encore, de procédures bien spécifiques mises en place au sein de l'administration. Le motif d'un tel examen ne se trouve pas nécessairement dans les plaintes qu'il reçoit. Tant les nouvelles dans la presse que les indications émanant des fonctionnaires, ou même ses propres constatations, peuvent donner lieu à une investigation approfondie.

En Belgique, le Médiateur fédéral n'a pas de droit d'initiative. Le Législateur a néanmoins prévu dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux la possibilité qu'ils mènent des investigations, de manière toutefois plus restrictive. Les médiateurs fédéraux ont notamment pour mission de mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne.[1]

En application de cette disposition, la Chambre des représentants a demandé le 28 février 2008 au Médiateur fédéral de :

1. mener des investigations sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers ;
2. mener des investigations sur le fonctionnement des centres ouverts gérés et agréés par Fedasil ;

[1] Article 1, alinéa 1er, 2° et 3°, de la Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, modifiée par la Loi du 5 février 2001, *M.B.* du 23 mars 2001, par la Loi du 11 février 2004, *M.B.* du 29 mars 2004 et par la Loi du 23 mai 2007, *M.B.* du 20 juin 2007, pp. 153-157.

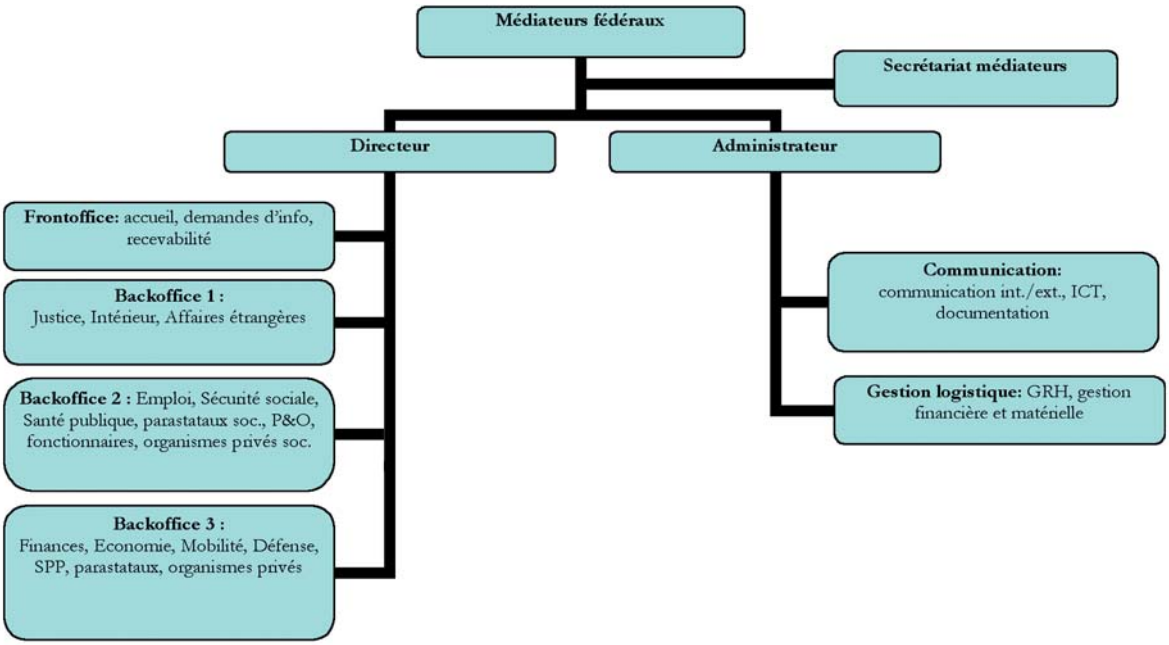
et, en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'exécution de cette mission, de formuler des recommandations et d'en faire rapport à la Chambre des représentants dans les meilleurs délais.[2]

Les investigations sont clôturées et les rapports seront prochainement déposés.

3. La gestion de l'institution

La structure de l'organisation

La section Frontoffice assure le premier contact avec le citoyen qui s'adresse au Médiateur fédéral. Elle vérifie la recevabilité matérielle des dossiers entrants, traite les demandes d'information et renvoie autant que possible les réclamations qui ne concernent pas le Médiateur fédéral à l'instance compétente. Les trois Backoffices traitent les réclamations qui relèvent de leurs champs d'action respectifs, comme présenté dans l'organigramme ci-dessous. La section Communication met en œuvre et soutient la stratégie de communication des médiateurs fédéraux, tandis que les collaborateurs logistiques sont entre autres responsables de la gestion des ressources humaines (GRH) et de la gestion financière et matérielle de l'institution.



[2] *Doc. Parl.* 52 0144/005.

La gestion du personnel et les effectifs

Au 1er janvier 2009, l'institution compte 46 collaborateurs, répartis sur 4 niveaux, comme repris dans le tableau ci-après.

Niveau	Rôle linguistique		Sexe		Statut juridique		Total	Total
	N	F	M	F	Statutaire	Contractuel	des effectifs en ETP[3]	du cadre organique
A	14	14	14	14	19(a)	9(b)	28	24 (+2)
B	7	6	3	10	8	5(c)	13	12 (+2)
C	1	1	2	0	0	2	2	2
D (d)	1	2	0	3	0	3	2,5	(2,5 ETP)
Total	23	23	19	27	27	19	45,5	38 (+ 6,5)

(a) dont 5 chargés de mission avec un mandat temporaire (administrateur et 4 auditeurs- coordinateurs).
(b) dont 2 attachés contractuels, article 4 du cadre organique (besoin urgent et temporaire), 1 attaché contractuel en remplacement temporaire d'un collaborateur statutaire en disponibilité pour maladie et 1 attaché contractuel en remplacement temporaire de collaborateurs absents et d'un poste de statutaire provisoirement non pourvu.
(c) dont 2 employés contractuels préposés au Frontoffice, article 4 du cadre organique (besoin urgent et temporaire).
(d) personnel d'entretien, assimilé au niveau D, article 4 du cadre organique : 3 collaborateurs (2,5 ETP).

Le nombre total des effectifs en ETP a augmenté de trois unités par rapport au 1er janvier 2008.

Organisée en collaboration avec Selor, la procédure de recrutement externe d'un directeur a été relancée au cours de l'année 2008 et s'est clôturée au début de l'année 2009 avec la désignation d'un lauréat.

Les investigations menées, à la demande de la Chambre des représentants, dans les centres ouverts et fermés, dont nous avons fait état ci-dessus, ont nécessité des mesures particulières au sein de l'organisation du personnel afin de ne pas mettre en péril le bon fonctionnement de l'institution. Tandis que certains de nos propres collaborateurs menaient ces investigations, une équipe de quatre collaborateurs temporaires a été engagée dès le mois de juin 2008, après approbation par la Chambre des représentants, pour assurer la continuité dans le traitement efficace des réclamations.

L'augmentation constante de la charge de travail, due à l'accroissement du nombre de réclamations depuis plusieurs années, a par ailleurs encore été absorbée en 2008 sans effectifs supplémentaires. Afin de pouvoir continuer à assurer la qualité de son service au citoyen, l'institution a obtenu l'approbation de la Chambre des représentants de renforcer son équipe actuelle par l'engagement de deux attachés contractuels, un francophone et un néerlandophone, qui ont pu entrer en service début 2009.

Gestion financière et budgétaire

L'estimation et le suivi des dépenses du Médiateur fédéral reposent depuis des années sur une vision à long terme. Pour les dépenses en personnel, une prévision pluriannuelle, actualisée chaque année, forme la base des propositions budgétaires. Ces dépenses représentent d'ailleurs, avec 82,5 %, de loin le poste le plus important du budget. Elles sont suivies de près pendant l'exercice. La prévision pluriannuelle en cours s'étend de 2005 à 2010.

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

[3] Equivalent temps plein.

Comme chaque institution, le Médiateur fédéral a dû faire face en 2008 à des coûts salariaux et de fonctionnement en forte augmentation en raison du taux d'inflation élevé. Ces dépenses supplémentaires ont entièrement été compensées au sein du budget, de même que celles liées aux nouvelles initiatives visant à optimaliser les prestations de l'institution, à savoir le nouveau site internet et la nouvelle identité graphique.

Les chiffres budgétaires de base 2007-2009 sont repris dans le tableau suivant :

Année budgétaire	Comptes 2007	Budget[4] 2008	Budget 2009
Dépenses	3 659 588,24	4 322 260,00	4 505 290,00
Financement	3 918 777,17	4 322 260,00	4 505 290,00
dotation	*3 547 000,00*	*3 858 000,00*	*4 108 000,00*
bonis reportés	*352 560,00*	*251 160,00*	*397 290,00*
autres recettes	*19 217,17*	*213 100,00*	
Solde	259 188,93		

La rubrique « *Comptes 2007* » mentionne pour les dépenses 2007 le montant des dépenses réelles, alors que les rubriques « *Budget 2008* » et « *Budget 2009* » affichent le total des crédits (de dépenses) alloués par la Chambre. Ces crédits sont financés par la dotation proprement dite (soit le montant annuel figurant au budget général des dépenses de l'Etat fédéral), les bonis reportés des années antérieures ainsi que les autres recettes.

Gestion matérielle

En 2008, le Médiateur fédéral a considérablement investi dans la sécurité de ses bâtiments, tant en ce qui concerne la protection anti-incendie que le contrôle d'accès. La sécurité et l'accessibilité des bâtiments pour les visiteurs et les collaborateurs demeurent, également pour 2009, une préoccupation importante de la gestion logistique.

Sur le plan de la gestion informatique, comme indiqué plus haut, le Médiateur fédéral a lancé en 2008 avec l'aide d'une société externe le renouvellement de son site internet. La gestion quotidienne de l'infrastructure informatique a, quant à elle, porté sur le renouvellement partiel du parc existant.

[4] Les comptes 2008 seront contrôlés par la Cour de comptes et arrêtés par la Chambre des représentants dans le courant de l'année 2009.

II. Chiffres généraux

1. Introduction

Le lecteur trouvera dans cette partie une série de données statistiques générales donnant une vue d'ensemble du nombre, de la langue, du moyen de communication utilisé, de l'état de traitement, de la recevabilité, de l'évaluation ainsi que de la durée de traitement des dossiers. Les données statistiques concernant les différentes administrations fédérales se trouvent dans la partie IV[5].

La période considérée dans ce Rapport annuel 2008 couvre l'année civile. Les chiffres repris dans cette partie rendent compte de la situation des dossiers au 31 décembre 2008.

Pour donner un aperçu correct des dossiers introduits durant l'exercice 2008, les tableaux et graphiques ne reprennent que les nouveaux dossiers de cet exercice – à moins que cela ne soit clairement indiqué autrement – pour éviter que les dossiers des années précédentes, encore en traitement en 2008, soient comptabilisés deux fois. Les dossiers introduits au cours des années précédentes sont encore signalés dans le commentaire et explicitement repris dans certains graphiques, afin d'illustrer la charge globale de travail par année d'exercice.

Dans la mesure du possible, les chiffres généraux comparent l'évolution entre les années 2007 et 2008. Les statistiques du présent rapport annuel sont établies sur la base de la méthode d'évaluation publiée dans le Rapport annuel 2006[6].

2. Statistiques générales

2.1. Nouveaux dossiers

Nouveaux dossiers : évolution 2007 – 2008

	Réclamations	Demandes d'information	Total
2007	4 116 **Réclamations** 78,3%	1 141 **Demandes d'information** 21,7%	**Total:** 5 257
2008	4 509 **Réclamations** 82,5%	957 **Demandes d'information** 17,5%	**Total:** 5 466

5 pp. 103-124.
6 *Rapport annuel 2006*, pp. 17 et s.

Pour l'exercice 2008, le nombre total de nouveaux dossiers s'élève à 5 466, dont 957 demandes d'information (contre 5 257 nouveaux dossiers en 2007, dont 1 141 demandes d'information). C'est le nombre de nouveaux dossiers le plus élevé enregistré depuis la création du Médiateur fédéral il y a douze ans. Notons que l'augmentation du nombre de dossiers en 2008 par rapport à 2007 (+3,98 %) va de pair avec une augmentation de la proportion des réclamations par rapport aux demandes d'information (82,5/17,5 en 2008 pour 78/22 en 2007).

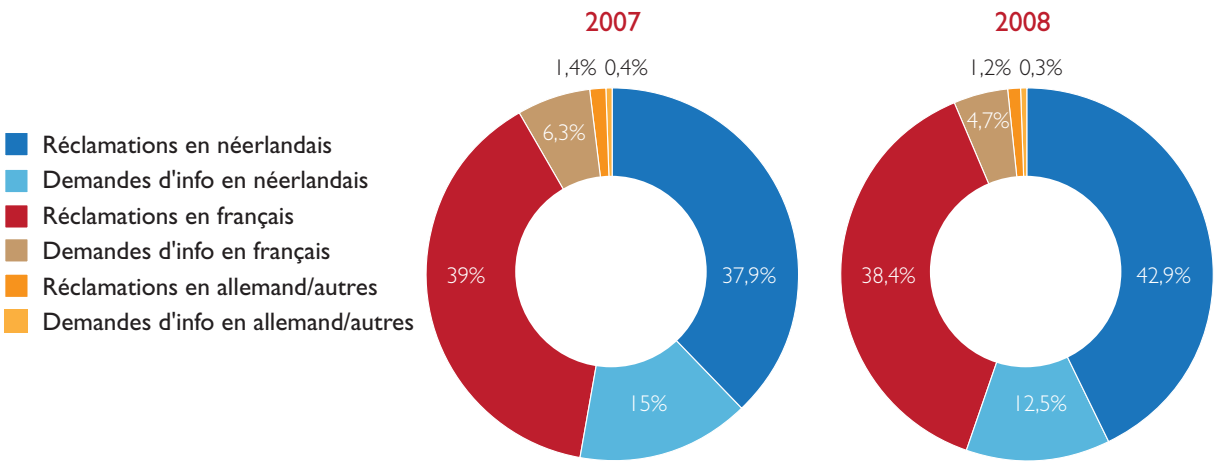
A côté des réclamations et des demandes d'information, le Médiateur fédéral reçoit de nombreuses demandes de renseignements par téléphone qui ne sont pas comptabilisées comme des dossiers, les réponses étant fournies immédiatement par le Frontoffice.

La charge de travail pour répondre aux demandes d'information écrites ou téléphoniques ne doit pas être sous-estimée. En effet, le Médiateur fédéral tente malgré tout d'aider les personnes qui ne formulent pas de réclamation mais qui demandent une information.

Sur une période de douze ans, le Médiateur fédéral a enregistré 45 381 dossiers dont 35 991 réclamations.

2.2. Nouveaux dossiers par langue

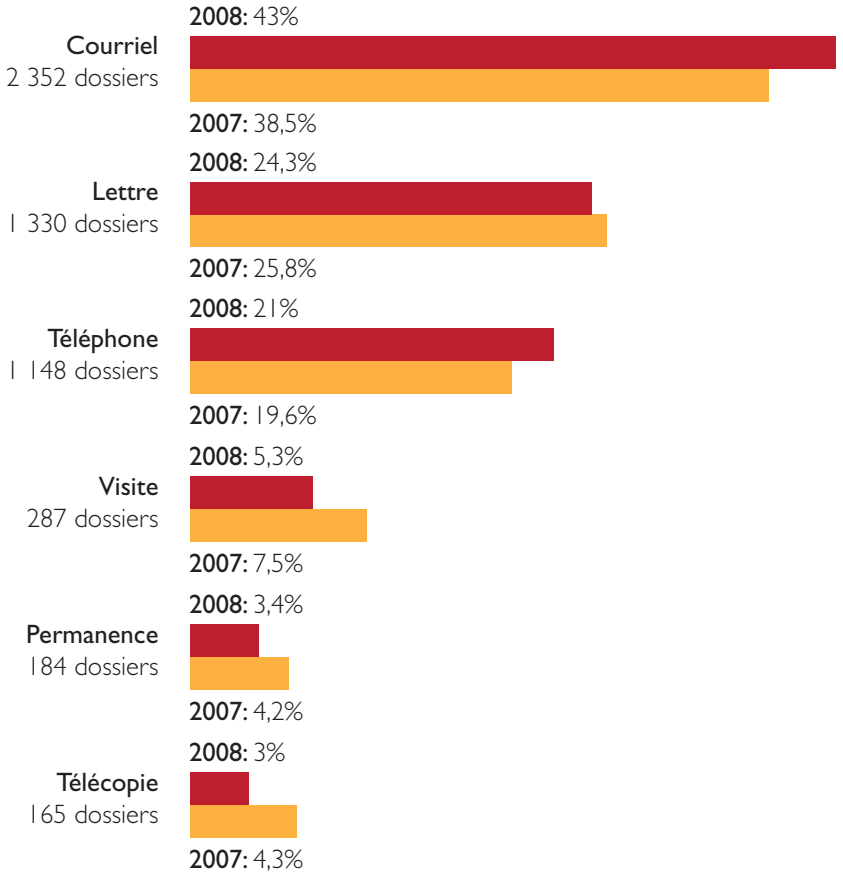
Nouveaux dossiers par langue : évolution 2007 - 2008



2.3. Nouveaux dossiers par moyen de communication

Le moyen de communication indique comment une réclamation ou une demande d'information a été introduite. L'exercice 2008 confirme à nouveau la prédominance de la voie électronique (par courriel ou via le site du Médiateur fédéral) sur le courrier pour l'introduction des dossiers. Notons que depuis octobre 2008, le Médiateur fédéral est également joignable par téléphone au moyen d'un numéro gratuit (0800 99 961).

Nouveaux dossiers par moyen de communication

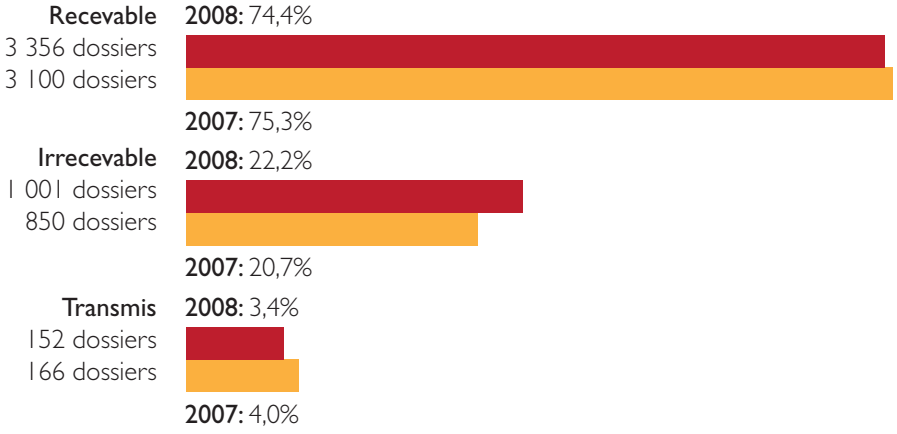


2.4. Recevabilité des nouvelles réclamations

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

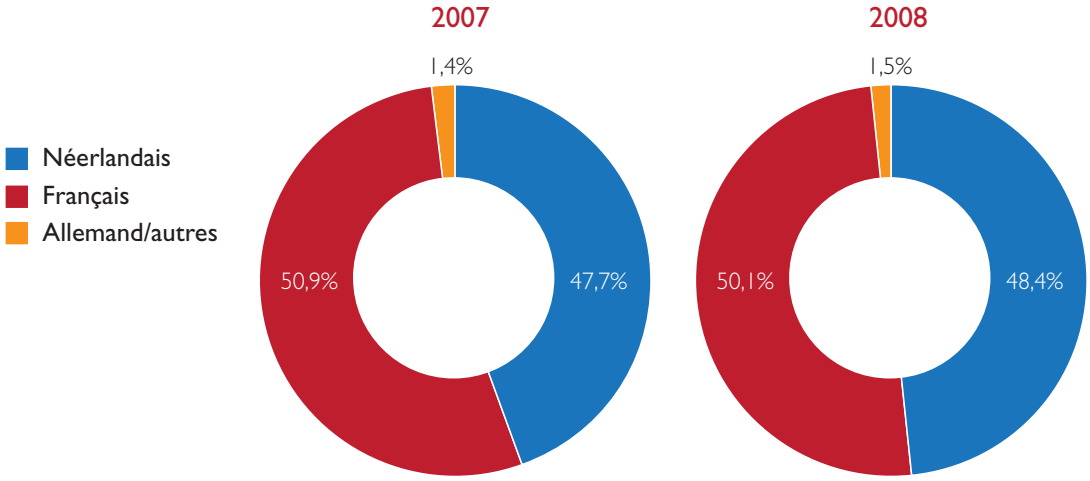
Sur les 4 509 nouvelles réclamations, 1 001 étaient irrecevables et 152 réclamations ont été transmises à un autre service de médiation. Les 3 356 réclamations restantes ont été déclarées recevables.

Recevabilité des nouvelles réclamations



2.5. Nouvelles réclamations recevables par langue

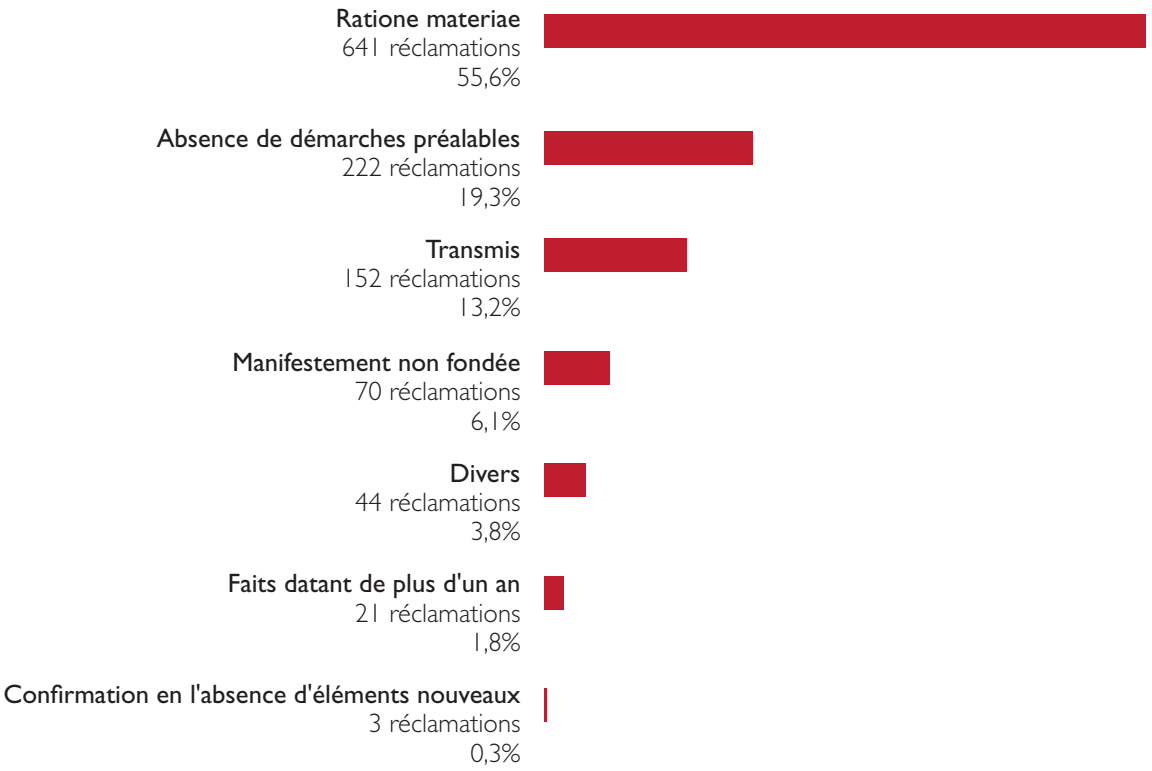
Nouvelles réclamations recevables par langue : évolution 2007-2008



2.6. Répartition des réclamations irrecevables

Ce graphique répartit le nombre de réclamations par motifs d'irrecevabilité tels qu'énumérés dans la loi organique[7] et le règlement d'ordre intérieur du Médiateur fédéral. Les transmis sont ici également considérés comme une catégorie de réclamations irrecevables.

Répartition des réclamations irrecevables



2.7. Dossiers transmis

Lorsque la réclamation a trait à une autorité administrative fédérale, régionale, communautaire ou locale qui dispose de son propre médiateur en vertu d'une règlementation légale, elle est transmise sans délai ni formalités et enregistrée comme un transmis dans les statistiques. Les réclamations ayant trait à d'autres instances sont irrecevables (même si le dossier est envoyé à un service de réclamation ou de médiation).

[7] pp. 153-157.

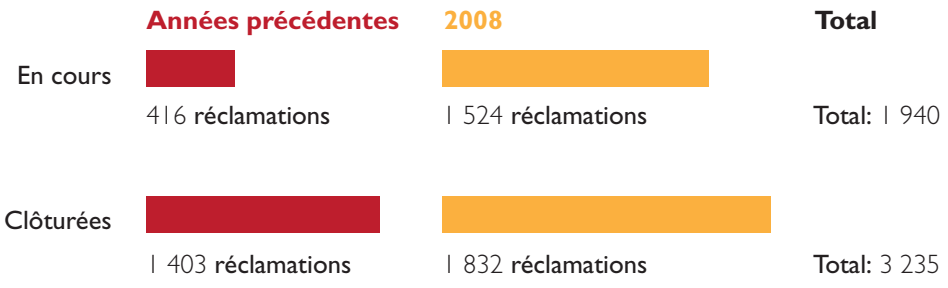
Destinataires des transmis

	2008	%
Médiateur flamand	31	20,4%
Service de médiation Pensions	23	15,1%
Service de médiation pour les Télécommunications	23	15,1%
Comité P	14	9,2%
Service de médiation auprès de la SNCB	13	8,6%
Service de Médiation pour le Secteur Postal	12	7,9%
Conseil supérieur de la Justice	11	7,2%
Médiateur de la Région wallonne	9	5,9%
Ombudsmans locaux	6	3,9%
Service de médiation de la Communauté française	5	3,3%
Commission de la protection de la vie privée	3	2,0%
Commissariat aux droits de l'enfant de la Communauté flamande	2	1,3%
	152	

2.8. Etat de traitement des réclamations recevables au 31 décembre 2008

Au 31 décembre 2007, il restait 1 827 dossiers à traiter (introduits en 2007 et lors des exercices précédents). En 2008, 8 de ces dossiers ont été déclarés irrecevables ou transmis. Sur les 1 819 réclamations recevables restantes des exercices antérieurs, 1 403 réclamations ont été clôturées en 2008 tandis qu'il en reste 416 en cours de traitement au 31 décembre 2008. Sur les 3 356 réclamations recevables introduites en 2008, il en reste 1 524 en cours de traitement au 31 décembre 2008. Le nombre total de réclamations recevables encore à traiter a donc augmenté de 1 827 au 31 décembre 2007 à 1 940 (1 524 + 416) au 31 décembre 2008 (+ 113 dossiers).

Etat des réclamations recevables au 31.12.2008



Une réclamation recevable est clôturée lorsque le résultat a été communiqué au réclamant (3 169) ou que l'examen de la réclamation a été suspendu (recours judiciaire ou recours administratif organisé : 66).

2.9. Nouvelles réclamations recevables par administration : évolution 2007-2008

Les tableaux suivants donnent l'évolution sur 2007 et 2008 de la répartition par administration du nombre de nouvelles réclamations recevables. Une distinction est opérée entre les « *réclamations de fonctionnaires* » et les autres réclamations.

Les premières concernent des réclamations formulées par des fonctionnaires contre leur propre (précédente, actuelle ou future) administration et qui concernent un service d'encadrement ou du personnel (service de soutien) voire éventuellement un service opérationnel (p. ex. une réclamation contre le supérieur hiérarchique direct), dans la mesure où la relation agent-administration ne fait pas partie de l'activité de base de ce service opérationnel (p. ex. Selor). Les données par administration[8], reprises dans la partie IV, ne reprennent plus les réclamations de fonctionnaires.

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

	Réclamations	
	2008	2007
Chancellerie du Premier Ministre	0	3
Personnel et Organisation	41	29
Technologie de l'Information et de la Communication	1	0
Justice	77	87
Intérieur	1 174	1 294
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	91	82
Défense	4	5
Finances	948	731
Emploi, Travail et Concertation sociale (sans les parastataux sociaux)	11	14
Sécurité sociale (sans les parastataux sociaux)	205	143
Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	20	40
Economie, PME, Classes moyennes et Energie	26	19
Mobilité et Transports	102	116
Services publics de programmation	2	1
Parastataux sociaux	295	257
Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF/SPP	21	12
Organismes privés chargés d'un service public	349	204
Autres	37	41
	3 404	**3 078**

L'augmentation du nombre de réclamations à l'encontre des organismes privés chargés d'un service public s'explique par les difficultés rencontrées en 2008 par les utilisateurs de titres-services.[9]

[8] pp. 103 et s.
[9] p. 84.

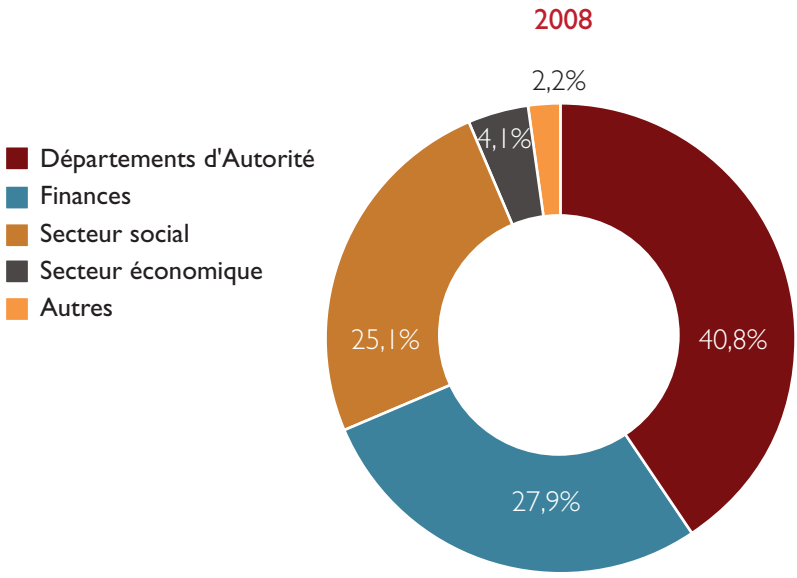
Nouvelles réclamations de fonctionnaires recevables par administration

	Réclamations	
	2008	2007
Personnel et Organisation	0	1
Justice	8	11
Intérieur	4	7
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	5	3
Défense	6	5
Finances	27	32
Sécurité sociale (sans les parastataux sociaux)	2	1
Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	2	2
Economie, PME, Classes moyennes et Energie	0	6
Mobilité et Transports	1	1
Services publics de programmation	1	3
Parastataux sociaux	8	12
Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF/SPP	4	11
	68	**95**

Comme plusieurs autorités administratives peuvent être concernées par une même réclamation, le nombre total de réclamations par administration est plus important que le nombre de réclamations recevables (3 404 + 68 = 3 472 autorités concernées, pour 3 356 nouvelles réclamations recevables en 2008).

2.10. Nouvelles réclamations recevables par secteur

Nouvelles réclamations recevables 2008 par secteur (sans les réclamations de fonctionnaires)



Pour la première fois depuis 2002, le secteur « Départements d'Autorité », au sein duquel sont principalement concernées les instances d'immigration, est retombé pratiquement au seuil de 40 %. Le secteur social a augmenté de 5 % tandis que le secteur Finances a progressé de 4 % par rapport à 2007.

2.11. Evaluation des réclamations clôturées

A la clôture du dossier, le Médiateur fédéral indique si une réclamation est fondée ou non, à la lumière de sa grille de normes de bonne conduite administrative.

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

1. fondée : une ou plusieurs normes de bonne conduite administrative n'ont pas été respectées ;

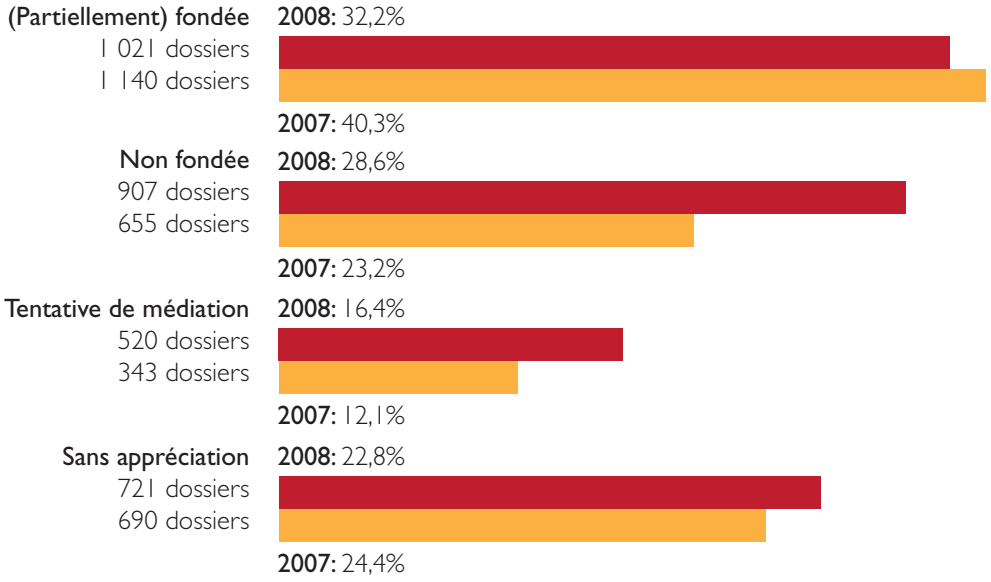
2. non fondée : les normes de bonne conduite administrative n'ont pas été violées ;

3. partiellement fondée :
   trois situations peuvent être visées :
   - la réclamation comporte plusieurs griefs distincts d'importance égale et dont tous ne sont pas fondés. Si, par contre, il y a un objet principal à la réclamation, l'évaluation de la réclamation se fait en fonction de cet objet principal ;
   - les situations dans lesquelles il y a une responsabilité partagée entre le réclamant et l'administration ;
   - la réclamation dont il ressort que les principes matériels ont été respectés (p. ex. le réclamant n'a pas droit à l'allocation à laquelle il prétend), mais qui laisse apparaître que des principes de procédure n'ont pas été respectés (p. ex. un réclamant mal accueilli ou mal informé).

4. sans appréciation :
   quatre hypothèses distinctes sont visées :
   - la tentative de médiation : elle intervient dans le cadre de réclamations dont on ne peut *a priori* dire si elles sont fondées ou non (action dans la marge d'appréciation de l'administration) ou dans lesquelles un résultat peut être rapidement obtenu sans qu'il ne soit encore efficace de rechercher la responsabilité du problème survenu ;
   - l'impossibilité de se prononcer sur le caractère fondé ou non de la réclamation ;
   - l'absence de réponse du réclamant aux demandes d'information du Médiateur fédéral ;
   - la réclamation devenue sans objet : le réclamant signale au Médiateur fédéral que son intervention n'est plus nécessaire ou le problème a été résolu avant l'intervention du Médiateur fédéral.

Le graphique suivant donne un aperçu global de l'évaluation des 3 169 réclamations clôturées en 2008 (sans les suspensions). Les réclamations de fonctionnaires sont comprises dans ces chiffres.

Evaluation des réclamations clôturées : évolution 2007 - 2008



2.12. Application des normes de bonne conduite administrative

Le lecteur trouvera ci-après un aperçu des normes de bonne conduite administrative retenues dans les 1 021 réclamations clôturées en 2008 avec l'évaluation « *fondée* » ou « *partiellement fondée* ». Plusieurs normes peuvent être violées dans un seul et même dossier et la norme de 'coordination efficace' est en principe accompagnée d'une autre norme de bonne conduite. Ceci explique que le nombre total des normes violées (1 313) est plus élevé que celui de dossiers clôturés (1 021). Ainsi dans 85 réclamations introduites par des utilisateurs de titres-services concernant l'échange de ceux-ci[10], deux à trois normes ont à chaque fois été retenues (175 normes pour 85 dossiers).

Application des normes de bonne conduite administrative

Normes	2008	% 2008	2007	% 2007
Délai raisonnable	541	41,2%	742	57,7%
Gestion consciencieuse	170	12,9%	129	10,0%
Application conforme des règles de droit	136	10,4%	79	6,1%
Confiance légitime	98	7,5%	29	2,3%
Sécurité juridique	97	7,4%	24	1,9%
Information passive	76	5,8%	106	8,2%
Raisonnable et proportionnalité	64	4,9%	38	3,0%
Coordination efficace	54	4,1%	43	3,3%
Information active	25	1,9%	31	2,4%
Motivation adéquate	22	1,7%	22	1,7%
Accès approprié	20	1,5%	32	2,5%
Egalité	8	0,6%	5	0,4%
Courtoisie	1	0,1%	6	0,5%
Droit d'être entendu	1	0,1%	1	0,1%
Impartialité	0	0%	0	0%
	1313		**1287**	

[10] p. 84.

La part importante prise par le principe du *délai raisonnable* dans les normes de bonne conduite administrative retenues s'explique encore en majeure partie par la durée de traitement des demandes de régularisation de séjour auprès de l'Office des étrangers (OE).

L'augmentation par rapport à 2007 des atteintes aux normes de la *confiance légitime* et de la *sécurité juridique* s'explique, quant à elle, principalement par les 85 réclamations concernant l'échange de titres-services.

2.13. Résultat de l'intervention du Médiateur fédéral

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

a) lorsque la réclamation est fondée ou partiellement fondée :
- correction;
- correction partielle;
- correction refusée;
- correction impossible (il n'est matériellement pas ou plus possible de modifier la situation existante).

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

Lorsque l'examen de la réclamation a démontré que celle-ci était fondée ou partiellement fondée, elle sera considérée comme clôturée « avec un résultat positif » lorsqu'il y a une correction ou une correction partielle. Il en va de même lorsqu'une tentative de médiation a abouti. En effet, dans ce dernier cas aussi le problème a été résolu de manière positive pour le réclamant.

Par contre, le dossier est clôturé « sans résultat » lorsque, la réclamation étant fondée ou partiellement fondée, la correction est refusée ou lorsqu'une tentative de médiation n'a pas abouti.

Lorsque la correction est impossible, l'intervention du Médiateur fédéral n'aurait pas pu permettre de trouver une solution satisfaisant le réclamant. Cette évaluation n'entre dès lors pas en ligne de compte pour mesurer le résultat de l'intervention du Médiateur fédéral.

Résultat de l'intervention du Médiateur fédéral

	Résultat positif	Sans résultat	Total
2007	1 073 **réclamations** 75,2%	353 **réclamations** 24,8%	**Total:** 1 426
2008	1 267 **réclamations** 87,1%	188 **réclamations** 12,9%	**Total:** 1 455

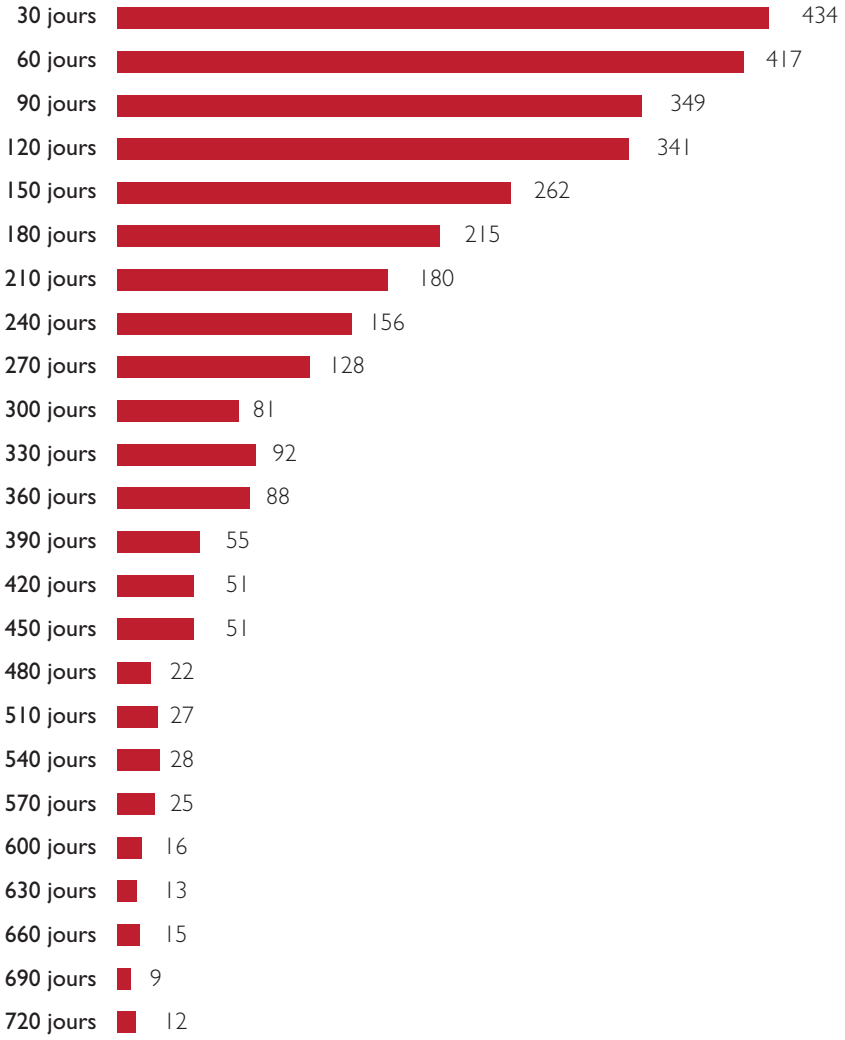
La part de dossiers clôturés sans résultat reste majoritairement liée au refus de l'Office des étrangers (OE) de répondre aux demandes d'explications du Médiateur fédéral dans des dossiers individuels

concernant le délai de traitement des demandes de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, ancien. Ce phénomène s'est toutefois progressivement résorbé en 2008, à la suite de la diminution du stock de vieux dossiers auprès du Service Régularisations humanitaires.

2.14. Durée de traitement des réclamations recevables clôturées

Le graphique suivant donne – par période de 30 jours calendrier – les données relatives à la durée de traitement des réclamations recevables clôturées en 2008. Il reprend tant les nouvelles réclamations que celles des années précédentes, qui étaient encore en cours.

Durée de traitement en jours calendrier des réclamations recevables clôturées en 2008



Un dossier est considéré comme « clôturé » lorsque le résultat de l'intervention du Médiateur fédéral a été communiqué au réclamant.

Il ressort des données que, sur ces 3 169 réclamations, 2 018 (63,7 %) ont été clôturées dans les 6 mois (pour 1 644 réclamations ou 58,1 % en 2007).

725 réclamations (22,9 %) supplémentaires ont été clôturées dans l'année (pour 695 réclamations ou 24,6 % en 2007), 234 autres réclamations (7,4 %) dans les 18 mois (pour 271 réclamations ou 9,6 % en 2007) et enfin 90 réclamations (2,8 %) dans les 2 ans (pour 112 réclamations ou 4 % en 2007).

Enfin, pour 102 réclamations (3,2 %) plus de 720 jours de traitement ont été nécessaires avant clôture (106 réclamations ou 3,7 % en 2007).

La proportion de dossiers clôturés dans l'année a augmenté (86,6 % par rapport à 85,7 % en 2007). Le sommet de la courbe se situe dorénavant à 30 jours, avec 13,7 % de dossiers clôturés dans ce délai alors qu'en 2007, la pointe se situait à 90 jours.

Plusieurs raisons peuvent être à l'origine d'un long délai de traitement :
- la complexité de la problématique, qui peut concerner diverses administrations, voire divers niveaux de pouvoir ;
- la lenteur de réaction des personnes interrogées par le Médiateur fédéral, réclamants comme administrations, durant l'instruction du dossier.

III. Analyse des réclamations traitées

Introduction

Dans cette partie du rapport annuel, les réclamations que nous avons traitées en 2008 sont regroupées comme l'année dernière selon leur contenu. Nous joignons en annexe un index permettant de retrouver les différentes administrations mentionnées dans ce rapport.[11]

Les thèmes suivants sont développés :

1. L'automatisation, la technologie et les procédures standardisées doivent améliorer le fonctionnement de l'administration …
2. L'ombudsman et la jurisprudence
3. L'application de la réglementation
4. Le Médiateur fédéral et la défense des droits de l'homme
5. Que signifie en temps opportun ?
6. Sécurité juridique et gestion consciencieuse inspirent confiance
7. La liberté d'appréciation de l'administration
8. La politique du Gouvernement et les demandes d'information

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

Les noms mentionnés dans les exemples sont fictifs.

[11] pp. 178-180.

1. L'automatisation, la technologie et les procédures standardisées doivent améliorer le fonctionnement de l'administration …

Les réclamations font parfois ressortir les inconvénients et les problèmes techniques issus de la pratique. C'est une de leurs caractéristiques …

Le fichier des numéros de comptes bancaires des contribuables est adapté automatiquement

En 2005 déjà, l'**Administration des Impôts et du Recouvrement** du **SPF Finances** reconnaissait que la rectification du fichier des numéros de comptes bancaires des contribuables donnait régulièrement lieu à des difficultés. Selon le fisc, ces problèmes résultaient des nombreuses circonstances diverses susceptibles de se présenter dans la situation personnelle du contribuable, du grand nombre d'impôts différents (impôt des personnes physiques, taxe de circulation, précompte immobilier, etc.), des différents services fiscaux impliqués (services de taxation, de recouvrement, etc.), et enfin des étapes successives du processus de taxation.

En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, un certain nombre de nouvelles applications (Tax-on-web, ScanFin[12]) rectifient en principe automatiquement le fichier « numéros de comptes bancaires ».

Cependant, les réclamations que nous continuons d'enregistrer chaque année à ce sujet montrent que cette mise à jour automatique du fichier ne se déroule pas toujours sans accroc.

Il n'est pas rare que les contribuables nous informent que leur avertissement-extrait de rôle (AER) comporte encore leur ancien numéro de compte, ou qu'il n'en indique aucun, bien qu'ils aient déjà communiqué leur nouveau numéro. Si cette erreur n'est pas détectée à temps et que le versement est

En mai 2007, Madame Colson reçoit son avertissement-extrait de rôle relatif à l'exercice d'imposition 2006. Une lettre d'accompagnement l'informe que le remboursement auquel elle et son partenaire ont droit sera effectué par assignation postale étant donné que leur numéro de compte est inconnu. L'année précédente, ils l'avaient pourtant déjà communiqué au bureau de Recette avec une copie de leurs cartes d'identité. Madame Colson envoie un courriel à la Recette mais reçoit malgré tout l'assignation postale quelques jours plus tard. Son partenaire se rend au bureau de poste et apprend que pour recevoir le remboursement de 4 000 euros, ils doivent tous les deux signer l'assignation et présenter leur carte d'identité. Madame Colson doit en outre donner procuration à son partenaire. Ce dernier doit également indiquer à l'avance au bureau de poste le moment auquel il désire venir encaisser l'assignation …
Sur la déclaration fiscale relative à l'exercice d'imposition 2007, ils constatent que leur numéro de compte est préimprimé. Madame Colson est donc fort étonnée lorsqu'un an après, elle est à nouveau avertie d'un remboursement par assignation postale pour l'exercice d'imposition 2007 au motif que leur numéro de compte est inconnu. Elle doit le communiquer dans les huit jours. Bien qu'exaspérée, Madame Colson s'empresse de faire le nécessaire et se voit cette fois remboursée sur son compte. Pourquoi le numéro de compte, déjà communiqué à deux reprises, n'est-il toujours pas connu de l'administration ?

[12] Le projet « ScanFin Impôts sur les revenus » concerne la numérisation des déclarations, c'est-à-dire la création d'une image numérique, ainsi que la lecture et le traitement des données complétées par les contribuables (définition émanant de la question n° 908 du 30/08/2005 de Monsieur Devlies).

effectué sur l'ancien numéro de compte, il faut parfois des mois avant que la situation ne soit corrigée[13]. Si l'AER ne mentionne aucun numéro, le remboursement est effectué par assignation postale, avec tout ce que cela implique comme tracasseries administratives …

A qui incombe l'erreur de ne pas prendre en compte le numéro communiqué par le contribuable ? A qui le contribuable doit-il s'adresser afin de faire enregistrer le numéro de compte correct pour les remboursements futurs ?

Tant le bureau de Taxation que le bureau de Recette sont mentionnés sur l'AER envoyé au contribuable. Comment se répartissent dès lors les tâches entre ces deux services ?

Les données qui y figurent relèvent de la compétence du bureau de Taxation qui se base sur la déclaration fiscale du contribuable. Par conséquent, lors de l'établissement de l'AER, il revient au bureau de Taxation de prendre en considération la modification du numéro de compte bancaire du contribuable, communiquée en principe dans sa déclaration fiscale.

Le paiement et le remboursement de l'impôt relèvent de la compétence du bureau de Recette. Lorsque le contribuable s'aperçoit que son AER mentionne un numéro de compte erroné, il doit contacter le bureau de Recette dans les huit jours et fournir une copie de sa carte d'identité, afin d'éviter que le versement ne se fasse sur le compte erroné ou par assignation postale.

Cette démarche ne garantit toutefois pas que le problème soit résolu pour l'avenir. L'adaptation du numéro de compte dans le fichier des remboursements en cours de traitement doit apparemment également être reportée dans un autre fichier contenant les numéros de comptes modifiés pour les remboursements futurs. Cette adaptation n'est pas répercutée automatiquement dans le fichier des services de Taxation.

La mention d'un nouveau numéro de compte sur la déclaration fiscale du contribuable ne garantit pas toujours que celui-ci soit bien repris sur l'AER. Même lorsqu'il est préimprimé sur la déclaration, il arrive parfois qu'il ne figure pas sur l'AER.

Depuis que les déclarations fiscales sont scannées, il semble que des problèmes informatiques ainsi que des pratiques divergentes entre les bureaux de Taxation soient à l'origine de cette situation, notamment en ce qui concerne les corrections manuelles que ces bureaux peuvent ou doivent encore opérer.

Face au constat que le numéro de compte mentionné par le contribuable n'est pas toujours intégré correctement et en temps utile dans les bases de données adéquates, avec tous les retards que cela entraîne dans les remboursements, le Médiateur fédéral a sollicité l'intervention des services centraux.

Les services centraux ont confirmé que les bureaux de Taxation ont la possibilité et même le devoir de saisir manuellement si nécessaire les numéros de comptes bancaires.

De nouvelles instructions seront communiquées aux directions régionales Taxation, leur rappelant expressément d'être attentives à leurs obligations en ce qui concerne la saisie des numéros de comptes.

[13] *Rapport annuel 2006*, p. 112.

La nouvelle carte d'identité électronique offre de nombreuses possibilités

Le site internet du **SPF Intérieur** offre des explications détaillées à propos des possibilités d'application de la nouvelle carte d'identité électronique via le lien www.eid.belgium.be. Selon les informations disponibles sur ce site, la carte d'identité électronique est bien plus qu'une simple pièce d'identité. Elle permet au citoyen de régler de nombreuses questions administratives à partir de son ordinateur, 24 heures sur 24. La carte d'identité électronique offre en outre d'autres possibilités : de la signature légale de documents électroniques et de courriels à la sécurisation des espaces de dialogue en ligne pour enfants, de l'accès au parc à conteneurs à l'identification sur le réseau informatique de l'employeur.

Toutes ces applications sont réalisables grâce à la puce contenue dans la nouvelle carte d'identité électronique. Certaines réclamations ont toutefois révélé que la puce se détache parfois …

D'après les chiffres fournis par le SPF Intérieur pour les années 2005 à 2007, 11 246 cartes avaient été renvoyées parce que la puce s'était détachée. Dans 9 489 cas, il a été admis que ceci était dû à une faute de production. Dans les 1 757 autres cas, le SPF Intérieur a considéré que le détachement de la puce était dû à une utilisation négligente de la carte.

La différence est d'importance étant donné que la carte est remplacée gratuitement dans le cas d'une erreur de production. Le citoyen reçoit également une lettre d'excuses, ainsi qu'un lecteur de carte gratuit.[14]

Si la puce se détache à la suite d'une utilisation négligente, le citoyen est tenu d'assumer lui-même le coût de la nouvelle carte d'identité électronique.

Qu'est-ce qu'une utilisation négligente ?

Toutes les cartes endommagées sont contrôlées par un agent du SPF Intérieur, sur la base de critères déterminés : ainsi, il contrôle les bords de la carte, vérifie si la carte présente des coups ou des déchirures, ou si elle présente des dommages susceptibles d'avoir été causés par des tiers (tels que des traces de morsures d'enfant ou de chien, etc.).

La décision du SPF Intérieur concernant une éventuelle utilisation négligente de la carte d'identité électronique est prise unilatéralement.

Le Médiateur fédéral a demandé un examen contradictoire des causes du détachement de la puce.

Le SPF Intérieur estime toutefois qu'il n'est pas une partie concernée. Un examen contradictoire de la cause devrait avoir lieu entre le citoyen et le fabricant des cartes. Selon le SPF Intérieur, cela n'est pas

La puce de la carte d'identité électronique de Monsieur Pasmans s'est détachée. Il doit payer une nouvelle carte. Le SPF Intérieur prétend qu'il a utilisé sa carte de manière négligente. Monsieur Pasmans n'y comprend rien. Il conserve sa carte dans un étui en plastique dans son portefeuille et ne l'utilise qu'exceptionnellement : une fois par an à l'occasion d'un contrôle douanier, pour en remettre une copie pour la banque et pour emprunter des livres à la bibliothèque. Selon le SPF Intérieur, sa carte d'identité présente un coup, ce qui indique une utilisation négligente. Selon la commune, cela serait lié au fait que Monsieur Pasmans porte continuellement son portefeuille dans la poche arrière de son pantalon. Monsieur Pasmans demande s'il est à présent obligé, en tant qu'homme, de porter une veste pourvue d'une poche qui soit suffisamment grande pour contenir son portefeuille ou s'il devra dorénavant se munir d'un sac à main ?

[14] Pour installer la carte d'identité électronique sur votre ordinateur, vous devez disposer d'un lecteur de carte électronique et d'une connexion internet.

réalisable vu le faible prix de revient d'une nouvelle carte d'identité électronique (entre 10 et 15 euros). En d'autres termes, l'organisation d'un débat contradictoire concernant le paiement d'une somme de 15 euros n'en vaut pas la peine.

La position selon laquelle le SPF Intérieur n'est pas une partie concernée est inadmissible. En cas de problème, la partie responsable envers le citoyen est bien le SPF Intérieur. Le citoyen n'a aucun rapport avec le fabricant même. Le choix de l'administration de recourir à cette société privée pour la fabrication des cartes n'a aucune influence sur la relation entre le citoyen et le SPF Intérieur.

Si le détachement de la puce est effectivement la conséquence d'une faute de production, alors il s'agit d'un défaut de la carte d'identité. Si ce défaut provoque un dommage, il revient au SPF Intérieur d'indemniser le citoyen, conformément au droit commun.

Le dommage subi par le citoyen à la suite du détachement de la puce représente parfois plus que le simple prix de la nouvelle carte d'identité. En effet, le citoyen est privé momentanément de sa carte d'identité électronique.

Le Médiateur fédéral a demandé au SPF Intérieur de procéder à un examen contradictoire de la cause du détachement de la puce, dans les cas où le dommage excède le seul prix de revient de la nouvelle carte d'identité électronique, si nécessaire en présence des intéressés ou de leur conseil.

La puce de sa carte d'identité électronique s'étant détachée, Monsieur Lebon ne peut pas accompagner sa famille en voyage en Tunisie. Il ne peut partir que deux jours plus tard, après l'obtention d'un passeport en procédure accélérée. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, le SPF Intérieur confirme que Monsieur Lebon a droit au remboursement du dommage encouru à la suite d'une faute de production de la carte d'identité électronique. Il reçoit un montant de 1 332, 96 euros représentant le coût du passeport international en procédure accélérée, un billet d'avion supplémentaire, une prolongation du séjour à l'hôtel de deux jours pour le report du vol de retour et un billet de train supplémentaire.

Par ailleurs, la décision de considérer le défaut de la carte comme n'étant pas la conséquence d'une faute de production mais bien d'un usage négligent, doit être motivée de manière adéquate, en indiquant les éléments concrets sur lesquels elle se fonde, et être envoyée au citoyen en précisant les voies de recours dont il dispose.

Le citoyen n'est en effet pas toujours conscient du fait qu'il utilise sa carte d'identité de manière « négligente » …

Dans un souci de faciliter les démarches du citoyen, le SPF Intérieur a développé un formulaire standard *"pour la demande de remboursement des frais encourus à la suite d'un défaut de production de la carte d'identité électronique"*.

La procédure automatisée lors de la notification d'un revenu cadastral

Les services centraux de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances** doivent veiller à une utilisation vigilante de cette nouvelle procédure.

Lors de la fixation d'un nouveau revenu cadastral (par exemple après la déclaration de modification d'un bien immobilier ou d'une nouvelle construction), l'agent du bureau local du Cadastre introduit le montant attribué dans un fichier. Il peut cocher une case dans le système pour que le montant attribué soit automatiquement notifié au propriétaire du bien immobilier concerné.

FinPress, l'imprimerie du SPF Finances, se charge trois fois par an (en décembre, en février et en mai) de la notification automatisée. Le bureau local du Cadastre n'intervient donc plus à ce stade.

Il se déroule généralement un certain temps entre la saisie du nouveau revenu cadastral et la notification automatisée, ce qui permet aux bureaux locaux du Cadastre d'effectuer un contrôle si nécessaire et de vérifier si le revenu cadastral, attribué sur la base du dossier, correspond bien à la réalité.

S'il apparaît que le revenu cadastral attribué est incorrect ou qu'un contrôle doit encore être effectué, et que la notification ne peut donc pas encore intervenir, la procédure d'envoi automatique peut être annulée et la notification se faire manuellement par la suite.

La vigilance est donc de mise !

Si l'administration souhaite encore procéder à un contrôle mais que la procédure d'envoi automatique n'est pas annulée ou ne l'est pas à temps, le nouveau revenu cadastral attribué prématurément est notifié.

L'Administration de la Documentation patrimoniale s'est vue confrontée aux conséquences d'une notification automatique prématurée …

En août 2005, Monsieur De Vos devient propriétaire d'un bien immobilier. La précédente propriétaire, Madame De Wespelaere, lui présente une décision du Cadastre qui lui avait été notifiée en février 2004 stipulant que le revenu cadastral du bien concerné était ramené de 334 à 158 euros. Cette décision faisait suite à une déclaration introduite à l'époque par l'ancienne propriétaire, selon laquelle elle avait transformé un appartement en remise. Lors du calcul des droits d'enregistrement, dont Monsieur De Vos est redevable de par l'acquisition du bien immobilier, il ressortait toutefois que le revenu cadastral s'élevait toujours à 334 euros dans les fichiers du Cadastre. Probablement n'avaient–ils pas encore été adaptés …
Monsieur De Vos pense donc que le malentendu sera rapidement résolu. Après enquête, l'Administration du Cadastre affirme toutefois que les fichiers du revenu cadastral sont bel et bien corrects. Le revenu cadastral a été notifié lors d'une procédure automatisée … ce qui n'aurait pas dû se produire. La réduction du revenu cadastral n'est pas justifiée et a uniquement été enregistrée sur la base de la déclaration de Madame De Wespelaere. Or, celle-ci ne correspondait pas à la réalité : un contrôle a montré que l'appartement n'a pas été transformé de manière définitive en remise. Madame De Wespelaere n'en a toutefois jamais été informée officiellement et la notification automatisée n'a pas été annulée. Que faire à présent ?

Pour un fonctionnement optimal des procédures automatisées, la parfaite collaboration de l'utilisateur est nécessaire

❖ Commander des titres-services

Grâce au système des titres-services, une entreprise agréée peut engager des travailleurs pour exécuter des activités d'aide ménagère. L'**Office national de l'Emploi** (ONEM) a confié l'organisation du système à une entreprise de **titres-services**.

La commande de titres-services est extrêmement simple. L'utilisateur vire sur le compte de l'entreprise de titres-services le montant qui correspond au nombre de titres souhaités. Son attention est attirée sur le fait qu'il doit mentionner son numéro d'utilisateur en communication structurée lors du virement.

Lors de la commande, si le numéro d'utilisateur n'est pas mentionné ou ne l'est pas correctement, ou si le montant versé n'est pas un multiple du coût d'un titre-service, l'entreprise de titres-services reverse automatiquement le montant sur le numéro de compte dont provient le paiement et les titres-services ne sont pas délivrés.

Il ressort des réclamations des utilisateurs attendant en vain leurs titres-services qu'ils ne sont souvent pas informés du remboursement du montant versé.

Depuis mars 2008, les utilisateurs reçoivent désormais un courriel les avertissant que l'argent a été reversé sur leur compte à la suite d'une erreur dans le montant. Si le numéro d'utilisateur n'a pas été communiqué correctement, la solution est moins aisée car ce numéro est nécessaire à l'entreprise de titres-services pour connaître l'identité du client.

En janvier 2008, Madame Poncin commande 30 titres-services. Ne les ayant pas encore reçus un mois plus tard, alors que normalement ils sont disponibles après quelques jours, elle contacte le Médiateur fédéral. Madame Poncin a versé par erreur 201 euros au lieu de 210 euros. Un titre-service coûte 7 euros. 201 n'étant pas un multiple de 7, le montant a été reversé sur son compte. Madame Poncin ne l'avait toutefois pas remarqué.

Lors de l'évaluation du bien-fondé des réclamations concernant la non-réception de titres-services, il convient donc toujours de vérifier si les utilisateurs ont suivi la procédure.

❖ La perception immédiate

Une série d'infractions à la circulation routière font l'objet de propositions de perception immédiate dont le paiement permet d'éviter les poursuites judiciaires.

Les montants de perception immédiate sont versés pour l'ensemble de la Belgique, sur un numéro de compte ouvert auprès de la Banque de La Poste « 679-2003013-60 Perceptions immédiates 1000 Bruxelles ». Ce compte appartient au **bureau de Recettes des Amendes pénales** du **SPF Finances** à Bruxelles.

Près de 10 000 paiements sont quotidiennement effectués sur ce compte. Un certain automatisme dans le traitement de ces paiements est donc incontournable.

La gestion des paiements et des rappels est organisée par FINPOST, une division de La Poste. Ce service reçoit les procès-verbaux de la police, les introduit dans un système et attribue une référence à chaque procès-verbal (un numéro VCS débutant par 200/…).

Si un paiement est effectué sans mentionner de référence, il ne peut pas être relié à une amende dans le système élaboré par FINPOST. Le contrevenant recevra donc un rappel de paiement et devra présenter la preuve de son paiement effectif au service de police qui a rédigé le procès-verbal. Le service de police concerné décide alors si le paiement peut être pris en compte pour l'infraction en question. Il est en effet possible qu'une même personne ait commis différentes infractions qui sont toutes sanctionnées par un même montant d'amende. Vu que tous ces montants doivent être versés sur le même numéro de compte, il conviendra de démontrer quel paiement doit être attribué à quelle infraction.

Il ressort toutefois de l'examen d'une réclamation que certains paiements effectués sans référence ne sont jamais reliés à une infraction.

On estime que, chaque jour, près de 400 paiements ne peuvent être attribués à une amende déterminée. Ces paiements représentent une somme colossale.

FINPOST ne peut pas simplement reverser ces montants sur le compte de provenance, car La Poste ne peut pas gérer ces fonds. FINPOST a développé le système automatisé mais les tâches nécessitant une intervention humaine doivent être exécutées par les agents du bureau de Recettes des Amendes

pénales. Ce seul bureau n'est cependant pas en mesure de vérifier 400 paiements par jour. Dix membres du personnel à temps plein seraient pour cela nécessaires.

Des demandes de remboursement (à la suite d'un paiement double ou erroné) sont introduites quotidiennement auprès du fisc. Elles sont transférées aux services de police qui renvoient les demandeurs au Parquet. Le fisc procède au remboursement uniquement sur ordre du Parquet.

Afin d'éviter toute poursuite ultérieure, il appartient donc à celui qui a effectué un paiement erroné de prouver au Parquet qu'il a bel et bien effectué le paiement.

Cette procédure automatisée exige très clairement la collaboration efficace de celui qui est tenu d'acquitter l'amende. Le contrevenant en est dûment avisé.

La référence figure sur la lettre remise par la police avec la proposition de perception immédiate. Il est expressément mentionné : "*Utilisez exclusivement cette référence dans la communication structurée de votre bulletin de virement, qui ne permet aucun texte libre. Dans le cas contraire, vous courrez le risque que votre paiement ne soit pas reconnu et de voir la procédure pénale être poursuivie.* "

L'exemple illustre qu'il ne s'agit pas de paroles en l'air.

Le 4 janvier 2007, Monsieur Delvaux commet une infraction. Le 17 janvier 2007, il reçoit une proposition de perception immédiate de 50 euros. Il effectue le paiement le 5 février 2007 et reçoit pourtant un rappel de paiement le 20 février 2007. Il le classe en pensant que le paiement et le rappel se sont probablement croisés. Le 4 juin 2007, il reçoit une mise en demeure de payer du Parquet : s'il ne paie pas, il sera poursuivi.
Monsieur Delvaux envoie un courrier recommandé au Parquet pour l'informer de son paiement. Il mentionne le numéro du procès-verbal et joint la preuve de paiement. Quelques semaines plus tard, il reçoit la visite de l'agent de quartier qui s'informe de l'amende impayée. Monsieur Delvaux fournit au service de police compétent une copie de la preuve de paiement et pense que l'affaire est réglée. Le 18 décembre 2007, il reçoit toutefois la visite de l'huissier de justice. Il doit comparaître devant le Tribunal le 18 mars 2008. Monsieur Delvaux n'y comprend rien et contacte le Médiateur fédéral.
La date de l'audience approchant, le Médiateur fédéral prend immédiatement contact avec le bureau de Recettes des Amendes pénales et lui demande de « rechercher » le paiement de Monsieur Delvaux. Il apparaît alors que ce dernier – contrairement à ce qu'il avait affirmé – n'a pas mentionné de numéro de référence lors de son paiement … et qu'il n'y a donc aucun lien dans le système automatisé entre son paiement et l'infraction.
Informé de l'origine du problème, Monsieur Delvaux néglige toutefois de comparaître devant le Tribunal, car il n'a pas pu prendre congé. Il laisse également passer le délai pour faire opposition au jugement. Il doit à présent payer 188,97 euros. Les 50 euros qu'il avait payés en date du 5 février 2007 se trouvent toujours sur le compte Perceptions immédiates à 1000 Bruxelles. Pour les récupérer, le Parquet doit donner l'ordre de liquidation au bureau de Recettes des Amendes pénales.

Les formules standard peuvent simplifier le fonctionnement de l'administration, mais elles ne peuvent pas faire perdre de vue les situations concrètes

❖ La motivation standard en cas de refus d'un visa Schengen de type C[15]

Avant que l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** ne donne l'autorisation d'émettre un visa "court séjour", il examine les moyens de subsistance du demandeur. Lorsque ce dernier n'est pas en

[15] Visa permettant aux étrangers d'entrer sur le territoire des Etats Schengen, pour un séjour maximal de 90 jours ininterrompus, ou différents séjours consécutifs représentant ensemble au maximum 90 jours par tranche de 6 mois.

mesure de démontrer sa solvabilité, il peut produire un engagement de prise en charge. Au travers de cet engagement, un Belge ou un étranger résidant en Belgique se porte garant pour les frais de séjour, les frais de rapatriement et les soins médicaux de la personne qui séjourne en Belgique sur la base du visa.

Il ressort toutefois des décisions de l'Office des étrangers qu'il refuse parfois un visa "*court séjour*" au motif que le demandeur ne démontre pas des moyens de subsistance propres suffisants alors qu'un engagement de prise en charge a été produit. L'Office des étrangers utilise cette formule standard lorsqu'il estime qu'il y a un risque d'établissement. Il vérifie si le demandeur conserve un centre d'intérêt dans son pays d'origine qui garantit qu'il y retournera à l'expiration de son visa. L'Office des étrangers estime que le fait de disposer de moyens de subsistance propres suffisants dans le pays d'origine peut être une garantie de voir le demandeur retourner dans son pays.

L'Office des étrangers reconnaît toutefois qu'aucun moyen de subsistance propre ne peut être demandé lorsqu'il y a un garant et s'engage à réfléchir à une autre formulation pour motiver les décisions de refus d'une manière plus appropriée lorsqu'il estime qu'il y a risque d'établissement.

❖ La peine d'emprisonnement subsidiaire comme mention standard ?

Les **bureaux de Recettes des Amendes pénales** de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances** sont notamment chargés de la perception et du recouvrement des amendes prononcées par le juge ou de la demande d'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire. Ils envoient une invitation à payer et informent le parquet du Procureur du Roi en cas de non-paiement.

Lors de la condamnation au paiement d'une somme d'argent, c'est le juge qui décide si une peine d'emprisonnement subsidiaire est imposée ou non. Si la condamnation n'en prévoit pas, le receveur des Amendes pénales ne peut évidemment pas la demander.

La demande d'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire est mentionnée d'office sur les sommations de payer du receveur des Amendes pénales comme sanction en cas de non-paiement.

Les avis de paiement sont des imprimés standard, tous rédigés de la même manière. D'après l'administration, le bureau de Recettes des Amendes pénales ne disposerait pas du pouvoir de les rédiger ou de les modifier.

Après avoir purgé une peine d'emprisonnement, Monsieur Van Snick introduit une réclamation contre certains gardiens de prison pour harcèlement. Il se constitue partie civile devant le tribunal correctionnel, mais est débouté. Il interjette appel, mais en vain, et va en cassation où il est condamné au paiement des frais de procédure qui s'élèvent à 69,66 euros. La réintégration de Monsieur Van Snick est difficile. Il a des problèmes de santé et il est en règlement collectif de dettes … Il n'est pas en mesure de payer les 69,66 euros.
Le receveur des Amendes pénales le somme de payer les frais de procédure sinon il demandera la peine d'emprisonnement subsidiaire. Monsieur Van Snick panique … La Cour de Cassation ne l'a absolument pas condamné à une peine d'emprisonnement subsidiaire. Le receveur des Amendes pénales affirme qu'il s'agit d'une mention standard. Monsieur Van Snick n'est pas rassuré … Ce n'est qu'après avoir reçu, à la demande du Médiateur fédéral, des excuses de l'administration pour la mention standard erronée, que Monsieur Van Snick peut à nouveau dormir sur ses deux oreilles.

Etant donné l'illégalité de la menace d'une peine d'emprisonnement subsidiaire en l'absence de condamnation, nous avons demandé aux services centraux de l'Administration de la Documentation patrimoniale quelles mesures pouvaient être prises pour éviter qu'à l'avenir, des lettres standard inappropriées soient encore envoyées.

Il ressort de ces contacts que certaines lettres standard peuvent déjà, dans certains cas, être traitées par ordinateur par les bureaux locaux. Lorsqu'il est impossible de procéder de la sorte, la rectification manuelle d'une mention standard reste toujours possible.

L'envoi de la lettre standard correcte dépend donc de la gestion consciencieuse des agents chargés de cette tâche.

Parfois, on s'attend à un automatisme, mais il n'y en a pas …

❖ « Traitement manuel » du remboursement de l'amende administrative

Après l'annulation d'une amende pour dépôt tardif des comptes annuels, un très long délai de traitement est parfois enregistré avant qu'il ne soit procédé au remboursement effectif.

Le **SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie** transmet le fichier informatique comportant les décisions de remboursement des amendes à l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances** qui traite ce type de remboursement manuellement.

Fin novembre 2007, l'Administration de la Documentation patrimoniale nous a indiqué que des milliers de remboursements devaient ainsi être traités manuellement.

En novembre 2008, le retard dans le traitement avait quasiment été ramené à une cinquantaine de dossiers.

La cause de ces longs délais de traitement n'était pas uniquement liée à l'encodage manuel. Selon le SPF Finances, elle concernait également le SPF Economie qui lui a, notamment, transmis l'information automatisée avec deux ans de retard.

Par ailleurs, le SPF Finances a également éprouvé des problèmes pour le remboursement d'amendes initialement payées sans communication structurée … Avant de pouvoir effectivement procéder au remboursement de ces amendes, le SPF Finances a été contraint d'effectuer des contrôles supplémentaires.

Dans ces cas, l'octroi d'intérêts pour remboursement tardif est réglé par les dispositions du droit civil, ce qui signifie qu'une mise en demeure est nécessaire.

A l'égard des services publics, une mise en demeure par huissier de justice serait requise. Selon l'administration, notre demande visant à procéder dans ces dossiers à l'octroi d'intérêts après une simple mise en demeure par lettre recommandée ne serait donc pas réalisable.

Nous maintenons toutefois la position que nous avions déjà adoptée concernant l'octroi d'intérêts après un long délai de traitement des demandes de remboursement de droits d'enregistrement[16]. Exiger un exploit d'huissier de justice pour faire courir des intérêts est trop formaliste et dépassé. Cette procédure engendre des frais inutiles et non négligeables, intimide le citoyen et le prive d'un possible recours contre les délais de traitement parfois déraisonnablement longs de l'administration.

La législation actuelle permet en effet d'accepter une lettre recommandée comme mise en demeure.

[16] *Rapport annuel 2007*, pp. 49-50.

L'Administration de la Documentation patrimoniale se renseignera sur la faisabilité de notre proposition auprès du service Budget et Contrôle de gestion du SPF Finances.

❖ Allocation plus élevée pour l'interruption de carrière chez les personnes âgées de plus de 50 ans

L'allocation d'interruption de carrière est attribuée par l'**Office national de l'Emploi** (ONEM).

L'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption stipule que le montant de l'allocation qui peut être demandée auprès de l'ONEM, dépend de l'âge du travailleur. Au-delà de 50 ans, le travailleur a droit à une allocation plus élevée, voire même double.

Cette réglementation ne prévoit, cependant, aucune augmentation automatique de l'allocation à partir de l'âge de 50 ans. Si l'on atteint l'âge de 50 ans pendant la période d'interruption de carrière, l'allocation n'augmente donc pas automatiquement à partir du 50e anniversaire.

Une nouvelle demande doit être introduite à l'occasion du 50e anniversaire, en indiquant sur le formulaire que l'on souhaite bénéficier de l'allocation plus élevée destinée aux personnes de plus de 50 ans.

Ce choix doit même être effectué expressément par le travailleur dès lors que, en vertu de l'article 8, §3, de l'arrêté royal précité, on ne peut bénéficier de la double allocation qu'une seule fois.

Ainsi, il est possible de demeurer encore six mois en interruption de carrière après son 50e anniversaire, d'ensuite reprendre le travail à temps plein durant plusieurs années, avant de reprendre quelques années d'interruption de carrière. Bénéficier immédiatement de la double allocation pendant six mois est dans ce cas-ci moins avantageux que de la recevoir plus tard pendant plusieurs années.

Le choix du travailleur dépend donc de ses éventuels projets d'avenir. Une augmentation automatique pourrait s'avérer défavorable dans certains cas.

Les informations de l'ONEM ne mentionnent toutefois pas expressément que l'augmentation n'est pas automatique dès l'âge de 50 ans, ce qui peut créer des malentendus.

L'ONEM a promis d'adapter son bulletin d'information en ce sens et d'ajouter un paragraphe expliquant que le montant n'est pas automatiquement revu à l'occasion du 50e anniversaire du demandeur mais que celui-ci est tenu d'accomplir lui-même les formalités requises à cet égard.

Le 13 septembre 2006, Madame Féron, qui travaille pour la province, demande une interruption de carrière à raison d'un quart temps du 1er janvier au 31 décembre 2007. Le 6 novembre 2006, elle reçoit la décision de l'ONEM : à titre d'allocation d'interruption, elle recevra un montant mensuel net de 68,97 euros. En mai 2007, elle atteint l'âge de 50 ans. Le 1er octobre 2007, elle demande une prolongation de son interruption de carrière à partir du 1er janvier 2008. Elle indique sur sa demande qu'elle a 50 ans. Le 9 novembre 2007, elle apprend qu'à titre d'allocation d'interruption, elle recevra un montant mensuel net de 137,92 euros. Elle constate que ce montant est plus élevé que l'année précédente et demande à l'ONEM une rectification rétroactive du montant de l'allocation d'interruption à partir de juin 2007, le mois ayant suivi son cinquantième anniversaire. L'ONEM indique que ceci n'est plus possible. La période d'interruption de carrière octroyée sur la base de la décision du 6 novembre 2006 a, par ailleurs, expiré.

2. L'ombudsman et la jurisprudence

Le Médiateur fédéral n'est pas une institution investie de pouvoirs juridictionnels.

Une magistrature d'influence, telle que l'ombudsman se distingue d'une magistrature de décision, d'exécution ou de sanction, puisqu'elle ne dispose d'aucun autre pouvoir que celui de tenter d'emporter l'adhésion des parties sur les solutions qu'elle préconise dans le cadre du traitement des réclamations, sur les propositions de médiation qu'elle émet ou sur les recommandations qu'elle formule.[17]

Il ressort de la discussion ci-dessous que l'ombudsman et les instances juridictionnelles peuvent se renforcer et se compléter mutuellement.

Le Conseil du Contentieux des Etrangers

Depuis le 1er juin 2007, le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) a repris les compétences du Conseil d'Etat en ce qui concerne le contentieux des étrangers ainsi que celles de la Commission permanente de recours des réfugiés.

❖ Un renvoi à un article de loi ne constitue pas une motivation adéquate pour une décision négative sur une demande d'autorisation de séjour

En cas de décision négative sur une demande d'autorisation de séjour, l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** ne peut pas se contenter de renvoyer à un article de loi comme unique motivation. Nous avons déjà clairement défendu ce point de vue.[18]

Un ressortissant étranger pouvait introduire sous certaines conditions une demande de régularisation de séjour en Belgique en vertu de la loi du 22 décembre 1999[19]. L'article 16 de cette loi prévoit que l'introduction d'une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 interdit au demandeur d'introduire une demande sur la base de l'(ancien) article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Le 12 septembre 2007, Monsieur Aliba reçoit une décision de l'Office des étrangers qui déclare sa demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sans objet par application de l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999. Monsieur Aliba a en effet déjà introduit une demande de régularisation sur la base de cette loi.
Dans sa dernière demande introduite en mars 2004, Monsieur Aliba renvoie toutefois expressément au lien familial qui l'unit à la fille belge de sa compagne entre-temps décédée, Madame De Pril. Le Service d'Aide à la Jeunesse de la Communauté française a attesté de ce lien et a accordé un droit de visite hebdomadaire à Monsieur Aliba.
En déclarant sa demande sans objet et en renvoyant uniquement à l'article 16 de la loi, l'Office des étrangers ne tient pas compte du droit invoqué par Monsieur Aliba au respect de sa vie privée. L'Office des étrangers n'accède pas à la demande du Médiateur fédéral de retirer sa décision et de procéder au réexamen de la situation de Monsieur Aliba. Le 30 mai 2008, le Conseil du Contentieux des Etrangers confirme toutefois le point de vue du Médiateur fédéral et Monsieur Aliba obtient une autorisation de séjour.

17 *Doc. Parl.* 52 0260/001, Proposition de révision de l'article 28 de la Constitution relative au droit de pétition en vue d'y inscrire le Collège des médiateurs fédéraux. Cette proposition est adoptée à la Chambre et pendante au Sénat.

18 *Rapport annuel 2006*, p 92.

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

Toutefois, nous estimions que rejeter une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, en renvoyant uniquement à l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999, est non seulement contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *lex generalis*, mais également à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, *lex specialis*, qui prescrit : *« Les décisions administratives sont motivées »*.

Cette brève motivation renvoyant uniquement à l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999 ne permet pas aux demandeurs de vérifier si l'Office des étrangers a veillé au respect des normes juridiques supérieures garanties par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH).

Il ressort de la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers que celui-ci a adopté le même point de vue que le Médiateur fédéral.

❖ La demande d'autorisation de séjour doit être traitée avant que l'ordre de quitter le territoire ne soit notifié

A l'issue de la procédure d'asile qui se clôture par une décision négative, **l'Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** notifie en principe un ordre de quitter le territoire au ressortissant étranger.

En 2006, le Médiateur fédéral a formulé une recommandation invitant l'Office des étrangers, lorsqu'une demande d'autorisation de séjour est encore pendante, de traiter celle-ci avant de notifier un ordre de quitter le territoire.[20]

A la suite de notre intervention, l'Office des étrangers avait accepté de ne pas notifier d'ordre de quitter le territoire aux ressortissants étrangers qui peuvent s'appuyer sur une longue procédure d'asile (de trois ou quatre ans), et qui, dès lors, sont susceptibles d'obtenir une décision favorable sur leur demande d'autorisation de séjour pendante.

L'Office des étrangers refusait en revanche d'appliquer notre recommandation dans les autres cas. Nous avons donc été amenés à la réitérer à plusieurs reprises en 2008.

Tout ressortissant étranger qui a introduit une demande d'autorisation de séjour avant l'issue de sa procédure d'asile a le droit de recevoir une décision quant à cette demande avant de se voir notifier un ordre de quitter le territoire.

Les réclamations que nous avons reçues en 2008 ont à nouveau soulevé des situations préoccupantes. Le droit au respect de la vie privée et familiale de certains, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, serait, en effet, sérieusement menacé s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine sur la base d'un ordre de quitter le territoire, sans que leur demande d'autorisation de séjour n'ait été traitée.

[20] *Rapport annuel 2006*, pp. 82-83, 153 et 174.

Dans deux arrêts du 31 juillet 2008[21], le Conseil du Contentieux des Etrangers a jugé que l'Etat belge ne pouvait pas notifier au ressortissant étranger un ordre de quitter le territoire sans avoir au préalable examiné les arguments avancés dans sa demande d'autorisation de séjour et qui touchent au respect des droits fondamentaux.

A la suite de ces deux arrêts, l'Office des étrangers nous a informés que plus aucun ordre de quitter le territoire ne sera notifié tant qu'une demande d'autorisation de séjour préalablement introduite est pendante.

L'Office des étrangers rejoint ainsi totalement notre recommandation.

Monsieur Mbombo, Congolais, séjourne en Belgique en tant que demandeur d'asile. En juin 2006, il introduit une demande d'autorisation de séjour. En novembre 2006, Monsieur Mbombo devient le père d'un enfant de nationalité belge. Il le communique à l'Office des étrangers pour compléter sa demande d'autorisation de séjour. Après une décision négative sur sa demande d'asile, Monsieur Mbombo reçoit en avril 2007 un ordre de quitter le territoire. Il n'a toutefois pas encore reçu de réponse à sa demande d'autorisation de séjour. A la suite de sa réclamation, le Médiateur fédéral demande à l'Office des étrangers de retirer l'ordre de quitter le territoire et de traiter la demande d'autorisation de séjour de Monsieur Mbombo. En août 2008, Monsieur Mbombo voit sa situation régularisée, de sorte que l'ordre de quitter le territoire devient caduc.

La Cour européenne des droits de l'homme : l'enfermement dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National n'est pas permis

Dans des affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, les constatations du Médiateur fédéral peuvent être utilisées comme source d'informations impartiale.

Une ONG avait introduit une réclamation auprès du Médiateur fédéral contre la pratique administrative de l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur**. Lorsque des ressortissants étrangers, encore sous le coup d'un ordre de refoulement, devaient être relâchés d'un centre fermé, l'Office des étrangers les transférait vers la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National. L'Office des étrangers prétendait ainsi exécuter valablement les ordonnances de mise en liberté de la chambre du conseil ou les arrêts de la chambre des mises en accusation.

En transférant les ressortissants étrangers du centre fermé vers la zone de transit, le Ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers estimaient que « *les personnes en centre fermé qui bénéficient d'une libération par la chambre du conseil sont effectivement libérées. (Si) après ces personnes se trouvent de nouveau dans la zone de transit, cela est dû au fait qu'elles ne sont pas en possession des documents requis pour l'accès au territoire* ».[22]

L'Office des étrangers considérait que l'ordonnance de la chambre du conseil ou l'arrêt de la chambre des mises en accusation se rapportaient uniquement à la mesure de privation de liberté, à savoir l'enfermement dans un centre fermé, et qu'ils n'avaient donc aucun lien avec l'ordre de refoulement qui ne peut être contesté que devant le Conseil d'Etat.

[21] CCE, n° 14 731 et 14 727.

[22] *Q.R.*, Chambre, session 2003, question n°6 du 22 juillet 2003 (Genot). Voy. aussi *Compte rendu intégral*, Chambre, session ordinaire 2003-2004, interpellations jointes n° 280 (Genot) et n° 287 (Boukourna) du 21 avril 2004 respectivement sur « *Les libérations dans la zone de transit de l'aéroport bruxellois* » et sur « *La zone de transit de l'aéroport de Zaventem* », Com. 234, pp. 32 et s.

Ce raisonnement, fondé par ailleurs sur le postulat que la zone de transit ne fait pas partie du territoire, est erroné. La zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National fait, en effet, partie intégrante du territoire belge.

Plus fondamentalement, la zone de transit, qui accueille les passagers faisant uniquement escale, ne dispose absolument pas d'une infrastructure matérielle adéquate pour accueillir des personnes pendant plus d'un jour ou deux, avec toutes les conséquences en termes de respect de la dignité humaine consacré par la Constitution.

Tout comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, le Médiateur fédéral a estimé que cette pratique est préoccupante : pareilles méthodes de l'Office des étrangers « *s'apparentent à des détentions arbitraires et peuvent conduire à la commission de traitements inhumains et dégradants* ».[23]

Dans son rapport annuel 2004, le Médiateur fédéral avait déjà insisté pour qu'il soit mis un terme à cette pratique.[24]

Près de trois ans plus tard, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée en ce sens dans un arrêt du 24 janvier 2008[25] et renvoie, parmi d'autres sources, aux constatations du Médiateur fédéral relatives au maintien de ressortissants étrangers dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National.

Depuis que la Cour a confirmé que cette pratique est contraire à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, le Ministre compétent y a mis un terme.

Le Conseil d'Etat : un intérêt économique ou financier au sens de la loi relative à la publicité de l'administration

Ayant échoué à l'examen organisé par **l'Institut de formation de l'Administration fédérale** (IFA), certains fonctionnaires avaient demandé à pouvoir consulter leurs résultats ainsi qu'à recevoir une copie du questionnaire à choix multiples accompagné des réponses correctes.

Bien qu'ils aient pu consulter leurs résultats sur place, ils n'ont pu obtenir copie du questionnaire et des réponses correctes.

Selon le **SPF Personnel et Organisation**, dont dépend l'Institut de formation de l'Administration fédérale, la remise aux candidats des copies d'examens et des réponses correctes est économiquement injustifiable, l'élaboration de ceux-ci étant extrêmement coûteuse et nécessitant beaucoup d'investissement. Si ces copies étaient distribuées, les futurs candidats pourraient connaître les questions à l'avance et les examens deviendraient rapidement inutilisables.

Le Médiateur fédéral estime qu'en agissant de la sorte, l'Institut de formation de l'Administration fédérale ne répond pas aux exigences de la loi sur la publicité de l'administration. La Commission d'accès aux documents administratifs[26] et le Conseil d'Etat soutiennent la même position.

---

23 Observations finales du 30 juillet 2004 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR/CO/81/BEL), n° 17.

24 *Rapport annuel 2004*, pp. 44-45.

25 L'arrêt est devenu définitif le 24 avril 2008.

26 Entre-temps remplacée par la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs.

Dans un avis du 2 mars 2007, la Commission d'accès aux documents administratifs a expressément indiqué à l'Institut de formation de l'Administration fédérale que « *ce droit d'accès peut être exercé soit en consultant le document soit en obtenant une copie. Ce choix appartient au demandeur, pas à l'administration* (…) ».

Pour étayer son point de vue, l'Institut de formation de l'Administration fédérale se réfère à l'article 6, §1, 6°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration :
« *L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :*
[…]
6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public; […] ».

Le Conseil d'Etat[27] a toutefois expressément affirmé - en matière fiscale il est vrai - que « *l'intérêt économique fédéral ne peut pas systématiquement être avancé au point de perdre tout son sens. Si ce moyen est systématiquement avancé, cela aurait en effet comme conséquence en fin de compte de voir l' (…) administration (…) tomber totalement en dehors du champ d'application de la loi du 11 avril 1994, ce qui est contraire à l'intention expressément formulée du Législateur. Pour le reste, l'attention de l'administration est attirée sur le fait que lorsqu'elle fait mention d'exceptions, elle doit les étayer concrètement une à une* ».

Nous avons dès lors demandé à l'Institut de formation de l'Administration fédérale qu'à l'avenir, il motive adéquatement tout refus de remise d'une copie, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En novembre 2008, il nous a indiqué que sa politique en matière d'accès aux tests a été revue dans son entièreté, l'un des principaux points d'attention étant *la consultation des dossiers et l'obtention d'une copie des questionnaires et des alternatives de réponse, des réponses types ou de la grille de correction.*

La Cour de Cassation : l'article 367 du Code des impôts sur les revenus 92 ne peut pas être appliqué de manière trop restrictive

L'examen d'une réclamation a démontré que des services de Contributions directes de l'**Administration des Impôts et du Recouvrement** du **SPF Finances** n'interprétaient pas correctement l'article 367 du Code des impôts sur les revenus 92 (CIR92).

L'article 367 stipule que « *La réclamation dirigée contre une imposition établie sur des éléments contestés, vaut d'office pour les autres impositions établies sur les mêmes éléments, ou en supplément avant décision du directeur des contributions ou du fonctionnaire délégué par lui, alors même que seraient expirés les délais de réclamation contre ces autres impositions* ».

[27] C.E., arrêt n° 66.860 du 18 juin 1997.

Dans le Code des impôts sur les revenus ancien, il s'agissait de l'article 268. La Cour de Cassation s'est prononcée sur cet article dans un arrêt du 19 novembre 2004.

Une réclamation qui est introduite par le contribuable contre une imposition supplémentaire peut être étendue à une imposition établie préalablement, dont le délai de réclamation est expiré, si les deux impositions sont fondées sur les mêmes éléments contestés.

Notre examen a fait ressortir que des services extérieurs de Contributions directes n'avaient pas connaissance de la jurisprudence de la Cour de Cassation et que *les mêmes éléments* étaient parfois encore interprétés de manière si restrictive que, dans la pratique, l'article 367 du Code des impôts sur les revenus 92 n'était presque pas appliqué.

Les services centraux de l'Administration des Impôts et du Recouvrement ont, par conséquent, dû intervenir.

Quatre ans après l'arrêt de la Cour de Cassation, l'administration fiscale s'est engagée à envoyer, à la demande du Médiateur fédéral, des instructions aux services extérieurs leur confirmant l'interprétation plus large de la Cour de Cassation.

Monsieur André, pensionné exerçant une activité d'indépendant à titre complémentaire, omet de rentrer sa déclaration fiscale pour l'exercice d'imposition 2006. L'administration fiscale lui notifie une taxation d'office mais Monsieur André laisse expirer le délai de réclamation. Il doit payer 9 000 euros d'impôts … Quelque temps plus tard, il est averti d'un supplément d'impôt pour le même exercice d'imposition. En effet, lors de l'établissement de l'impôt initial, un crédit d'impôt pour faibles revenus professionnels lui avait été accordé, ce qui est impossible dans le cas d'une taxation d'office. Monsieur André doit dès lors encore payer 400 euros supplémentaires.
Il décide à présent de réagir et introduit une réclamation dans laquelle il conteste également la taxation initiale. Il y joint aussi une déclaration fiscale pour l'exercice d'imposition 2006. La Direction régionale concernée entend toutefois considérer que la réclamation est irrecevable. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, elle sollicite l'avis des services centraux mais, en l'absence de réaction immédiate de ceux-ci, décide finalement que seule la réclamation introduite contre le supplément d'impôt est recevable. Or, conformément à l'article 367 du Code des impôts sur les revenus 92, Monsieur André peut voir l'impôt initialement calculé, être rectifié sur la base des documents qu'il a présentés pour étayer ses revenus réels. Toutefois, Monsieur André se trouve injustement contraint d'introduire un recours devant le tribunal.

3. L'application de la réglementation

Parmi les réclamations relatives à l'application de la réglementation, deux catégories doivent être distinguées : d'une part, celles qui découlent d'une interprétation erronée ou contestable de la réglementation par l'administration, et d'autre part, celles qui résultent d'une mauvaise application de la réglementation.

Afin de prévenir cette deuxième catégorie de réclamations, il convient généralement de rechercher des solutions pratiques. Pour la première catégorie par contre, force de persuasion et persévérance sont nécessaires …

Convaincre l'administration de rectifier un point de vue erroné

❖ L'**Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés** (ONAFTS) suit la recommandation du Médiateur fédéral

Lorsqu'une institution de sécurité sociale a commis une erreur dans l'octroi d'une allocation familiale et qu'il ressort du nouveau calcul établi que l'allocation est inférieure à celle accordée initialement, la nouvelle décision d'octroi de l'allocation ne peut prendre ses effets qu'au premier jour du mois qui suit la notification de celle-ci et ce, pour autant que l'assuré social ait ignoré l'erreur commise. C'est ce que prévoit l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Concrètement, cela signifie que les allocations versées antérieurement ne peuvent pas être récupérées.

L'Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés refusait cependant d'appliquer l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Nous avions déjà abordé cette problématique dans nos deux rapports annuels précédents.[28]

La loi-programme du 20 juillet 2006 a rendu l'article 17 de la Charte de l'assuré social inapplicable à l'ONAFTS. Depuis lors, même en cas d'erreur de la caisse d'allocations familiales, les allocations familiales payées à tort peuvent être récupérées jusqu'à un an après leur versement.

Fin septembre 2005, Monsieur Beyens reçoit une lettre de l'Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés. Il lui réclame le remboursement de 7 850,66 euros d'allocations familiales perçues à tort pour la période du 1er janvier 2001 au 31 juillet 2005. Il semble en effet que pour cette période, des allocations familiales aient été indûment versées aux rangs 2 et 3 pour les enfants de la nouvelle épouse de Monsieur Beyens. Les enfants auraient dû bénéficier des rangs 1 et 2. Monsieur Beyens est surpris. Il a en effet une fille d'un premier mariage, pour qui des allocations familiales sont versées au rang 1. La révision de la situation par l'ONAFTS se révèle toutefois correcte, mais Monsieur Beyens n'est pas d'accord de rembourser les 7 850,66 euros. Il introduit une demande de renonciation à la récupération de l'indu. Sa demande est rejetée et depuis octobre 2005, une retenue est effectuée sur les allocations familiales payées. L'ONAFTS ne veut initialement pas revoir son point de vue. Finalement, en décembre 2008, après une longue insistance, il acceptera le point de vue du Médiateur fédéral et rétrocèdera à Monsieur Beyens la somme de 5 589,94 euros, représentant le montant des retenues effectuées indûment depuis 2005.

Par contre, pour les dossiers dans lesquels l'ONAFTS avait constaté, avant l'entrée en vigueur (le 1er octobre 2006) de la loi-programme du 20 juillet 2006, qu'un montant trop élevé d'allocations familiales avait été versé à la suite d'une erreur de la caisse d'allocations familiales ou de l'ONAFTS lui-même, l'article 17 de la Charte de l'assuré social reste pleinement d'application.

[28] *Rapport annuel 2006*, pp. 63-64 et *Rapport annuel 2007*, pp. 82-83.

L'ONAFTS ne voulait toutefois pas l'admettre.

Nous avons donc adressé, en 2007 une recommandation à l'ONAFTS, afin qu'il applique l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social aux nouvelles décisions (au sens de l'article 17) en matière d'allocations familiales datant d'avant le 1er octobre 2006 et qui avaient comme conséquence que le droit aux prestations était inférieur au droit initialement accordé.[29]

A la fin de l'année 2007, l'ONAFTS nous indiquait encore que dans l'attente d'une prise de position par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, il maintenait sa pratique actuelle – illégale selon nous. Il allait de soi que nous ne pouvions nous contenter de cette réponse. Le ministre n'a en effet pas le pouvoir de dispenser l'administration d'appliquer la loi telle qu'elle existe.

En novembre 2008, l'ONAFTS nous a finalement informés qu'en l'absence d'une réaction du ministre, il a jugé opportun de suivre notre recommandation et a indiqué que les dossiers concernés seraient régularisés.

❖ Qu'entend l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** par communauté de biens ?

Dans notre Rapport annuel 2006[30], nous nous demandions déjà pourquoi un régime de communauté légale ne suffisait pas, pour l'Office des étrangers, comme régime de communauté des biens, au sens de la circulaire du 9 septembre 1998 relative à l'engagement de prise en charge visé à l'article 3*bis*, de la loi du 15 décembre 1980.

Cette circulaire stipule qu'un engagement de prise en charge[31] peut uniquement être souscrit par une personne disposant *personnellement* de moyens de subsistance suffisants. Cela vaut en principe également pour les couples mariés. Les conjoints doivent prouver qu'ils se sont mariés sous le régime de la communauté des biens pour que leurs deux revenus puissent être pris en considération. Selon l'Office des étrangers, seule une communauté universelle des biens pouvait entrer en ligne de compte.

Il considérait en effet que la notion de communauté des biens devait être interprété de manière stricte.

Les couples qui se sont mariés avant 1976 sans établir de contrat de mariage sont soumis au régime de la communauté universelle des biens. Ils entrent donc en ligne de compte pour prendre ensemble une personne à leur charge car dans ce cas, il n'y a effectivement qu'un seul patrimoine, le patrimoine commun.

Les couples qui se sont mariés après 1976 sans établir de contrat de mariage sont toutefois soumis au régime de la communauté réduite aux acquêts. Sur la base de la directive de l'Office des étrangers, un patrimoine commun composé uniquement d'acquêts n'était pas suffisant.

Nous ne comprenions pas cette position restrictive étant donné que les revenus professionnels, déterminants pour apprécier la suffisance des moyens de subsistance dans le cadre d'une prise en charge, sont précisément des acquêts et appartiennent donc dans tous les cas au patrimoine commun, y compris pour les mariages conclus après 1976 sous le régime légal.

29 RO 07/02 ; *Rapport annuel 2007*, pp. 82-83, p. 149 et pp. 206-207.

30 *Rapport annuel 2006*, pp. 78-79.

31 Au travers d'un engagement de prise en charge, un ressortissant belge ou un ressortissant étranger autorisé au séjour d'une durée indéterminée en Belgique, se porte garant pour les frais de séjour, de soins de santé et de rapatriement du demandeur de visa.

L'administration a finalement admis en 2008 qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'empêche de prendre en considération le revenu du conjoint du garant dans le cas d'un mariage conclu sous le régime légal, avec une communauté réduite aux acquêts.

Etant donné que pour les ressortissants belges, l'acte de mariage mentionne le régime matrimonial en vertu de l'article 76 du Code Civil, la présentation de l'extrait de l'acte de mariage suffit pour vérifier si les revenus des deux conjoints peuvent être pris en considération.

L'Office des étrangers s'est engagé à diffuser cette nouvelle directive sur son site internet, dans la brochure d'information destinée aux garants, ainsi que par le biais d'instructions aux communes, aux postes consulaires et diplomatiques, … Le site internet du SPF Affaires étrangères sera également adapté.

❖ Taux de droits d'enregistrement réduit lors de l'acquisition simultanée de deux habitations modestes attenantes

Lors de l'acquisition d'un bien immobilier, notamment d'une maison ou d'une parcelle de terrain, des droits d'enregistrement sont versés au fisc, plus précisément aux bureaux de l'Enregistrement de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances**. S'il s'agit d'un logement modeste, c'est-à-dire d'une habitation ayant un revenu cadastral non indexé qui ne soit pas supérieur à 745 euros, l'acquéreur bénéficie, dans certains cas et moyennant certaines conditions[32], d'un taux réduit des droits d'enregistrement.

L'une de ces conditions est reprise à l'article 54 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe qui stipule notamment que la réduction n'est pas applicable *si l'acquéreur ou son conjoint possèdent déjà, pour la totalité en pleine propriété ou en nue-propriété, un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation, acquis par eux ou par l'un d'eux autrement que dans la succession de leurs ascendants.*

Monsieur Barbier acquiert à Liège deux petites maisons attenantes dont la première présente un revenu cadastral de 490 euros et la seconde un revenu cadastral de 689 euros. Pour la première maison, il paie 35 000 euros et pour la seconde 75 000 euros. Il achète les deux maisons simultanément et a l'intention d'élire domicile dans celle dont le revenu cadastral est fixé à 689 euros. Il s'attend dès lors à bénéficier du taux réduit pour cette dernière et à acquitter 6% de droits d'enregistrement, soit 4 500 euros. Pour l'autre maison, il devra acquitter le taux plein de 12,5%, soit 4 375 euros.
Quelle n'est pas sa surprise lorsque le bureau de l'Enregistrement lui réclame également le taux plein pour la première maison, soit un supplément de 4 875 euros. Monsieur Barbier n'est pas d'accord et soumet son dossier au Médiateur fédéral. Après examen, il apparaît que l'interprétation de la législation par l'administration est incorrecte. Monsieur Barbier ne doit pas payer les droits d'enregistrement supplémentaires.

Lors de l'acquisition simultanée d'habitations attenantes qui bénéficiaient chacune d'un revenu cadastral ne dépassant pas 745 euros, l'Administration de la Documentation patrimoniale s'appuyait sur cette disposition pour n'accorder, à aucune des deux habitations, l'avantage du taux réduit en matière de droits d'enregistrement, lorsque la somme des deux revenus cadastraux est supérieure à 745 euros et que l'acquéreur a l'intention de réunir les deux habitations.

Suivant l'Administration de la Documentation patrimoniale, l'acquisition (simultanée) d'une maison exclut le bénéfice du taux réduit pour l'autre maison, et vice versa, sur la base du raisonnement selon lequel l'acquéreur possède déjà une maison au moment de l'acquisition de l'autre, vu que l'acquisition est simultanée …

[32] La réglementation relative aux « ventes de petites propriétés rurales et d'habitations modestes » est reprise pour la Région flamande et la Région wallonne dans les articles 53 à 61/2 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cette possibilité a été levée.

Il s'agit d'une interprétation déraisonnable de la disposition légale. Nous n'avons pas pu nous y rallier.

Nous avons estimé que l'une des habitations au moins doit bénéficier du taux réduit dans cette situation et en avons convaincu l'Administration de la Documentation patrimoniale.

La position que le service concerné adoptait jusqu'à présent sera modifiée.

Constater les erreurs dans l'application de la réglementation

Les causes de ces erreurs peuvent provenir de sources bien plus diverses que la simple inattention d'un fonctionnaire. Des problèmes structurels peuvent être à la base d'erreurs systématiques : les instructions peuvent manquer de clarté, les effectifs peuvent être insuffisants, …

❖ Les indemnités extralégales d'une assurance collective sont-elles imposables ?

Les services de l'**Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus** (AFER), **secteur Contributions directes** du **SPF Finances**, plus précisément les services de Taxation, calculent chaque année l'impôt qu'un contribuable doit payer sur les revenus qu'il a perçus l'année précédente. La législation fiscale détermine lesquels de ces revenus doivent être imposés.

Le contribuable indique lui-même dans sa déclaration fiscale les montants et le type de revenus perçus, en se basant sur les fiches fiscales que lui délivrent les instances qui lui ont versé ces montants.

Outre l'assurance accidents de travail obligatoire, il se peut qu'un employeur conclue une assurance extralégale au profit de son personnel.

Si un contribuable perçoit des indemnités sur la base d'une telle assurance extralégale, la question qui se pose est de savoir si ces revenus doivent être imposés.

Les indemnités extralégales perçues en exécution d'un contrat d'assurance *individuel* sont dans tous les cas non imposables,[33] sur la base de l'article 38, §1, alinéa 1er, 8°, du Code des impôts sur les revenus 92.

En ce qui concerne le caractère imposable ou non des indemnités extralégales perçues en exécution d'un contrat d'assurance *collectif* - qui octroie une indemnité dans le cas d'une invalidité physiologique et/ou économique permanente sans qu'il y ait eu de perte de revenus - il règne en revanche une certaine confusion parmi les agents du fisc.

Monsieur De Block, fonctionnaire, perçoit en plus de son salaire une indemnité extralégale pour l'accident de travail dont il a été victime. Son employeur avait effectivement souscrit une assurance collective supplémentaire pour ces situations. La compagnie d'assurance envoie à Monsieur De Block une fiche fiscale pour l'exercice d'imposition 2006. Il semble qu'il soit tenu de déclarer son indemnité dans la rubrique 211. Dans la rubrique 225, il doit indiquer le précompte professionnel retenu. Une lettre accompagne toutefois la fiche fiscale, dans laquelle la compagnie d'assurance indique à Monsieur De Block que l'indemnité perçue n'est probablement pas imposable. Cette imposition serait effectivement contraire à la Constitution … Monsieur De Block se demande ce qu'il doit faire à présent.

[33] Article 38, § 1, 8°, du Code des impôts sur les revenus 92 : « *Sont exonérés, les allocations obtenues en exécution d'un contrat d'assurance individuel contre les accidents corporels* ».

Aucune disposition générale n'est prévue dans la loi pour les contrats d'assurance collectifs. L'article 38, §1, alinéa 1er, 20°, du Code des impôts sur les revenus 92 mentionne bien un certain nombre de contrats d'assurance collectifs spécifiques, mais le champ d'application de cette disposition est limité. C'est la raison pour laquelle l'administration fiscale considérait auparavant toujours les indemnités extralégales perçues en exécution d'un contrat d'assurance collectif comme imposables sur la base de l'article 34, §1, 1°.[34]

Dans la pratique, ces contrats d'assurance collectifs n'indiquent pas expressément si les indemnités sont perçues, ou non, en compensation d'une perte de revenus. En principe, l'assureur doit établir une fiche fiscale individuelle pour toute indemnité versée en cas d'accident de travail. Les indemnités perçues sur la base d'un contrat d'assurance collectif visant à indemniser une invalidité physiologique et/ou économique permanente sans qu'il y ait une perte de revenus, ne font pas exception à cette règle. Or, l'établissement d'une fiche fiscale entraine automatiquement l'imposition de ces indemnités.

Celui qui estime que les indemnités perçues ont été imposées à tort doit introduire une réclamation et prouver que celles-ci ne sont pas soumises aux règles générales d'imposition.

Dans un arrêt du 30 avril 2003[35], la Cour d'Arbitrage avait déjà qualifié de discriminatoire la distinction dans le traitement fiscal entre les indemnités perçues dans le cadre d'une assurance invalidité individuelle et celles perçues dans le cadre d'une assurance invalidité collective, sans perte de revenus. Nous renvoyons donc à l'arrêt de la Cour pour le traitement de cette problématique.

Notre examen a révélé que même au sein d'une seule et même Direction régionale, les agents ont des avis divergents sur la suite à réserver aux réclamations introduites contre l'imposition de ces indemnités.

Les uns se réfèrent encore au caractère systématiquement imposable de ces indemnités, sur la base du lien avec les revenus professionnels, conformément à l'article 34.

Les autres se réfèrent à une circulaire du 14 avril 2006[36] qui défend le point de vue de l'exonération.

---

34 Article 34, § 1, 1°, du Code d'impôts sur les *revenus 1992 : « Les pensions, rentes et allocations en tenant lieu comprennent, quels qu'en soient le débiteur, le bénéficiaire, la qualification et les modalités de détermination et d'octroi : 1° les pensions et les rentes viagères ou temporaires, ainsi que les allocations en tenant lieu, qui se rattachent directement ou indirectement à une activité professionnelle ; 1°bis [les pensions et les rentes viagères ou temporaires, ainsi que les allocations en tenant lieu, qui constituent la réparation totale ou partielle d'une perte permanente de bénéfices, de rémunérations ou de profit].*

35 Cour d'Arbitrage, arrêt n°55/2003 du 30 avril 2003 : Les indemnités obtenues en exécution d'un contrat d'assurance individuel contre les accidents corporels sont légalement exonérées d'impôt (art. 38, 8°, CIR). Les indemnités payées sur la base d'une assurance collective conclue par l'employeur de l'assuré contre les accidents de la vie professionnelle et de la vie privée sont, suivant l'Administration fiscale, toujours imposables, même si le travailleur assuré n'a pas subi de perte de revenus. Selon la Cour d'Arbitrage, est discriminatoire la distinction dans le traitement fiscal entre les indemnités versées en vertu d'une assurance contre les accidents selon qu'elle est individuelle ou collective (sans perte de revenus). L'indemnité d'une assurance collective contre les accidents ne peut être taxée lorsque celle-ci ne compense aucune perte de revenus effective.
« En ce qu'il rend imposables les montants versés, en indemnisation d'une invalidité physiologique et/ou économique causée par un accident, en exécution d'un contrat d'assurance collectif conclu par l'employeur de la victime, sans que celle-ci ait subi une perte de revenus, l'article 34, §1er, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 viole les articles 10 et 11 de la Constitution. »

36 Ci.RH.332/577.284
« Dorénavant, les avantages résultant pour les travailleurs ou les dirigeants d'entreprise de la prise en charge par l'employeur de cotisations patronales ou d'entreprise versées dans le cadre d'assurances collectives de soins de santé seront toujours exonérées dans le chef des bénéficiaires, soit sur pied de l'article 38, §1er, al. 1er, 20°, CIR92 à titre d'avantage de toute nature, soit sur pied de l'article 38, §1er, al. 1er, 11°, CIR92 à titre d'avantage social. Les prestations obtenues en exécution de ces engagements ne seront également plus imposées dans le chef des bénéficiaires.
[…] A toutes fins utiles, je vous informe qu'un régime similaire s'appliquera, mutatis mutandis aux assurances collectives visant à couvrir exclusivement une incapacité physiologique et/ou économique sans lien avec une quelconque perte de revenus.
Ces nouvelles dispositions sont applicables aux primes et prestations payées à partir du 1er janvier 2004.
Toutefois, compte tenu du fait qu'en ce qui concerne les assurances non visées à l'article 38, §1er, al. 1er, 20°, CIR92, il s'agit ici d'un changement de position administrative (…) ».

Les assurances collectives relatives aux soins de santé se trouvent à l'origine de cette circulaire. Celle-ci a prévu que les indemnités obtenues en exécution de ces contrats ne sont plus imposées dans le chef des bénéficiaires. Selon cette circulaire, un traitement semblable s'applique *mutatis mutandis* aux assurances collectives visant exclusivement à indemniser une invalidité physiologique et/ou économique, sans qu'il y ait de lien avec une quelconque perte de revenus. Il s'agit là d'un changement de position de l'administration à l'égard des assurances qui ne sont pas mentionnées à l'article 38, §1, alinéa 1er, 20°, du Code des impôts sur les revenus 92. Telle est la formulation actuelle qui figure dans la circulaire.

Il semble qu'entre-temps, la situation demeure confuse également pour les assureurs. Même s'ils ont connaissance d'une possible discrimination dans le traitement fiscal des indemnités, ils continuent, par souci de sécurité, de retenir un précompte professionnel sur les indemnités extralégales versées en exécution d'un contrat d'assurance collectif et d'établir des fiches fiscales pour la déclaration éventuelle de ce revenu.

Cette attitude ne rend pas les choses plus claires pour le contribuable. Les indemnités qu'il a perçues, sont-elles oui ou non imposables ? Doit-il indiquer dans sa déclaration fiscale les indemnités qui figurent sur la fiche fiscale ?

Afin de remédier à l'insécurité juridique qui règne quant à l'interprétation et à l'application de cette législation, nous avons demandé à l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus de clarifier la position générale adoptée, tant auprès des administrations concernées qu'auprès des assurances, à savoir : ne sont pas imposables, les indemnités perçues en exécution d'un contrat d'assurance collectif visant à indemniser une invalidité physiologique et/ou économique sans compensation d'une perte de revenus.

Une nouvelle circulaire qui apportera cette clarification nous a été promise.

❖ Concernant les visas, la réglementation relative à l'emploi des langues en matière administrative n'était pas toujours respectée

Les décisions de refus de visas sont prises par l'**Office des étrangers** du **SPF Intérieur**. Elles sont notifiées au demandeur par les postes diplomatiques et consulaires qui relèvent de la **Direction générales Affaires consulaires** du **SPF Affaires étrangères**, **Commerce extérieur et Coopération au Développement**.

Les réclamations que nous avons reçues ont fait apparaître que l'Office des étrangers ne se conformait pas toujours aux obligations que lui imposent les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Aux termes de celles-ci[37], il incombe en effet à l'Office des étrangers de répondre à la personne qui a sollicité un visa dans celle des trois langues nationales qu'il a utilisée dans ses contacts avec l'administration, en l'espèce le poste diplomatique ou consulaire.

[37] Articles 41 et 42 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Si l'Office des étrangers reconnaissait pleinement ses obligations en la matière, il était confronté à des difficultés d'organisation interne et de coordination avec les postes diplomatiques et consulaires.

Pour des raisons d'effectifs et de cadre linguistique, il arrivait fréquemment que des demandes introduites en français auprès des postes soient traitées par un agent néerlandophone.

Le problème se posait avec plus d'acuité pour les refus de visas de court séjour. Dans ces dossiers en effet, l'Office des étrangers statue uniquement sur la base d'un descriptif de la demande et des pièces justificatives, établi et transmis par voie électronique par l'agent du poste diplomatique ou consulaire, lequel ne mentionnait pas spécifiquement celle des trois langues nationales éventuellement utilisée par le demandeur.

Il arrivait ainsi que l'Office des étrangers communique au poste la motivation de refus de visa dans une langue, et que le poste notifie la décision au demandeur dans l'autre langue, sans en traduire la motivation.

Madame Majoufi introduit une demande de visa auprès du Consulat général de Belgique à Casablanca, au Maroc. Comprenant le français et le parlant suffisamment, elle introduit dès lors sa demande dans cette langue. Lorsqu'elle reçoit officiellement la décision sur sa demande, il est écrit en français que celle-ci a été rejetée. Il y a ensuite un texte que Madame Majoufi ne comprend absolument pas. Elle voit uniquement que le texte la concerne vraisemblablement : elle reconnaît son nom et celui de la personne à laquelle elle souhaitait rendre visite en Belgique. Comment peut-elle contester ce qui est écrit si elle n'y comprend rien ?

Après concertation avec les deux administrations concernées, l'Office des étrangers a pris des mesures de réorganisation interne, principalement dans l'affectation des agents.

L'application informatique a été adaptée et les agents des postes diplomatiques et consulaires ont été avisés de la nécessité de mentionner clairement la langue utilisée par le demandeur. Le 29 janvier 2009, l'Office des étrangers a adressé une instruction en ce sens aux postes à l'étranger.

Ces mesures devraient donc remédier à la situation.

❖ Un contribuable a le droit de recevoir un avis de rectification si sa déclaration d'impôts est modifiée

Les Contrôles relèvent de l'**Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus** (AFER), **secteur Contributions directes** du **SPF Finances**. Ils procèdent à l'établissement de l'impôt. Chaque année, sur la base des données indiquées dans la déclaration fiscale du contribuable, ils calculent le montant des impôts à payer.

L'article 346 du Code des impôts sur les revenus 92 stipule que « *lorsque l'administration estime devoir rectifier les revenus et les autres éléments que le contribuable a soit mentionnés dans une déclaration […] soit admis par écrit, elle fait connaître à celui-ci, par lettre recommandée à la poste, les revenus et les autres éléments qu'elle se propose de substituer à ceux qui ont été déclarés ou admis par écrit en indiquant les motifs qui lui paraissent justifier la rectification* ».

En pareil cas, le Contrôle compétent doit donc envoyer par courrier recommandé un avis de rectification au contribuable s'il souhaite modifier des données de la déclaration fiscale.

Le Commentaire relatif au Code des impôts sur les revenus 92 précise que cette obligation imposée à l'administration a pour objet de protéger le contribuable.

Il est également stipulé que l'envoi d'un avis de rectification constitue une exigence substantielle, dont le non-respect entraîne la nullité de la procédure de correction, et, par conséquent, de la taxation établie de manière illégale.

Par conséquent, si la déclaration fiscale d'un contribuable est modifiée sans qu'un avis de rectification lui soit envoyé, il peut introduire une réclamation et exiger l'annulation de la taxation.

Une réclamation doit toujours être adressée à la Direction régionale qui est l'instance supérieure du Contrôle. Dans la pratique, il se peut toutefois qu'une Direction régionale délègue le traitement des réclamations à un Contrôle.

L'exemple ci-contre illustre que cette délégation n'est pas toujours souhaitable lorsque la réclamation vise l'annulation de la taxation.

Lors d'un entretien téléphonique, le Contrôle informe Monsieur Wattiaux que par délégation, il doit prendre une décision sur sa réclamation. Il indique à Monsieur Wattiaux qu'il n'entend pas accéder à sa demande d'annulation de la taxation. Le Contrôle a en effet établi la taxation sur la base d'autres données que celles déclarées par Monsieur Wattiaux. Il ne lui a toutefois pas envoyé un avis de rectification. Le Contrôle explique à Monsieur Wattiaux qu'il n'a pas envie d'annuler la taxation initiale pour ensuite devoir en établir une nouvelle. Avec toutes les obligations procédurales qui y sont liées … cela exigerait un travail supplémentaire considérable pour aboutir très certainement au même montant d'impôts à payer.

Pour prévenir de telles situations, qui portent une atteinte flagrante aux normes de bonne conduite administrative, nous avons demandé aux services centraux de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus de veiller à ce que les réclamations visant expressément l'annulation de la taxation pour défaut d'avis de rectification soient traitées par les Directions régionales elles-mêmes, ceci afin d'empêcher que les Contrôles n'essaient de maintenir une taxation manifestement illégale !

Les services centraux rappelleront les instructions, déjà existantes en la matière, aux services concernés.

❖ Le **SPF Sécurité sociale** appliquait à tort l'ancienne législation en matière d'allocations familiales

Pour les enfants âgés de 0 à 21 ans présentant un handicap, la réglementation pour les travailleurs salariés prévoit l'octroi d'allocations familiales plus élevées. La réglementation qui détermine les conditions pour bénéficier du supplément d'allocations a évolué.

Deux systèmes permettent de déterminer s'il existe un droit à un supplément. Le système appliqué dépend de la date de naissance de l'enfant.

Les enfants nés avant le 1er janvier 1993 tombent sous l'ancien système. Celui-ci donne droit à une majoration des allocations familiales si l'enfant présente un degré d'invalidité d'au moins 66 %. L'évaluation du degré d'autonomie est intégrée dans le pourcentage global.

Les enfants nés à partir du 2 janvier 1996 tombent sous le nouveau système, en vigueur depuis le 1er mai 2003.

Pour les enfants nés entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 1996, une disposition transitoire, entrée en vigueur le 1er janvier 2007, prévoit que l'ancien système demeure applicable à toutes les décisions prises avant cette date. Lorsque ces décisions arrivent à échéance, les enfants tombent sous le nouveau système.

Quelle est précisément la différence entre l'ancien et le nouveau système ?

Dans l'ancienne réglementation, un enfant devait présenter un degré d'invalidité d'au moins 66 % pour ouvrir droit à une majoration des allocations familiales. De nombreux enfants ne présentant pas d'handicap physique lourd étaient éliminés, alors qu'ils requièrent pourtant davantage de soins que les autres enfants. La nouvelle réglementation tente de rencontrer cette situation.

Dans la nouvelle réglementation, le droit à une majoration des allocations familiales est évalué sur la base de 3 piliers : les conséquences sur le plan physique et psychique, les conséquences sur le plan de l'activité et de la participation de l'enfant et enfin les conséquences pour l'environnement familial.

Les conséquences sont exprimées en un certain nombre de points par pilier. Un maximum de 36 points peuvent être attribués. Jusqu'à 18 points peuvent être comptabilisés dans le 3e pilier qui mesure les conséquences du handicap pour la famille et les efforts consentis.

Julia, la fille de Madame De Meyer, est autiste. Elle est en deuxième latine et peut compter sur l'aide intensive et le suivi de sa maman. Julia se débrouille bien. En février 2007, Madame De Meyer introduit une demande d'augmentation des allocations familiales auprès de l'ONAFTS. Sa demande est refusée. Madame De Meyer contacte alors le Médiateur fédéral. L'examen révèle que l'ONAFTS avait appliqué l'ancienne réglementation dans le cas de Julia. Etant née le 18 septembre 1993, Julia tombe sous la nouvelle réglementation vu que la demande a été introduite après le 1er janvier 2007. Sur cette base, Julia a bien droit à une majoration des allocations familiales. L'erreur a été rectifiée.

Un enfant a droit à une majoration des allocations familiales s'il réunit soit au moins 4 points dans le 1er pilier (ce qui correspond à un degré d'invalidité de 66 %), soit au moins 6 points pour l'ensemble des 3 piliers. C'est le seuil d'accès.

Par conséquent, même si l'enfant n'obtient par exemple qu'un point pour les conséquences sur le plan physique et psychique (et qu'il n'atteint pas un degré d'invalidité de 66 %), mais qu'il obtient au moins 5 points dans les deux autres piliers, il a droit à la majoration des allocations familiales.

Le nouveau système ne se base donc plus principalement sur la maladie ou le handicap en soi, mais tient également davantage compte des conséquences de ceux-ci pour l'enfant et la famille.

C'est en effet dans le troisième pilier « *Conséquence de l'affection pour l'environnement familial de l'enfant* » que sont pris en compte le suivi du traitement à domicile, les déplacements pour les contrôles et traitements médicaux, l'adaptation du cadre et du mode de vie. Afin de souligner l'importance de ce pilier, il se voit attribuer le même nombre de points que les deux autres piliers réunis.

En fonction de l'affection ou du handicap, l'ancien ou le nouveau système d'évaluation peut être plus avantageux…

Plus il y a d'éléments à prendre en considération dans l'application d'une réglementation, plus la possibilité de commettre des erreurs devient grande … Ces erreurs peuvent entraîner le paiement tardif des allocations familiales. Les conséquences de cette situation sont abordées plus loin sous le chapitre « Que signifie en temps opportun ? »[38] .

[38] pp. 68-78.

4. Le Médiateur fédéral et la défense des droits de l'homme

Afin d'évaluer le bien-fondé des réclamations qui lui sont soumises, le Médiateur fédéral s'appuie sur une grille de normes de bonne conduite administrative. Parmi ces normes, la légalité de l'action administrative occupe une place prépondérante.

Entendue comme *l'application conforme des règles de droit*, cette norme recouvre l'ensemble des normes constitutionnelles et légales, tant nationales qu'internationales, en vigueur. Au premier rang de celles-ci figure le respect des droits fondamentaux consacré dans la Constitution belge et dans les instruments juridiques internationaux auxquels l'Etat belge est partie.

Depuis 2007, nous y consacrons un chapitre spécifique de notre rapport annuel, soulignant ainsi le rôle important qui incombe aux ombudsmans dans le contrôle du respect des droits fondamentaux au sein d'un Etat de droit.

Cette année encore, nous restons vivement préoccupés par le traitement réservé par l'Office des étrangers aux familles monoparentales dans lesquelles le parent étranger qui pourvoit seul à l'entretien et à l'éducation de son(ses) enfant(s) belge(s) sollicite la régularisation de son séjour. Considérant que le refus d'examiner la demande d'autorisation de séjour de ce parent porte une atteinte sévère et disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des intéressés et particulièrement aux droits des enfants concernés, nous avons adressé une recommandation à l'Office des étrangers pour qu'il revoie sa pratique.

L'année 2008 a été marquée par plusieurs grèves de la faim menées par des groupes de sans-papiers, dont certains groupes ainsi qu'une plate-forme d'associations de défense des étrangers se sont tournés vers le Médiateur fédéral. L'enquête sur le bien- fondé de ces réclamations a notamment mis en lumière le conflit qui peut naître entre le droit à l'intégrité physique de l'individu, garanti par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et l'obligation positive de préserver le droit à la vie des personnes placées sous sa protection, que l'article 2 de cette même Convention fait peser sur les Etats.

Enfin, l'exercice effectif du droit à la vie familiale nécessite de lever la contradiction qui peut découler de l'application combinée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 31 du Code de droit international privé.

L'examen de la demande d'autorisation de séjour du parent étranger d'un enfant belge

Le Médiateur fédéral est saisi depuis 2007 de réclamations de ressortissants étrangers qui avaient introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9*bis* ou de l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, en qualité d'auteurs d'un enfant belge[39]. Leur demande a été déclarée irrecevable au motif qu'ils ne prouvaient pas suffisamment l'existence d'un lien effectif[40] entre leur enfant belge et le parent belge de cet enfant. Ces ressortissants étrangers sont alors invités à introduire une demande de visa auprès du poste diplomatique belge dans leur pays d'origine.

39 *Rapport annuel 2007*, pp. 63-65.
40 Que ce lien soit affectif, matériel ou financier (relations régulières, participation aux frais d'éducation et d'entretien).

Pourquoi l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** exige-t-il la preuve de ce lien ?

Lorsqu'un enfant belge n'a pas, n'a plus ou n'a pas encore de lien affectif ou matériel avec son parent belge, l'Office des étrangers estime qu'il y a une forte probabilité que la reconnaissance de cet enfant par le ressortissant belge ait été effectuée dans le seul but de permettre à l'enfant (parfois sans qu'il y ait nécessairement une filiation biologique) de bénéficier de la nationalité belge et d'autoriser, par ce biais, son parent étranger au séjour en Belgique.

Non seulement l'Office des étrangers présume, de ce seul fait, d'éventuelles intentions frauduleuses mais cette pratique viole plusieurs droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) et par la Convention relative aux droits de l'enfant.

La pratique de l'Office des étrangers aboutit à ce que le parent étranger qui veut s'occuper de son enfant en Belgique n'y est pas autorisé alors que son parent belge, qui pourrait l'élever en Belgique, ne s'en occupe, pour l'une ou l'autre raison, vraisemblablement pas …

L'Office des étrangers méconnaît de cette façon l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que défini à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il considère que si le parent belge n'a pas l'intention de s'occuper de l'enfant, il n'est pas dans l'intérêt supérieur de ce dernier de rester sur le territoire belge même s'il est de nationalité belge. Ce faisant, l'Office des étrangers se substitue clairement à l'autorité des parents, seuls habilités à déterminer quel est l'intérêt supérieur de leur enfant.

Si l'enfant belge doit accompagner son parent étranger vers son pays d'origine, l'Office des étrangers transgresse également l'article 3.1 du Protocole n°4 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales qui stipule que « *Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est ressortissant* ».

L'Office des étrangers conteste cette analyse et indique explicitement dans ses décisions qu'il n'expulse pas l'enfant. Il considère toutefois qu'un enfant en bas-âge peut aisément accompagner son parent à l'étranger et que rien ne l'empêche donc de suivre celui-ci au pays d'origine.

Ce faisant, l'Office des étrangers feint d'ignorer que, même s'il ne prend aucune mesure formelle d'expulsion à l'encontre de l'enfant belge, il ne laisse pas d'autre choix à l'enfant belge et à son auteur étranger – si ceux-ci veulent préserver leur droit à la vie privée et familiale – que de quitter tous deux la Belgique, ce qui revient *de facto* à violer l'interdiction d'expulser ses nationaux[41].

L'exigence d'introduire la demande d'autorisation de séjour depuis le poste diplomatique belge compétent est en outre, dans le cas de l'auteur étranger d'un enfant belge, disproportionnée.

Elle ne tient pas compte des circonstances concrètes dans lesquelles l'enfant belge devrait suivre son parent vers son pays d'origine. Souvent, le parent n'y est lui-même pas retourné depuis des années. Comment vont-ils vivre, se loger, se nourrir etc. ? La procédure d'obtention du visa est souvent longue et n'est pas assurée de succès.

[41] C.E., arrêt n°128.427 du 10 février 2004: « *Que si la partie adverse peut, en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, contraindre un étranger, qui n'invoque aucune circonstance exceptionnelle justifiant que la demande d'autorisation de séjour soit introduite en Belgique, de retourner dans son pays d'origine pour y lever cette autorisation, cette obligation serait cependant contraire à l'article 8 précité si elle devait avoir pour conséquence, sans justification compatible avec la Convention, de séparer un enfant mineur de sa mère ; qu'en l'espèce, la seconde requérante âgée de 22 mois dépend des soins de la première requérante de sorte que le départ de cette dernière entraînera, sauf violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde, également son départ ;*
Que la mesure attaquée aura cependant de ce fait, indirectement pour effet d'obliger un ressortissant belge à quitter le territoire national en violation de l'article 3 du 4e protocole de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme également cité par les requérants. » (R.D.E., 2004, n° 127, p. 34, c'est nous qui soulignons).

Et si l'enfant n'accompagne pas son parent vers son pays d'origine, avec qui doit-il alors rester en Belgique ? Dans cette hypothèse, l'enfant n'a en effet pas de liens avec son parent belge …

Enfin, cette pratique engendre une discrimination entre cet enfant belge et l'enfant belge dont les deux parents sont belges ou en séjour régulier.

Contrairement à ce dernier, l'enfant belge dont le parent étranger n'est pas en séjour régulier doit, pour ne pas vivre dans une situation précaire en Belgique, suivre son parent vers son pays d'origine, et, donc, perdre le bénéfice des droits économiques et sociaux dont il jouit en Belgique.

Le Médiateur fédéral a recommandé à l'Office des étrangers, dans le traitement d'une demande d'autorisation de séjour, fondée sur l'article 9*bis* ou sur l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, introduite par l'auteur étranger d'un enfant belge, de limiter l'examen des circonstances exceptionnelles requis par ces articles à l'existence d'un lien entre le parent étranger et son enfant belge et de cesser d'exiger la preuve de l'existence de liens affectifs et/ou matériels ou financiers entre l'enfant belge du demandeur et le parent belge de cet enfant.[42]

L'Office des étrangers a soumis cette recommandation à la Ministre en charge de la Politique de migration et d'asile en lui proposant de maintenir sa pratique actuelle dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle priée de statuer sur deux questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat et relatives à l'article 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, avant sa modification par l'article 19, de la loi du 25 avril 2007.

Il précise que dans l'intervalle, *« instruction est néanmoins donnée au service compétent (SRH) d'être plus attentif à la motivation retenue pour refuser l'octroi d'une autorisation de séjour à l'auteur étranger d'un enfant belge lorsqu'il n'a pas acquis l'intime conviction de l'existence de liens affectifs et/ou matériels/financiers entre l'enfant belge du demandeur en régularisation et l'auteur belge de cet enfant ».*

Nous avons relayé cette recommandation auprès du Commissaire européen aux droits de l'homme lors de sa visite en Belgique en décembre 2008.

Les réclamations des grévistes de la faim

A l'été 2008, le Médiateur fédéral a été saisi de trois réclamations introduites par des groupes de grévistes de la faim et une plate-forme d'associations actives dans le domaine de l'asile et de la migration. Ces réclamations concernaient le traitement inégal réservé aux différents groupes de grévistes de la faim dans le courant de l'année 2008 et le traitement inéquitable des demandes de régularisation de séjour engendré par l'absence de circulaire.

A l'issue des différentes actions, certains groupes de grévistes avaient reçu de l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** un titre de séjour temporaire de neuf mois, alors que les groupes à l'origine des réclamations avaient reçu une attestation d'immatriculation de trois mois.

Le Médiateur fédéral a examiné les réclamations au regard de sa grille habituelle de normes de bonne conduite administrative.

[42] RO 08/08, pp. 145-150.

En ce qui concerne le grief de traitement inégal, le Médiateur fédéral a constaté que l'administration a adopté, dans les situations examinées, des solutions non seulement différentes mais également développées en marge de la réglementation applicable.

Il y a donc bien eu un traitement inégal entre les différents groupes de grévistes, pour lesquels des mesures différentes ont été prises en fonction des circonstances propres à chaque action.

Toutefois, il est apparu difficile d'appliquer à cette différence de traitement le raisonnement classique du contrôle du respect du principe d'égalité.

La grève de la faim place en effet les deux parties, c'est-à-dire les grévistes et l'autorité publique, dans un rapport de force qui se noue autour du conflit entre le droit à l'intégrité physique de l'individu, garanti par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et l'obligation positive de préserver le droit à la vie des individus que l'article 2 de cette même Convention fait peser sur les autorités des Etats[43].

Dans ces circonstances, l'autorité publique peut être amenée à devoir faire primer son obligation positive de préserver le droit à la vie des personnes placées sous sa protection sur le strict respect du principe d'égalité, dans la recherche d'une solution à l'action en cours.

Par ailleurs, dès lors que les solutions adoptées l'ont été en marge de la légalité, il ne peut y avoir d'égalité dans l'illégalité.

Pour une analyse détaillée de ces réclamations et pour les recommandations qui en découlent, le lecteur est renvoyé au rapport complet repris sous la partie V Recommandations[44].

Qui reconnaît mon mariage et mon droit à la vie familiale ?

L'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** et l'officier de l'état civil communal considèrent parfois différemment un même acte de mariage, ce qui a donné lieu à des réclamations.

Un mariage contracté à l'étranger, coulé dans un acte authentique, doit être reconnu par les autorités belges si les époux veulent faire valoir les effets de leur mariage en Belgique.

L'article 27, § 1, de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé (Code DIP) stipule qu' « *un acte authentique étranger est reconnu en Belgique par toute autorité sans qu'il faille recourir à aucune procédure* […] ».

Il arrive ainsi que plusieurs autorités soient amenées à se prononcer sur la reconnaissance d'un même acte authentique étranger dans le cadre de l'exercice de leurs compétences respectives. L'article 27 du Code DIP leur permet en effet de reconnaître ou de refuser de reconnaître l'acte, indépendamment l'une de l'autre.

43 Arrêt de la CEDH (5 avril 2005, Aff. Nevmerjitski c. Ukraine) : « *Si […] une personne […] poursuit une grève de la faim, cela peut inévitablement conduire à un conflit, que la Convention ne résout pas, entre le droit à l'intégrité physique de l'individu et l'obligation positive que l'article 2 de la Convention fait peser sur les Hautes Parties contractantes* » (point 93). Dans cette affaire, la personne – détenue – en grève de la faim avait été alimentée de force. Et dans ces circonstances, la Cour a dit à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 3 de la Convention.

44 pp. 132-140.

Dans son aspect positif, le régime instauré par l'article 27 du Code DIP implique que la reconnaissance des actes authentiques étrangers s'opère de plein droit par toute autorité et sans procédure. Le système paraît dès lors simple pour le demandeur … du moins aussi longtemps qu'aucune autorité ne refuse de reconnaître son acte étranger.

Ce régime aboutit en effet, dans certains cas, à la reconnaissance d'un acte authentique étranger par certaines autorités belges, alors que d'autres refuseront de le reconnaître.

Le Médiateur fédéral a ainsi rencontré des situations préoccupantes dans le cadre de réclamations relatives à des décisions de refus d'octroyer un visa de regroupement familial à des ressortissants étrangers qui désirent rejoindre leur conjoint en Belgique.

Il s'agit de cas où l'officier de l'état civil a déjà transcrit dans les registres de l'état civil un acte de mariage conclu à l'étranger, entre un ressortissant belge et un ressortissant étranger résidant à l'étranger. La modification de l'état civil est alors également enregistrée au registre de la population. Le couple apparaît comme étant marié aux yeux de la plupart des administrations belges qui se basent généralement sur le Registre national : l'administration fiscale, les organismes de sécurité sociale, etc.

L'Office des étrangers peut néanmoins refuser d'accorder un visa de regroupement familial au conjoint qui séjourne encore à l'étranger s'il considère, à l'issue de son propre examen de l'acte de mariage, que cet acte ne peut produire ses effets dans l'ordre juridique belge. Il se basera généralement soit sur un avis du poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger, lequel aura par exemple, lors de la légalisation, émis des réserves quant à la conformité de l'acte avec le droit familial étranger, soit sur un avis négatif du Parquet du Procureur du Roi, lequel aura estimé, à la suite d'une enquête, être en présence d'un mariage de complaisance.

Monsieur Momir et Madame Vincent se sont mariés en Egypte en février 2006. Monsieur Momir sollicite immédiatement auprès de l'Ambassade de Belgique au Caire un visa de regroupement familial. Dans l'attente d'une décision concernant cette demande, Madame Vincent obtient en août 2006 la transcription de son acte de mariage par l'administration communale de Mons. L'Office des étrangers, lui, sur la base d'informations négatives transmises par l'Ambassade de Belgique au Caire, décide de solliciter l'avis du Parquet du Procureur du Roi concernant la validité du mariage de Monsieur Momir et de Madame Vincent.
Après une enquête au cours de laquelle Madame Vincent est entendue en Belgique et Monsieur Momir par l'Ambassade au Caire, le Parquet rend en juillet 2007 un avis négatif : en raison d'une différence d'âge de 18 ans, du fait que le mariage a eu lieu trois mois après la rencontre des époux et de contradictions dans leurs déclarations respectives, le Parquet estime être en présence d'un mariage de complaisance, qui ne peut pas sortir ses effets en Belgique. L'Office des étrangers suit cet avis et refuse le visa à Monsieur Momir.
Madame Vincent charge son avocat de demander auprès du Tribunal de première instance la reconnaissance de son mariage. Le Tribunal lui donne raison début octobre 2008 : ce mariage est bien valable au regard du droit belge ! Début novembre 2008, plus de deux ans et demi après le mariage, l'Office des étrangers accorde finalement le visa. Pendant cette longue période d'attente, Madame Vincent a été obligée de s'installer en Egypte afin de ne pas être séparée de son époux.

Face à la contradiction entre autorités belges, souvent très mal vécue par les personnes concernées, il revient cependant à ces dernières d'entamer les démarches afin de résoudre leur situation.

Le Médiateur fédéral a rencontré des situations encore plus préoccupantes dans le cas de ressortissants étrangers qui s'étaient vu délivrer un visa de regroupement familial en qualité de conjoint d'un ressortissant belge ou européen. Lorsque le conjoint étranger arrive en Belgique avec un visa de regroupement familial, l'Office des étrangers a déjà vérifié que toutes les conditions de fond sont remplies et a donc reconnu l'acte de mariage. A son arrivée en Belgique, le conjoint doit se présenter à l'administration communale afin d'introduire une demande de séjour. Après contrôle de la résidence,

l'administration communale délivre en principe immédiatement le titre de séjour prévu par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (loi sur le séjour des étrangers).

A leur arrivée en Belgique, certains conjoints étrangers sont toutefois confrontés à un refus de l'administration communale d'acter leur demande de séjour ou de la prendre en considération au motif qu'elle a un doute concernant la validité de l'acte de mariage. Alors que le conjoint étranger est arrivé avec un visa de regroupement familial valable, il se retrouve donc soit sans aucun document (lorsque l'administration communale refuse, oralement, d'acter sa demande), soit avec une décision de refus de prise en considération, laquelle n'ouvre aucun droit ni au séjour ni aux autres droits qui découleraient de ce séjour (permis de travail, droits sociaux…). Or, l'une comme l'autre de ces attitudes sont contraires à la loi sur le séjour des étrangers.

Madame Mombasi s'est mariée au Maroc avec un Belge. Elle a accédé au territoire belge avec un visa qu'elle a obtenu auprès du Consulat général de Belgique au Maroc. La commune de Saint-Gilles refuse d'acter sa demande de séjour et demande l'avis du Parquet. Ce refus est illégal. Madame Mombasi dispose d'un visa. Les vérifications requises ont déjà été effectuées. L'administration communale est tenue d'acter la demande et de délivrer un titre de séjour à Madame Mombasi.

En effet, cette loi ne permet en aucun cas à une administration communale de ne pas acter une demande de séjour. La décision de refus de prise en considération, quant à elle, ne peut être prise que si le conjoint étranger ne présente pas d'acte de mariage légalisé. Or, dans le cas qui nous occupe, il présente un acte de mariage légalisé mais l'administration communale émet un doute quant à sa validité. Elle décide, pour se prononcer définitivement, de solliciter un avis du Parquet du Procureur du Roi.

Les administrations communales justifient leur attitude comme suit. D'une part, l'article 27 du Code DIP leur permet d'apprécier souverainement la validité de l'acte de mariage présenté, quand bien même cet acte a déjà été reconnu par l'Office des étrangers. D'autre part, l'article 31 du Code DIP interdit à l'administration communale d'inscrire au registre des étrangers le conjoint qui arrive en Belgique avec un visa valable tant qu'elle ne s'est pas prononcée elle-même sur la validité de cet acte, au regard des conditions visées à l'article 27 du Code DIP. L'article 31 du Code DIP dispose en effet qu'« *un acte authentique étranger concernant l'état civil ne peut faire l'objet d'une mention en marge d'un acte de l'état civil ou être transcrit dans un registre de l'état civil ou servir de base à une inscription dans un registre de la population, un registre des étrangers ou un registre d'attente qu'après vérification des conditions visées à l'article 27, § 1er* ».

Lorsqu'une administration communale a un doute concernant la validité de l'acte d'état civil qui lui est présenté, elle le transmet au Parquet du Procureur du Roi. Celui-ci met souvent plusieurs mois (voire davantage dans certains arrondissements judiciaires) à rendre son avis.

En attendant l'avis du Parquet, l'administration communale s'estime dans l'incapacité d'exécuter la loi sur le séjour des étrangers – laquelle l'oblige en principe à inscrire le conjoint étranger au registre des étrangers et à lui délivrer un titre de séjour dès que sa résidence a été vérifiée – étant donné que l'article 31 du Code DIP lui impose de vérifier la validité de l'acte de mariage et lui interdit dans l'intervalle d'inscrire le conjoint dans le registre des étrangers ! Confrontées à ce dilemme, certaines administrations communales n'actent pas la demande et placent donc le conjoint étranger dans une situation de non-droit. Elles ignorent ainsi purement et simplement les obligations qui leur incombent dans le cadre de la loi sur le séjour des étrangers. Le conjoint étranger se retrouve sur le territoire sans aucun titre de séjour, alors que l'Office des étrangers a reconnu son mariage !

Cette situation compromet l'exercice d'un droit fondamental dans le chef des deux conjoints, et plus précisément leur droit au respect de la vie familiale découlant de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et génère une insécurité juridique et une rupture de la confiance légitime.

Le Médiateur fédéral recommande dès lors, afin de garantir l'exercice effectif du droit à la vie familiale tel que prévu à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, que les mesures nécessaires soient prises pour lever la contradiction qui découle de l'application combinée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 31 du Code de droit international privé. Le conjoint étranger qui arrive en Belgique avec un visa valable ne peut, lorqu'il se trouve sur le territoire belge, être placé dans une situation de non-droit. [45]

Dans le prolongement de cette problématique, le Médiateur fédéral a également rencontré des situations dans lesquelles deux officiers de l'état civil prennent des décisions parfaitement contradictoires concernant le même acte authentique.

Dans de telles circonstances, l'autorité crée elle-même une insécurité juridique complète. De plus, lorsque l'administration communale refuse la transcription de l'acte ou l'inscription aux registres de la population ou des étrangers, elle ne notifie pas de décision formellement motivée à la personne concernée, laquelle n'est donc pas informée des raisons précises pour lesquelles son acte d'état civil ne peut être reconnu. Cette absence de décision formellement motivée est contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Monsieur et Madame Hassan-Momashu vivent séparés et habitent deux communes belges différentes. Ils décident de se rendre ensemble au Maroc pour faire dissoudre leur mariage par répudiation. L'officier de l'état civil de la commune belge dans laquelle habite Madame Momashu la considère comme divorcée sur la base de l'acte de répudiation. Elle peut ainsi se remarier en Belgique. Monsieur Hassan, lui, se remarie au Maroc. La commune dans laquelle habite Monsieur Hassan refuse cependant de reconnaître l'acte de répudiation de sa première épouse. Aux yeux de la Belgique, Monsieur Hassan n'était pas considéré comme divorcé et il ne pouvait dès lors pas se remarier. Pour sa nouvelle épouse, il sera impossible d'obtenir un visa de regroupement familial. Monsieur Hassan devrait en principe à nouveau divorcer de Madame Momashu (qui s'est remariée entre-temps en Belgique), et ensuite à nouveau épouser sa seconde épouse …

Le Médiateur fédéral recommande dès lors qu'en vertu de l'habilitation qui lui est donnée par l'article 31 du Code DIP, le Ministre de la Justice établisse des directives afin d'assurer l'application uniforme de cette disposition, en vue d'empêcher des décisions contradictoires en matière de reconnaissance d'un acte d'état civil et d'assurer la motivation formelle des décisions de refus de mention en marge d'un acte de l'état civil, de transcription dans un registre de l'état civil ou d'inscription, sur la base de cet acte, au registre de la population, des étrangers ou d'attente.[46]

45 RG 08/02, pp. 128-131.

46 RG 08/03, p. 131.

5. Que signifie en temps opportun ?

Les réclamations relatives au respect des délais occupent toujours le haut du classement.

Parfois, la loi prévoit expressément un délai endéans lequel l'administration doit agir. Que ce délai soit ou non assorti d'une sanction, l'administration doit s'y tenir. A défaut, l'application conforme des règles de droit n'est pas assurée.

Si la réglementation ne stipule aucun délai, l'administration se doit d'agir dans un délai raisonnable. Selon les circonstances concrètes et le domaine d'intervention de l'administration, le délai raisonnable peut varier. Néanmoins, l'administration doit se référer à la Charte pour une administration à l'écoute des usagers[47] qui prévoit qu'en principe, l'administration doit agir dans un délai raisonnable de quatre mois au maximum.

Ceci étant, le seul respect du délai légal ou du délai prévu dans la Charte n'est pas toujours satisfaisant en termes de bonne conduite administrative. Même dans ces cas-là, il peut arriver que le Médiateur fédéral considère que l'administration, toutes les données et circonstances du cas prises en compte, n'a pas agi dans un délai raisonnable. C'est la raison pour laquelle nous traitons toutes les réclamations relatives au non-respect des délais sous ce même chapitre, qu'il s'agisse d'un délai légal ou du délai raisonnable.

Pour le citoyen, le fait que la loi ait prévu ou non un délai n'y change rien. Son sentiment d'insatisfaction lorsqu'il doit attendre un remboursement, une information ou une décision, demeure le même …

Lorsque la loi prévoit un délai …

❖ Quand les allocations familiales sont-elles versées ?

L'**Office national d'Allocations familiales pour les Travailleurs salariés** (ONAFTS) et les **caisses d'allocations familiales** relèvent de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « Charte » de l'assuré social. La Charte stipule que l'institution doit prendre une décision dans un délai de quatre mois (ce délai pouvant dans certains cas être prolongé à huit mois), à moins qu'une disposition légale ou réglementaire ne prescrive un délai plus court.[48]

La loi relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés[49] stipule par ailleurs que les allocations familiales sont payables mensuellement dans le courant du mois qui suit celui auquel elles se rapportent.

---

47 pp. 158-159.

48 L'article 10 de la loi du 11 avril 1995 stipule : « *Sans préjudice d'un délai plus court prévu par des dispositions légales ou réglementaires particulières et sans préjudice de la loi du 25 juillet 1994 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés en vue d'accélérer l'examen des dossiers, l'institution de sécurité sociale statue au plus tard dans les quatre mois de la réception de la demande ou du fait donnant lieu à l'examen d'office visés à l'article 8. Si le délai est de quatre mois et l'institution ne peut prendre de décision dans ce délai, elle en informe le demandeur en lui faisant connaître les raisons. Si la demande nécessite l'intervention d'une autre institution de sécurité sociale, cette intervention sera demandée par l'institution à laquelle la demande a été adressée. Le demandeur en sera informé. Le Roi peut porter temporairement le délai à huit mois au plus, dans les cas qu'il détermine. Les délais de quatre ou huit mois sont suspendus tant que l'intéressé ou une institution étrangère n'ont pas fourni complètement à l'institution de sécurité sociale les renseignements demandés, nécessaires pour prendre la décision. Les dispositions des alinéas 2 et 3 ne prolongent pas les délais de quatre ou huit mois précités. Le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits, prise suite à un examen de la légalité des prestations payées, n'est pas considérée comme une décision pour l'application de l'alinéa 1er* ».

49 Lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, article 71, §1.

Il découle de l'article 20 de la Charte de l'assuré social qu'à l'expiration d'une période de quatre mois après la réception de la demande, ou après le fait qui a donné lieu à l'enquête d'office, des intérêts sont dus de plein droit si la décision relative à l'octroi des allocations familiales a été prise avec un retard imputable à l'institution de sécurité sociale.[50]

Lors du paiement des arriérés, nous avons demandé à l'ONAFTS qu'il procède automatiquement au calcul et au paiement des intérêts dans tous les cas où les allocataires avaient droit à ceux-ci.

Malheureusement, le programme informatique existant ne peut ni calculer ni payer les intérêts automatiquement. Dans l'attente de la mise en œuvre d'un nouveau programme, les intérêts sont calculés manuellement et payés après le versement des allocations familiales.

L'ONAFTS a admis que l'exécution séparée des paiements comporte le risque que le gestionnaire du dossier omette l'ordre de paiement des intérêts, vu sa charge de travail considérable. L'ONAFTS a toutefois indiqué que les retards dans le paiement d'un avantage demandé sont minimes.

Nous avons constaté que les causes des retards de paiement sont toutefois multiples.

Monsieur et Madame Derain exercent conjointement l'autorité parentale vis-à-vis de Tina, leur fille cadette. Tina étant toutefois domiciliée chez Monsieur Derain, il demande en octobre 2006 à la caisse d'allocations familiales de la mère, qu'elle lui verse les allocations familiales pour Tina. A la suite d'un problème de communication entre les deux caisses d'allocations familiales, ni celle de la mère, ni celle du père n'ont payé d'allocations familiales entre les mois de novembre 2006 et d'avril 2007. En août 2007, Monsieur Derain perçoit le montant des allocations familiales qui n'avaient pas été versées. Il n'a toutefois pas reçu d'intérêts pour les mois d'interruption. Ce n'est qu'en août 2008 – après une longue insistance du Médiateur fédéral et sur la base d'une motivation étendue – que Monsieur Derain perçoit finalement les intérêts auxquels il a droit (35,91 euros).

Quelle caisse doit verser les allocations familiales ? Sur la base de quelles prestations ? A qui ? A la mère ou au père ? Autant de questions dont les réponses peuvent varier au cours de la période durant laquelle l'enfant a droit à des allocations familiales.

Tout comme la situation professionnelle peut changer, les situations familiales changent également : les parents se séparent, la garde alternée est instaurée, le domicile de l'enfant varie …

La situation de l'enfant lui-même peut également changer et avoir une influence sur les allocations familiales ou sur l'octroi d'une majoration de celles-ci. Des examens médicaux préalables peuvent être nécessaires …

50 L'article 20, §1, de la loi du 11 avril 1995 stipule : « *Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires plus favorables et des dispositions de la loi du 25 juillet 1994 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés en vue d'accélérer l'examen des dossiers, les prestations portent intérêt de plein droit, uniquement pour les bénéficiaires assurés sociaux, à partir de la date de leur exigibilité et au plus tôt à partir de la date découlant de l'application de l'article 12. Toutefois, si la décision d'octroi est prise avec un retard imputable à une institution de sécurité sociale, les intérêts sont dus à partir de l'expiration du délai visé à l'article 10 et au plus tôt à partir de la date de prise de cours de la prestation* ».

Afin de garantir le paiement en temps opportun des allocations familiales dans toutes ces situations, une coordination efficace entre toutes les autorités concernées est dès lors indispensable.

Le 1er juin 2007, l'attestation médicale de Jasper, qui souffre du syndrome de Down, arrive à échéance. Depuis lors, ses parents ne reçoivent plus d'allocations familiales majorées. D'où provient l'erreur ?
L'ONAFTS a demandé la révision d'office de la reconnaissance médicale le 18 janvier 2007 au SPF Sécurité Sociale, chargé de procéder à l'examen médical. Afin d'éviter l'interruption du paiement des allocations familiales, la décision qui concerne la situation médicale doit être prise avant l'échéance de l'attestation. Et c'est bien là que le bât blesse. L'examen médical de Jasper n'a lieu que le 7 juin 2007, soit cinq mois après la demande et une semaine après l'échéance de l'ancienne attestation. Presque trois mois s'écoulent avant que la nouvelle attestation soit envoyée à l'ONAFTS, le 14 septembre 2007. Toutefois, rien ne se produit.
En octobre 2007, les parents de Jasper contactent le Médiateur fédéral. Il semble que l'attestation du 14 septembre ait été perdue. Le SPF Sécurité Sociale renvoie par conséquent l'attestation à l'ONAFTS et en novembre 2007, les parents reçoivent finalement les allocations impayées.

❖ Le délai de remboursement des frais médicaux aux vétérans de guerre devient de plus en plus long

L'**Institut des Vétérans** de l'**Institut national des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de la Guerre** (IV-INIG) remboursait auparavant les frais médicaux dans un délai de 4 à 6 semaines.

Depuis le deuxième trimestre 2007, ce délai de remboursement est devenu de plus en plus long. Début 2008, il atteignait 4 mois. Fin mars, une demande de remboursement ne pouvait espérer un traitement que début octobre.

Dans les accusés de réception, la date probable du remboursement était régulièrement adaptée en fonction de l'évolution du délai de traitement. Fin 2008, aucun délai de traitement n'était plus indiqué.

Selon l'Institut des Vétérans, l'augmentation progressive du délai de remboursement est liée à une combinaison de facteurs, dont l'augmentation du nombre d'ayants droit, l'introduction de nouvelles mesures en faveur de certaines catégories de victimes de guerre et le manque de personnel.

L'administration espère que le recrutement de personnel contractuel pourra contribuer à normaliser la situation. Deux personnes sont venues renforcer les effectifs en novembre 2008, ainsi qu'une troisième en janvier 2009. Un renfort du personnel des secrétariats sociaux décentralisés est également prévu et un transfert provisoire de quatre membres du personnel de la Défense a été sollicité.

Il n'est toutefois pas encore possible de déterminer quand le délai normal de remboursement sera à nouveau respecté.

Et lorsque la loi n'a rien prévu …

❖ Le délai de traitement d'une demande de carte de stationnement pour personnes handicapées

La **Direction générale Personnes handicapées** du **SPF Sécurité sociale** délivre les cartes de stationnement.[51]

Dans la brochure « Carte de stationnement pour personnes handicapées »[52], le SPF Sécurité sociale donne notamment des informations concernant le délai de traitement de la demande :

« Vous recevrez la carte par La Poste. Tenez compte du délai de livraison : minimum 1 mois (4 mois si vous devez passer un examen médical). »

Ce délai correspond à celui tel que défini dans la Charte pour une administration à l'écoute des usagers mais la diffusion spécifique de cette information dans ce cas-ci constitue une référence concrète pour les personnes concernées.

Dans le traitement des réclamations relatives au délai de délivrance des cartes de stationnement, nous tenons donc compte des délais indiqués par le SPF Sécurité sociale lui-même.

En septembre 2007, Monsieur De Leeuw introduit une demande de carte de stationnement pour personnes handicapées. Après huit mois, il n'en dispose toujours pas. En juin 2008, il contacte le Médiateur fédéral qui apprend que la demande se trouve déjà (ou toujours) chez le médecin du SPF Sécurité sociale. Ce dernier promet d'appeler Monsieur De Leeuw le plus rapidement possible. Peu après, Monsieur De Leeuw informe le Médiateur fédéral que sa demande a été traitée. Le dossier est clôturé.

❖ Le délai pour un entretien au Consulat général de Belgique à Casablanca

Lorsqu'un ressortissant belge et un ressortissant étranger se marient, le conjoint étranger peut solliciter un visa de regroupement familial pour rejoindre son conjoint en Belgique. L'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** peut demander au poste diplomatique ou consulaire d'enquêter dans ce cadre pour s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un mariage de complaisance.

Le poste diplomatique ou consulaire invite alors le conjoint étranger à un entretien destiné à vérifier ses intentions de former une communauté de vie durable. Au Consulat général de Belgique à Casablanca, l'organisation de ces entretiens pose cependant problème.

Les demandeurs n'étaient convoqués qu'après un délai qui paraissait déraisonnablement long. Il dépassait parfois trois mois, ce qui influait également sur le délai de traitement de leur demande de visa de regroupement familial.

Consciente du problème, la **Direction générale Affaires Consulaires** du **SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement** a procédé à une enquête et a ainsi constaté que ces longs délais trouvaient leur origine dans l'augmentation du nombre de demandes de visa, conjuguée à un certain nombre d'absences temporaires au sein du personnel du Consulat général.

51 Cette administration ne tombe pas en cette qualité sous la loi du 11 avril 1995, visant à instituer la « Charte » de l'assuré social, étant donné qu'aucune prestation de sécurité sociale n'a été attribuée.

52 http://www.handicap.fgov.be/docs/guide/carte_stationnement.doc

Des mesures étaient prévues prises afin de raccourcir le délai pour la fin de l'année 2008.

Fin 2008, le délai de convocation à un entretien était encore de deux mois et demi, ce qui reste très long. En effet, l'entretien ne représente qu'une partie de l'enquête, le demandeur ne recevant pas encore une décision au terme de celui-ci.

Dans ce contexte, le Médiateur fédéral a demandé à l'Office des étrangers de ne solliciter une enquête concernant un éventuel mariage de complaisance que pour les cas où cela s'avère strictement nécessaire.

Monsieur Tamani, Belge d'origine marocaine, épouse une femme marocaine en décembre 2007, au Maroc. Souhaitant faire venir sa nouvelle épouse en Belgique, il introduit le 28 janvier 2008 une demande de visa de regroupement familial. En date du 16 mai 2008, l'Office des étrangers sollicite auprès du Consulat général de Belgique à Casablanca une enquête pour s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un mariage de complaisance. L'entretien de Madame Tamani au Consulat général est fixé au 1er septembre 2008, soit quatre mois après la demande de l'Office des étrangers. Monsieur Tamani ne se satisfait pas de cette situation… Il contacte le Médiateur fédéral.
Le Médiateur fédéral se renseigne sur les raisons de cette enquête auprès de l'Office des étrangers. Il explique que Monsieur Tamani a déjà été marié et divorcé une première fois au Maroc. Depuis qu'il a acquis la nationalité belge, il a déjà été marié et divorcé une seconde fois. L'épouse du second mariage est également arrivée en Belgique avec un visa de regroupement familial. Il n'a rencontré sa troisième et actuelle épouse que cinq mois avant son mariage, pendant les vacances de juillet 2007. Par ailleurs, sa nouvelle épouse vient tout juste d'avoir 21 ans, tandis que Monsieur Tamani a 13 ans de plus. La demande d'enquête de l'Office des étrangers paraît motivée. Le Médiateur fédéral ne peut pas intervenir pour raccourcir le délai d'attente de l'entretien.

Insister pour raccourcir les délais de traitement représente un travail de longue haleine

❖ Le délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires

Les réclamations concernant le délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires par l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** sont abordées pratiquement chaque année dans le rapport annuel.

En 2003 déjà, le Médiateur fédéral avait sollicité une attention accrue du Parlement pour cette situation préoccupante[53] et en 2006, il a adressé une recommandation officielle à l'Office des étrangers afin de traiter ces demandes dans un délai raisonnable[54], tel que défini dans la Charte pour une administration à l'écoute des usagers.[55]

L'année dernière, nous avons fait le point sur la situation[56]. Le recrutement d'une cinquantaine d'effectifs temporaires avait considérablement renforcé le **Service Régularisations humanitaires** (SRH) de l'Office des étrangers. Ces renforts visaient exclusivement à achever le traitement des demandes en cours introduites sur la base de (l'ancien) article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Outre ces renforts provisoires, des renforts permanents se consacraient aux nouvelles procédures fondées sur les articles 9*bis* et 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par la loi du 15 septembre 2006.

53 *Rapport annuel 2003*, pp. 147-148 et *Rapport annuel 2008*, RG 03/01, p. 164.
54 RO 06/03; *Rapport annuel 2006*, pp. 153 et 171.
55 pp. 158-159.
56 *Rapport annuel 2007*, p. 60.

En mars 2006, le Service Régularisations humanitaires devait encore traiter 25 448 demandes introduites sur la base de (l'ancien) article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Au 30 octobre 2007, ce nombre était encore de 16 440 dossiers.

Au 1er juin 2008, l'arriéré a été ramené à 8 242 dossiers. Sur une période de vingt-sept mois, il a donc été réduit de deux tiers. L'Office des étrangers avait annoncé qu'à circonstances égales, l'arriéré devrait être résorbé pour la fin du mois de novembre 2008.

Début novembre 2008, il s'élevait encore à 6 417 dossiers. L'Office des étrangers ne nous a pas communiqué de nouveau délai final pour la résorption de ces dossiers.

Par ailleurs, le nombre de demandes introduites sur la base des nouvelles procédures fondées sur les articles 9*bis* et 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par la loi du 15 septembre 2006, semble en augmentation.

De ce fait, le nombre total de dossiers à traiter en novembre 2008 demeure quasiment identique à celui de l'année précédente, soit près de 15 500. Toutefois, le nouvel arriéré (les demandes introduites sur la base des articles 9*bis* et 9*ter*) concerne des dossiers plus récents. Par rapport à mars 2006, l'arriéré global a quand même diminué de 10 000 unités.

❖ Les demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales connaissent aussi un long délai de traitement

L'article 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par la loi du 15 septembre 2006, permet d'introduire directement auprès de l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales.

Le long délai de traitement des demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales est lié à une cause bien spécifique.

Le traitement de ces demandes nécessite en effet un examen médical ainsi qu'une vérification des possibilités de traitement de l'affection dans le pays d'origine. Jusqu'à fin 2006, un seul médecin indépendant procédait à ces examens. Après une période pendant laquelle ce médecin n'a pas exercé, ce dernier a finalement été remplacé par deux médecins-fonctionnaires, un néerlandophone et un francophone.

Le médecin francophone n'est cependant plus en service depuis août 2008. Depuis cette date, seul le médecin néerlandophone traite les demandes, dont les demandes en français qui nécessitent une décision urgente.

En 2004, Monsieur Tsirdashki, Géorgien, reçoit une décision rejetant sa demande d'asile en Belgique. Le 30 novembre 2006, il introduit auprès de l'Office des étrangers, en français, une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales. A la suite d'un accident de travail, le Tribunal du travail juge le 15 octobre 2007 que Monsieur Tsirdashki ne peut pas retourner en Géorgie pour des raisons médicales. Cette conclusion se réfère à un rapport médical établi par un médecin, chef d'un service médical de Neurologie et de Neuropsychiatrie, qui a non seulement examiné Monsieur Tsirdashki, mais également vérifié les possibilités de traitement de son affection en Géorgie. En janvier 2008, n'ayant pas encore reçu de décision concernant sa demande d'autorisation de séjour, Monsieur Tsirdashki contacte le Médiateur fédéral. L'Office des étrangers indique qu'il ne peut pas statuer sur la base de ce jugement. Un examen médical pratiqué par son propre médecin est en effet nécessaire mais actuellement, aucune date ne peut être fixée. Fin 2008, cet examen n'avait toujours pas eu lieu.

Les conséquences de cette situation dans le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales, et plus encore dans celui des demandes introduites en français, sont dès lors évidentes …

L'Office des étrangers avait annoncé le recrutement de six nouveaux médecins, trois francophones et trois néerlandophones.

L'examen de recrutement organisé pour les médecins néerlandophones n'a produit qu'un lauréat qui a finalement décidé de ne pas entrer en service à l'Office des étrangers. Le médecin néerlandophone, qui était déjà en service, a quant à lui quitté ses fonctions en janvier 2009 …

L'examen de recrutement organisé pour les médecins francophones a produit deux lauréats. L'un devait entrer en service à l'Office des étrangers entre la mi-janvier et début février 2009. L'autre devait encore se décider …

Au 1er janvier 2009, il n'y avait donc plus aucun médecin à l'Office des étrangers …

❖ Le délai de traitement des dossiers de restitution des droits d'enregistrement. Y aura-t-il du progrès en 2009 ?

En 2004 et en 2006, nous avions déjà abordé le délai de traitement déraisonnablement long de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** - et plus précisément des bureaux de l'Enregistrement et des Directions régionales de l'Enregistrement - du **SPF Finances** concernant les demandes de restitution des droits d'enregistrement.[57] Entre-temps, pour la région bruxelloise où la situation était la plus préoccupante, une partie du retard s'est résorbée. Pour les régions flamande et wallonne en revanche, la situation demeure identique.

Des droits d'enregistrement doivent être payés au fisc lors de l'acquisition d'un bien immobilier, tel qu'une maison ou une parcelle de terrain. Des circonstances particulières peuvent donner lieu à une restitution partielle de ces droits.

Le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ne prévoit pas de délai pour ce remboursement. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne doit pas s'effectuer dans un délai raisonnable.

Monsieur et Madame Decamps vendent leur maison en mars 2007. Ils remplissent certaines conditions leur permettant de bénéficier de la restitution des droits d'enregistrement payés antérieurement. En mars 2008, soit un an plus tard, ils sont toujours sans nouvelle de l'administration.
Le bureau de l'Enregistrement à Alost, auprès duquel la demande de restitution a été enregistrée, semble n'avoir transmis la demande qu'en février 2008 auprès du bureau de l'Enregistrement à Ninove qui lui, doit examiner s'il y a effectivement droit à une restitution. Après cet examen, le dossier est transmis à la Direction régionale compétente de l'Enregistrement à Gand, qui doit approuver le remboursement et donner ordre de liquidation à l'Administration de la Trésorerie. Début juin 2008, Monsieur et Madame Decamps reçoivent finalement sur leur compte bancaire la somme de 6 742 euros. Attendre un an et trois mois pour obtenir une restitution des droits d'enregistrement est déraisonnablement long.

Les procédures internes complexes influencent indéniablement le délai de traitement de ces dossiers. Les demandes de restitution sont renvoyées successivement d'un bureau d'Enregistrement à un autre. Ces bureaux effectuent chacun un examen sur la base des informations en leur possession. Ensuite, des contrôles complémentaires sont effectués aux différents niveaux hiérarchiques de l'administration (les Directions régionales de l'Enregistrement), ce qui retarde encore parfois le traitement de ces demandes.

[57] *Rapport annuel 2004*, pp. 70-71 et *Rapport annuel 2006*, pp. 48-49.

Il y a cependant de bonnes nouvelles.

Depuis le 1er janvier 2009, le travail est automatisé.

L'Administration de la Documentation patrimoniale espère ainsi raccourcir les procédures aux différents niveaux d'intervention et accélérer le traitement des dossiers de remboursement.

Dorénavant, la demande est traitée de manière électronique, à partir du bureau de l'Enregistrement où elle a été introduite. Le dossier ne doit donc plus être renvoyé aux autres bureaux concernés.

L'approbation du dossier et du remboursement s'effectue toujours par les Directions régionales compétentes. Mais, désormais, ces Directions régionales transmettent directement leurs dossiers avec toutes les données utiles à la Direction régionale de l'Enregistrement à Bruxelles. Celle-ci se chargera de donner chaque semaine un seul ordre de liquidation pour toutes les directions régionales, à l'Administration de la Trésorerie, afin de faciliter également le travail de cette dernière. Voilà qui devrait accélérer la perception du remboursement …

❖ Le délai de traitement des réclamations relatives au revenu cadastral

Depuis 2005, le nombre de réclamations introduites auprès du Médiateur fédéral concernant le délai de traitement des demandes relatives à la fixation du revenu cadastral a fortement augmenté. Ces dossiers relèvent de l'**Administration générale de la Documentation patrimoniale**, **pilier Mesure & Evaluations**, mieux connue sous les dénominations Contrôles du Cadastre et Directions du Cadastre.

Nous avions déjà abordé cette situation dans nos deux rapports annuels précédents[58].

Lorsque le revenu cadastral est notifié au propriétaire d'un bien immobilier, il peut introduire, dans les deux mois, une réclamation contre cette décision auprès du Contrôle local du Cadastre[59]. Le Contrôle du Cadastre n'est tenu à aucun délai légal pour l'examen de cette réclamation. Il y a donc lieu de se référer au délai raisonnable.

Nous constatons cependant que dans certains Contrôles, il n'est pas rare que des contribuables doivent patienter plusieurs années avant qu'une décision soit prise. De tels délais ne sont pas conformes à celui défini dans la Charte pour une administration à l'écoute des usagers.

La Direction du Cadastre de Bruxelles-Brabant - à l'encontre de laquelle nous avions initialement reçu le plus grand nombre de réclamations - et les services centraux de l'Administration de la Documentation patrimoniale ont pris certaines mesures au cours de ces dernières années.

Une cellule d'experts chargée de la fixation des revenus cadastraux des immeubles industriels et exceptionnels a notamment été mise en place, tandis qu'une attention soutenue a été accordée à l'examen des réclamations portant sur la fixation des revenus cadastraux.

Les initiatives prises à ce jour, bien qu'elles partent d'une réelle volonté d'améliorer la situation, ne sont pas encore en mesure d'assurer au contribuable un examen de ses griefs dans un délai raisonnable.

58 *Rapport annuel 2006*, p. 47 et *Rapport annuel 2007*, p. 60.
59 Article 499 du Code des impôts sur les revenus 92.

Le Médiateur fédéral a par conséquent formulé une recommandation au SPF Finances visant à traiter les réclamations portant sur la fixation du revenu cadastral dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé pour fournir l'information demandée par les services du Cadastre et nécessaire pour prendre sa décision.[60]

L'administration s'est fixée comme objectif de fournir une première réaction sur la réclamation dans les trois mois de son introduction et de traiter celle-ci dans un délai raisonnable.

Elle gère la situation avec les moyens disponibles. Elle nous a communiqué à cet égard que pour cinq agents en partance, seuls trois nouveaux entrent en fonction. Combinée à l'augmentation de l'activité sur le marché des biens immobiliers, cette situation constitue un obstacle à la réalisation de l'objectif fixé.

Il va de soi que le SPF Finances doit prendre des mesures complémentaires pour respecter les délais précités.

En mars 2006, Monsieur Quinet introduit une réclamation contre le revenu cadastral attribué à sa maison. Il introduit également une réclamation contre le précompte immobilier relatif à l'exercice d'imposition 2006, calculé sur le montant du revenu cadastral contesté. Lorsqu'il reçoit l'avertissement-extrait de rôle en matière de précompte immobilier pour l'exercice d'imposition 2007, il n'a encore reçu aucune information sur le traitement de sa réclamation contre son revenu cadastral, à l'exception d'un accusé de réception.
Il doit dès lors introduire une nouvelle réclamation contre le précompte immobilier 2007, afin de préserver ses droits. Fin 2007, Monsieur Quinet apprend que le Contrôle du Cadastre concerné traite encore des réclamations de 2002 et 2003. Toutefois, l'agent qui traite son dossier lui promet que sa réclamation sera traitée pour le 15 mai 2008. Monsieur Quinet n'en croit rien. Et pourtant … il reçoit bien sa décision fin mai.

Tantôt la réclamation est traitée immédiatement à l'occasion de l'intervention du Médiateur fédéral, tantôt les Contrôles du Cadastre s'engagent à examiner la réclamation dans un certain délai. Les Contrôles du Cadastre ne sont toutefois pas toujours en mesure d'honorer leur engagement. Vu l'arriéré présent dans le service, il est également difficile pour le contribuable d'encore pouvoir se fier au délai annoncé.

Le problème ne concerne pas seulement le délai nécessaire pour traiter les réclamations, mais également celui nécessaire pour fixer les revenus cadastraux lors de la première occupation du bien. Dans ces dossiers, les agents ne parviennent bien souvent même pas à indiquer un délai de traitement au contribuable.

Le retard dans le traitement des dossiers et l'impossibilité de donner au contribuable une indication fiable sur le délai probable de traitement ne sont pas compatibles avec les exigences d'une administration transparente et efficace. Ils portent sévèrement atteinte à la confiance du citoyen envers l'administration.

Nous avons donc été amenés à formuler une recommandation au SPF Finances qui complète la précédente.

60 RO 08/04, pp. 140-141.

Afin de pouvoir rencontrer son devoir d'information et assurer l'égalité de traitement des contribuables dans tous les dossiers en cours, le Médiateur fédéral a recommandé au SPF Finances d'adopter un plan échelonné de résorption de l'arriéré des réclamations concernant la fixation du revenu cadastral dans les Directions régionales du Cadastre connaissant une situation préoccupante.[61]

Lors de la discussion préalable à cette recommandation, l'Administration de la Documentation patrimoniale a présenté au Médiateur fédéral un plan de réorganisation de la structure ainsi que des tâches des services qui dépendent de la Direction du Cadastre de Bruxelles-Brabant, implantée, à l'occasion du regroupement de tous les services, dans la nouvelle Tour des Finances (FINTO).

Il reste à voir si cette réorganisation permettra d'apaiser le mécontentement des contribuables qui a conduit à notre recommandation.

S'il s'avère que ces mesures portent leurs fruits pour la Direction du Cadastre de Bruxelles-Brabant, elles pourraient servir d'exemple aux autres Directions du Cadastre.

❖ Le délai de traitement des réclamations relatives à une demande de réduction du précompte immobilier auprès de l'administration fédérale

Celui qui introduit une réclamation contre le précompte immobilier auprès de la Direction régionale des Contributions directes du **SPF Finances**, dans laquelle il sollicite une réduction du précompte immobilier[62], ne connaît pas le délai de son instruction. La loi n'en prévoit pas et l'accusé de réception n'apporte guère plus d'informations à cet égard.

Dans l'accusé de réception standard, il est indiqué que l'administration mettra tout en œuvre afin de traiter la réclamation dans les meilleurs délais. Il est en outre précisé que si une décision n'est pas intervenue dans les six mois, le contribuable a la possibilité de saisir le tribunal de première instance, mais ce n'est pas une obligation. En effet, il peut toujours choisir d'attendre la décision de l'administration.

Principalement en raison du manque de personnel et d'assistance technique, la plupart des Directions ont un arriéré conséquent, tant au niveau des réclamations ordinaires (réduction du précompte immobilier pour enfants à charge, reconnaissance de handicap ou habitation modeste) qu'au niveau des réclamations plus complexes.

Les contribuables doivent, de ce fait, souvent patienter plusieurs mois, voire plusieurs années, avant que l'administration ne prenne une décision sur leur réclamation.

Ce long délai de traitement contraint bon nombre de contribuables à réintroduire chaque année une réclamation contre le précompte immobilier, sur la base du même motif, tant qu'ils n'ont pas obtenu de décision administrative sur la réclamation initiale.

En attendant, ils continuent de s'acquitter chaque année de l'entièreté du précompte immobilier, bien qu'ils l'estiment erroné et qu'ils l'aient signalé à l'administration. Ils n'obtiendront la décision de dégrèvement - leur permettant d'obtenir le remboursement des montants indument payés - que deux, voire trois années après l'introduction de la première réclamation, parfois même davantage.

61 RO 08/05, pp. 141-142.

62 Article 15 et 257 du Code des impôts sur les revenus 92.

Celui qui se contente d'effectuer un paiement partiel, en retenant le montant pour lequel la réduction a été sollicitée, peut être poursuivi en paiement du solde. S'il a droit à un remboursement d'impôt, celui-ci peut être imputé par le fisc pour apurer le solde du précompte immobilier impayé. Une fois le dégrèvement accordé, l'administration devra alors rédiger une pièce de dépense supplémentaire, ce qui aurait pu être évité, sans compter les intérêts moratoires éventuels qui seront dus par le Trésor sur le montant du remboursement imputé.

Des mesures sont nécessaires pour assurer au contribuable un examen de ses griefs dans un délai raisonnable. L'accusé de réception standard doit également être adapté aux exigences de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers. Il doit préciser le délai de traitement lorsque celui-ci excédera quatre mois.

Par conséquent, le Médiateur fédéral a recommandé au SPF Finances qu'il instruise les demandes en réduction du précompte immobilier dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé pour fournir l'information demandée par les services du précompte immobilier et nécessaire pour prendre sa décision.[63]

Les services Précompte immobilier des Directions régionales ont été réorganisés en octobre 2008. Ils sont dorénavant chargés de la taxation et du dégrèvement par rôle du précompte immobilier et sont aidés dans leurs tâches par des agents provenant de différentes Recettes des Contributions directes. A ce stade, il est encore trop tôt pour déterminer si ce transfert de compétences et le renfort des agents des Recettes permettront de résorber rapidement l'arriéré.

La situation actuelle dans les Directions régionales est en tous cas très préoccupante. Fin 2008, certaines Directions traitaient encore des réclamations introduites en 2006 et antérieurement.

Le Médiateur fédéral a, par conséquent, recommandé au SPF Finances qu'il adopte un plan échelonné de résorption de l'arriéré des réclamations en matière de réduction du précompte immobilier dans les Directions régionales des Contributions directes connaissant une situation préoccupante.[64]

63 RO 08/06, pp. 142-143.
64 RO 08/07, pp. 143-144.

6. Sécurité juridique et gestion consciencieuse inspirent confiance

La sécurité juridique implique que le droit doit être prévisible et accessible. Les conséquences juridiques doivent pouvoir être estimées et le citoyen doit pouvoir se fier à une certaine constance de la part de l'administration. La sécurité juridique impose ainsi certaines limites à la liberté de l'administration.[65]

Garantir la sécurité juridique est souvent lié au respect d'autres normes de bonne conduite administrative.

Il apparaît ainsi qu'elle est davantage assurée en communiquant plus d'informations, en donnant une base légale à certains actes administratifs, en agissant plus minutieusement, …

Le respect de la sécurité juridique revêt par ailleurs une importance capitale pour la confiance que le citoyen place dans les autorités.

Les études de cas ci-après montrent quelles mesures l'administration peut prendre concrètement pour renforcer la sécurité juridique et maintenir la confiance des citoyens.

L'univocité renforce la sécurité juridique

❖ Quand suis-je séparé de fait aux yeux du fisc ?

La séparation de fait peut avoir une influence sur la manière dont les impôts sont calculés par l'**Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus** (AFER), **secteur Contributions directes** du **SPF Finances.**

A partir de l'année suivant celle de la séparation de fait, les contribuables mariés peuvent introduire leur déclaration fiscale séparément.[66] Ils reçoivent alors en principe un calcul d'impôt et un avertissement-extrait de rôle distincts.

Mais à partir de quand est-on séparé de fait ? Le début de la séparation de fait peut être quelque peu différent pour l'intéressé, le juge, le fisc, etc. C'est avant tout une question de fait.

Le fisc se facilite la tâche. Dans la pratique, il considère que les parties sont séparées de fait à partir de la date de la nouvelle inscription au registre de population de la commune dans laquelle elles ont élu leur nouveau domicile distinct. Cet élément est objectivement vérifiable.

Qu'il est utilisé pour déterminer le début de la séparation de fait n'est toutefois annoncé nulle part explicitement.

65 M. VAN DAMME et A. WIRTGEN, *Le principe de la sécurité juridique et de la confiance,* dans « Beginselen van behoorlijk bestuur », I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME, Bruges, la Charte, 2006, p. 315.

66 Si la séparation de fait a lieu dans le courant de l'année 2006, le contribuable peut introduire une déclaration fiscale séparée pour l'année de revenus 2007 et recevoir un avertissement-extrait de rôle distinct pour l'exercice d'imposition 2008.

Le fisc vérifie si la date indiquée dans la déclaration fiscale du contribuable correspond à la date de la nouvelle inscription au registre de population de la commune du nouveau domicile. Si les années ne coïncident pas et si l'inscription au registre de population a eu lieu l'année suivant celle déclarée par le contribuable, le fisc réunit alors les déclarations fiscales et établit une imposition commune pour les époux séparés de fait. Ce procédé occasionne souvent des problèmes pratiques pour ces derniers qui doivent convenir entre eux de la répartition d'un remboursement ou d'un paiement de l'impôt.

Madame Glineur est séparée de fait depuis le 23 juin 2004. Son époux déménage mais omet de signaler immédiatement son changement de domicile. En janvier 2005, l'administration communale modifie d'office l'adresse de ce dernier. Pour l'exercice d'imposition 2006, Madame Glineur introduit une déclaration fiscale séparée en y indiquant la date de la séparation de fait. En mai 2007, elle est toutefois très étonnée de recevoir un avertissement-extrait de rôle établi au nom de son époux et du sien.

Elle introduit une réclamation auprès de l'administration fiscale et se renseigne également par téléphone afin de savoir si elle ne pourrait pas recevoir un avertissement-extrait de rôle distinct puisque la séparation de fait date de juin 2004. L'administration lui répond négativement.

Sa réclamation est rejetée. Madame Glineur consulte alors un fiscaliste qui lui signale qu'elle aurait pu contester le fait même de l'imposition commune, en apportant la preuve de la date de début de la séparation de fait. S'étant référée aux informations de l'administration, Madame Glineur n'a pas apporté cette preuve et il est à présent trop tard pour la présenter, le délai de réclamation ayant expiré. Madame Glineur doit donc convenir avec son époux de la façon dont ils vont répartir le paiement de l'impôt.

L'administration fiscale se montre en outre très réticente à revenir sur des impositions communes déjà établies, même si les intéressés présentent en temps utile les preuves d'une séparation de fait réelle, durable et ininterrompue.

Nous lui avons donc soumis deux propositions afin d'accroître la sécurité juridique pour les époux séparés de fait.

L'administration fiscale a refusé notre première proposition d'envoyer un avis de rectification[67], lorsqu'elle décide de réunir les déclarations fiscales initialement introduites séparément. Bien qu'au sens strict, le fisc ne soit pas tenu de l'envoyer, cette démarche permettrait aux époux séparés de fournir les preuves de la séparation de fait avant l'établissement de l'imposition commune.

Dans notre deuxième proposition, nous avons demandé à l'administration fiscale de clarifier, sur ce point, la Brochure explicative[68] qui accompagne la déclaration fiscale.

Il pourrait notamment y être mentionné que la date de début de la séparation de fait est en principe la date de la nouvelle inscription au registre de population de la commune du nouveau domicile et que dans le cas où une autre date est indiquée dans la déclaration fiscale, il convient alors de fournir la preuve – sur la base de tous les moyens de preuve hormis le serment – de la réalité de la séparation de fait et du caractère durable et ininterrompu de celle-ci.

L'administration fiscale a également refusé d'accéder à cette proposition.

Premièrement, elle craint que la brochure d'explications ne devienne trop épaisse et incompréhensible si des informations sont constamment ajoutées.

67 Pour de plus amples détails à ce sujet, voy. le chapitre 3 « L'application de la réglementation », *Rapport annuel 2008*, pp. 50-59.

68 Le livret d'explications que les contribuables reçoivent avec la déclaration fiscale.

Elle examinera par contre si elle peut clarifier sa position concernant la séparation de fait dans une des « Questions fréquemment posées » (FAQ) de son site internet.

Deuxièmement, et c'est beaucoup plus fondamental, l'administration fiscale ne veut pas explicitement préciser la condition de l'inscription au registre de population par crainte d'abus du contribuable.

Le Médiateur fédéral ne peut évidemment pas s'y rallier. La sécurité juridique et la transparence doivent primer sur le risque d'une éventuelle mauvaise foi du contribuable.

Le manque de clarté dont l'administration fiscale fait preuve à l'égard des contribuables séparés de fait porte atteinte à la sécurité juridique.

Confiance dans les situations et les droits existants, rigueur de l'action de l'administration

❖ Une carte d'identité valable ne peut pas être purement et simplement annulée. A la suite d'une recommandation officielle du Médiateur fédéral un arrêté royal apporte la sécurité juridique requise.

A l'occasion de l'introduction de la carte d'identité électronique par le **SPF Intérieur**, nous avions déjà reçu en 2005 et 2006 des réclamations concernant l'envoi par les communes de convocations pour l'établissement de la nouvelle carte d'identité électronique avant l'expiration de la période de validité de l'ancienne carte.

Cette mesure transitoire était nécessaire d'un point de vue organisationnel, la carte d'identité électronique devant être totalement introduite pour le 15 septembre 2009.[69]

Nous avons constaté que le SPF Intérieur estimait – et l'a par ailleurs fait dans certains cas – pouvoir faire procéder à l'annulation de l'ancienne carte d'identité encore valable lorsqu'une personne ne donnait pas suite, dans un délai de deux mois, à la convocation pour l'établissement de la carte d'identité électronique.

Notre examen a toutefois démontré que cette annulation ne pouvait se faire aussi facilement, aucune loi ni règlement n'invalidant en effet la carte d'identité ordinaire.

Une carte d'identité est un document essentiel pour le citoyen. L'annulation, dans cette situation, était contraire à la sécurité juridique et portait atteinte au principe de confiance.

Nous avions dès lors recommandé en 2006 au SPF Intérieur de ne pas faire procéder - pendant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et tant qu'il n'existe pas de base juridique explicite - à l'annulation des cartes d'identité ordinaires en cours de validité pour la seule raison que le titulaire n'a pas donné suite à la convocation pour la remplacer avant sa date d'expiration.[70]

---

69 *Rapport annuel 2006*, pp. 100-104.

70 RO 06/09; *Rapport annuel 2006*, p. 103.

L'arrêté royal du 18 janvier 2008 a complété l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique.[71]

Le « rapport au Roi » qui accompagne cet arrêté royal indique qu'avec les nouvelles dispositions, l'actuelle carte d'identité est annulée si le titulaire, en vue d'un renouvellement accéléré, ne donne pas suite à la convocation l'invitant à remplacer sa carte d'identité avant l'expiration de la période de validité. La lettre de convocation en fait mention. Le rapport précise que cette modification de l'arrêté royal du 25 mars 2003 tient compte de la recommandation du Médiateur fédéral.

Une base réglementaire existe ainsi pour faire procéder à l'annulation des cartes d'identité encore valables en vue de l'introduction de la carte d'identité électronique.

❖ Lorsqu'il y a report du transfert de propriété, suis-je déjà propriétaire ou non ?

Les services du Précompte immobilier se réfèrent aux fichiers du Cadastre pour envoyer l'avertissement-extrait de rôle relatif au précompte immobilier à celui qui apparaît comme étant le propriétaire du bien au 1er janvier de l'année d'imposition. De ce fait, il est de la plus haute importance que ces fichiers soient tenus à jour avec rigueur et exactitude.

Un Contrôle du Cadastre de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances** avait déjà adapté, dans le rôle cadastral, le propriétaire du bien immobilier avant la passation de l'acte de vente, alors que le compromis de vente comprenait une clause de report du transfert de propriété. Sur la base de cette clause particulière, le vendeur demeurait donc le propriétaire du bien jusqu'à la passation de l'acte.

Le compromis de vente avait été conclu juste avant la fin de l'année et l'acte de vente passé l'année suivante. L'acquéreur, et non le vendeur, a toutefois reçu l'avertissement-extrait de rôle. Or, l'acquéreur ne pouvait pas encore être redevable du précompte immobilier pour cette année-là vu qu'il n'était pas encore le propriétaire du bien au 1er janvier.

Lorsqu'il y a report du transfert de propriété, le Cadastre doit tenir compte de la volonté des parties. Le rôle cadastral ne peut être adapté, dans ces cas, qu'au moment où le transfert de propriété est effectif.

Pareilles négligences appellent une réaction, même s'il existe des procédures en réclamation et des voies de recours judiciaires.

A notre demande, les services centraux de l'Administration de la Documentation patrimoniale enverront une instruction aux agents du Cadastre leur rappelant la pratique à suivre.

[71] Les modifications suivantes sont apportées à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique :
1° L'alinéa 2, 1°, est complété comme suit :
« Si le titulaire ne s'est pas présenté au service de la population, au plus tard dans les trois mois qui suivent la date mentionnée sur la convocation de l'administration communale l'invitant à venir compléter son document de base en vue de l'obtention d'une nouvelle carte d'identité électronique, sa carte d'identité actuelle sera annulée dans le registre des cartes d'identité; il en est fait mention sur la convocation. Le délai est porté à un an au maximum pour les personnes se trouvant dans un des cas d'absence temporaire, tels que visés à l'article 18 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers ».
2° Il est ajouté un alinéa 3 rédigé comme suit :
« Si, dans les cas visés à l'alinéa 2, le titulaire n'a pas retiré sa nouvelle carte d'identité dans les trois mois qui suivent le premier rappel de l'administration communale, cette carte sera annulée dans le registre des cartes d'identité et détruite. Le délai est porté à un an au maximum pour les personnes se trouvant dans un des cas d'absence temporaire, tels que visés à l'article 18 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers ».

❖ Bien entendu, le fisc est tenu d'envoyer l'avertissement-extrait de rôle à la bonne adresse

Les données d'identification et de localisation des personnes physiques sont reprises au Registre national. Les données d'identification et de localisation du siège social des personnes morales sont enregistrées auprès de la Banque-carrefour des Entreprises. L'**Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus** du **SPF Finances,** responsable de l'enrôlement de l'impôt et donc des données figurant sur l'avertissement-extrait de rôle, a accès aux deux banques de données. Un contribuable est dès lors en droit d'attendre que son avertissement-extrait de rôle soit envoyé à la bonne adresse.

Si le contribuable ne reçoit pas, ou pas à temps, son avertissement-extrait de rôle en raison d'une adresse incorrecte, il ne peut être tenu pour responsable du paiement tardif de ses impôts.

Début janvier 2008, le bureau de Recettes exige par courrier que la société FABRICO s'acquitte immédiatement du paiement de sa dette de 83 155,30 euros ainsi que des intérêts de retard de 482,24 euros, calculés à la suite du paiement tardif. La société s'exécute mais se demande pourquoi elle n'a pas reçu d'avertissement-extrait de rôle. Elle sollicite un duplicata de l'avertissement-extrait de rôle non reçu auprès l'administration et constate que celui-là comporte encore l'ancienne adresse, toutefois modifiée depuis 2003 ! La lettre du receveur a, par contre, été envoyée à l'adresse correcte.
La société FABRICO estime dès lors avoir payé à tort les intérêts et en sollicite le remboursement. Elle reçoit cependant une réponse négative de l'administration. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, le montant des intérêts lui est finalement restitué …

Lorsqu'une dette fiscale n'est pas acquittée dans les délais impartis, des intérêts de retard sont dus par les contribuables.

Les intérêts sont, comme la dette fiscale, recouvrés par les bureaux de Recettes de l'**Administration du Recouvrement** (AREC).

Les services centraux de l'Administration du Recouvrement affirment qu'en principe, un nouvel avertissement-extrait de rôle est adressé au contribuable dès qu'il apparaît que l'envoi initial n'a pas été correctement adressé. Dans ce cas, la date d'échéance pour le paiement de l'impôt est prolongée.

S'il apparaît qu'un paiement tardif est effectivement la conséquence d'une erreur dans l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle, les intérêts de retard sont remboursés. Dans son examen, l'administration tient néanmoins toujours compte du « passé fiscal » du contribuable pour vérifier s'il est véritablement question d'un paiement tardif à la suite d'une erreur dans l'envoi par ses services …

Nous sommes d'avis que des intérêts de retard ne peuvent évidemment pas être exigés si le paiement tardif est la conséquence d'une erreur dans l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle.

De même, nous considérons que les intérêts déjà payés dans cette circonstance doivent être remboursés au contribuable.

Les lacunes dans la réglementation contribuent à l'insécurité juridique

❖ Lorsqu'un enfant souhaite voyager à l'étranger juste avant d'avoir douze ans …

La **Direction générale Institutions et Population** du **SPF Intérieur** a confirmé l'existence d'un problème concernant la pièce d'identité pour les enfants.

Certains pays acceptent une pièce d'identité comme document de voyage pour les enfants de moins de douze ans, à condition que celle-ci soit encore valable un nombre minimum de mois après la date de retour.

Lorsque des enfants partent en voyage juste avant d'atteindre l'âge de 12 ans, il se peut que leur pièce d'identité ait déjà expiré à leur retour de l'étranger, ou que celle-ci ne soit plus valable suffisamment longtemps après la date de retour. Les parents doivent alors demander un passeport, souvent en procédure accélérée, bien qu'au sens strict, cette demande ne devrait pas être nécessaire … Un tel passeport est, du reste, assez onéreux.

La date d'expiration de la pièce d'identité de l'enfant de moins de 12 ans ne peut en effet dépasser la date à laquelle il atteint l'âge de 12 ans.[72] La validité du document d'identité électronique, aussi appelé Kids-ID, est également limitée à la veille de la date à laquelle il atteint l'âge de douze ans.[73]

Par ailleurs, au moment du départ à l'étranger, les enfants n'ont pas encore droit à une carte d'identité électronique puisqu'ils n'ont pas 12 ans révolus.[74]

Il est possible de demander une carte d'identité provisoire gratuite, valable jusqu'à deux mois après sa délivrance.

Toutefois, certains pays comme l'Egypte, l'Islande, la Croatie, la Tunisie et le Royaume-Uni, qui acceptent la pièce d'identité pour les enfants de moins de 12 ans, n'acceptent pas la carte d'identité provisoire.

La famille Dubois part le 29 mars 2008 pour une semaine en Egypte. Pour y séjourner, chacun doit disposer d'un document d'identité valable jusqu'à trois mois après la date du retour au moins. Le cadet aura 12 ans le 28 avril 2008. Sa pièce d'identité pour enfants de moins de 12 ans expirera le même jour … La famille Dubois doit donc demander un passeport international en procédure accélérée qui coûte 210 euros.

Le SPF Intérieur a accepté d'étudier notre proposition visant à prolonger la validité de la pièce d'identité et de la Kids-ID pour les enfants de moins de douze ans (par exemple de six mois) après que ceux-ci aient atteint douze ans. Cette proposition requiert une adaptation de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans.

Dans l'attente d'une solution, la Direction générale Institutions et Population demandera aux communes, par voie de circulaire, d'attirer l'attention des parents sur la nécessité de demander un passeport dans cette situation. Un avis à ce sujet paraîtra également sur le site internet du SPF Intérieur.

72 Instructions générales du 7 octobre 1992 concernant la tenue des registres de population, Partie III, n°50.

73 Article 16*quater* de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans.

74 Article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité.

De plus amples informations à cet égard permettront déjà de prévenir des situations inattendues.

❖ L'échange de titres-services n'est plus possible. Ou bien si …

Le système de titres-services permet à une entreprise agréée d'engager des travailleurs pour exécuter des activités d'aide ménagère chez un utilisateur ou à l'extérieur. L'**Office national de l'Emploi** (ONEM) a confié l'organisation du système à **une entreprise de titres-services**.

Les titres-services ont une période de validité de huit mois. Si, pour l'une ou l'autre raison, ils n'ont pu être utilisés durant cette période, ils peuvent alors être échangés jusqu'à six mois après leur date d'échéance contre de nouveaux titres, avec une nouvelle période de validité. C'était du moins la règle générale jusqu'au 1er mai 2008.

A partir du 1er mai 2008, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur.[75]

Du jour au lendemain, les titres-services dont le délai de validité avait expiré ne pouvaient plus être échangés. Aucune mesure transitoire n'avait été prévue.

En peu de temps, nous avons reçu 85 réclamations. Les utilisateurs de titres- services contestaient la nouvelle réglementation et l'absence de communication adéquate.

Nous avons considéré que l'absence de dispositions transitoires combinée à un manque d'information active a entrainé une violation des normes de sécurité juridique et de confiance légitime.

A la suite de notre intervention auprès de l'entreprise de titres-services, de l'ONEM et de la Ministre de l'Emploi, cette dernière a clarifié l'application dans le temps de la nouvelle mesure.

L'arrêté royal du 28 avril 2008 doit être interprété de telle sorte que la mesure qui limite la possibilité d'échange à la période de validité des titres-services s'applique uniquement à ceux émis après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal.

Pour les titres-services émis avant le 1er mai 2008 :

- les utilisateurs pouvaient demander le remboursement des titres émis avant le 1er janvier 2008[76] auprès de l'ONEM, jusqu'à la fin du mois de janvier 2009 au plus tard, pour autant qu'ils se situent dans le délai de six mois après la date d'expiration ;
- les utilisateurs pouvaient demander l'échange des titres émis après le 1er janvier 2008 auprès de l'entreprise de titres-services, jusqu'à six mois après la date d'expiration.

Cette mesure offre une solution pratique aux utilisateurs mais devrait toutefois être inscrite dans l'arrêté royal comme disposition transitoire.

75 L'article 4 de l'arrêté royal du 28 avril 2008 modifiant l'article 3, §3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, entré en vigueur le 1er mai 2008.

76 Le 1er janvier 2008 est une date charnière. En effet, à partir de cette date, l'organisation du système a été confiée à une autre entreprise de titres-services.

❖ Calcul de la part de chacun dans une imposition commune

Les conjoints mariés et les cohabitants légaux reçoivent du **SPF Finances** un seul avertissement-extrait de rôle comportant le calcul de l'impôt commun.

Cependant, dans certaines situations, il est parfois nécessaire de pouvoir déterminer dans l'imposition commune la part personnelle de chacun.

Dans le cas d'une séparation de fait, lorsque les contribuables ont droit à un remboursement dans l'impôt commun, il est important de pouvoir déterminer la part à recevoir par chacun. De même, lorsqu'ils sont débiteurs d'un impôt commun, il est tout aussi important de pouvoir déterminer la part à payer par chacun.

Indépendamment de la séparation de fait, si l'un des contribuables détient encore des dettes personnelles, qui seront ou pourront être apurées grâce au remboursement d'impôt, il est important de pouvoir établir, pour chacun, une répartition correcte de ce remboursement.

La loi prévoit la possibilité de déterminer, dans une imposition commune, la quotité de l'impôt afférente au revenu de chacun des contribuables.

L'article 394, §4, du Code des impôts sur les revenus 92 prescrit depuis 2001 que le Roi définit comment établir la part de l'impôt à payer ou du remboursement d'impôt à recevoir par chacun des conjoints ou des cohabitants légaux.

Cet arrêté royal n'a, toutefois, pas été pris.

Le SPF Finances détermine dès lors lui-même la répartition des quotités de l'impôt à recevoir ou à payer par chacun des contribuables dans une imposition commune. Il applique une clé de répartition décrite dans une circulaire administrative de 1991.

Les contribuables mettent régulièrement en doute la légitimité de ce mode de calcul.

Celui qui a par exemple versé le plus de précompte professionnel veut obtenir le remboursement le plus important. Celui qui a les enfants à sa charge ne veut pas céder l'avantage fiscal qui y est lié.

Les contribuables recherchent souvent le mode de répartition le plus avantageux … Différentes répartitions de l'impôt sont d'ailleurs possibles.

Tant que la clé de répartition est définie dans une circulaire administrative, elle revêt un caractère contraignant pour l'administration fiscale mais pas pour le contribuable. Dans certaines situations pourtant, l'administration fiscale impose la clé de répartition, notamment lorsque les contribuables ne peuvent pas s'accorder sur la répartition de l'impôt, ou lorsque l'administration refuse la répartition proposée par ces derniers, particulièrement si l'un des deux détient encore des dettes propres.

La manière actuelle de procéder manque de transparence.

Le Médiateur fédéral recommande par conséquent d'adopter un arrêté royal visant à exécuter l'article 394, §4, du Code des impôts sur les revenus 92 (CIR92), afin de fixer, en cas d'imposition commune, la manière par laquelle est établie la quotité de l'impôt afférent au revenu imposable de chacun des contribuables.[77]

❖ Quelles directives l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** applique-t-il dans le traitement des demandes de régularisation humanitaires ?

Durant l'été 2008, le Médiateur fédéral a reçu plusieurs réclamations de différents groupes de grévistes de la faim.

Il ressort de l'examen de ces réclamations que la sécurité juridique n'est pas assurée dans la méthode de travail actuelle de l'Office des étrangers.

L'analyse approfondie de cette problématique nous a amenés à formuler plusieurs recommandations. Cette analyse et ces recommandations sont intégralement reprises aux pages 132 à 140.

Nous reprenons ici avec instance la recommandation que nous avons adressée, dans un souci de renforcer la sécurité juridique, au ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et à son délégué.

Le Médiateur fédéral a recommandé au ministre compétent et à son délégué de réduire l'insécurité juridique en précisant les directives de traitement des demandes de régularisation de séjour humanitaires suivies par l'Office des étrangers, de préférence par voie de circulaire rendue publique et mise à jour régulièrement dès lors que des nouvelles modalités d'application seraient précisées ou que la pratique administrative aurait changé.[78] **Cette recommandation se situe dans le prolongement de la recommandation générale 01/01**[79]**, laquelle visait une plus grande transparence et une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980.**

77 RG 08/01, pp. 127-128 et p. 164.
78 RO 08/03, pp. 132-140.
79 *Rapport annuel 2001*, pp. 175-176.

7. La liberté d'appréciation de l'administration

Si l'administration dispose d'une marge d'appréciation lorsqu'elle prend une décision, elle dispose alors d'un « pouvoir discrétionnaire ». La notion de « pouvoir discrétionnaire » est opposée à la notion de « compétence liée ». Contrairement au cas où sa compétence est liée, l'administration peut, dans le cadre de son « pouvoir discrétionnaire », prendre différentes décisions, selon son appréciation, à condition que celle-ci demeure dans les limites de la légalité et du raisonnable.[80]

Lorsque le Médiateur fédéral évalue le bien-fondé d'une réclamation liée à l'exercice d'une compétence discrétionnaire, il doit tenir compte de la marge d'appréciation de l'administration concernée. Il ne peut procéder qu'à un contrôle marginal de la conduite de l'administration : la réclamation n'est fondée que si la décision est manifestement déraisonnable.

Les réclamations illustrent que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'administration est parfois perçu comme arbitraire par le citoyen. Dans certains cas, nous insistons donc pour que l'administration clarifie les éléments qu'elle prend en considération dans le cadre de son appréciation.

Par ailleurs, la liberté d'appréciation de l'administration offre une certaine marge de médiation pour le Médiateur fédéral. La proportion de médiations abouties dans le résultat des interventions du Médiateur fédéral n'est pas négligeable.[81]

La position de l'administration est-elle manifestement déraisonnable ?

La subdivision opérée ci-après entre les réclamations fondées et non fondées porte sur le résultat de l'examen de la réclamation individuelle, plus spécifiquement sur le résultat du contrôle marginal de la conduite de l'administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Ceci est chaque fois illustré par un exemple, dans un encadré.

Réclamations fondées

❖ La présentation de documents d'identité

Lorsque l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** accorde une autorisation de séjour en Belgique à un ressortissant étranger, c'est la commune qui lui délivre le titre de séjour sur la base des instructions de l'Office des étrangers. Pour l'obtenir, le ressortissant étranger présente ses documents d'identité : un passeport internationalement reconnu ou une carte d'identité nationale.

Une identification se fait en principe toujours sur la base de documents d'identité. Il paraît donc évident que la délivrance d'un titre de séjour soit soumise à la présentation d'un document d'identité. Dans certaines circonstances, cette condition peut toutefois s'avérer impossible à remplir. Il peut arriver que les étrangers, qui ont fui leur pays d'origine et qui ont parfois entrepris un voyage périlleux

80 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Aperçu du droit administratif belge,* Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, n° 708.

81 p. 25.

pour rejoindre la Belgique, ne disposent pas ou plus de ces documents et qu'ils ne peuvent les obtenir. Le pouvoir d'appréciation attribué à l'Office des étrangers lui permet dans ces cas de déroger, sur la base des éléments concrets du dossier, à cette exigence.

Il va de soi que l'Office des étrangers fait preuve de circonspection dans l'usage de cette possibilité. Le Médiateur fédéral fait également preuve de la même circonspection lorsqu'il insiste auprès de l'Office des étrangers pour que celui-ci fasse usage de cette possibilité.

Eli Batawi, un garçon de 17 ans d'origine palestinienne, arrive seul en Belgique en octobre 2005. Il n'a pas la moindre pièce d'identité sur lui et est accueilli comme mineur non accompagné dans un centre ouvert pour demandeurs d'asile. Il reçoit une déclaration d'arrivée sur la base de laquelle il peut rester en Belgique pendant trois mois. Celle-ci est ensuite prolongée de trois mois en trois mois, jusqu'à ce qu'il ait atteint la majorité.
Eli étudie et travaille également, dans le cadre de ses études, pour un service touristique. Il dispose d'un contrat de travail renouvelable et suit des cours du soir. En septembre 2006, il introduit auprès de l'Office des étrangers une demande d'autorisation de séjour. Celui-ci lui accorde un séjour provisoire de douze mois. Il peut aller retirer son titre de séjour auprès de la commune.
La commune exige, sur la base des instructions de l'Office des étrangers, qu'Eli présente les documents d'identité requis avant de lui remettre l'autorisation de séjour. C'est la procédure normale. Sur conseil de l'Office des étrangers, Eli fait tout ce qu'il peut pour obtenir les documents d'identité requis auprès de la Délégation générale palestinienne à Bruxelles. Quoi que lui ou son avocat entreprennent, Eli n'obtient pas de rendez-vous. Présenter les documents d'identité requis dans un futur proche semble impossible. En effet, cette Délégation palestinienne ne dispose d'aucun pouvoir consulaire et ne peut donc pas émettre de documents d'identité.
La situation d'Eli est particulière et digne d'intérêt. Le Médiateur fédéral parvient à convaincre l'Office des étrangers de faire usage de son pouvoir d'appréciation pour retirer la condition de présenter des documents d'identité. L'Office des étrangers envoie de nouvelles instructions à la commune et Eli reçoit son autorisation de séjour provisoire, valable douze mois. Celle-ci pourra être prolongée à l'échéance à la condition qu'il présente d'ici là un passeport valable, ou qu'il fournisse la preuve qu'il accomplit les démarches pour être reconnu apatride.

Le refus d'une demande de visa de regroupement familial pour des motifs d'ordre public

Dans certaines situations, l'**Office des étrangers** (OE) du **SPF Intérieur** doit apprécier si un ressortissant étranger représente une menace pour l'ordre public.

L'article 40 de la loi du 15 décembre 1980[82] prévoit la possibilité pour les Belges et les ressortissants de l'Union européenne de faire venir auprès d'eux les membres de leur famille.

Si les conditions légales sont remplies, cette disposition crée un droit de venir s'établir en Belgique.

Le fait de constituer une menace pour l'ordre public permet toutefois dans certains cas d'être exclu de ce droit : « *les mesures d'ordre public ou de sécurité nationale doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ».[83]

82 La loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, avant l'entrée en vigueur en date du 1er juin 2008 des modifications apportées à ces dispositions. Actuellement articles 40*bis* et 40*ter*.

83 Ibid., art. 43.

Il est évident que l'application de cette disposition légale repose sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers. Ici aussi, le Médiateur fédéral se réserve le droit d'examiner si les décisions prises ne sont pas manifestement déraisonnables.

En novembre 2007, l'Office des étrangers refuse de délivrer à Monsieur Mehmet Inan un visa de regroupement familial demandé sur la base de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980. Il ne peut pas venir rejoindre son épouse et son fils de cinq mois en Belgique. L'Office des étrangers se fonde sur une peine d'emprisonnement d'1 an et 8 mois qu'il a encourue en 1998 en Turquie, pour l'usage d'une arme dans une zone habitée. Cette condamnation est entre-temps effacée en Turquie. La décision de l'Office des étrangers mentionne toutefois que l'effacement de la condamnation n'enlève rien au fait que le risque pour l'ordre public est réel, Monsieur Inan ayant encore été arrêté par la police en 2002, pendant un séjour illégal en Belgique, pour violence contre des personnes et des biens. Il n'aurait, par ailleurs, pas respecté son visa et figurerait sur une « liste noire locale » turque.
L'enquête révèle que la condamnation qu'il avait reçue en Turquie était assortie d'un sursis et est effacée de son casier judiciaire depuis le 1er avril 2003. Par ailleurs, la loi stipule qu'une condamnation pénale ne constitue pas en soi une raison suffisante pour qu'il soit question d'une menace pour l'ordre public. L'arrestation par la police en 2002 n'a pas donné lieu à des poursuites de la part du Parquet. Enfin l'Office des étrangers n'est pas en mesure de fournir de plus amples explications quant à ce qu'est précisément la « liste noire locale ».
Le Médiateur fédéral en conclut que les éléments retenus par l'Office des étrangers pour juger que Monsieur Inan constitue une menace pour l'ordre public, ne constituent manifestement pas une raison suffisamment grave que pour lui refuser un visa de regroupement familial et porter ainsi atteinte à son droit à une vie privée et familiale. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, l'Office des étrangers revoit sa décision.

❖ Les mesures de recouvrement des contributions

Les receveurs des Contributions directes de l'**Administration du Recouvrement** (AREC) du **SPF Finances** sont chargés du recouvrement des impôts. Comptables de l'Etat, ils en sont personnellement responsables sur le plan pécuniaire.

Si le contribuable ne paie pas spontanément l'impôt dans les délais fixés - à la suite de difficultés financières par exemple -, le receveur dispose de différents moyens pour procéder au recouvrement du montant dû. Il peut accorder un plan d'apurement ou faire appel à un huissier de justice pour procéder à un recouvrement forcé … Il décide librement lequel de ces moyens il utilise, et quand. Autrement dit, il jouit d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.

Notre rôle consiste à veiller à ce que les receveurs respectent le principe général du raisonnable, en d'autres termes qu'ils appliquent des moyens proportionnés à l'objectif.

Ainsi, les mesures engagées dans le cadre d'un recouvrement forcé entraînent toujours des frais supplémentaires considérables pour les contribuables, alors que certaines mesures sont parfois prises de manière irréfléchie. Nous avons demandé aux services centraux de l'Administration du Recouvrement si les frais de poursuite peuvent être annulés lorsqu'ils paraissent déraisonnables.

L'administration n'accepte d'annuler les frais de poursuite que lorsque le receveur a commis une erreur ou une faute. Dans les situations envisagées par le Médiateur fédéral, ce n'est pas le cas …

Lors du recouvrement des impôts, le fisc entre souvent en concurrence avec les autres créanciers du contribuable. D'après lui, le contribuable a tendance à payer d'abord ses autres dettes avant ses impôts. Les services centraux de l'Administration du Recouvrement ont, de ce fait, demandé par le passé aux receveurs de procéder plus rapidement au recouvrement (forcé). Dans ces circonstances, les services centraux considérent qu'il est difficile pour les receveurs de respecter la consigne de leur hiérarchie tout en se montrant conciliant vis-à-vis des contribuables.

En ce qui concerne les frais de poursuite, un protocole de coopération a été signé en 2004 entre les huissiers de justice et le SPF Finances. L'un des objectifs du protocole était d'alléger les frais de poursuite et de limiter, dans la mesure du possible, le dommage pour les débiteurs.

Les services centraux ne souhaitaient donc pas prendre de mesures complémentaires pour l'instant.

Ce thème a toutefois été évoqué à l'occasion d'une réunion entre les services centraux de l'Administration du Recouvrement et les directeurs régionaux du Recouvrement.

Il y fut plus précisément question de notre demande de faire preuve d'une certaine souplesse lorsque les normes de bonne conduite administrative, en particulier les normes « raisonnable et proportionnalité » et « gestion consciencieuse », ont été négligées.

Notre demande a été acceptée. S'il y a clairement eu violation de ces normes de bonne conduite administrative, la Direction régionale pourra dorénavant conclure qu'il y a eu une faute de l'administration et évaluer la possibilité d'annuler les frais de poursuite au regard des éléments concrets du dossier.

Fin novembre 2007, Madame Charlier reçoit son avertissement-extrait de rôle relatif à l'exercice d'imposition 2007. Elle doit payer 6 624,70 euros au fisc avant le 28 janvier 2008. Or, elle avait déjà reçu au cours de la même année, précisément en mars 2007, son avertissement–extrait de rôle relatif à l'exercice d'imposition 2006. Pour la somme de 2 315,62 euros qu'elle avait dû payer pour cette année là, elle avait obtenu un plan d'apurement étalé sur quatre mois. Toutefois, lorsqu'elle sollicite à nouveau un plan d'apurement pour la dette de 6 624,70 euros, il lui est refusé au motif qu'elle en a déjà obtenu deux, un pour l'exercice d'imposition 2006 et un autre pour celui de 2004 ...

Au cours de ces dernières années, Madame Charlier a dû subir cinq interventions chirurgicales. Elle porte des prothèses à la hanche et aux épaules et ne peut se passer d'une aide ménagère. Elle perçoit une allocation d'invalidité, avec un supplément de son employeur. Pour faire face à ses difficultés financières, elle a déjà contracté différents emprunts. La réception de deux avertissements-extraits de rôle la même année n'a rien arrangé … Ces arguments ne persuadent pas le receveur des Contributions directes.

Madame Charlier contacte son institution de crédit. Elle peut encore emprunter au maximum un montant de 5 800 euros. Début mars 2008, elle paie les 5 800 euros et demande un plan d'apurement de quatre mois pour le solde, soit 824,70 euros. Celui-ci lui est également refusé. Elle paie encore un montant de 441,42 euros en date du 27 mars 2008. Sa dette fiscale ne s'élevant plus qu'à 400 euros, elle entend la payer le plus rapidement possible. Début avril 2008, le receveur décide toutefois de faire appel à un huissier de justice pour recouvrer le montant restant. Les frais de contrainte, d'un montant de 150 euros, sont portés à charge de Madame Charlier. Sa dette s'élève à présent à 550 euros …

Réclamations non fondées

Dans les dossiers évoqués ci-après, les décisions n'étaient pas manifestement déraisonnables.

❖ La déclaration d'inaptitude médicale d'un fonctionnaire

Le **Service commun pour la prévention et la protection au travail** (SCPPT) de l'administration fédérale est chargé du bien-être de tous les membres du personnel des institutions publiques fédérales affiliées.

Il comprend notamment un département médical, composé de médecins du travail - conseillers en prévention, qui assure la surveillance des membres du personnel fédéral en matière de santé. Ainsi, celui qui exerce une fonction à risque est invité à subir un examen médical avant son engagement.

L'examen des réclamations relatives à une décision médicale met particulièrement en évidence ce que revêt un contrôle marginal.

A la suite d'un examen médical, Monsieur Vervaeke est déclaré inapte pour la fonction d'agent pénitentiaire auprès du SPF Justice. La décision du médecin du travail - conseiller en prévention du Service commun pour la prévention et la protection au travail est basée sur le risque élevé de tuberculose dans les établissements pénitentiaires : « L'indice de tuberculose parmi le personnel représentait 1,4 % en 2004 et le degré de détection TBC parmi les détenus, dans le cas d'une détection active, représentait 193/10 000 ». Par ailleurs, le médecin indique également que « les conditions d'hygiène dans les établissements pénitentiaires sont loin d'être optimales (surpopulation, mauvaise ventilation, peu d'entrée de la lumière naturelle) ».
Le médecin traitant de Monsieur Vervaeke, quant à lui, indique dans son rapport du 7 avril 2008 que Monsieur Vervaeke est en bonne santé d'un point de vue général, mais qu'il est « plus sensible aux infections telles que la tuberculose en raison de son traitement aux immunosuppresseurs ». Il indique que dans le cadre d'un emploi à risque accru, des mesures de sécurité nécessaires doivent être aménagées et qu'une radiographie du thorax doit être effectuée deux fois par an (…), qu'une radiographie doit être faite chaque fois que des symptômes respiratoires et une fièvre inexpliquée apparaissent (…) et que si le patient présente des signes de tuberculose, il doit immédiatement être envoyé en thérapie. Toutefois, il affirme qu'un emploi présenterait des avantages psychosociaux.
Le médecin du travail - conseiller en prévention décide cependant que Monsieur Vervaeke n'est pas apte à exercer la fonction d'agent pénitentiaire. Le Médiateur fédéral ne peut pas affirmer que la décision du médecin du travail - conseiller en prévention est déraisonnable. La réclamation de Monsieur Vervaeke à cet égard n'est pas fondée.

❖ Un chômeur peut-il se tromper lorsqu'il remplit un formulaire de contrôle?

Afin de percevoir des allocations de chômage pour les jours durant lesquels il ne preste pas, le chômeur temporaire doit introduire un formulaire de contrôle *C3.2A- chômage temporaire* auprès de sa caisse de paiement des allocations de chômage.

Les instructions qui figurent au verso du formulaire de contrôle stipulent clairement qu'il est interdit d'y apporter des corrections.

Ces corrections peuvent mettre en péril le paiement des allocations de chômage pour les jours auxquels le formulaire de contrôle se rapporte.

Si le chômeur temporaire a malgré tout apporté des corrections sur le formulaire de contrôle, il doit - pour garder son droit à des allocations de chômage - introduire une *demande de dérogation spéciale* auprès du directeur du bureau local de chômage de l'**Office national de l'Emploi** (ONEM) en y expliquant l'erreur survenue au moment du remplissage.

Le directeur du bureau local de chômage prend toutes les décisions touchant au droit aux allocations, et donc également celles qui concernent l'indemnisation des jours de chômage lorsque le chômeur temporaire a apporté des corrections sur le formulaire de contrôle. Le directeur du bureau de chômage détient, en l'occurrence, un pouvoir discrétionnaire.

Chaque directeur de bureau de chômage dispose d'une certaine liberté pour déterminer la manière selon laquelle, et la base sur laquelle, il prendra une décision. Dans le cadre de son examen, il tient compte des signes de bonne ou de mauvaise foi du chômeur ainsi que du caractère répétitif de la demande de dérogation.

L'Office national de l'Emploi n'exclut donc pas le fait que les directeurs puissent prendre des décisions différentes dans un cas individuel semblable …

De par son activité professionnelle, Monsieur Rahier est régulièrement en chômage temporaire pour causes économiques et doit alors remplir un formulaire de contrôle destiné à sa caisse de paiement des allocations de chômage. Il doit noircir les cases du formulaire qui se rapportent aux jours de travail prestés. Le mardi 13 mai 2008, il noircit par erreur la case correspondante au lundi 12 mai 2008, qui était un jour férié légal. Monsieur Rahier apporte par conséquent des corrections sur le formulaire de contrôle, ce qui est pourtant interdit. Il doit à présent introduire auprès du bureau de chômage de l'ONEM, une demande de dérogation spéciale pour conserver son droit aux allocations de chômage. Dans ce cas, c'est le directeur du bureau de chômage qui décide. Monsieur Rahier s'est-il réellement simplement trompé ? L'erreur lui a-t-elle échappé ?

Le document de demande de dérogation spéciale comprend une mention préimprimée : « Je prends également note qu'une seule dérogation est acceptée sur une période de 12 mois ». Monsieur Rahier estime que pareille sévérité est injustifiée. Il apprend également que cette règle n'est pas appliquée aussi strictement, semble-t-il, dans d'autres bureaux de chômage. Il contacte le Médiateur fédéral.

Le bureau de chômage concerné indique que chaque cas est examiné individuellement et que cette mention figure sur le formulaire pour souligner une fois de plus qu'en principe, aucune correction ne peut être apportée sur le formulaire de contrôle. Le Médiateur fédéral décide dès lors que le directeur concerné du bureau de chômage n'a pas exercé sa liberté d'appréciation de manière déraisonnable. La réclamation de Monsieur Rahier n'est pas fondée.

❖ Renoncer aux augmentations de cotisations sociales

Un travailleur indépendant est tenu de verser des cotisations sociales à une caisse d'assurance sociale.

Les cotisations sociales sont calculées sur la base des revenus acquis par les travailleurs indépendants. Ces revenus sont transmis par l'administration fiscale aux caisses d'assurance sociale. Il s'agit toujours des revenus acquis trois années auparavant (année dite « de référence »).

Monsieur Depré avait reçu, en 2005, un avis de paiement relatif à la régularisation des cotisations sociales pour sa première année d'activité en tant qu'indépendant. La régularisation des cotisations sociales pour la deuxième année aurait dû logiquement arriver l'année suivante. Le 25 juillet 2006, sa caisse d'assurance sociale lui envoie à cette fin un avis de paiement : il doit payer avant le 19 décembre 2006. Le 30 janvier 2007, elle lui adresse un rappel. Monsieur Depré n'a pas payé les cotisations sociales de régularisation dans les délais et doit à présent également payer 1 005,60 euros de majoration. Il soutient toutefois ne pas avoir reçu l'avis de paiement du 25 juillet 2006 et contacte le Médiateur fédéral. L'INASTI décide que Monsieur Depré n'entre pas en ligne de compte pour une renonciation à la majoration. Il aurait dû savoir qu'il devait payer les cotisations de régularisation dans le courant de l'année 2006 et aurait pu contacter sa caisse d'assurance sociale de sa propre initiative. Le Médiateur fédéral respecte le pouvoir d'appréciation de l'INASTI et conclut que la réclamation de Monsieur Depré n'est pas fondée.

Des cotisations sociales provisoires sont imputées aux travailleurs indépendants débutants jusqu'à ce que les revenus de « l'année de référence » soient connus. Ensuite, trois régularisations annuelles sont opérées, aux termes desquelles il apparaît soit que le travailleur indépendant doit payer un supplément de cotisations sociales, soit qu'il se voit rembourser du montant trop payé pour celles-ci.

Lorsque les cotisations sociales sont payées avec retard, des majorations sont appliquées. Seul l'**Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants** (INASTI) peut décider de renoncer à ces majorations si le travailleur indépendant peut invoquer la bonne foi, un cas de force majeure ou d'autres cas méritant d'être défendus.[84] Il va de soi qu'en ce qui concerne l'application de ces notions, nous avons à faire à une liberté d'appréciation de l'administration.

L'existence d'un pouvoir d'appréciation permet la médiation…

Dans un certain nombre de cas, bien que la réclamation ne soit pas fondée et qu'il n'y ait rien à reprocher à l'administration, l'insatisfaction du plaignant mérite néanmoins d'être prise en compte.

Si l'administration accepte de collaborer à la recherche d'une solution et qu'elle a une *marge de manœuvre* … alors nous tentons une médiation.

❖ L'usage du téléphone en prison

Le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des réclamations de détenus concernant les limitations que les **établissements pénitentiaires** du **SPF Justice** leur imposent en ce qui concerne l'usage du téléphone.

L'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires stipule que l'inculpé détenu au-delà de cinq jours, le prévenu, l'accusé et le condamné peuvent téléphoner à leur conseil, leurs parents et alliés en ligne directe, leur tuteur, leur conjoint, leurs frères et sœurs, leurs oncles et tantes ainsi qu'à la personne avec laquelle ils vivent maritalement.

Par ailleurs, il stipule que le détenu de nationalité étrangère peut téléphoner aux agents diplomatiques et consulaires de son pays. La communication téléphonique avec d'autres personnes est soumise à l'accord du directeur de prison.

Une réclamation concernait les appels téléphoniques à l'étranger. Les appels téléphoniques gratuits sont uniquement permis avec les membres de la famille cités dans la réglementation. Toutefois, le règlement n'est pas clair quant à la manière d'agir au cas où la famille en question vit à l'étranger. A la suite de notre médiation, il est dorénavant possible de téléphoner gratuitement à la famille se trouvant à l'étranger.

Dans la section fermée d'une prison, le régime de détention est plus strict. Ainsi, dans la section fermée d'un centre pénitentiaire, on ne pouvait téléphoner que trois fois par semaine au lieu d'un appel quotidien. A la suite d'une médiation avec la direction concernée, les détenus de cette section ont à présent aussi la possibilité de téléphoner quotidiennement.

Si la possibilité existe d'accorder, par simple décision, un usage plus étendu du téléphone, alors il convient d'intervenir à cette fin, car cette différence peut signifier beaucoup pour les détenus concernés.

[84] L'article 48 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967, organisant le statut social des travailleurs indépendants :
« Le paiement des majorations visées aux articles 44 et 44bis peut être totalement ou partiellement annulé :
1° si le débiteur peut invoquer un cas de force majeure ;
2° si le débiteur, en raison de la nature spéciale de l'activité exercée, a pu se considérer en toute bonne foi comme n'étant pas soumis à l'arrêté royal n°38 ;
3° dans d'autres cas qui méritent d'être défendus.
C'est l'Institut national qui décide s'il y renonce.

❖ Accéder à une demande urgente

Quand le Médiateur fédéral peut-il demander à l'administration d'accéder à une demande urgente, alors que le délai de traitement raisonnable n'est nullement dépassé ? Dans les cas dignes d'intérêt ? Les groupes vulnérables de la société peuvent-ils prétendre à une attention particulière ?

La **Direction générale Personnes handicapées** (DGPH) du **SPF Sécurité sociale** est en permanence confrontée à un groupe vulnérable de la société lorsqu'elle doit prendre des décisions.

Le 27 février 2008, Monsieur Van Diest demande à la Direction générale Personnes handicapées l'autorisation de séjourner plus de 90 jours à l'étranger pour des raisons médicales. Son départ aux Philippines est prévu pour le 27 avril 2008. Monsieur Van Diest, se déplaçant en chaise roulante, doit à cet effet accomplir toutes sortes de formalités et être accompagné tout au long du voyage. S'il s'absente pendant plus de 90 jours sans autorisation, il perdra son droit aux allocations.
Monsieur Van Diest ne veut rien laisser au hasard. Début mars, n'ayant pas encore obtenu de réaction à sa demande, il contacte le Médiateur fédéral. Monsieur Van Diest ne peut se permettre de décision tardive. Le Médiateur fédéral comprend sa préoccupation et contacte la Direction générale Personnes handicapées. Celle-ci fait savoir en date du 20 mars qu'elle n'a pas reçu la demande de Monsieur Van Diest, qui la renvoie à nouveau le 28 mars 2008. Le 23 avril 2008, Monsieur Van Diest informe le Médiateur fédéral qu'il a finalement reçu l'autorisation de la Direction générale Personnes handicapées : il peut partir à l'étranger.

❖ Médiation dans le cadre de sanctions imposées aux chômeurs

Si un chômeur perçoit injustement des allocations de chômage, sur la base de fausses déclarations, l'**Office national de l'Emploi** (ONEM) se montre très dur à son égard.

Il va de soi que les allocations perçues injustement doivent être remboursées immédiatement et qu'une exclusion du droit au chômage pendant plusieurs semaines est possible.

Est-ce de la propre faute du chômeur … ou existe-t-il des circonstances particulières autorisant une intervention du Médiateur fédéral ? Quand une tentative de médiation est-elle justifiée ?

Est-ce par exemple le cas lorsque les déclarations erronées émanent d'une personne souffrant d'un handicap mental ?

Monsieur De Creemer a travaillé un certain nombre de jours en 2005, mais il ne les a pas indiqués sur sa carte de contrôle, de sorte qu'il a perçu pour ces jours-là des allocations de chômage. L'Office national de l'Emploi s'en aperçoit et réclame le remboursement des allocations versées à tort. Monsieur De Creemer est également exclu du droit au chômage pendant quatre semaines. Souffant d'un handicap mental, il séjourne dans un home. Celui-ci contacte le Médiateur fédéral. Monsieur De Creemer doit bien sûr rembourser les allocations de chômage perçues à tort, mais une exclusion pendant quatre semaines … le home estime que cette sanction est quelque peu exagérée. Monsieur De Creemer n'a absolument pas dissimulé à dessein ces jours de travail vis-à-vis de l'ONEM. A l'occasion de l'intervention du Médiateur fédéral, il apparaît que l'ONEM ne semblait pas être au courant de l'état mental de Monsieur De Creemer. Il est disposé à limiter la sanction à un avertissement et annule l'exclusion.

Et dans le cas d'un remboursement à charge d'une personne sans revenus ?

Madame Politar perçoit depuis le 22 septembre 2003 des allocations de chômage comme cohabitante avec charge de famille, alors qu'elle aurait dû être considérée comme cohabitante sans charge de famille jusqu'au 30 mars 2007. Elle doit rembourser 16 264,00 euros à l'ONEM et est exclue du droit aux allocations pendant 13 semaines, à dater du 2 juin 2008. Pour le remboursement, un plan d'apurement lui a été accordé.
Celui-ci débute au mois d'août, où un premier versement de 100 euros doit parvenir à l'ONEM. Mais étant donné qu'elle a également été exclue pendant 13 semaines du droit aux allocations, elle ne dispose d'aucun revenu au moment où son plan d'apurement débute. Madame Politar est déjà sanctionnée, sa situation n'est pas évidente. Mais comment peut-elle honorer un plan d'apurement sans revenus ? A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, l'ONEM accepte que Madame Politar commence des versements de 150 euros à partir d'octobre 2008.

La marge d'appréciation de l'administration peut susciter un sentiment d'arbitraire

Le revenu cadastral attribué à un bien immobilier par le **pilier Mesures & Evaluations** - mieux connu sous le nom de Contrôles du Cadastre et Directions du Cadastre - de l'**Administration de la Documentation patrimoniale** du **SPF Finances**, donne parfois lieu à des réclamations auprès du Médiateur fédéral.

L'administration rappelle que le revenu cadastral n'est pas une simple addition d'un certain nombre d'éléments ou de paramètres quantifiables. Il s'agit de l'aperçu global et bien pesé d'un bien immobilier, qui tient compte de toutes les données utiles, et dans lequel la compétence et l'expérience de l'estimateur, sa connaissance des matériaux utilisés, son évaluation correcte d'une série d'éléments de confort et de l'influence de facteurs environnementaux spécifiques sur la valeur locative, ainsi que son estimation de l'ensemble, sont déterminants.

L'attribution d'un revenu cadastral est donc le résultat d'une estimation. Il va de soi qu'une certaine liberté d'appréciation est nécessaire dans ce cas-ci.

La décision fixant le revenu cadastral est communiquée au contribuable par le biais du bulletin de notification.

Depuis plusieurs années déjà, le Médiateur fédéral attirait l'attention de l'administration sur le fait que la motivation du bulletin de notification laissait à désirer. Il ressortait des réclamations que d'une part, elle suscitait un sentiment d'arbitraire chez le contribuable quant à l'action de l'administration et que, d'autre part, elle contenait peu d'éléments pertinents lui permettant de contester le revenu cadastral en toute connaissance de cause.

L'Administration de la Documentation patrimoniale soutenait que le bulletin de notification répondait aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En même temps, elle admettait que, sur la base des données qui y figuraient, le contribuable ne pouvait pas avoir une vision précise de la manière selon laquelle la décision avait été prise.

Le Médiateur fédéral a par conséquent adressé à l'Administration de la Documentation patrimoniale plusieurs propositions et recommandations l'invitant à davantage motiver sa décision reprise dans le bulletin de notification.

Indépendamment de la question du respect de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, le recours à une motivation plus claire et plus précise du mode de détermination du revenu cadastral lors de sa notification permettrait d'éviter nombre de réclamations et d'atténuer ou dissiper l'impression d'arbitraire ressentie par le contribuable.

L'Administration de la Documentation patrimoniale a finalement apporté un certain nombre de corrections au bulletin de notification.

Celui-ci reprend dorénavant une description des caractéristiques techniques de la parcelle accompagnées de leur explication en annexe.

L'ajout des parcelles de référence - ou en d'autres termes des revenus cadastraux récemment notifiés -, comme annoncé dans le Rapport d'activité 2006 de l'Administration de la Documentation patrimoniale, n'est cependant pas encore d'actualité. Aucune date n'a pu encore être fixée pour sa réalisation.

Un cd-rom reprenant des points de comparaison est par contre disponible pour consultation. Les nouveaux revenus cadastraux attribués peuvent ainsi être comparés avec ceux attribués précédemment.

Le Rapport d'activité 2007 de l'Administration de la Documentation patrimoniale indique à propos de la motivation du revenu cadastral :

« Plus d'informations et de lisibilité

Les améliorations effectuées ont aussi permis de rencontrer les souhaits des médiateurs fédéraux et les aspirations des citoyens à plus d'informations et de lisibilité. Désormais :

- *la mise en page des bulletins (automatisés et manuels) a été adaptée au modèle uniformisé de correspondance Unilet du SPF Finances ;*
- *les bulletins automatisés énumèrent, pour la majorité des parcelles cadastrales bâties, les éléments d'expertise relevants objectivement observables, appelés "caractéristiques techniques de la parcelle", comme le type de construction, le nombre de pièces d'habitation, la surface bâtie au sol, etc. ;*
- *une annexe explique en quoi consistent les caractéristiques techniques ;*
- *les motivations sont détaillées plus avant ».*

A la suite de l'achèvement des travaux dans son habitation, la famille Marchal se voit attribuer un revenu cadastral provisoire de 524 euros. Cette fixation provisoire prend en compte le fait qu'une activité industrielle entraînant de nombreuses nuisances sonores est implantée à proximité immédiate de l'habitation. Quelques années plus tard, le revenu cadastral définitif est fixé à 940 euros avec comme motivation : achèvement des travaux. Monsieur Marchal ne comprend pas. Aucun travail n'a été réalisé. Il introduit une réclamation et désire que le revenu cadastral définitif soit maintenu à 524 euros.
En réalité, il s'avère que l'augmentation du montant résulte du fait que le Contrôle du Cadastre a estimé que la nuisance sonore a diminué. A la suite de la réclamation de Monsieur Marchal - qui admet ce fait mais qui rajoute que cette nuisance reste toutefois considérable -, un contrôle est effectué sur place. Quelques jours plus tard, le Contrôle du Cadastre notifie à nouveau un revenu cadastral de ... 940 euros. Cette fois, la motivation est la suivante : la division de la parcelle.
Monsieur Marchal n'y comprend plus rien du tout. Il y a quelques années, il a effectivement donné une petite partie de la parcelle à son fils, mais comment expliquer alors le fait que la diminution de la parcelle puisse entraîner une augmentation du revenu cadastral ? Monsieur Marchal introduit une nouvelle réclamation, cette fois rejetée par l'administration au motif qu'il a omis d'opposer un montant exact de revenu cadastral aux 940 euros. C'est en effet une des conditions pour que la réclamation soit recevable. Bien que Monsieur Marchal ait écrit qu'il souhaite voir maintenir le revenu cadastral initialement fixé, cette indication n'est pas suffisante pour le Contrôle du Cadastre.

La coupe est pleine pour Monsieur Marchal. La discussion qui s'ensuit avec les services locaux et régionaux du Cadastre s'envenime. Monsieur Marchal introduit un recours devant le tribunal de première instance et obtient gain de cause. Mais l'administration se pourvoit en appel. Le Médiateur fédéral est également d'avis que les motivations de l'administration sur l'augmentation du revenu cadastral ne sont pas adéquates. Il propose par conséquent une nouvelle fixation du revenu cadastral, avec une nouvelle possibilité de réclamation pour Monsieur Marchal.
Les services centraux du Cadastre, entre-temps également impliqués dans l'affaire, estiment que la seconde réclamation de Monsieur Marchal doit effectivement être déclarée recevable. Celle-ci est ensuite discutée avec la Direction du Cadastre, en présence du Médiateur fédéral. Monsieur Marchal apprend ainsi que l'attribution du revenu cadastral tient compte de la nuisance sonore. En vue d'une réconciliation, le Cadastre réduit le revenu cadastral d'un montant symbolique. La médiation a finalement été fructueuse.

8. La politique du Gouvernement et les demandes d'information

Conformément à la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, le Médiateur fédéral est compétent pour traiter des réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales.

Et pourtant, un service de qualité nécessite de prêter aussi attention

.... aux réclamations pour lesquelles le Médiateur fédéral n'est pas compétent

En 2006, le Médiateur fédéral a créé une section qui assure exclusivement le traitement des réclamations pour lesquelles il n'est manifestement pas compétent. Lorsque la réclamation relève de la compétence d'un autre service de médiation, elle lui est transmise dans les meilleurs délais.

Lorsque la réclamation concerne des choix politiques de portée générale, le contenu des lois ou les décisions du gouvernement, le Médiateur fédéral précise au citoyen qu'une intervention dans ce type de dossiers compromettrait son indépendance et son impartialité.

Les réclamations surfent sur la vague de l'actualité

De nombreuses réclamations trouvent leur source dans l'actualité. Au début de la crise financière, le Médiateur fédéral a reçu de nombreuses réactions de citoyens mécontents des différentes mesures adoptées par le gouvernement. Le Médiateur fédéral a clairement indiqué aux plaignants que leur réclamation était irrecevable étant donné qu'il n'a pas la compétence de prendre position dans des décisions impliquant un choix politique du gouvernement.

Les annonces dans la presse écrite et télévisée

❖ La taxe de circulation sur les véhicules 4x4

A la suite d'un sujet consacré par la presse écrite et télévisée à la décision qu'un tribunal de première instance avait prise en matière de taxe de circulation, plusieurs contribuables en avaient déduit qu'ils ne devaient plus acquitter la taxe de circulation ou qu'ils avaient droit au remboursement de celle déjà payée.

Ils avaient saisi le Médiateur fédéral alors même que la plupart d'entre eux n'avaient pas introduit de réclamation auprès de l'administration contre cette taxe de circulation et étaient propriétaires de véhicules de tourisme non concernés par la décision de justice.

La décision du 30 juin 2008 du tribunal de première instance concernait un contribuable qui avait reçu une invitation à payer un supplément de taxe de circulation car il apparaissait que son véhicule 4x4 ne pouvait pas être considéré comme une camionnette. Les mesures de l'espace de chargement, essentielles pour déterminer la catégorie à laquelle appartient le véhicule, ne figurent en effet pas au

répertoire matricule de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV). Or, l'administration fiscale se fonde sur ces données pour fixer le montant de la taxe de circulation.

Pour connaître ces mesures, et donc calculer correctement la taxe de circulation, l'administration fiscale avait adressé une circulaire aux centres de contrôle technique afin qu'ils procèdent au mesurage de l'espace de chargement et lui transmettent ensuite les informations via la DIV. Le juge a estimé que la demande d'information reprise dans cette circulaire n'avait pas été valablement formulée et a annulé l'imposition, établie à son sens sur la base d'informations obtenues irrégulièrement.

Cette décision de justice ne pouvait trouver à s'appliquer qu'entre le contribuable concerné et l'administration fiscale (entre parties ou *inter partes*). Toutes les taxes de circulation établies par l'administration fiscale sur la base de ces mêmes informations n'étaient donc pas nulles *ipso facto* … De plus, la situation particulière visée dans la décision de justice ne remettait pas en cause la validité de l'ensemble des taxes de circulation relatives aux véhicules de tourisme.

❖ Les taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques

La presse écrite a également fait écho du fait que certaines communes avaient voté tardivement les taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques et que, partant, celles-ci étaient illégales. Le Médiateur fédéral a ensuite reçu plusieurs réclamations de contribuables qui contestaient le calcul de leur impôt sur cette base.

Ces réclamations n'étaient pas fondées puisque l'administration fiscale n'a pas d'autre choix que d'appliquer la réglementation communale, fût-elle illégale. Seul le tribunal peut relever l'illégalité de cette réglementation pour ne pas l'appliquer.

Le Législateur a néanmoins rapidement réagi et a confirmé par une loi du 24 juillet 2008 l'établissement de certaines taxes communales additionnelles et de la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques pour chacun des exercices d'imposition 2001 à 2007. Il a modifié l'article 468 du Code des impôts sur les revenus 92 avec effet à partir de l'exercice d'imposition 2009. Cette loi régularise par conséquent les taxes communales établies tardivement, qui ne peuvent plus être attaquées en justice.

Le Législateur a justifié son intervention par des motifs d'intérêt général, à savoir la préservation de l'équilibre financier des communes concernées.

La suppression d'une taxe peut aussi générer des réclamations

Depuis le 1er janvier 2008, la taxe compensatoire des accises est supprimée. Cette taxe était due pour les véhicules diesel et payée conjointement avec la taxe de circulation.

La plupart des redevables de la taxe de circulation savent que celle-ci peut être restituée *pro rata temporis*. Ainsi, une taxe payée le 1er mars, pour toute l'année, sera remboursée au contribuable à concurrence de 11/12e s'il vend son véhicule un mois plus tard.

Madame Bayens paie une taxe « diesel » d'un montant de 185,28 euros pour la période du 1er décembre 2007 au 30 novembre 2008. Elle apprend que cette taxe est supprimé depuis le 1er janvier 2008 et s'attend par conséquent à un remboursement représentant 11/12e de 185,28 euros, soit une somme de 169,84 euros. Elle ne reçoit cependant rien du tout.

A l'inverse, la taxe « diesel » était une taxe unique qui n'était pas remboursable *pro rata temporis*. Ainsi, lors de la vente d'un véhicule diesel, aucune restitution de la taxe « diesel » n'était accordée.

De même, lors de la suppression de la taxe « diesel », aucune disposition transitoire n'a été instaurée. Ainsi, en cas de paiement de la taxe « diesel » le 31 décembre 2007, aucun remboursement *pro rata temporis* n'a été accordé bien que la taxe ait été supprimée au 1er janvier 2008.

Le nombre de réclamations liées à l'énergie demeure élevé

Pour ces réclamations, tout aussi nombreuses qu'en 2008, le Médiateur fédéral ne peut que répondre en ce début 2009, que le service fédéral de médiation pour l'énergie n'a pas encore été instauré. La procédure de recrutement n'a en effet pas livré de lauréat francophone.

Sur le terrain, tous les régulateurs semblent pour l'heure s'accorder pour renvoyer les demandes d'information des citoyens vers le Contact Center du Service public fédéral Economie.

Quant aux réclamations, les régulateurs régionaux semblent se montrer plus actifs dans le traitement des réclamations qui ressortent de leur domaine de compétence. Cette possibilité existait déjà dans le décret organisant la VREG[85]. Pour la CWAPE[86], le tournant a été amorcé avec la décision de créer un service de médiation avec un mandat très large. Seul le régulateur fédéral, la CREG[87], persiste à refuser d'examiner les demandes d'information ou les réclamations des citoyens ou d'orienter ceux-ci vers le service éventuellement compétent.

Le grand nombre de réclamations que le Médiateur fédéral continue à recevoir en matière d'énergie démontre la nécessité d'une désignation urgente des médiateurs pour le secteur énergétique, de manière à ce que le service de médiation puisse très vite commencer ses activités.

… aux demandes d'information

Cette année encore, le nombre de demandes d'information oscille autour du millier.[88] Le Médiateur fédéral oriente le citoyen vers les services compétents ou la source d'information la plus adéquate.

L'année dernière, le Médiateur fédéral a recommandé de créer un point d'information central qui délivre une information de base au citoyen et qui oriente et transfère efficacement les demandes.[89]

L'administration fédérale devrait lancer cette année sa propre ligne d'information. Celle-ci devrait être opérationnelle pour octobre 2009.

85 Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt.
86 Commission wallonne pour l'Energie.
87 Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.
88 p. 17.
89 RG 07/01 ; *Rapport annuel 2007*, pp. 115-116, pp. 143-144 et p.199.

IV. Chiffres par administration

1. Introduction

Le lecteur trouvera dans cette partie l'analyse ventilée des réclamations à l'encontre de chacun des services publics fédéraux (SPF) et services publics de programmation (SPP) (en ce compris les établissements scientifiques) ainsi que les parastataux fédéraux et enfin des organismes privés chargés d'un service public. Les données chiffrées rendent compte de la situation des dossiers au 31 décembre 2008.

A l'exception des parastataux sociaux et de certaines parastataux et entreprises publiques ne relevant pas directement d'un service public fédéral, les parastataux sont analysés en même temps que leur SPF de tutelle, même s'ils n'en font pas partie *stricto sensu*.

Seules les réclamations à l'égard des services opérationnels des administrations sont reprises ci-après. Pour les réclamations de fonctionnaires contre leur propre administration ou concernant l'application de leur statut, le lecteur est renvoyé à la Partie II (Chiffres généraux).[90]

Un ministre ou un secrétaire d'Etat étant, dans des circonstances bien définies, également une autorité administrative fédérale au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Médiateur fédéral est compétent pour évaluer son intervention – sur le plan purement administratif - lorsqu'une réclamation est portée à son encontre. C'est la raison pour laquelle dans cette partie, la catégorie « *ministre(s) et/ou secrétaire(s) d'Etat* » apparaît pour certains départements.

Les chiffres renseignent par administration, le nombre de réclamations traitées (année d'introduction et état de traitement : en cours, clôturée ou suspendue), les évaluations des réclamations clôturées avec la norme de bonne conduite administrative (pour les évaluations « *fondée* » et « *partiellement fondée* ») et la répartition par langue des nouvelles réclamations.

[90] pp. 17-29.

2. Statistiques par administration

2.1. SPF Personnel et Organisation

SPF Personnel et Organisation	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation			
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total		Total		
Service d'encadrement Personnel et Organisation		1	1					0				0		0		1
Direction générale Organisation	1		1					0				0		0	1	0
Selor	9	24	33	4				4	8	4		4	2	18		15
Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA)	11	16	27	1				1		1	1	2	5	8		19
TOTAL	21	41	62	5	0	0	0	5	8	5	1	6	7	26	1	35

Langue	Nombre 2008
Néerlandais	23
Français	18
Allemand/autres	0
TOTAL	41

Normes	Nombre
Application conforme des règles de droit	2
Délai raisonnable	1
Gestion consciencieuse	1
Coordination efficace	1
Information passive	1
TOTAL	6

2.2. SPF Justice

SPF Justice	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Moniteur belge		1	1					0				0		0		1
Direction générale des Maisons de justice	1		1					0				0		0		1
Direction générale de l'Organisation judiciaire	3		3					0				0	1	1		2
Direction générale des Etablissements pénitentiaires	60	65	125	3			3	6	34	5		5	25	70		55
Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux	11	6	17	3				3	4			0	1	8		9
Autres	5	5	10	1		1		2	1			0	2	5		5
TOTAL	80	77	157	7	0	1	3	11	39	5	0	5	29	84	0	73

Nouvelles réclamations recevables par langue

Total: 77 réclamations

Normes	Nombre 2008
Délai raisonnable	4
Application conforme des règles de droit	2
Raisonnable et proportionnalité	1
Sécurité juridique	1
Confiance légitime	1
Gestion consciencieuse	1
Motivation adéquate	1
Information passive	1
TOTAL	12

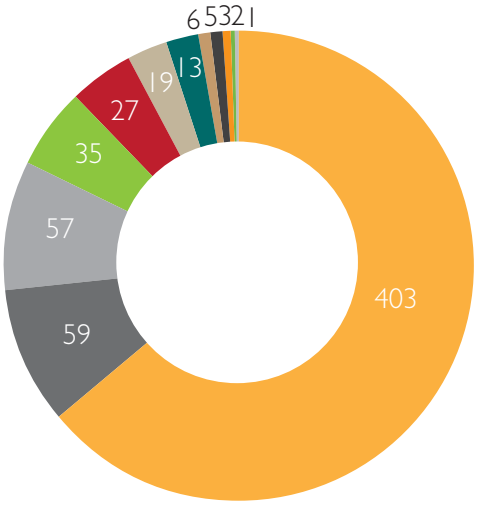
2.3. SPF Intérieur

SPF Intérieur	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Ministre de l'Intérieur	2		2	1				1				0		1		1
Ministre de la Politique de migration et d'asile	1		1					0				0		0		1
Direction générale de la Sécurité civile	1	2	3					0				0	1	1		2
Direction générale Institutions et Population	30	52	82	2	1		19	22	20	3		3	11	56		26
Direction générale Sécurité et Prévention	1	7	8					0	3			0	2	5		3
Direction générale Office des étrangers	691	1104	1795	280	6	156	39	481	254	102		102	199	1036	8	751
Commission de régularisation	3		3					0	1	1		1		2		1
Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA)	7	7	14	1				1	2	3		3	3	9	2	3
Autres		2	2	1				1				0		1		1
TOTAL	736	1174	1910	285	7	156	58	506	280	109	0	109	216	1111	10	789

Nouvelles réclamations recevables par langue

Total: 1174 réclamations

Application des critères d'évaluation



Délai raisonnable	403
Gestion consciencieuse	59
Raisonnable et proportionnalité	57
Application conforme des règles de droit	35
Coordination efficace	27
Motivation adéquate	19
Information passive	13
Sécurité juridique	6
Egalité	5
Confiance légitime	3
Information active	2
Droit d'être entendu	1

Total: 630

Notons la diminution, par rapport à 2007, du nombre de dossiers clôturés avec la mention « *correction refusée* ». Elle découle de la résorption progressive par le Service Régularisations humanitaires de l'Office des étrangers du stock des (très) vieux dossiers de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, dans lesquels l'administration avait décidé, pour des raisons organisationnelles, de ne pas répondre aux demandes du Médiateur fédéral.

2.4. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Direction générale des Affaires consulaires	61	88	149	31	1	3	5	40	25	14		14	12	91		58
Direction générale de la Coopération au développement	1	1	2					0				0		0		2
Autres	1	2	3					0				0		0		3
TOTAL	63	91	154	31	1	3	5	40	25	14	0	14	12	91	0	63

Nouvelle réclamations recevables par langue

Total: 91 réclamations

Normes	Nombre
Gestion consciencieuse	23
Délai raisonnable	12
Application conforme des règles de droit	7
Raisonnable et proportionnalité	2
Sécurité juridique	2
Coordination efficace	2
Information active	2
Accès approprié	2
Information passive	1
TOTAL	53

2.5. Ministère de la Défense

Ministère de la Défense	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Secrétariat administratif et technique		1	1					0				0		0		1
Direction générale Human Resources (DG HR)	1		1					0		1		1		1		0
Direction générale Appui Juridique et Médiation (DG JM)		2	2					0	2			0		2		0
Autres	1	1	2		1			1				0		1		1
TOTAL	2	4	6	0	1	0	0	1	2	1	0	1	0	4	0	2

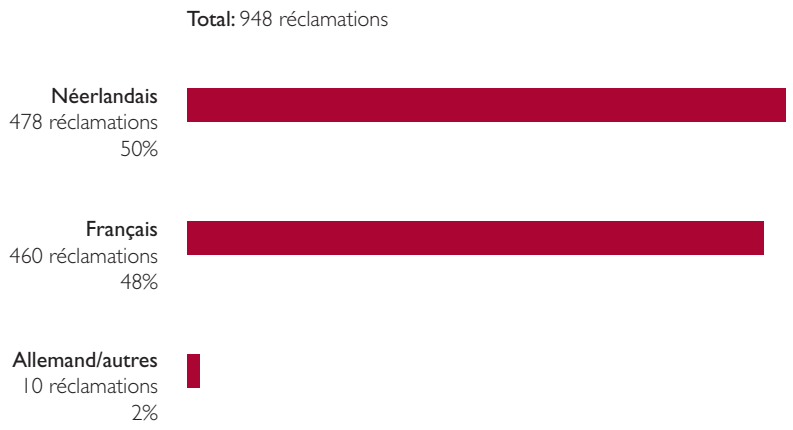
Langue	Nombre 2008
Néerlandais	4
Français	0
Allemand/autres	0
TOTAL	4

Normes	Nombre
Délai raisonnable	1
Information passive	1
TOTAL	2

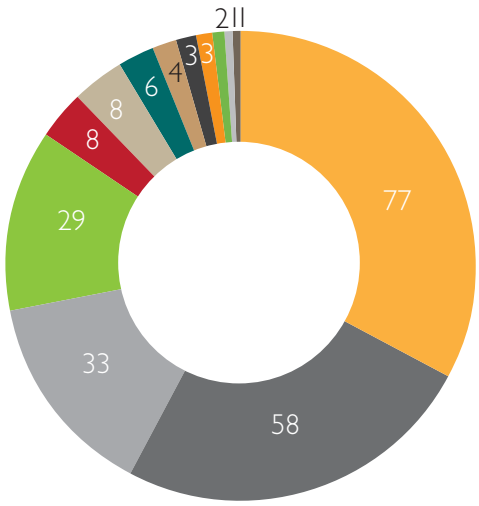
2.6. SPF Finances

SPF Finances	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Administration de la Trésorerie	8	33	41	8				8	10	11		11	6	35		6
Administration générale des impôts	1	5	6	2				2	3			0	1	6		0
Administration des Affaires fiscales (AAF)		4	4					0	4			0		4		0
Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus	185	408	593	87	3	2	4	96	193	69	4	73	105	467	7	119
Administration du Recouvrement	130	329	459	52	1	2	1	56	116	81	9	90	92	354	2	103
Administration des Douanes et Accises	14	21	35	5	1			6	11	2		2	5	24		11
Administration de la Documentation patrimoniale	74	138	212	36	2		4	42	48	28	5	33	36	159		53
Autres	1	10	11	2				2	4			0	2	8		3
TOTAL	413	948	1361	192	7	4	9	212	389	191	18	209	247	1057	9	295

Nouvelles réclamations recevables par langue



Application des critères d'évaluation



Délai raisonnable	77
Gestion consciencieuse	58
Information passive	33
Application conforme des règles de droit	29
Coordination efficace	8
Information active	8
Accès approprié	6
Raisonnable et proportionnalité	4
Confiance légitime	3
Egalité	3
Sécurité juridique	2
Motivation adéquate	1
Courtoisie	1
Total: 233	

2.7. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Direction générale Relations collectives de Travail	3		3					0				0	2	2		1
Direction générale Relations individuelles du travail		1	1					0				0	1	1		0
Direction générale Contrôle des lois sociales	1	9	10	2				2	1			0	1	4		6
Direction générale Humanisation du travail	1		1					0				0	1	1		0
Direction générale Contrôle du bien-être au travail	1		1					0				0	1	1		0
Direction générale Emploi et marché du travail	1		1	1				1				0		1		0
Autres	1	1	2					0				0	1	1		1
TOTAL	8	11	19	3	0	0	0	3	1	0	0	0	7	11	0	8

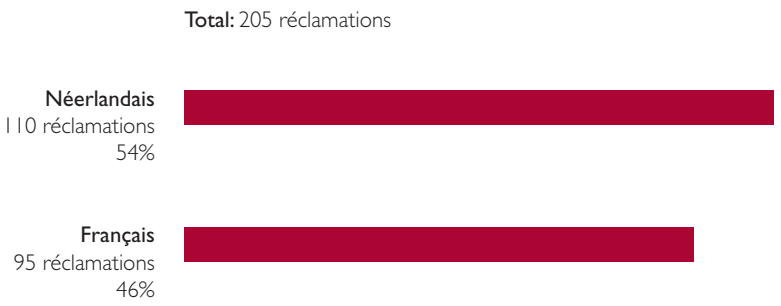
Langue	Nombre 2008
Néerlandais	9
Français	2
Allemand/autres	0
TOTAL	11

Normes	Nombre
Information passive	2
Délai raisonnable	1
Coordination efficace	1
TOTAL	4

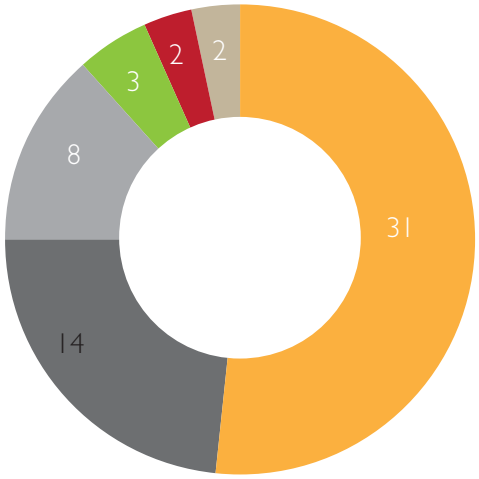
2.8. SPF Sécurité sociale

SPF Sécurité sociale	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Direction générale Politique sociale	1	3	4					0	2			0		2		2
Direction générale Personnes handicapées	79	193	272	53				53	27	38	1	39	21	140	8	124
Direction générale Indépendants		2	2					0				0		0		2
Direction générale Victimes de la Guerre	2	3	5					0				0		0	1	4
Direction générale Inspection sociale	2	3	5	1				1	1			0	1	3		2
Autres	1	1	2					0				0		0		2
TOTAL	85	205	290	54	0	0	0	54	30	38	1	39	22	145	9	136

Nouvelles réclamations recevables par langue



Application des critères d'évaluation



Application conforme des règles de droit	31
Délai raisonnable	14
Gestion consciencieuse	8
Coordination efficace	3
Information active	2
Information passive	2
	Total: 60

2.9. SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Ministre de la Santé publique et des Affaires sociales	1		1	1				1				0		1		0
Direction générale Soins de Santé primaires et Gestion de Crise	8	2	10	1				1	2			0	2	5	1	4
MEDEX	10	10	20	1				1	3	2		2	4	10	1	9
Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation	1	1	2					0				0	1	1		1
Direction générale Protection de la Santé publique : Environnement	1	1	2					0			1	1		1		1
Autres		6	6	1				1	1	1		1	1	4		2
TOTAL	21	20	41	4	0	0	0	4	6	3	1	4	8	22	2	17

Langue	Nombre 2008
Néerlandais	12
Français	8
Allemand/autres	0
TOTAL	20

Normes	Nombre
Application conforme des règles de droit	2
Délai raisonnable	1
Information passive	1
TOTAL	4

2.10. SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Agence pour la Simplification administrative	1		1					0		1		1		1		0
Direction générale Energie	2	3	5	1				1	1			0		2		3
Direction générale Régulation et Organisation des Marchés	4	4	8	2				2	4	1		1		7		1
Direction générale Potentiel économique		1	1					0				0		0		1
Direction générale Statistiques et Information économique	1	4	5	2				2		1		1	1	4		1
Direction générale Qualité et Sécurité	1		1	1				1				0		1		0
Direction générale Contrôle et Médiation	1	5	6	1				1	1			0	2	4		2
Direction générale Politique PME		2	2					0				0	1	1		1
Autres		7	7	3				3	3			0		6		1
TOTAL	10	26	36	10	0	0	0	10	9	3	0	3	4	26	0	10

Langue	Nombre 2008
Néerlandais	22
Français	4
Allemand/autres	0
TOTAL	26

Normes	Nombre
Information passive	4
Délai raisonnable	2
Gestion consciencieuse	1
Coordination efficace	1
Information active	1
Accès approprié	1
TOTAL	10

2.11. SPF Mobilité et Transports

SPF Mobilité et Transports	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation			
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total		Total		
Direction générale Mobilité et Sécurité routière	24	40	64	5				5	12	19		19	10	46		18
Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV)	31	51	82	6			9	15	15	14		14	21	65		17
Direction générale Transport maritime		1	1					0		1		1		1		0
Direction générale Transport aérien	2	2	4	1				1				0	1	2		2
Institut belge pour la Sécurité routière (IBSR)	1	8	9					0	2	2		2	2	6		3
Autres	3		3					0		1		1	1	2		1
TOTAL	61	102	163	12	0	0	9	21	29	37	0	37	35	122	0	41

Nouvelles réclamations recevables par langue

Total: 102 réclamations

Normes	Nombre
Accès approprié	9
Gestion consciencieuse	6
Délai raisonnable	3
Application conforme des règles de droit	2
Information passive	1
TOTAL	21

2.12. Les Services publics de programmation

SPP Politique Scientifique	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Service d'encadrement Personnel et Organisation	1	1	2	1				1		1		1		2		0
Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les Provinces		1	1					0				0	1	1		0
TOTAL	1	2	3	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	3	0	0

Langue	Nombre 2008
Néerlandais	1
Français	1
Allemand/autres	0
TOTAL	2

Normes	Nombre
Information passive	1
TOTAL	1

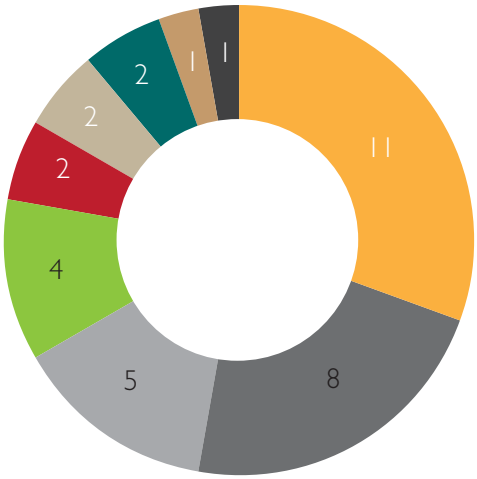
2.13. Les parastataux sociaux

Les parastataux sociaux	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation			
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total		Total		
Fonds des Accidents du Travail (FAT)	6	12	18					0	5	1		1	3	9	1	8
Fonds des Maladies professionnelles (FMP)	5	7	12	3				3	1	1		1	1	6	1	5
Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-invalidité (CAAMI)		2	2					0				0	1	1		1
Office national des Vacances annuelles (ONVA)		6	6	2				2		1		1	2	5		1
Institut national d'Assurance Maladie-invalidité (INAMI)	22	21	43	1				1	2	5		5	9	17	5	21
Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFTS)	26	46	72	8				8	9	13		13	7	37		35
Office national de Sécurité sociale (ONSS)	12	13	25	1				1	5	3		3	2	11	2	12
Office national de Sécurité sociale des Administrations provinciales et locales (ONSSAPL)	8	13	21	4				4	2	4		4	5	15		6
Office de Sécurité socale d'Outre-mer (OSSOM)	1	1	2					0	1			0		1		1
Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS)		1	1					0				0	1	1		0
Caisse de Secours et de Prévoyance en faveur des Marins (CSPM)		1	1					0				0		0		1
Office national de l'Emploi (ONEM)	66	138	204	3			1	4	35	19		19	37	95	13	96
Caisse auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC)	13	19	32	5	1			6	3	3		3	4	16	1	15
Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI)	9	14	23	1			1	2	3	4		4	2	11	1	11
Caisse nationale auxiliaire d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants	3	2	5					0	2	1		1		3		2
TOTAL	171	296	467	28	1	0	2	31	68	55	0	55	74	228	24	215

Nouvelles réclamations recevables par langue

Total: 296 réclamations

Application des critères d'évaluation



Application conforme des règles de droit	11
Délai raisonnable	8
Coordination efficace	5
Gestion consciencieuse	4
Information active	2
Information passive	2
Accès approprié	2
Sécurité juridique	1
Motivation adéquate	1

Total: 36

2.14. Les parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF ou d'un SPP

Les parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF ou d'un SPP	Réclamations en traitement durant 2008			Fondée					Réclamations clôturées durant 2008	Tentative de médiation			Sans appréciation		Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total	Non fondée	Aboutie	Non aboutie	Total		Total		
Régie des Bâtiments	1	3	4	1				1				0		1		3
Institut belge des Services postaux et des Télécommunications (IBPT)		1	1					0				0		0		1
La Loterie nationale		1	1					0	1			0		1		0
Fonds de Participation		3	3					0	1			0	2	3		0
Commission bancaire, financière et des assurances		1	1					0	1			0		1		0
Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes	1		1					0				0		0		1
Fedasil	1	1	2					0				0	1	1		1
Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé	1		1					0				0		0		1
Agence fédérale de la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA)	6	8	14	7				7	1			0	2	10	1	3
Autres	3	3	6	1				1		1		1		2		4
TOTAL	13	21	34	9	0	0	0	9	4	1	0	1	5	19	1	14

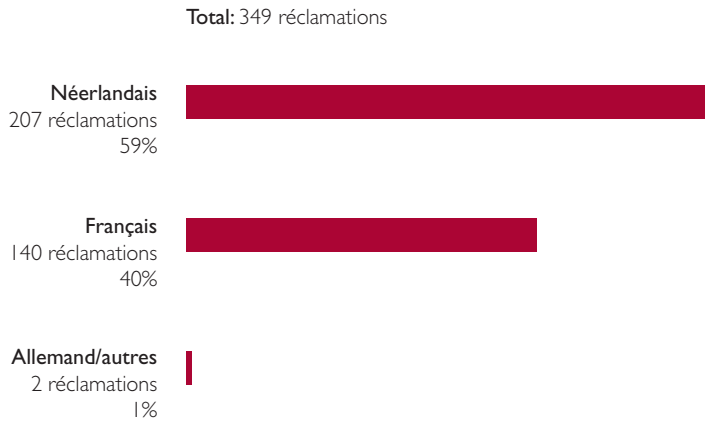
Langue	Nombre 2008
Neérlandais	17
Français	4
Allemand/autres	0
TOTAL	21

Normes	Nombre
Application conforme des règles de droit	3
Information active	2
Information passive	2
Délai raisonnable	1
Gestion consciencieuse	1
TOTAL	9

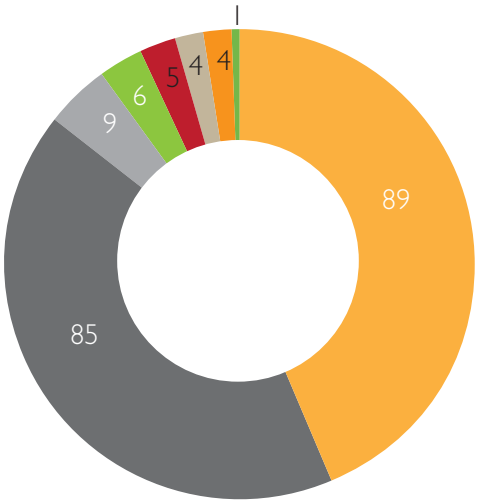
2.15. Les organismes privés chargés d'un service public

Les organismes privés chargés d'un service public	Réclamations en traitement durant 2008			Réclamations clôturées durant 2008											Réclamations suspendues durant 2008	Solde de réclamations en cours après 2008
				Fondée					Non fondée	Tentative de médiation			Sans appréciation	Total		
	Réclamations < 2008	Réclamations 2008	Total	Correction obtenue	Correction partielle	Correction refusée	Correction impossible	Total		Aboutie	Non aboutie	Total				
Caisses d'allocations familiales	34	72	106	6				6	4	14		14	19	43		63
Sociétés émettrices de titres-services	1	132	133	92	2		1	95	3	8		8	7	113		20
Mutualités	33	55	88	5				5	14	12		12	11	42	3	43
Caisses d'assurances sociales	27	25	52	2				2	11	9		9	8	30		22
Syndicats (en tant qu'organismes de paiement des allocations de chômage)	10	24	34					0	3	4		4	5	12		22
CIMIRe	3	2	5	1				1	1	1		1	1	4		1
Assureurs privés accidents du travail		3	3					0	1			0		1	1	1
Fonds de sécurité d'existence		1	1					0				0		0		1
Centres d'examens	1	3	4					0	2			0		2		2
Centres de contrôle technique	2	2	4	1				1	1	1		1		3		1
Guichets d'entreprises	2	1	3					0				0	2	2		1
Autres	10	29	39	2				2	4	5		5	5	16	1	22
TOTAL	123	349	472	109	2	0	1	112	44	54	0	54	58	268	5	199

Nouvelles réclamations recevables par langue



Application des crutères d'évaluation



Confiance légitime	89
Sécurité juridique	85
Délai raisonnable	9
Information passive	6
Information active	5
Gestion consciencieuse	4
Application conforme des règles de droit	4
Coordination efficace	1

Total: 203

L'exercice 2008 a été marqué par l'afflux d'un nombre élevé de réclamations similaires émanant d'utilisateurs de titres-services à la suite de la modification de la réglementation relative à l'échange des titres-services périmés, entrée en vigueur en mai 2008.

V. Recommandations

1. Introduction

Formuler des recommandations en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'examen des réclamations relatives au fonctionnement des autorités fédérales est une des missions assignées explicitement aux médiateurs fédéraux par l'article 1er, 3°, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux[91] (ci-après « la Loi »).

Ces recommandations peuvent être de deux ordres.

a) Les recommandations officielles (RO) : en vertu de l'article 14, alinéa 3, de la Loi, les médiateurs peuvent, dans le cadre du traitement des réclamations, adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile.

b) Les recommandations générales (RG) : l'article 15, alinéa 1er, de la Loi, prévoit que le rapport annuel d'activités et les éventuels rapports intermédiaires que les médiateurs adressent à la Chambre des représentants contiennent les recommandations qu'ils jugent utiles et exposent les éventuelles difficultés de fonctionnement que ceux-ci rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions.[92]

2. Recommandations générales

RG 08/01 : adopter un arrêté royal visant à exécuter l'article 394, § 4, du Code des impôts sur les revenus (CIR 92), afin de fixer, en cas d'imposition commune, la manière par laquelle est établie la quotité de l'impôt afférente au revenu imposable de chacun des contribuables.[93]

L'article 394, § 4, CIR 92, prescrit depuis 2001[94] que le Roi définit comment établir la part de l'impôt à payer ou du remboursement d'impôt à recevoir par chacun des conjoints ou des cohabitants légaux.

Les contribuables qui doivent être imposés ensemble reçoivent un seul avertissement-extrait de rôle comportant le calcul de l'impôt commun. Ils ne peuvent pas identifier leur part personnelle dans l'impôt ou dans le remboursement d'impôt.

Or, la part de l'impôt à recevoir ou à payer dans l'impôt commun par chacun des contribuables doit parfois être établie de manière précise, notamment en cas de séparation de fait ou lorsque l'un des contribuables a des dettes personnelles.

Si les contribuables ne peuvent se mettre d'accord entre eux sur la répartition de l'impôt, ou si cette répartition est refusée par l'administration[95], celle-ci applique actuellement, en l'absence d'arrêté royal, une clé de répartition mise au point depuis de nombreuses années et décrite dans une circulaire administrative de 1991. Dans la plupart des cas, elle adresse aux contribuables une proposition de répartition. En cas d'accord avec la proposition de l'administration, il n'y a évidemment aucune difficulté. En cas de désaccord par contre, les services de taxation et de recouvrement doivent faire

91 pp. 153-157.
92 Seules les recommandations générales de 2008 sont reprises dans cette partie V. Le tableau récapitulatif des recommandations encore en traitement (1997-2008) est repris dans les annexes, pp. 163-166.
93 pp. 85 et s. et 164.
94 Article 57 A, 3°, de la Loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques.
95 Par exemple, en raison des dettes propres de l'un des contribuables.

face à de multiples questions des contribuables et à la mise en cause de la clé de répartition et des montants qui résultent de son application. Dans ce cas, les services des Finances devraient rechercher une répartition plus correcte qui tienne compte des droits que chacun des contribuables peut tirer du droit civil et du droit fiscal.

Le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des réclamations qui surviennent au moment où les contribuables n'ont plus des intérêts financiers communs, mais strictement séparés.

Celui qui a par exemple versé le plus de précompte professionnel souhaite obtenir le remboursement le plus important. Celui qui a les enfants à sa charge n'entend pas céder l'avantage fiscal qui en résulte. On peut ainsi dénombrer un grand nombre de points de friction pour lesquels l'administration est invitée à fournir une explication convaincante ou une solution. Dès que le résultat de la clé de répartition semble diverger du régime matrimonial adopté par les conjoints, des choix manifestés lors de l'introduction de la déclaration fiscale, de questions de fait, etc., chaque contribuable peut en tirer un argument pour contester la répartition proposée.

Tant que la clé de répartition est définie dans une circulaire administrative et dans des instructions, elle revêt un caractère contraignant pour l'administration mais pas pour le contribuable. Le Législateur a d'ailleurs, à l'article 394, § 4, CIR '92, clairement exprimé sa préférence pour régler la matière par arrêté royal.

Selon le Conseil d'Etat, l'arrêté royal visant à déterminer la part de l'impôt ou du remboursement d'impôt afférente aux revenus de chacun des contribuables dans l'impôt commun, doit respecter tant les dispositions du Code des impôts sur les revenus 1992 que celles du Code civil.[96]

Un arrêté royal qui répond à ces exigences constitue le moyen le plus indiqué pour fixer une clé de répartition qui tienne compte des évolutions récentes de la législation fiscale et du droit civil et dont l'application produit un résultat final opposable à toutes les parties concernées.

L'immobilisme de l'autorité en la matière perpétue l'insécurité juridique et n'est dès lors pas justifiable.

RG 08/02 : prendre les mesures nécessaires pour lever la contradiction qui découle de l'application combinée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 31 du Code de droit international privé.[97]

Il arrive que plusieurs autorités soient amenées à se prononcer sur la reconnaissance d'un même acte authentique étranger dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.[98] L'article 27 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé (ci- après Code DIP) leur permet en effet de reconnaître ou de refuser de reconnaître l'acte, indépendamment l'une de l'autre. L'article 27, § 1er, du Code DIP stipule qu'un « *acte authentique étranger est reconnu en Belgique par toute autorité sans qu'il faille recourir à aucune procédure si sa validité est établie conformément au droit applicable en vertu de la présente loi, en tenant spécialement compte des articles 18 et 21* ».

96 Avis du Conseil d'Etat joint au Projet de loi portant des dispositions fiscales et autres du 17 mars 1999 ; *Doc. Parl.*, Chambre, n° 2073/1, pp. 21-22, session 49.

97 pp. 63 et s. et p. 165.

98 Par exemple, l'Office des étrangers examine l'acte de mariage étranger en vue de l'octroi d'un visa de regroupement familial ; l'administration fiscale examine l'acte de mariage étranger pour déterminer le régime fiscal ; l'administration communale en vue de la mention de l'état civil sur la carte d'identité/de séjour, l'Office national des pensions dans le cadre de l'octroi d'une pension de survie, etc.

Dans son aspect positif, le régime instauré par l'article 27 du Code DIP implique que la reconnaissance des actes authentiques étrangers s'opère de plein droit par toute autorité et sans procédure.[99] Le système paraît dès lors simple pour le demandeur … du moins aussi longtemps qu'aucune autorité ne refuse de reconnaître son acte étranger. Ce régime aboutit en effet dans certains cas à la reconnaissance d'un acte authentique étranger par certaines autorités belges alors que d'autres refuseront de le reconnaître.[100]

Il en est par exemple ainsi lorsque l'officier de l'état civil transcrit dans les registres de l'état civil un acte de mariage conclu à l'étranger entre un ressortissant belge et un ressortissant étranger résidant à l'étranger et que l'état civil du ressortissant belge est modifié en conséquence au registre de la population. Le couple apparaît donc comme étant marié aux yeux de la plupart des administrations belges qui se basent généralement sur le Registre national : l'administration fiscale, les organismes de sécurité sociale, etc.

L'Office des étrangers refuse par la suite d'octroyer un visa de regroupement familial à l'époux résidant à l'étranger car il estime que l'acte ne peut pas sortir ses effets dans l'ordre juridique belge.[101]

Face à la position contradictoire des différentes autorités belges, laquelle est souvent très mal vécue par les personnes concernées, c'est à ces dernières d'entamer les démarches afin de résoudre leur situation. En cas de refus d'une autorité de reconnaître un acte authentique étranger, elles ont en effet la possibilité d'entamer une action judiciaire devant le tribunal de première instance qui est le seul à pouvoir statuer définitivement sur la validité ou non de l'acte authentique étranger au regard du droit belge.[102] [103] Cependant, cette procédure, qui ne sera souvent entamée qu'après des mois d'incertitude, est parfois longue et coûteuse. De plus, il semblerait que certains tribunaux procèdent à une lecture divergente de l'article 27 du Code DIP.[104]

Le Médiateur fédéral a rencontré des situations encore plus préoccupantes concernant des ressortissants étrangers qui s'étaient vu délivrer un visa de regroupement familial en qualité de conjoint. Lorsque la personne arrive avec un visa de regroupement familial, l'Office des étrangers a déjà vérifié que toutes les conditions de fond sont remplies et a donc reconnu l'acte de mariage. A son arrivée en

99 Sénat, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, 2003-2004, 3-27/7, p. 57.

100 En ce sens : arrêt du CCE n° 2667 du 16 octobre 2007, lequel a jugé, concernant un refus de l'Office des étrangers d'octroyer un visa sur la base d'un mariage étranger : *« il ressort de cette disposition que chaque autorité administrative […] dans l'exercice de ses compétences, […] peut refuser la reconnaissance d'un acte étranger. (...) Etant donné que l'article 27, §1, premier alinéa, du Code DIP attribue à 'toutes les autorités' cette compétence de reconnaissance de plano, […] la circonstance dans laquelle l'officier de l'état civil compétent aurait effectivement reconnu cet acte étranger, n'entrave pas la possibilité que dans son champ de compétence la partie adverse refuse cette reconnaissance » (traduction libre).*

101 L'Office des étrangers refuse de reconnaître un acte de mariage dans les cas suivants : soit l'acte de mariage est incompatible avec l'ordre public international belge, révèle une infraction à la loi ou ne respecte pas le statut personnel de chaque époux. Soit, l'Office des étrangers, soupçonnant un mariage de complaisance, sollicite un avis du Parquet du Procureur du Roi, lequel estime, à la suite d'une enquête, que ce mariage ne peut pas sortir ses effets en Belgique parce qu'il a été conclu dans le seul but non pas de créer une communauté de vie durable, mais d'obtenir un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux (cf. article 146*bis* du Code civil).

102 Ce système de reconnaissance par toute autorité est présenté comme une avancée car la procédure de requête (unilatérale) auprès du tribunal de première instance est désormais simplifiée : Sénat, 2003-2004, 3- 27/7, p. 60 : « *L'on a voulu dissiper en partie cette insécurité en instaurant une procédure de requête plus facile* » ; p. 278.

103 Michael Traest, dans *Het Wetboek Internationaal Privaatrecht Becommentarieerd – Le Code de droit international privé commenté*, Intersentia/Bruylant, 2006, pp. 154-155 ; Hakim Boularbah, dans « Le nouveau droit international privé belge », *J.T.*, 2005, p. 86.

104 Cf. Kristien Vanvoorden, « De erkenning door Belgische overheden van buitenlandse akten inzake de burgerlijke staat : tegenstrijdige beslissingen », dans *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, Numéro thématique DIP, 2008, pp. 11 et s. : le Tribunal de première Instance d'Anvers, lequel a jugé à plusieurs reprises (jugements des 19 juin, 27 juin et 18 décembre 2007) que la transcription par l'Officier de l'état civil de l'acte de mariage faisait obstacle à sa reconnaissance par voie judiciaire : le tribunal a dès lors déclaré la requête unilatérale irrecevable par manque d'intérêt. Le CCE (arrêt n° 1960 du 25 septembre 2007) a quant à lui jugé qu'il n'a aucune compétence pour vérifier, fût-ce par voie incidente, la légalité d'un refus de reconnaissance par l'Office des étrangers d'un acte de mariage étranger. A suivre le Tribunal de première Instance d'Anvers, les époux pour lesquels l'Officier de l'état civil aurait transcrit l'acte de mariage, n'auraient donc aucun moyen de contester la décision de l'Office des étrangers de refuser de reconnaître cet acte.

Belgique, le conjoint doit se présenter à l'administration communale afin d'introduire une demande de séjour : après contrôle de la résidence, l'administration communale délivre en principe immédiatement le titre de séjour prévu par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, loi sur le séjour des étrangers).

A leur arrivée en Belgique, certaines personnes sont toutefois confrontées à un refus de l'administration communale d'acter leur demande de séjour ou de prendre en considération la demande au motif qu'elle a un doute concernant la validité de l'acte de mariage. Alors que ces personnes sont arrivées avec un visa de regroupement familial valable, elles se retrouvent donc soit sans aucun document (lorsque l'administration communale refuse, oralement, d'acter leur demande), soit avec une décision de refus de prise en considération, laquelle n'ouvre aucun droit ni au séjour ni à aucun autre avantage qui découlerait de ce séjour (travail, droits sociaux…). Or, l'une comme l'autre de ces attitudes sont contraires à la loi sur le séjour des étrangers. En effet, cette loi ne permet en aucun cas à une administration communale de ne pas acter une demande. La décision de refus de prise en considération[105], quant à elle, ne peut être prise que si la personne ne présente pas d'acte de mariage légalisé : or, dans le cas qui nous occupe, la personne présente un acte de mariage légalisé, mais l'administration communale émet un doute quant à sa validité et attend, pour se prononcer définitivement, d'obtenir un avis du Parquet du Procureur du Roi.

Les administrations communales justifient leur attitude comme suit : d'une part, l'article 27 du Code DIP leur permet de se faire leur propre opinion sur la validité de l'acte de mariage présenté, quand bien même cet acte a déjà été reconnu par l'Office des étrangers. D'autre part, l'article 31 du Code DIP interdit à l'administration communale d'inscrire au registre des étrangers le conjoint qui arrive avec un visa valable tant qu'elle ne s'est pas prononcée sur la validité de cet acte, au regard des conditions visées à l'article 27 du Code DIP. L'article 31 du Code DIP dispose en effet:

« § 1er. Un acte authentique étranger concernant l'état civil ne peut faire l'objet d'une mention en marge d'un acte de l'état civil ou être transcrit dans un registre de l'état civil ou servir de base à une inscription dans un registre de la population, un registre des étrangers ou un registre d'attente qu'après vérification des conditions visées à l'article 27, § 1er.
[…]
§ 2. La vérification est réalisée par le dépositaire de l'acte ou du registre.
Le Ministre de la Justice peut établir des directives visant à assurer une application uniforme des conditions visées au § 1er.
Le dépositaire de l'acte ou du registre peut, en cas de doute sérieux lors de l'appréciation des conditions visées au § 1er, transmettre l'acte ou la décision pour avis au ministère public qui procède si nécessaire à des vérifications complémentaires.
§3. […] ».

Lorsqu'une administration communale a un doute concernant la validité de l'acte d'état civil qui lui est présenté, elle le transmet au Parquet du Procureur du Roi. Celui-ci met souvent plusieurs mois (voire davantage dans certains arrondissements judiciaires) à rendre son avis.

En attendant l'avis du Parquet, l'administration communale s'estime dans l'incapacité d'appliquer la loi sur le séjour des étrangers – laquelle l'oblige en principe à inscrire l'étranger au registre des étrangers et à lui délivrer un titre de séjour dès lors que sa résidence a été vérifiée – étant donné que l'article 31 du Code DIP lui impose de vérifier la validité de l'acte de mariage et lui interdit dans l'intervalle d'inscrire le conjoint dans le registre des étrangers ! Confrontée à un dilemme qui leur semble

[105] Ou d'irrecevabilité lorsque le conjoint rejoint est autorisé au séjour temporaire ou illimité, sans être Belge ou ressortissant européen.

insoluble, certaines administrations communales choisissent donc de placer la personne concernée dans une situation de non-droit et d'ignorer purement et simplement les obligations qui leur sont imposées par la loi sur le séjour des étrangers. Le conjoint étranger, lui, n'a pas de titre de séjour en Belgique, alors que l'Office des étrangers a reconnu son mariage !

Cette situation méconnaît les droits fondamentaux des conjoints, et plus précisément leur droit au respect de la vie familiale découlant de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et génère une insécurité juridique et une rupture de la confiance légitime.

Le Médiateur fédéral recommande dès lors, afin de garantir l'exercice effectif du droit à la vie familiale tel que prévu à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, que les mesures nécessaires soient prises pour lever la contradiction qui découle de l'application combinée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 31 du Code de droit international privé. Le conjoint étranger qui arrive en Belgique avec un visa de regroupement familial valable, ne peut, lorsqu'il se trouve sur le territoire belge, être placé dans une situation de non-droit.

RG 08/03 : établir des directives afin d'assurer l'application uniforme de l'article 31 du Code de droit international privé, conformément à l'habilitation qui est donnée par cette disposition au Ministre de la Justice et ce, en vue d'empêcher des décisions contradictoires en matière de reconnaissance d'un acte d'état civil et d'assurer la motivation formelle des décisions de refus d'une mention en marge d'un acte de l'état civil, de transcription dans un registre de l'état civil ou d'inscription, sur la base de cet acte, au registre de la population, des étrangers ou d'attente.[106]

Dans le prolongement de la recommandation précédente, le Médiateur fédéral a également été confronté à des situations où deux officiers de l'état civil prennent deux décisions parfaitement contradictoires concernant le même acte d'état civil. Prenons l'exemple d'un couple d'origine marocaine, séparé et résidant en Belgique dans deux communes différentes, qui se rend au Maroc en vue de dissoudre son mariage par répudiation. L'un des officiers de l'état civil a accepté de considérer que la femme est divorcée (elle peut donc se remarier), alors que l'administration communale de l'homme a refusé de reconnaître la répudiation.[107] L'intéressé ne peut pas se remarier en Belgique, et s'il se remarie au Maroc, sa nouvelle épouse n'obtiendra pas de visa de regroupement familial.[108]

Dans de telles circonstances, l'autorité crée une insécurité juridique complète et en porte l'entière responsabilité. De plus, lorsque l'administration communale refuse la transcription de l'acte ou l'inscription aux registres de la population ou des étrangers, elle ne notifie pas de décision formelle motivée à la personne concernée, laquelle n'est donc pas informée des raisons précises pour lesquelles son acte d'état civil ne peut pas être reconnu. Cette absence de décision formelle motivée est contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

106 pp. 63 et s. et p. 165.

107 Cf. article 57, § 1er, du Code DIP qui pose des conditions très strictes pour la reconnaissance d'une répudiation.

108 En principe, l'époux en Belgique devrait re-divorcer de sa première épouse (qui s'est entre-temps remariée) avant d'épouser à nouveau sa seconde épouse…

3. Recommandations officielles 2008

Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences

A l'issue de l'examen de trois réclamations qui ont été jointes et dont le **rapport d'évaluation** est repris intégralement ci-après, le Médiateur fédéral a adressé début novembre 2008 trois recommandations officielles à la Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, avec copie à son délégué, l'Office des étrangers.

Rapport d'évaluation

Objet des réclamations

La première plainte dénonce le traitement inégal réservé à deux groupes de grévistes, de la Rue Royale et de Forest qui, à l'issue d'une grève de la faim de respectivement 50 et 45 jours, avaient obtenu une attestation d'immatriculation de trois mois, par rapport à la mesure adoptée ultérieurement pour les grévistes de l'église du Béguinage, lesquels ont obtenu après 56 jours de grève un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) valable 9 mois.

La seconde plainte porte sur le traitement inéquitable des demandes de régularisation de séjour engendré par l'absence de circulaire.

La troisième plainte vise à revendiquer, pour les grévistes de la maison de l'Amérique latine à Ixelles, un traitement identique à celui réservé aux grévistes de l'église du Béguinage.

Les deux premières plaintes ont été introduites le 8 juillet 2008. Après un premier examen des griefs des plaignants, le Médiateur fédéral a adressé le 31 juillet 2008 ses conclusions provisoires à la Ministre de la Politique de migration et d'asile. Le 27 août 2008, une entrevue a eu lieu entre la cellule stratégique de la Ministre, la Direction générale de l'Office des étrangers et le Médiateur fédéral : cette entrevue a permis d'entendre les observations de l'administration. Le 24 septembre 2008, le Médiateur fédéral a été saisi de la troisième plainte.

Les faits relevants pour la période concernée :

Date (fin de la grève)	Localisation	Durée de la grève	Taille du groupe à la fin de la grève	Résultat et Conséquences en termes d'accès au travail
19 février 2008	Rue Royale	50 jours	162	AI non renouvelable Possibilité de solliciter un permis B
25 juin 2008	Forest	45 jours	39	AI non renouvelable Possibilité de solliciter un permis B
2 juillet 2008	Eglise du Béguinage	56 jours	161	CIRE de 9 mois Possibilité d'obtenir un permis C
22 septembre 2008[109]	ULB	72 jours	85	Introduction d'une demande 9ter et délivrance d'une AI. Possibilité de solliciter un permis B.
3 octobre 2008	Maison de l'Amérique Latine	87 jours	9	Introduction d'une demande 9ter et délivrance d'une AI. Possibilité de solliciter un permis B.

Normes pertinentes

Le Médiateur fédéral a examiné les plaintes qui lui ont été soumises au regard de sa grille habituelle de normes de bonne conduite administrative.[110] Le résultat de son analyse est développé autour des normes suivantes :

- application conforme des règles de droit, notamment :
  - Articles 2 et 3 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme ;
  - Articles 9*bis*, 9*ter* et 13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
  - Articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
  - Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006.

- égalité de traitement

- sécurité juridique

- confiance légitime

[109] Cette action est mentionnée pour mémoire mais n'est pas concernée par les plaintes.
[110] *Rapport annuel 2006*, p. 18.

Analyse

Le Médiateur fédéral a tout d'abord examiné l'action de l'administration au regard de la législation nationale applicable.

Le Médiateur fédéral s'est ensuite attaché à la recherche d'une possible différence de traitement non justifiée. Il s'agit d'examiner si l'autorité publique, en ce qu'elle exerçait une compétence relevant de son pouvoir d'appréciation (à savoir la décision ou non d'accorder une autorisation de séjour) pouvait appliquer des solutions distinctes aux différents groupes de grévistes sans méconnaître le principe d'égalité.

Enfin, le Médiateur fédéral a examiné la pratique de l'administration au regard des principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

a) Application conforme des règles de droit

Des informations fournies par l'administration, il ressort que les grévistes de la Rue Royale et de Forest se sont vus délivrer une attestation d'immatriculation en principe non renouvelable et valable trois mois.[111] La base légale avancée par l'administration pour l'octroi de ce document est l'article 13 de la loi du 15 décembre 1980. Celui-ci dispose à son paragraphe 1er, alinéa 1er, que : *« Sauf prévision expresse inverse, l'autorisation de séjour est donnée pour une durée limitée, soit fixée par la présente loi, soit en raison de circonstances particulières propres à l'intéressé, soit en rapport avec la nature ou la durée des prestations qu'il doit effectuer en Belgique »*.[112]

En l'occurrence, l'Office des étrangers se base sur les *« circonstances particulières propres à l'intéressé »* pour justifier l'octroi d'une attestation d'immatriculation (AI) dont la durée est limitée à 3 mois.

Or l'article 13 prévoit uniquement les règles pour la limitation de la durée de l'autorisation de séjour et ne concerne donc pas les conditions de l'octroi de l'autorisation de séjour. Par ailleurs, cet article vise la détermination de la durée d'une autorisation de séjour de plus de trois mois laquelle se matérialise par la délivrance d'un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE).[113]

Si l'article 13 était la base légale de la décision de l'Office des étrangers, il devait délivrer un CIRE. Sinon, il faut chercher une autre base légale à la décision de l'Office des étrangers. La seule base légale que l'on peut trouver dans la loi du 15 décembre 1980 pour la délivrance d'une AI dans la situation visée par les plaintes est l'article 9*ter*.

Les attestations d'immatriculation, telles qu'elles ont été délivrées aux grévistes de la Rue Royale et de Forest, ne rentrent toutefois pas à strictement parler dans le cadre de l'article 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980. En effet, d'une part, la procédure pour l'introduction d'une demande d'autorisation de

[111] L'Office des étrangers a déclaré à la réunion du 27 août que seules les attestations d'immatriculation des grévistes concernés qui avaient par ailleurs introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'ancien article 9, alinéa 3, de l'article 9*bis* ou de l'article 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980 pouvaient être prolongées sur production d'un certificat médical.

[112] Le texte néerlandais de la disposition est libellé comme suit : *« Behalve indien dit uitdrukkelijk anders wordt voorzien, wordt de machtiging tot verblijf verleend voor een beperkte tijd, ingevolge deze wet of ingevolge specifieke omstandigheden die betrekking hebben op de betrokkene of ingevolge de aard of de duur van zijn activiteiten in België*". La lecture combinée des deux versions ne laisse aucun doute sur l'objet de la disposition.

[113] Cette disposition se trouve au titre I, chapitre III de la loi (« Séjour de plus de trois mois »). L'article 25 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, lequel exécute les dispositions de la loi relatives au séjour de plus de trois mois, prévoit que l'étranger qui vient en Belgique pour un séjour de plus de trois mois et qui est porteur d'une autorisation de séjour provisoire se voit remettre un CIRE.

séjour pour raisons médicales ne semble pas avoir été respectée.[114] D'autre part, les administrations communales ne peuvent pas prolonger automatiquement l'attestation d'immatriculation des grévistes à l'issue du délai de trois mois.

Si la personne concernée n'a pas d'autre procédure en cours et n'a pas introduit de nouvelle demande 9*ter* après la grève, l'Office des étrangers refuse de prolonger l'attestation d'immatriculation à l'échéance, excepté s'il apparaît que les grévistes n'ont pas encore suffisamment récupéré de leur action.[115]

Ainsi, en Commission de l'Intérieur du 1er octobre 2008, la Ministre de la Politique de migration et d'asile, en réponse à une question parlementaire, a déclaré : *« Le meilleur exemple est celui de la rue Royale. Une attestation médicale temporaire y fut remise aux grévistes de la faim. Au moment où l'attestation échoit lorsqu'ils se sont rétablis, ils retombent dans la même situation que celle dans laquelle ils se trouvaient au départ » (traduction libre).*

L'attestation d'immatriculation n'est pas un titre de séjour. C'est un document de procédure qui atteste qu'une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales est recevable et en cours de traitement.[116] Tant qu'il n'y a pas de décision de l'Office des étrangers, cette attestation doit être prolongée par l'administration communale. Il est inexact de considérer, comme l'affirme la ministre, qu'à l'issue du délai de trois mois, si l'intéressé a récupéré, il retombe dans la situation *ex ante*.

Le fait que la Ministre et l'Office des étrangers ont apparemment dispensé les grévistes de la Rue Royale et de Forest du respect d'un certain nombre de formalités obligatoires pour l'introduction de la demande fondée sur l'article 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980 (pas de lettre recommandée, pas d'attestation médicale individuelle, pas d'exigence de passeport), vraisemblablement pour des considérations liées à la dégradation de leur état de santé, n'autorise pas par la suite l'administration à ne pas poursuivre la procédure légale de traitement des demandes d'autorisation de séjour temporaire pour raisons médicales.

Le Médiateur fédéral considère qu'en ce que les attestations d'immatriculation ont été délivrées aux grévistes de Forest et de la Rue Royale sur une base légale erronée, la réclamation des grévistes concernés est fondée au regard de la norme d'application conforme des règles de droit. Toute conclusion contraire reviendrait à admettre que l'administration a créé, pour les besoins de la cause, une procédure *sui generis*.

Le fait que les grévistes aient marqué leur accord avec la solution proposée ne dispense pas pour autant l'administration de matérialiser le résultat des négociations par un titre répondant sur le fond et la forme à une base légale adéquate. Quand bien même l'administration a un certain pouvoir d'appréciation en matière d'autorisation de séjour provisoire, ce pouvoir d'appréciation ne lui permet pas d'agir en dehors du cadre légal.

Le Médiateur fédéral estime que cette atteinte à l'application conforme des règles de droit peut cependant être corrigée. En effet, compte tenu des circonstances, les attestations d'immatriculation ne peuvent raisonnablement pas répondre à une autre base légale que l'article 9*ter*, (quand bien même aucune demande formelle en ce sens n'aurait été introduite). En conséquence, puisque l'attestation

[114] Cette demande doit se faire par lettre recommandée adressée à l'Office des étrangers, accompagnée notamment d'une preuve d'identité et d'un certificat médical. L'Office des étrangers ne donne instruction de délivrer une attestation d'immatriculation que si la demande est déclarée recevable (article 7, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 mai 2007).

[115] L'Office des étrangers a donné récemment l'instruction de prolonger de trois mois l'AI des grévistes de Forest sur production d'une attestation médicale collective indiquant que le groupe ne s'était pas encore suffisamment rétabli.

[116] Article 7, §2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 mai 2007, attestation d'immatriculation modèle A, annexe 4, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

d'immatriculation matérialise une décision de recevabilité d'une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales, une demande individuelle existe et les attestations d'immatriculation des personnes concernées doivent être prolongées tant que l'Office des étrangers n'aura pas statué par une décision motivée sur la demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales, quitte à inviter les intéressés à compléter leur dossier sur le plan médical.

Le Médiateur fédéral s'est également interrogé sur la légalité du titre de séjour délivré aux grévistes du Béguinage, lesquels ont été mis en possession d'un CIRE de neuf mois. A la différence des autres groupes de grévistes (pour lesquels la fin de la grève a été marquée par une décision qui pourrait être qualifiée de « recevabilité » de leur demande d'autorisation de séjour en raison de leur état médical), les grévistes du Béguinage ont reçu une autorisation de séjour temporaire et donc une décision au fond. L'administration a donc estimé que ces personnes non seulement justifiaient de circonstances exceptionnelles mais invoquaient suffisamment d'arguments pour justifier l'octroi d'une autorisation de séjour. Les CIRE de 9 mois ont été délivrés en application du seul article 13 de la loi du 15 décembre 1980 sans préciser si l'autorisation de séjour avait été accordée sur la base de l'article 9*bis* ou 9*ter*.

Le Médiateur fédéral constate que seul l'article 9*bis* permettait effectivement de délivrer un CIRE de 9 mois. Or les instructions de l'Office des étrangers mentionnent que l'autorisation de séjour est délivrée « pour raisons médicales ». Par ailleurs, aucune des règles de procédure prévues pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour, que ce soient celles de l'article 9*bis* ou de l'article 9*ter*, n'a été respectée. Si la base légale du titre délivré n'est dans ce cas-ci pas erronée, elle est en tout cas incomplète et la procédure suivie n'est pas conforme à la réglementation.

Des dernières informations reçues de la Direction générale de l'Office des étrangers, il ressort que dorénavant l'administration exige même à l'issue d'une action collective l'introduction formelle d'une demande individuelle.

b) Respect du principe d'égalité

Dès lors qu'il résulte de l'analyse du point précédent que l'administration a adopté dans les situations examinées des solutions différentes développées en marge de la réglementation applicable, il y a forcément eu un traitement inégal entre :

- d'une part, les différents groupes de grévistes entre eux, pour lesquels des mesures différentes ont été prises en fonction des circonstances propres à chaque action
- d'autre part, les personnes qui ont sollicité une régularisation de séjour, selon qu'ils étaient grévistes ou non.

Toutefois, il apparaît difficile d'appliquer à cette double différence de traitement le raisonnement classique du contrôle du respect du principe d'égalité.

La grève de la faim place en effet les deux parties, c'est-à-dire les grévistes et l'autorité publique, dans un rapport de force qui se noue autour du conflit entre le droit à l'intégrité physique de l'individu, garanti par l'article 3 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, et

l'obligation positive de préserver le droit à la vie des individus que l'article 2 de cette même Convention fait peser sur les autorités des Etats.[117]

Dans ces circonstances, l'autorité publique peut être amenée à devoir faire primer son obligation positive de préserver le droit à la vie des personnes placées sous sa protection sur le strict respect du principe d'égalité, dans la recherche d'une solution à l'action en cours.

Par ailleurs, le Médiateur fédéral constate que s'il avait appliqué le raisonnement classique du contrôle du respect du principe d'égalité, c'est essentiellement sur l'adéquation et la proportionnalité de la mesure par rapport au but poursuivi que le débat se serait porté. Or, en l'occurrence, l'adéquation de la mesure au regard de l'objectif est difficilement vérifiable, le Médiateur fédéral n'ayant pas été présent lors des négociations et n'étant dès lors pas en mesure de se prononcer sur les circonstances qui ont pu amener l'administration à prendre telle décision plutôt que telle autre.

c) Sécurité juridique et confiance légitime

Comme la Cour constitutionnelle l'a récemment rappelé à propos de la possibilité de se voir accorder, par application de l'article 9 de la loi relative aux étrangers, un titre de séjour, « *la possibilité de s'adresser au ministre est une mesure dont les effets sont aléatoires* […] ».[118]

Cela avait été clairement énoncé par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, en ce qui concerne le futur article 9*bis*.[119]

La décision de maintenir le pouvoir d'appréciation de l'administration dans le traitement des demandes de régularisation de séjour pour raisons humanitaires et de perpétuer l'insécurité juridique qui caractérise ce pouvoir d'appréciation est donc le fruit d'un choix délibéré du Législateur de 2006, sur lequel il n'appartient pas au Médiateur fédéral de se prononcer.

Cette insécurité juridique est cependant aggravée lorsqu'il n'est plus clair pour les ressortissants étrangers et leur entourage sur la base de quelles circulaires ou directives du ministre, l'Office des étrangers traitera leur demande d'autorisation de séjour.

Lorsque l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, elle peut encadrer l'exercice de celui-ci en fixant des directives qui doivent guider l'action de ses services. Ce faisant, elle se doit cependant d'appliquer, dans les décisions individuelles qu'elle prend, les règles de conduite qu'elle s'est fixées.[120] Si elle décide de déroger à ses propres lignes de conduite, quand bien même exerce-t-elle une compétence discrétionnaire, elle doit pouvoir fournir une justification raisonnable, sous peine d'institutionnaliser l'arbitraire administratif.[121]

117 Arrêt de la CEDH (5 avril 2005, Aff. Nevmerjitski c. Ukraine) : « *Si […] une personne […] poursuit une grève de la faim, cela peut inévitablement conduire à un conflit, que la Convention ne résout pas, entre le droit à l'intégrité physique de l'individu et l'obligation positive que l'article 2 de la Convention fait peser sur les Hautes Parties contractantes* » (point 93). Dans cette affaire, la personne – détenue – en grève de la faim avait été alimentée de force. Et dans les circonstances de l'espèce, la Cour a dit à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 3 de la Convention.

118 Cour Const., arrêt 95/2008 du 26 juin 2008, point B.23.

119 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, Avis du Conseil d'Etat n° 39.718 AG, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., session ordinaire 2005-2006, doc. 51/2478/001, pp. 184-186, points 1.5.1. et 1.5.2.

120 Il s'agit d'une application de l'adage "*patere legem quem ipse fecisti* », lequel trouve sa source dans les principes d'égalité et de sécurité juridique.

121 A. VAN MENSEL, *De rechtsbescherming tegen het overheidsoptreden*, Exposé présenté à la Rijksuniversiteit Leiden, Faculté de Droit, le 21 janvier 1999, publié chez Kluwer, 2000, p. 23. Cf. également Conseil d'Etat, arrêt n° 157.452 du 10 avril 2006 concernant l'obligation de l'Office des étrangers d'appliquer les critères de "longue procédure d'asile", quand bien même ceux-ci ont été précisés dans une simple « déclaration ministérielle ».

Lors de la réunion qui a eu lieu avec la cellule stratégique de la Ministre et la Direction générale de l'Office des étrangers, ceux-ci ont déclaré au Médiateur fédéral que les règles applicables actuellement en matière de régularisations sont claires et que l'Office des étrangers les applique de manière conséquente.

Le Médiateur fédéral constate que jusqu'au mois de mars 2008, l'Office des étrangers traitait les demandes de régularisation conformément aux critères précisés par le Ministre de l'Intérieur à l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006.[122] Une note concernant l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 reprenait ces critères et figurait depuis décembre 2006 sur le site internet de l'Office des étrangers. Cette note a cependant été retirée du site internet dans le courant de l'année 2007. De plus, cette note explicative se réfère explicitement à l'ancien article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 et ne pouvait donc plus trouver à s'appliquer dans les demandes d'autorisation de séjour relevant de la nouvelle législation (demandes introduites après le 1er juin 2007 sur la base des articles 9*bis* ou 9*ter*).

En mars 2008, l'accord de gouvernement largement diffusé dans les médias, a annoncé l'adoption de nouveaux critères de régularisation. La déclaration gouvernementale subséquente a fait l'objet d'un vote de confiance à la Chambre des représentants. L'accord du gouvernement du 18 mars 2008 prévoyait ainsi au chapitre Migration :

« […] Le Gouvernement opte pour une politique de régularisation sur une base individuelle.
Le Gouvernement précisera dans une circulaire les critères de régularisation relatifs aux circonstances exceptionnelles (longue procédure, maladie et motif humanitaire urgent, qui peut être démontré entre autres par l'ancrage local durable). Le critère relatif à la longue procédure tel qu'il a été appliqué jusqu'à présent ne tenait compte que d'une procédure d'asile de 3 ans (avec enfants) ou de 4 ans (sans enfants). Nous élargirons ce délai à 4 ou 5 ans pour les procédures incluant l'intervention du Conseil d'Etat et/ou l'article 9, 3 de l'ancienne loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans le cadre d'une procédure d'asile.

Lors de l'appréciation du motif humanitaire urgent sur la base de l'ancrage local durable, on peut tenir compte des avis des autorités locales ou d'un service agréé en ce qui concerne la connaissance d'une des langues nationales, le parcours scolaire et l'intégration des enfants, le passé professionnelle et la volonté de travailler, la possession des qualifications ou des compétences adaptées au marché de l'emploi, entre autres en ce qui concerne les métiers en pénurie, la perspective de pouvoir exercer une activité professionnelle et/ou la possibilité de pourvoir à ses besoins. Dans chacun des cas mentionnés, on vérifiera si la personne concernée ne constitue pas un danger pour la sécurité ou l'ordre public. […] ».

La Ministre de la Politique de migration et d'asile a annoncé à plusieurs reprises une échéance pour l'adoption d'une circulaire visant à mettre en œuvre cet accord.[123] A ce jour, la circulaire n'a cependant pas encore été adoptée.

Actuellement, l'Office des étrangers, s'il dit toujours appliquer les critères tels qu'ils avaient été précisés par le Ministre de l'Intérieur en 2006, ajoute adopter une attitude prudente concernant certains dossiers qui pourraient entrer dans les conditions de l'accord gouvernemental (à savoir les personnes ayant une procédure d'asile de plus de quatre ou cinq ans de procédure incluant l'intervention du Conseil d'Etat et/ou le traitement d'une demande sur la base de l'ancien article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980).

[122] Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, exposé introductif du Ministre de l'intérieur, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., session ordinaire 2005-2006, doc. 51/2478/008, pp. 10-12.

[123] Lors de la présentation de sa note de politique générale devant la Commission de l'Intérieur du Sénat, la Ministre annonçait une circulaire pour le 20 mai 2008. En séance plénière du Sénat du 22 mai 2008, la Ministre annonçait un accord pour fin mai – début juin 2008.

Le Médiateur fédéral constate dès lors que contrairement à ce que soutient l'administration, les directives prévalant actuellement sont loin d'être claires.

Des mesures d'expulsion sont entreprises à l'égard de personnes qui sont contrôlées sur le territoire en séjour illégal alors que l'annonce à deux reprises d'une échéance pour l'adoption de la circulaire a suscité chez les ressortissants étrangers en séjour illégal la confiance légitime que leur situation serait réexaminée en fonction des promesses gouvernementales. Dans le même temps des mesures *sui generis* et donc aléatoires sont prises à l'égard de ceux qui, dans la même situation administrative, choisissent de mettre volontairement leur santé en danger.

La sécurité juridique implique au contraire que les administrés doivent pouvoir anticiper et évaluer les conséquences juridiques des actes qu'ils posent et des comportements qu'ils adoptent. Ils doivent pouvoir compter sur une certaine stabilité de l'ordre juridique mais aussi des pratiques administratives. La sécurité juridique offre des garanties de traitement égal et impartial et restreint donc la liberté administrative. Elle bannit l'arbitraire.[124]

Pour préserver la sécurité juridique, l'administration s'efforce notamment de rassurer les administrés au sujet des règles qui leur sont applicables dans un délai raisonnable.[125] A cet égard, force est de constater que la communication de l'autorité n'a pas été adéquate au cours des derniers mois.

Le non-respect des échéances annoncées a renforcé l'insécurité juridique.

Les attentes créées par l'annonce de l'adoption d'une circulaire ne peuvent qu'inciter les personnes susceptibles d'en bénéficier à tenter de demeurer sur le territoire jusqu'à la publication de celle-ci, en faisant usage de moyens d'action les plus divers, certains se retirant dans la clandestinité la plus complète tandis que d'autres vont jusqu'à mettre en danger leur santé voire leur propre vie, d'autant que l'administration n'a pas suspendu les mesures d'éloignement et d'expulsion. L'insécurité juridique qui découle de l'inaction de l'autorité ne contribue en aucun cas à désamorcer ce type d'actions mais participe, au moins de façon indirecte, à maintenir le risque d'un traitement différent tel que constaté dans le cas des plaignants.

La grève de la faim est une conduite extrême par laquelle les grévistes espèrent obtenir une révision de leur situation particulière. C'est un moyen d'action dont la dynamique s'appuie sur la compassion et l'adhésion qu'il espère susciter dans l'opinion publique afin de peser sur les décisions de l'autorité. Ce moyen d'action trouve nécessairement un terreau plus propice à son expansion dans les périodes où l'action de l'autorité paraît incertaine ou aléatoire.

Le Médiateur fédéral ne se prononce pas sur la qualification morale ou éthique de ce moyen d'action perçu différemment selon les points de vue, dont les plus extrêmes sont le chantage pour certains, un acte ultime de désespoir pour d'autres. Dans le cadre de sa mission, le Médiateur fédéral s'efforce de proposer un équilibre entre intérêt collectif et intérêt individuel, en sachant que ceux-ci sont forcément encadrés par les normes de bonne conduite administrative, en particulier l'égalité de traitement, la sécurité juridique et la confiance légitime.

Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur fédéral constate que les trois réclamations dont il est saisi sont fondées au regard de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

[124] Voir aussi dans ce sens M. VAN DAMME et A. WIRTGEN, "Het Rechtszekerheids- en Vertrouwensbeginsel", *Beginselen van behoorlijk bestuur* (I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME ed.), Bruges, la Charte, 2006, pp. 315 et 316.

[125] *Ibidem*, p. 324.

Recommandations

Les médiateurs fédéraux estiment utile de recommander au Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, et à son délégué de :

RO 08/01 : donner aux administrations communales des instructions pour qu'elles puissent prolonger, de manière automatique et conformément à la circulaire du 21 juin 2007[126], les attestations d'immatriculation des grévistes de la Rue Royale et de Forest dans l'attente d'une décision motivée de l'Office des étrangers sur leurs demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales.

RO 08/02 : veiller, de manière générale et quelles que soient les circonstances, à traiter les demandes d'autorisation de séjour des ressortissants étrangers dans le respect de la légalité.

RO 08/03 : réduire l'insécurité juridique en précisant les directives de traitement des demandes de régularisation de séjour humanitaires suivies par l'Office des étrangers, de préférence par voie de circulaire rendue publique et mise à jour régulièrement dès lors que des nouvelles modalités d'application seraient précisées ou que la pratique administrative aurait changé. Cette recommandation se situe dans le prolongement de la recommandation générale RG 01/01[127], laquelle visait une plus grande transparence et une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980.

A la date du dépôt du présent rapport, la Ministre n'avait réservé aucune réponse officielle aux médiateurs fédéraux sur la suite qu'elle comptait apporter à ces trois recommandations.

SPF Finances

❖ Délai de traitement des réclamations portant sur la fixation du revenu cadastral

Lorsque le revenu cadastral est notifié au titulaire de droits réels sur un immeuble, celui-ci peut introduire réclamation auprès du contrôleur local du Cadastre dans les deux mois (article 499 Code des impôts sur les revenus). Le Code des impôts sur les revenus ne prévoit pas de délai endéans lequel l'agent chargé du Contrôle du Cadastre doit examiner cette réclamation. Il y a donc lieu en la matière de se référer aux normes de bonne conduite administrative, et en particulier au respect du délai raisonnable de réponse.

La Charte pour une administration à l'écoute des usagers[128], approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, prévoit : « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines.*

Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.

[126] Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006, point D (Moniteur belge du 4 juillet 2007).

[127] *Rapport annuel 2001*, pp. 175-176.

[128] pp. 158-159.

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois » (article 4).

Le Médiateur fédéral constate l'existence d'une situation préoccupante dans le ressort de certaines Directions régionales (notamment la Direction régionale du Cadastre de Bruxelles – Brabant). Il n'est pas exceptionnel que des contribuables doivent patienter plusieurs années avant que leurs contestations au sujet du revenu cadastral soient tranchées.

La Direction régionale de Bruxelles et l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ont mis en œuvre un certain nombre de mesures pour trouver une solution à cette problématique. Une cellule d'experts a été mise sur pied, chargée de la fixation des revenus cadastraux des immeubles industriels et exceptionnels tandis qu'une attention soutenue est accordée à l'examen des réclamations portant sur la fixation des revenus cadastraux. L'administration s'est fixée comme objectif de réagir à la réclamation dans les trois mois de son introduction et de la traiter dans un délai raisonnable. Depuis 2002, elle assure un monitoring du traitement des réclamations. La situation est mesurée et gérée avec les moyens disponibles. A cet égard, l'administration relève que le remplacement de 3 agents sur 5 et l'augmentation de l'activité sur le marché des biens immobiliers constituent des obstacles à la réalisation de l'objectif fixé.

Les initiatives prises à ce jour, bien qu'elles traduisent une volonté réelle de veiller au traitement diligent des réclamations, ne sont actuellement pas en mesure d'assurer au contribuable un examen de ses griefs dans un délai raisonnable.

RO 08/04 : Le Médiateur fédéral recommande de traiter les réclamations portant sur la fixation du revenu cadastral dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers[129], c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé pour fournir l'information demandée par les services du Cadastre et nécessaire pour prendre sa décision.

❖ Plan de résorption de l'arriéré dans les Directions régionales du Cadastre connaissant une situation préoccupante

Depuis 2005, le Médiateur fédéral enregistre un nombre élevé de plaintes à l'encontre des Contrôles du Cadastre dépendant de certaines Directions régionales concernant le délai de traitement des réclamations relatives à la fixation du revenu cadastral. Dans son rapport annuel 2006, le Médiateur fédéral a fait état de cette situation et des mesures entreprises par le SPF Finances pour tenter d'y remédier.[130] Il s'agissait prioritairement de l'engagement de personnel supplémentaire et d'une réorganisation des services.

Dans le cadre de l'examen des dossiers individuels, le Médiateur fédéral s'informe régulièrement de l'état de traitement de la réclamation en souffrance lorsque le délai raisonnable d'examen de celle-ci est dépassé. La Charte pour une administration à l'écoute des usagers[131], approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, prévoit à cet égard un délai de quatre ou de huit mois au maximum. Elle précise qu'une réponse provisoire fixant le délai de traitement doit être fournie après quatre mois.

[129] pp. 158-159.
[130] *Rapport annuel 2006*, p. 47.
[131] pp. 158-159.

Tantôt la réclamation est traitée à l'occasion de l'intervention du Médiateur fédéral, tantôt les Contrôles du Cadastre s'engagent à examiner la réclamation endéans un certain délai. Le Médiateur fédéral constate cependant que le Contrôle du Cadastre n'est pas toujours en mesure d'honorer l'engagement qu'il s'est proposé de respecter. Ainsi, à l'occasion du traitement d'une plainte concernant une réclamation introduite en mars 2006, que le chef de service s'était engagé à traiter d'ici la fin de l'année 2007, cet engagement n'a pas pu être tenu. Au contraire, ce Contrôle traitait fin 2007 encore des réclamations datant des années 2002 et 2003. Il espérait néanmoins pouvoir encore traiter la réclamation de l'intéressé dans l'année de service en cours, c'est-à-dire avant le 15 mai 2008. Eu égard à l'arriéré présent dans le service, il est toutefois difficile pour le citoyen d'encore pouvoir se fier au délai annoncé, même si dans le cas d'espèce, ce délai fut finalement respecté.

La situation est particulièrement préoccupante dans certains ressorts (en particulier la Direction régionale du Cadastre de Bruxelles-Brabant). Elle concerne non seulement le délai de traitement des réclamations mais également la détermination des revenus cadastraux lors de la première occupation du bien. Dans ces ressorts, les agents ne parviennent bien souvent pas à indiquer un délai de traitement au citoyen. L'Administration générale du Cadastre est pleinement consciente de la situation. Elle l'explique en grande partie par une grave pénurie de personnel au sein de l'administration du cadastre et la complexité croissante des tâches qui lui sont confiées.

Les retards enregistrés dans le traitement des dossiers et l'impossibilité de donner au contribuable une indication fiable sur le délai probable de traitement ne sont pas compatibles avec les exigences d'une administration transparente et efficace et portent sévèrement atteinte à la confiance du citoyen envers l'administration.

RO 08/05 : Afin de pouvoir rencontrer son devoir d'information et assurer l'égalité de traitement des contribuables dans tous les dossiers en cours, le Médiateur fédéral recommande au SPF Finances d'adopter un plan échelonné de résorption de l'arriéré des réclamations concernant la fixation du revenu cadastral dans les Directions régionales du Cadastre connaissant une situation préoccupante.[132]

❖ Délai de traitement des demandes de réduction du précompte immobilier

Lorsque le contribuable introduit une réclamation contre le précompte immobilier auprès de la Direction régionale des Contributions directes, il ne connaît pas le délai que celle-ci prendra pour instruire sa demande. Le Code des impôts sur les revenus ne prévoit pas de délai. Il y a donc lieu en la matière de se référer aux normes de bonne conduite administrative et particulièrement au respect du délai raisonnable de réponse.

La Charte pour une administration à l'écoute des usagers, approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006[133], prévoit : « *Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines.*

Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, pas dépasser les quatre mois.

[132] pp. 76 et s.
[133] pp. 158-159.

Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois » (article 4).

Dans l'accusé de réception standard que la Direction adresse dans le mois aux contribuables qui ont introduit une demande en réduction du précompte immobilier, il est indiqué *« l'administration mettra tout en œuvre afin de traiter votre réclamation dans les meilleurs délais. Toutefois, si une décision n'est pas intervenue dans les six mois suivant la date de réception de votre demande, vous avez la possibilité d'introduire une action devant le Tribunal de première instance de (...). Il ne s'agit cependant pas d'une obligation. En effet, il vous est toujours loisible d'attendre la décision de l'administration ».*

Le contribuable, confiant envers l'administration, espère que la décision dans son dossier interviendra très rapidement et n'estime dès lors pas utile d'introduire une action auprès du Tribunal de première instance, même si le délai de six mois est dépassé. Il s'adresse plutôt au Médiateur fédéral qui constate que, dans de nombreux dossiers, le délai raisonnable de traitement de la réclamation est largement dépassé.

Les contribuables doivent en effet souvent patienter plusieurs mois, voire plusieurs années avant qu'une décision administrative sur leur réclamation ne leur soit communiquée. Qui plus est, cette situation les oblige, afin de préserver leurs droits, à introduire annuellement une réclamation alors même que la Direction ne s'est toujours pas prononcée sur la réclamation qu'ils ont introduite pour le même motif l'année précédente.

Il appartient par conséquent au SPF Finances de prendre les mesures nécessaires pour assurer au contribuable un examen de ses griefs dans un délai raisonnable et d'adapter l'accusé de réception standard aux exigences de la Charte en y précisant le délai de traitement lorsque celui-ci excédera quatre mois.

RO 08/06 : Le Médiateur fédéral recommande d'instruire les demandes en réduction du précompte immobilier dans le délai raisonnable prévu par l'article 4 de la Charte pour une administration à l'écoute des usagers[134], c'est-à-dire de 4 à 8 mois, prolongé, le cas échéant, du délai mis par l'intéressé pour fournir l'information demandée par les services du précompte immobilier et nécessaire pour prendre sa décision.[135]

❖ Plan de résorption de l'arriéré dans les Directions régionales des Contributions directes connaissant une situation préoccupante en matière de réduction du précompte immobilier

Le Médiateur fédéral enregistre encore un nombre substantiel de plaintes à l'encontre des Directions régionales des Contributions directes concernant le délai de traitement des réclamations relatives aux réductions de précompte immobilier (articles 15 et 257 CIR92).

Le contentieux existant au sein des Directions régionales des Contributions directes représente un volume de travail important. Selon les informations recueillies au cours du deuxième semestre 2008, la plupart des Directions sont confrontées à un arriéré conséquent, tant au niveau des réclamations

[134] pp. 158-159.
[135] pp. 76 et s.

ordinaires (réduction du précompte immobilier pour enfants à charge, reconnaissance de handicap ou habitation modeste) qu'au niveau de celles plus complexes et ce, principalement en raison du manque de personnel et de moyens techniques.

Le délai de traitement des réclamations au sein des Directions régionales contraint bon nombre de contribuables à introduire annuellement une réclamation en matière de précompte immobilier étant donné qu'ils n'ont toujours pas obtenu de décision administrative sur la réclamation introduite pour le même motif l'année précédente. Cette situation leur impose aussi de s'acquitter chaque année de l'entièreté du précompte immobilier alors qu'ils l'estiment incorrect, et d'en obtenir le dégrèvement deux années, voire trois années ou davantage après l'introduction de la première réclamation. Le contribuable qui a effectué un paiement partiel, tenant compte de la réduction sollicitée, peut être poursuivi en paiement du solde. Un crédit d'impôt peut être imputé sur le solde du précompte immobilier ce qui engendrera, une fois le dégrèvement accordé, la production d'une pièce de dépense supplémentaire qui aurait pu être évitée, sans compter les intérêts moratoires éventuels dus par le Trésor.

Le Médiateur fédéral s'informe régulièrement de l'état de traitement de la réclamation lorsque le délai raisonnable d'examen de celle-ci est dépassé. La Charte pour une administration à l'écoute des usagers[136], approuvée en Conseil des Ministres le 23 juin 2006, prévoit à cet égard un délai de quatre ou de huit mois au maximum.

Soit la réclamation est traitée à l'occasion de l'intervention du Médiateur fédéral, soit les Directions régionales informent le Médiateur fédéral qu'eu égard au nombre de dossiers à traiter, les réclamations sont instruites par ordre d'ancienneté. Ainsi, certaines Directions traitent encore fin 2008 des réclamations introduites en 2006 et antérieurement.

Les services Précompte immobilier des Directions régionales se sont réorganisés depuis octobre 2008. Ils ont pris en charge les matières relatives à la taxation et au dégrèvement par rôle du précompte immobilier et sont aidés dans leurs tâches par des agents provenant de différentes Recettes des Contributions directes. Il est à ce stade encore trop tôt pour déterminer si le transfert de compétences et le renfort des agents des Recettes permettront de résorber rapidement l'arriéré.

Le Médiateur fédéral constate que la situation dans les Directions régionales est très préoccupante. Les retards enregistrés dans le traitement des dossiers de réclamations en matière de précompte immobilier, laissant le contribuable pendant plusieurs années dans l'attente d'une décision et/ou d'un dégrèvement, ne sont pas acceptables au regard des exigences d'une administration transparente et efficace. Cette situation met gravement à mal la confiance du contribuable envers l'administration.

RO 08/07 : Le Médiateur fédéral recommande au SPF Finances d'adopter un plan échelonné de résorption de l'arriéré des réclamations en matière de réduction du précompte immobilier dans les Directions régionales des Contributions directes connaissant une situation préoccupante.[137]

Les recommandations ont été soumises fin décembre 2008 à l'administration fiscale. Tant l'Administration de la Documentation patrimoniale que l'Administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus ont reconnu la pertinence des recommandations. Une première mesure concrète a été annoncée : le regroupement des services de la Direction régionale du Cadastre de Bruxelles au sein de la Tour des Finances accompagné d'une réorganisation des tâches par thèmes. Si cette expérience est concluante, elle sera extrapolée aux autres Directions régionales du Cadastre.

136 pp. 158-159.
137 pp. 76 et s.

SPF Intérieur - Office des étrangers

❖ Traitement des demandes d'autorisation de séjour introduites par l'auteur étranger d'un enfant belge

Le Médiateur fédéral est saisi d'une série de plaintes de ressortissants étrangers qui avaient introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9*bis* ou de l'ancien article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 en qualité d'auteurs d'un enfant belge et dont la demande a été déclarée irrecevable au motif qu'ils ne prouvaient pas ou pas suffisamment l'existence d'un lien affectif et/ou matériel/ financier entre leur enfant et le parent belge de celui-ci.

Il ressort des décisions notifiées aux personnes intéressées que l'Office des étrangers estime notamment que *« le fait d'avoir un enfant belge n'ouvre pas automatiquement le droit de séjourner en Belgique »*, que *« l'appel à l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ne saurait constituer une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour au pays d'origine »* lorsque l'enfant belge a peu ou pas de liens avec son parent belge. En conséquence, l'Office des étrangers *« n'expulse ni l'enfant, ni sa maman, mais invite cette dernière à procéder […] via le poste diplomatique belge […] afin de lever les autorisations nécessaires à son séjour en Belgique »*.

Le Médiateur fédéral estime qu'exiger de la part du demandeur de démontrer l'existence de « *liens affectifs et/ou matériels/financiers* » entre l'enfant belge[138] et le parent belge de cet enfant est inacceptable.

En effet, cette exigence est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant. De plus, elle méconnaît les droits fondamentaux du demandeur en régularisation, de son enfant belge ainsi que du parent belge de celui-ci. Enfin, cette exigence constitue une discrimination flagrante entre les enfants belges dont un parent est en séjour irrégulier et les enfants belges dont les deux parents sont belges ou autorisés au séjour.

a) L'intérêt supérieur de l'enfant

L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule que « *1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale […]*».

La même convention prévoit en son article 9 que *« 1. Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (…)* ».

Dans le courrier qu'il a adressé au Médiateur fédéral le 28 avril 2008, l'Office des étrangers reconnaît qu'il est *« de l'intérêt de l'enfant que son auteur étranger régularise son séjour afin de préserver l'existence d'une cellule familiale réelle et effective. »*. Il ajoute qu'il *« reste toutefois attentif à éviter toute*

[138] L'enfant est belge par application de l'article 8, § 1er, 1°, du Code de la nationalité belge, lequel stipule qu'est belge « *l'enfant né en Belgique d'un auteur belge* ». Cette règle ne souffre aucune exception et la nationalité belge de ces enfants n'est d'ailleurs pas remise en cause par l'Office des étrangers.

instrumentalisation de la nationalité belge de cet enfant par son auteur étranger désireux d'obtenir l'autorisation de séjourner en Belgique ».

L'Office des étrangers semble donc estimer que la circonstance qu'un enfant belge n'aurait pas, n'aurait plus ou n'aurait pas encore de lien affectif et/ou financier/matériel avec son parent belge permet de présumer que la reconnaissance a été effectuée dans le seul but de permettre à l'enfant (parfois sans qu'il y ait garantie d'une filiation biologique) de bénéficier de la nationalité belge et d'autoriser par ce biais son auteur étranger au séjour.

Le Médiateur fédéral ne peut en aucun cas partager ce point de vue.

Premièrement, il ne peut se déduire de la seule absence d'un lien affectif et/ou matériel/financier que le parent belge aurait reconnu l'enfant dans le seul but de permettre à son auteur étranger d'obtenir l'autorisation de séjourner en Belgique. Le Médiateur fédéral estime que ce faisant, l'Office des étrangers prête aux intéressés une intention frauduleuse qu'aucun élément suffisamment probant ne vient pourtant étayer.

Deuxièmement, le Code civil lui-même permet les reconnaissances « de complaisance » (c'est-à- dire effectuées par une personne qui ne serait pas le parent biologique de l'enfant), le Législateur ayant considéré qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant que sa filiation soit établie. Le Législateur a estimé que la stabilité de la filiation devait être préservée au maximum, raison pour laquelle il a réservé la contestation de la reconnaissance de paternité[139] à un nombre limité de personnes : la mère, l'enfant, l'homme qui revendique la paternité, ainsi que l'homme qui a reconnu.[140] Le ministère public, contrairement à ce que la loi a prévu en matière de mariage, se voit donc écarté du droit d'agir.[141] Le Code civil ne connaît par ailleurs pas une disposition analogue à l'article 146*bis* du Code civil qui permettrait d'annuler une reconnaissance au motif qu'elle viserait « *uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour* ».[142]

Le Médiateur fédéral comprend le souci des autorités publiques de lutter contre des reconnaissances paternelles qui auraient été effectuées dans le seul but de permettre à l'auteur étranger d'obtenir une autorisation de séjour. Il estime cependant qu'il n'appartient pas à l'Office des étrangers de pallier l'absence de dispositions légales qui permettraient d'obtenir l'annulation de ces reconnaissances en adoptant une pratique administrative qui méconnaît l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Médiateur fédéral constate par ailleurs que les articles 423 et suivants du Code pénal permettent à tout le moins de poursuivre pénalement l'auteur belge qui ne pourvoit pas à l'entretien de son enfant et que rien n'empêche dès lors l'Office des étrangers de transmettre ses constatations au ministère public.

139 Pour la contestation de la reconnaissance de maternité, il s'agit du père, de l'enfant, de la femme qui a reconnu ainsi que la femme qui revendique la maternité.

140 Cf. article 330 du Code civil. L'auteur de la reconnaissance ne peut solliciter lui-même l'annulation sauf à pouvoir prouver un vice de consentement dans son chef.

141 Sous réserve de l'article 138*bis*, § 1er, du Code judiciaire (anciennement article 138, alinéa 6), lequel dispose : « *Dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou d'avis. Le ministère public agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention.».* La Cour de cassation a jugé que *: « En matière civile, le ministère public a, même dans les cas spécifiés par la loi, le droit d'agir d'office, mais son action doit alors avoir pour but de faire cesser une situation qui met en péril l'ordre public et qu'il importe, partant, de faire disparaître* ».(Cass., 28 mars 1974).

142 La Cour de cassation a jugé que: « *Le ministère public n'est recevable à se porter d'office partie à la cause déjà pendante, relative à une contestation de la reconnaissance mensongère d'un enfant naturel par l'auteur de ladite reconnaissance, que s'il apparaît que le but de son intervention est de porter remède à une situation mettant en péril les intérêts d'ordre public qu'il est chargé de défendre, notamment en matière de protection de la jeunesse* ». (Cass., 28 mars 1974). Il peut s'en déduire que même dans les rares cas où le ministère public est recevable à se porter partie à la cause, cette intervention doit être guidée par l'intérêt de l'enfant.

Le Médiateur fédéral estime que l'intérêt supérieur de l'enfant, découlant des obligations internationales de la Belgique, ne peut en aucun cas être subordonné à la volonté de lutter contre l'intention frauduleuse, présumée, qu'auraient eu ses parents de l'utiliser afin d'obtenir une autorisation de séjour pour le parent étranger.

Si, comme le soutient l'Office des étrangers, *« l'intérêt supérieur de l'enfant est le fil rouge de l'examen de toute demande d'autorisation de séjour introduite par son auteur étranger »,* il y a lieu de tenir compte, avant tout autre, de l'avis de ce parent étranger, lequel a estimé qu'il est dans l'intérêt de son enfant de demeurer en Belgique. Or, en invitant le parent étranger à retourner dans son pays d'origine pour procéder par la voie diplomatique, l'Office des étrangers place ce parent, qui est d'après sa propre analyse le seul à assurer effectivement l'éducation et l'entretien de l'enfant, dans l'impossibilité de prendre la décision qui est la plus conforme à l'intérêt de son enfant.

L'Office l'oblige, pour rencontrer cette invitation, soit à emmener l'enfant avec lui – ce qui revient à rompre à tout le moins temporairement toutes les attaches de cet enfant avec son entourage en Belgique et à le priver des droits économiques et sociaux dont il jouit en Belgique –, soit à laisser l'enfant sur le territoire – ce qui revient à rompre à tout le moins temporairement les relations de l'enfant avec son parent et nécessite de le confier à la garde d'une tierce personne puisque par hypothèse l'Office des étrangers a constaté que l'autre parent n'assure pas effectivement son obligation d'entretien et d'éducation.

De même, si le parent décide de ne pas donner suite à cette invitation, il n'est certainement pas dans l'intérêt de l'enfant que son parent étranger soit maintenu dans une situation d'illégalité et de précarité qui le met dans l'impossibilité d'assurer les besoins primaires de son enfant et qui rend également beaucoup plus difficile la défense des intérêts de son enfant face à son parent belge.

En exigeant que l'auteur étranger prouve l'existence d'un lien affectif et/ou financier/matériel entre son enfant et son parent belge, l'Office des étrangers s'immisce *de facto* dans un débat qui relève de la sphère privée et il incite ce faisant le parent étranger à créer un contentieux à l'égard du parent belge, lequel risque notamment de compromettre la relation future de l'enfant avec celui-ci.

Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur fédéral estime que les décisions de l'Office des étrangers déclarant irrecevables les demandes d'autorisation de séjour introduite par un auteur étranger d'un enfant belge au motif qu'il ne prouverait pas ou pas suffisamment l'existence d'un lien affectif et/ou financier/matériel entre son enfant et le parent belge de celui-ci sont incompatibles avec l'intérêt supérieur de cet enfant.

b) Les droits fondamentaux

Le Médiateur fédéral constate que les décisions déclarant irrecevables les demandes d'autorisation de séjour introduites par un auteur étranger d'un enfant belge portent atteinte au droit au respect de leur vie privée et familiale, tel que consacré par l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH).

Le respect effectif du droit à la vie privée et familiale peut exiger de la part des autorités publiques, en fonction des circonstances, tantôt, de manière négative, le devoir de s'abstenir de restreindre la liberté considérée, par exemple en s'abstenant de prendre des mesures d'expulsion à l'égard de l'auteur étranger de l'enfant belge, tantôt, de manière positive, le devoir de prendre certaines mesures, tel l'octroi d'une autorisation de séjour à l'auteur étranger de l'enfant belge.

L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale de l'auteur étranger et de son enfant belge n'est permise qu'à la triple condition d'être légale, de poursuivre un des buts énumérés au second paragraphe de l'article 8 CEDH[143], et de ne pas excéder ce qui s'avère nécessaire, dans une société démocratique, à la réalisation du but poursuivi.

Plusieurs principes ont été dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme afin d'examiner cette nécessité de manière objective : l'ingérence doit être justifiée par un besoin social impérieux et reposer sur des motifs pertinents et suffisants. Dans cet examen de proportionnalité qu'effectue la Cour, il y a lieu d'évaluer s'il y a un rapport raisonnable entre l'atteinte au droit d'une part, et le but légitime poursuivi d'autre part. L'Office des étrangers doit démontrer avoir eu le souci de ménager un juste équilibre entre le but visé et la gravité de l'atteinte au droit au respect de la vie familiale.

Le but légitime poursuivi paraît être celui de la défense de l'ordre public : la personne demandant à être autorisée au séjour pour une durée de plus de trois mois doit, sauf circonstances exceptionnelles, introduire cette demande auprès du poste diplomatique ou consulaire belge. Le souci d'assurer le respect de la loi constitue assurément un but légitime dans un Etat de droit.

L'examen de la proportionnalité nous amène à mettre en balance les intérêts des personnes dont les droits sont menacés et l'intérêt légitimement défendu par l'autorité publique. L'intérêt de l'auteur étranger et de son enfant belge est comme démontré ci-dessus celui du respect de leur vie privée et familiale et celui de demeurer sur le territoire belge pendant la durée du traitement de la demande d'autorisation de séjour de l'auteur étranger. L'intérêt défendu par l'autorité publique est celui de voir respecté le principe énoncé à l'article 9, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, qui est celui de l'introduction de la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois au départ du poste diplomatique ou consulaire.

L'Office des étrangers ne semble pas contester le droit pour l'auteur étranger de vivre avec son enfant belge[144], pas plus que le droit de celui-ci de vivre en Belgique. Conscient qu'il ne peut expulser ni l'enfant belge[145], ni son parent étranger[146], l'Office des étrangers a déclaré qu'il se contentait d' « *inviter* » le parent étranger *« à procéder […] via le poste diplomatique belge […] afin de lever les autorisations nécessaires à son séjour en Belgique ».*

L'exigence d'introduire depuis le poste diplomatique belge compétent la demande d'autorisation de séjour apparaît donc, dans le cas d'un auteur étranger d'un enfant belge, comme étant une exigence purement formelle. Même en l'absence d'expulsion forcée, nous avons démontré ci-dessus que le

143 « *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

144 Ce droit découle aussi des articles 10.1 et 10.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant: *« 10.1. Conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leurs familles.*
10.2. Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. À cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 2 de l'article 9, les États parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention. » (Nous soulignons)

145 L'article 3 du Protocole n°4 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales dispose : « *1 - Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant. 2 - Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant* ».

146 Il convient de souligner que les juridictions du travail, dans leur ensemble, estiment que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 n'est pas applicable au parent d'un enfant belge, lequel est *« non-éloignable compte tenu des exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.* » (cf. par exemple T. Trav. Bruxelles, 9 janvier 2008).

respect de cette exigence provoquerait une rupture dans la vie privée et familiale du parent étranger et de son enfant belge si le parent décidait de laisser son enfant sur le territoire belge. Cette exigence apparaît alors comme étant manifestement disproportionnée au regard du droit de l'auteur étranger et de l'enfant belge au respect de leur vie familiale, notamment compte tenu du jeune âge des enfants concernés[147], de leur éventuelle scolarisation et de la durée de traitement des demandes.[148]

Si l'auteur étranger retourne par contre introduire sa demande d'autorisation de séjour dans le pays dont il a la nationalité avec son enfant belge, il y a violation du droit de cet enfant belge de ne pas être expulsé du territoire dont il est le ressortissant, la Belgique : en effet, même si l'Office des étrangers ne prend aucune mesure formelle d'expulsion à l'encontre de l'enfant belge, l'Office des étrangers ne donne pas d'autre choix, à l'enfant belge et à son auteur étranger – qui souhaitent préserver leur droit à la vie privée et familiale – que de quitter tous deux la Belgique, ce qui revient *de facto* à violer l'interdiction d'expulser ses nationaux[149]. De plus, dans les cas où il existe un lien avec le parent belge (celui-ci étant dans de nombreux cas présent mais jugé insuffisamment démontré par l'Office des étrangers), l' « invitation » donnée au parent étranger de quitter le territoire avec son enfant viole également le droit au respect à la vie privée et familiale de l'enfant et de son parent belge.

c) Interdiction de toute discrimination

Outre les articles 10 et 11 de la Constitution qui prévoient l'égalité et l'interdiction de toute discrimination entre Belges, l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule : « *1. Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. 2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille* ».[150]

La pratique qui consiste à exiger de la part du demandeur de démontrer l'existence de « *liens affectifs et/ou matériels/financiers* » entre son enfant et le parent belge de ce dernier engendre une discrimination entre cet enfant belge et l'enfant belge dont les deux parents sont belges ou autorisés/admis au séjour : contrairement à ce dernier, l'enfant belge vivant avec celui de ses parents qui n'est pas belge ou autorisé/admis au séjour doit, soit vivre dans une situation administrative précaire en Belgique, soit suivre son parent dans le pays dont celui-ci a la nationalité, et donc perdre le bénéfice des droits économiques et sociaux dont cet enfant belge jouirait en Belgique.

147 De l'ensemble des réclamations actuellement ouvertes auprès du Médiateur fédéral, le plus âgé des enfants belges d'auteurs étrangers d'enfant(s) belge(s) n'a que 7 ans.

148 Cf. « *Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas* », R.D.E., 2007, n°143, p. 138.

149 En ce sens C.E., arrêt n°128.427 du 10 février 2004: *« Que si la partie adverse peut, en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, contraindre un étranger, qui n'invoque aucune circonstance exceptionnelle justifiant que la demande d'autorisation de séjour soit introduite en Belgique, de retourner dans son pays d'origine pour y lever cette autorisation, cette obligation serait cependant contraire à l'article 8 précité si elle devait avoir pour conséquence, sans justification compatible avec la Convention, de séparer un enfant mineur de sa mère ; qu'en l'espère, la seconde requérante âgée de 22 mois dépend des soins de la première requérante de sorte que le départ de cette dernière entraînera, sauf violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde, également son départ ;Que la mesure attaquée aura cependant de ce fait, indirectement pour effet d'obliger un ressortissant belge à quitter le territoire national en violation de l'article 3 du 4e protocole de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme également cité par les requérants. »* (R.D.E., 2004, n° 127, p. 34, nous soulignons).

150 Nous soulignons.

RO 08/08 : Le Médiateur fédéral recommande à l'Office des étrangers, dans le traitement d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9*bis* ou sur l'ancien article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, introduite par l'auteur étranger d'un enfant belge, de limiter l'examen des circonstances exceptionnelles requises par ces articles à l'existence d'un lien entre le parent étranger et son enfant belge et de cesser d'exiger la preuve de l'existence de liens affectifs et/ou matériels/financiers entre l'enfant belge du demandeur en régularisation et le parent belge de cet enfant.[151]

L'Office des étrangers a soumis cette recommandation à la ministre en charge de la Politique de migration et d'asile en lui proposant de maintenir sa pratique actuelle dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle priée de statuer sur deux questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat et relatives à l'article 40, §6, de la loi du 15 décembre 1980, avant sa modification par l'article 19, de la loi du 25 avril 2007.

Il précise que dans l'intervalle, « *instruction est néanmoins donnée au service compétent (SRH) d'être plus attentif à la motivation retenue pour refuser l'octroi d'une autorisation de séjour à l'auteur étranger d'un enfant belge lorsqu'il n'a pas acquis l'intime conviction de l'existence de liens affectifs et/ou matériels/financiers entre l'enfant belge du demandeur en régularisation et l'auteur belge de cet enfant* ».

[151] p. 61 et s.

Annexes

Annexe 1 – Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux[152]

CHAPITRE I. - Des médiateurs fédéraux.

Art. 1. Il y a deux médiateurs fédéraux, l'un francophone, l'autre néerlandophone, qui ont pour mission :
1) d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales;
2) de mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne;
3) en se basant sur les constatations faites à l'occasion de l'exécution des missions visées aux 1° et 2°, de formuler des recommandations et de faire rapport sur le fonctionnement des autorités administratives, conformément aux articles 14, alinéa 3, et 15, alinéa 1er.

Les médiateurs exécutent leurs missions à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exclusion des autorités administratives dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière.

Lorsque la fonction de médiateur est assumée par une femme, celle-ci est désignée par le terme médiatrice.

Les médiateurs agissent en collège.

Art. 2. Les médiateurs et le personnel qui les assiste sont soumis aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Ils sont considérés comme des services dont l'activité s'étend à tout le pays.

Art. 3. Les médiateurs sont nommés par la Chambre des représentants pour un mandat de six ans, après qu'il a été fait publiquement appel aux candidats. Au terme de chaque mandat, il est fait publiquement appel aux candidatures en vue du renouvellement du collège des médiateurs fédéraux. Le mandat de médiateur ne peut toutefois être renouvelé qu'une seule fois pour un même candidat. Si son mandat n'est pas renouvelé, le médiateur continue à exercer sa fonction jusqu'à ce qu'un successeur ait été nommé.

Pour être nommé médiateur, il faut :
1) être Belge;
2) être d'une conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques;
3) être porteur d'un diplôme donnant accès aux fonctions du niveau 1 des administrations de l'Etat;
4) faire preuve d'une connaissance suffisante des autres langues nationales, selon les modalités fixées par la Chambre des représentants;
5) posséder une expérience professionnelle utile de cinq ans au moins, soit dans le domaine juridique, administratif ou social, soit dans un autre domaine utile à l'exercice de la fonction.

Une même personne ne peut pas exercer plus de deux mandats de médiateur, qu'ils soient successifs ou non.

[152] Modifiée par la Loi du 11 février 2004, *M.B.* du 29 mars 2004 et par la Loi du 23 mai 2007, *M.B.* du 20 juin 2007.

Art. 4. Avant d'entrer en fonction, les médiateurs prêtent, entre les mains du président de la Chambre des représentants, le serment suivant : « *Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge.* ».

Art. 5. Pendant la durée de leur mandat, les médiateurs ne peuvent exercer aucune des fonctions ou aucun des emplois ou mandats suivants :
1) la fonction de magistrat, notaire ou huissier de justice;
2) la profession d'avocat;
3) la fonction de ministre d'un culte reconnu ou de délégué d'une organisation reconnue par la loi qui offre une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;
4) un mandat public conféré par élection;
5) un emploi rémunéré dans les services publics visés à l'article 1er, alinéa 2.

Les médiateurs ne peuvent exercer une fonction publique ou autre qui puisse compromettre la dignité ou l'exercice de leurs fonctions.

Pour l'application du présent article sont assimilés à un mandat public conféré par élection : une fonction de bourgmestre nommé en dehors du conseil communal, un mandat d'administrateur dans un organisme d'intérêt public et une fonction de commissaire du Gouvernement, en ce compris une fonction de gouverneur, de gouverneur adjoint ou de vice-gouverneur.

Le titulaire d'un mandat public conféré par élection qui accepte sa nomination en qualité de médiateur est démis de plein droit de son mandat électif.

Les articles 1er, 6, 7, 10, 11 et 12 de la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics sont applicables, s'il échet et moyennant les adaptations nécessaires, aux médiateurs.

Art. 6. La Chambre des représentants peut mettre fin aux fonctions des médiateurs :
1) à leur demande;
2) lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans;
3) lorsque leur état de santé compromet gravement l'exercice de la fonction.

La Chambre des représentants peut révoquer les médiateurs :
1) s'ils exercent une des fonctions ou un des emplois ou mandats visés à l'article 5, alinéa 1er et alinéa 3;
2) pour des motifs graves.

Art. 7. Dans les limites de leurs attributions, les médiateurs ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité.

Ils ne peuvent être relevés de leur charge, en raison d'actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs fonctions.

CHAPITRE II. - Des réclamations.

Art. 8. Toute personne intéressée peut introduire une réclamation, par écrit ou oralement, auprès des médiateurs, au sujet des actes ou du fonctionnement des autorités administratives.

La personne intéressée doit, au préalable, prendre contact avec ces autorités aux fins d'obtenir satisfaction.

Art. 9. Les médiateurs peuvent refuser de traiter une réclamation lorsque :
1) l'identité du réclamant est inconnue;
2) la réclamation se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation.

Les médiateurs refusent de traiter une réclamation lorsque :
1) la réclamation est manifestement non fondée;
2) le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative concernée pour obtenir satisfaction;
3) la réclamation est essentiellement la même qu'une réclamation écartée par les médiateurs et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

Lorsque la réclamation a trait à une autorité administrative fédérale, régionale, communautaire ou autre qui dispose de son propre médiateur en vertu d'une réglementation légale, les médiateurs la transmettent sans délai à ce dernier.

Art. 10. Les médiateurs informent le réclamant sans délai de leur décision de traiter ou non la réclamation ou de la transmission de celle-ci à un autre médiateur. Le refus de traiter une réclamation est motivé.

Les médiateurs informent l'autorité administrative de la réclamation qu'ils comptent instruire.

Art. 11. Les médiateurs peuvent fixer des délais impératifs de réponse aux agents ou services auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions.

Ils peuvent de même faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes les personnes concernées.

Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevées de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée par les médiateurs.

Les médiateurs peuvent se faire assister par des experts.

Art. 12. Si, dans l'exercice de leurs fonctions, les médiateurs constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit, ils en informent, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi.

Si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils constatent un fait qui peut constituer une infraction disciplinaire, ils en avertissent l'autorité administrative compétente.

Art. 13. L'examen d'une réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé. L'autorité administrative avertit les médiateurs du recours introduit.

Dans ce cas, les médiateurs informent le réclamant sans délai de la suspension de l'examen de sa réclamation.

L'introduction et l'examen d'une réclamation ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours juridictionnels ou de recours administratifs organisés.

Art. 14. Le réclamant est tenu périodiquement informé des suites réservées à sa réclamation.

Les médiateurs s'efforcent de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés.

Ils peuvent adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'ils estiment utile. Dans ce cas, ils en informent le ministre responsable.

CHAPITRE III. - Des rapports des médiateurs.

Art. 15. Les médiateurs adressent annuellement, au plus tard le 31 mars, un rapport de leurs activités à la Chambre des représentants. Ils peuvent en plus présenter des rapports trimestriels intermédiaires s'ils l'estiment utile. Ces rapports contiennent les recommandations que les médiateurs jugent utiles et exposent les éventuelles difficultés que ceux-ci rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions.

L'identité des réclamants et des membres du personnel des autorités administratives ne peut y être mentionnée.

Les rapports sont rendus publics par la Chambre des représentants.

Les médiateurs peuvent être entendus à tout moment par la Chambre, soit à leur demande, soit à la demande de la Chambre.

CHAPITRE IV. - Dispositions diverses.

Art. 16. L'article 458 du Code pénal est applicable aux médiateurs et à leur personnel.

Art. 17. Les médiateurs arrêtent un règlement d'ordre intérieur.

Ce règlement d'ordre intérieur est approuvé par la Chambre des représentants.

La Chambre des représentants peut modifier le règlement d'ordre intérieur après avoir recueilli l'avis des médiateurs. A défaut d'être rendu dans les soixante jours de la demande, l'avis est réputé favorable.

Art. 18. Sans préjudice du pouvoir dont dispose la Chambre des représentants d'examiner les propositions budgétaires détaillées des médiateurs fédéraux, d'approuver leur budget et d'en contrôler l'exécution ainsi que de vérifier et d'approuver les comptes détaillées, avec l'assistance de la Cour des Comptes, les crédits prévus à ces budgets sont inscrits à titre de dotation au budget général des dépenses de l'Etat.

Pour leurs budgets et leurs comptes, les médiateurs fédéraux utilisent un schéma budgétaire et des comptes comparables à celui qui est utilisé par la Chambre des représentants.

Le service des médiateurs bénéficie de la franchise de port pour la correspondance du service.

Art. 19. Sans préjudice des délégations qu'ils s'accordent par décision collégiale, les médiateurs nomment, révoquent et dirigent les membres du personnel qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions.

Le statut et le cadre du personnel sont arrêtés par la Chambre des représentants sur la proposition des médiateurs.

La Chambre des représentants peut modifier ce statut et ce cadre après avoir recueilli l'avis des médiateurs fédéraux. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans les soixante jours de la demande d'avis.

Art. 20. Les médiateurs jouissent d'un statut identique à celui des conseillers de la Cour des comptes. Les règles régissant le statut pécuniaire des conseillers de la Cour des comptes, contenues dans la loi du 21 mars 1964 relative aux traitements des membres de la Cour des comptes, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 14 mars 1975 et 5 août 1992, sont applicables aux médiateurs.

La pension de retraite des médiateurs est liquidée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, déterminé conformément au régime applicable en matière de pensions de retraite à la charge de l'Etat, à raison d'un trentième par année de service en qualité de médiateur, pour autant qu'ils ont exercé leurs fonctions en ladite qualité au moins pendant douze ans.

Les services des médiateurs qui ne sont pas régis par l'alinéa précédent et qui sont admissibles pour le calcul d'une pension de retraite à la charge de l'Etat, sont calculés d'après les lois fixant les pensions de retraite relatives à ces services.

Le médiateur reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite de maladie ou d'infirmité, mais n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans, peut être admis à la pension quel que soit son âge.

La pension de retraite des médiateurs ne pourra être supérieure aux neuf dixièmes du traitement moyen des cinq dernières années.

Sauf dans les cas visés à l'article 6, alinéa 1er, 1° et 2°, et alinéa 2, et dans le cas visé à l'alinéa 4 du présent article, le médiateur dont le mandat prend fin bénéficie d'une indemnité de départ calculée à raison d'un mois de traitement par année d'exercice du mandat.

Annexe 2 – Charte pour une administration à l'écoute des usagers

1. Tout service public en contact direct avec les citoyens ou les entreprises développera la disponibilité de ses services. Concrètement, il proposera à ses usagers une ouverture tardive au moins une fois par semaine ou développera une offre de service électronique « 24h/24 » facilitant le contact entre le service et les citoyens et/ou les entreprises.

2. Tout service public devra au moins être joignable par téléphone entre 9 et 12 heures et entre 13 et 17 heures via un numéro général. Ce numéro sera publié par le biais de plusieurs canaux. En cas d'absence, les appels seront déviés vers le poste d'un collègue présent ou un répondeur.

3. Tout service public enverra un accusé de réception dans les cinq jours subséquents à la réception d'une demande d'information émanant d'un citoyen ou d'une entreprise. En principe, une réponse portant sur le fond sera fournie dans le mois.

4. Tout service public enverra un accusé de réception dans les quinze jours suivant la réception d'une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise, à moins que la demande ne puisse être traitée dans un délai de trois semaines.
   Cette demande sera traitée dans un délai raisonnable qui ne pourra, en principe, toutefois pas dépasser les quatre mois.
   Pour des dossiers complexes, le service met tout en œuvre pour traiter le dossier dans un délai de huit mois au maximum. Dans ce cas, une réponse provisoire, qui précise en outre le délai de traitement, devra être fournie après quatre mois.

5. Tout service public qui reçoit une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise qui ne le concerne pas, la transférera au service public compétent et en informera le citoyen ou l'entreprise.

6. Tout service public autorisera que la communication avec les citoyens ou les entreprises se fasse par le biais de différents canaux tels que le courrier électronique, le courrier, le téléphone et le fax. Toute communication des autorités mentionnera le nom, la qualité, le numéro de téléphone et l'adresse électronique du fonctionnaire chargé du dossier.

7. Pour autant que la communication électronique soit autorisée par les dispositions légales, ni les citoyens ni les entreprises ne pourront être contraints à introduire une demande sur papier si la voie électronique est disponible.

8. Tout service public disposera d'un site web qui fournit des informations sur le(s) service(s) offert(s). Ce site sera mis à jour régulièrement.

9. Tout service public répondra aux courriers électroniques et aux lettres en empruntant les mêmes voies, à moins que les données soient de nature à déconseiller toute communication électronique. Le recours aux envois recommandés sera limité aux cas où cela est absolument nécessaire et aux cas prévus légalement.

10. Tout service public chargé de percevoir les paiements émanant des citoyens ou des entreprises prévoira à cette fin des moyens de paiement modernes, dont les virements. Les paiements réalisés au guichet s'effectueront, de préférence, par voie électronique.

11. Dans la mesure du possible, tout service public centralisera toutes les obligations imposées aux entreprises auprès des guichets d'entreprises uniques.

12. Tout service public utilisera de façon optimale les données déjà disponibles auprès d'autres organismes publics.

13. Tout service public évaluera régulièrement la qualité des services prestés. A cette fin, il utilisera tant des instruments internes de mesure que des enquêtes de satisfaction.

Annexe 3 – Protocole d'accord concernant les relations entre le Médiateur fédéral et les services publics fédéraux pour le traitement des réclamations

Art. 1er. Pour l'application du présent protocole, on entend par :

- la loi :
  la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (telle que modifiée par les lois des 11 février 2004 et 23 mai 2007) ;

- le règlement d'ordre intérieur :
  le règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux, approuvé par la Chambre des représentants le 19 novembre 1998 (*M.B.*, 27 janvier 1999) ;

- le Médiateur fédéral :
  les médiateurs fédéraux nommés par la Chambre des représentants et leur personnel ;

- service public fédéral :
  les services publics fédéraux, le Ministère de la Défense, les services publics de programmation, les institutions publiques de sécurité sociale, les autres institutions fédérales qui dépendent des SPF et des SPP, les organismes d'intérêt public et les établissements scientifiques et culturels fédéraux ;

- le fonctionnaire dirigeant :
  le fonctionnaire revêtu du grade le plus élevé dans un service public fédéral ;

- le directeur général :
  le titulaire de la fonction de management N 1 ou, par extension, le/la responsable d'un service ne relevant pas d'une direction générale.

Art. 2. La procédure relative aux contacts entre le Médiateur fédéral et les services publics fédéraux en vue du traitement des réclamations est en principe écrite. Dans le cadre de son intervention, le Médiateur fédéral peut, sauf lorsque cela concerne des données à caractère personnel, néanmoins prendre des contacts oraux avec le fonctionnaire ou le service compétent dès qu'il l'estime nécessaire, sans préjudice de l'article 11 de la loi.

A la demande du Médiateur fédéral, des réunions bilatérales peuvent être organisées pour le traitement simplifié de réclamations similaires ou répétées. Il en va de même lorsque le traitement d'une réclamation nécessite un échange direct des points de vue.

Art. 3. Dans le cadre de la phase d'information d'une réclamation (article 12, 2° du règlement d'ordre intérieur) le Médiateur fédéral prend directement contact avec le service compétent. Celui-ci fournit les informations demandées. En cas de problème, le Médiateur fédéral prend contact avec le directeur général ou avec le fonctionnaire dirigeant.

Dans le cadre de l'instruction d'une réclamation (article 12, 3° du règlement d'ordre intérieur) ou lors de la formulation d'une proposition (article 12, 4° et 7° du règlement d'ordre intérieur), le Médiateur fédéral transmet les éléments utiles de la réclamation au directeur général avec copie au fonctionnaire dirigeant qui le demande. Le directeur général prend les mesures nécessaires pour répondre aux questions ou propositions du Médiateur fédéral. En cas de problème, le Médiateur fédéral prend contact avec le fonctionnaire dirigeant.

Art. 4. Sans préjudice de l'article 11, alinéa 1er de la loi, les questions du Médiateur fédéral reçoivent une réponse du service compétent dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la réception de la question.

En cas de problème, le Médiateur fédéral prend contact avec le directeur général ou avec le fonctionnaire dirigeant.

Moyennant motivation et après concertation avec le Médiateur fédéral, le service concerné pourra déroger au délai visé à l'alinéa 1er.

Art. 5. Les médiateurs fédéraux communiquent au directeur général ou au fonctionnaire dirigeant, la liste et les coordonnées des agents qui peuvent agir en leur nom et qualité et les représenter.

Art. 6. Si le Médiateur fédéral constate un dysfonctionnement dans un service public fédéral, il en informe le directeur général et/ou le fonctionnaire dirigeant.

Si le Médiateur fédéral envisage de formuler une recommandation officielle (article 12, 8° du règlement d'ordre intérieur), il en informe le fonctionnaire dirigeant et lui permet de formuler ses observations sur le projet de recommandation.

Lorsque le Médiateur fédéral formule une recommandation officielle, il en informe également le ministre responsable, conformément à l'article 14, alinéa 3 de la loi.

Art. 7. Chaque réclamation jugée recevable fait l'objet, à sa clôture, d'une évaluation. Si la réclamation est déclarée fondée, fût-ce partiellement, le Médiateur fédéral indique les normes de bonne conduite administrative visées.

Des statistiques reprenant le nombre et un aperçu des évaluations des réclamations clôturées sont adressées à l'issue de chaque trimestre au fonctionnaire dirigeant. A sa demande, elles sont également adressées au directeur général.

Art. 8. Lorsqu'une réclamation est déclarée irrecevable au motif que le plaignant n'a manifestement entamé aucune démarche auprès de l'administration concernée pour essayer d'obtenir satisfaction (article 9, alinéa 2, 2° de la loi), et si la nature du dossier le permet, le Médiateur fédéral transmet la réclamation au service compétent ou au service de réclamations du service public fédéral concerné. L'administration tient le Médiateur fédéral informé de la suite réservée à la réclamation du plaignant.

Art. 9. Le Médiateur fédéral peut, s'il le juge utile, être entendu par le Forum des Présidents des services publics fédéraux et par le Collège des Institutions publiques de sécurité sociale.

Au moins une fois par an, une réunion du Forum des Présidents des services publics fédéraux et une réunion du Collège des Institutions publiques de sécurité sociale est consacrée aux relations entre le Médiateur fédéral et les services publics fédéraux. Le Médiateur fédéral y est invité.

Chaque fonctionnaire dirigeant encourage la collaboration de ses services avec le Médiateur fédéral. Il veille à donner une bonne information du rôle du Médiateur fédéral, de ses missions, de ses moyens d'action et de son règlement d'ordre intérieur au sein de son administration et donne la publicité nécessaire au présent protocole d'accord.

Art. 10. En fonction des spécificités propres à un service public fédéral déterminé, le Médiateur fédéral et le service concerné peuvent de commun accord compléter ce protocole par un addendum.

Bruxelles, le 29 janvier 2008

Les Présidents des services publics fédéraux

Les Médiateurs fédéraux

Annexe 4 – Aperçu des recommandations générales

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
Recommandations générales transversales					
97/11	Le litige entre deux administrations sur la question de savoir laquelle des deux doit prendre à sa charge des frais incontestablement dus à un administré demeurant impayés	Transversale	Pendante	Recommandation qui reste d'actualité et qui tend à un traitement plus rapide des demandes de dédommagement de frais quand plusieurs autorités administratives se renvoient mutuellement la charge de ces frais de sorte qu'un règlement se fait attendre ou même n'intervient pas	
99/05	L'adoption de mesures pour mieux faire connaître au grand public l'existence et les missions des fonctionnaires d'information	Transversale	Sans objet	La fonction est en extinction	
06/01	Imposer l'obligation à toute autorité administrative fédérale d'indiquer le délai dans lequel elle prendra une décision, par l'insertion d'une disposition nouvelle dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration	Transversale	Prioritaire	Les réclamations reçues en 2008 confirment à nouveau la nécessité de cette mesure	26 avril 2007
07/01	Créer un point d'information central qui délivre de l'information de base et qui oriente ou transfère efficacement les demandes vers les services compétents. Ce point d'information peut prendre la forme d'une ligne d'information (gratuite) de l'autorité fédérale	Transversale	Pendante	Proposition de résolution du 30 avril 2008 visant à créer un point central d'information ainsi que la ligne d'information correspondante[153]	24 novembre 2008
Recommandations générales relatives au SPF Finances					
99/08	Problèmes survenant à l'occasion de l'évaluation d'un bien immobilier par l'administration fiscale	SPF Finances	Clôturée en 2008	L'administration fiscale a globalement rencontré cette recommandation en améliorant sensiblement l'information du contribuable lors de l'évaluation d'un bien immobilier	
02/03	Le piège fiscal du chômage	SPF Finances	Pendante	Proposition de loi du 18 janvier 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne l'encouragement fiscal de la formation tout au long de la vie et dans tous les domaines[154]	
06/07	Exonération de la taxe de circulation sur les véhicules affectés à la location avec chauffeur : suppression de la mention « *à l'occasion de cérémonies* » dans l'article 15, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970	SPF Finances	Pendante	Cette recommandation est restée en l'état	26 avril 2007

153 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1129/001.
154 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 0709/001.

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
07/02	Modifier l'article 366 du Code des impôts sur les revenus 92 en sorte que la réclamation portée devant un service impliqué dans l'établissement ou le recouvrement de la cotisation contestée soit considérée comme valablement introduite et transmise d'office au directeur compétent	SPF Finances	Prioritaire	La commission des Pétitions a transmis cette recommandation le 24 novembre 2008 à la commission des Finances et du Budget[155] et a chargé l'ombudspromoteur[156] de cette commission d'en assurer le suivi Proposition de loi du 22 avril 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 92 en ce qui concerne l'introduction d'une réclamation écrite[157] Proposition de loi du 3 septembre 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 92 en ce qui concerne l'introduction d'une réclamation écrite[158] Proposition de loi du 3 novembre 2008 modifiant l'article 366 du Code des impôts sur les revenus 92[159]	24 novembre 2008
07/03	Modifier l'article 371 du Code des impôts sur les revenus 92 en sorte que la date d'envoi de la réclamation vaille comme date d'introduction.	SPF Finances	Prioritaire	La commission des Pétitions a transmis cette recommandation le 24 novembre 2008 à la commission des Finances et du Budget et a chargé l'ombudspromoteur de cette commission d'en assurer le suivi Proposition de loi du 14 janvier 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 92 en ce qui concerne le délai de réclamation[160]	24 novembre 2008
07/04	Modifier l'article 375 du Code des impôts sur les revenus 92 afin de conférer expressément au directeur des contributions directes la possibilité de retirer une décision statuant sur une réclamation.	SPF Finances	Prioritaire	La commission des Pétitions a transmis cette recommandation le 24 novembre 2008 à la commission des Finances et du Budget et a chargé l'ombudspromoteur de cette commission d'en assurer le suivi	24 novembre 2008
08/01	Adopter un arrêté royal visant à exécuter l'article 394, § 4 du CIR 92, afin de fixer, en cas d'imposition commune, la manière par laquelle est établie la quotité de l'impôt afférente au revenu imposable de chacun des contribuables	SPF Finances	Nouvelle	Voyez pp. 85-86 et pp. 127-128.	

155 Article 144, b, du Règlement de la Chambre des représentants : « *La commission des Pétitions est également chargée, en ce qui concerne le Collège des médiateurs fédéraux:*
b) de faire rapport sur le rapport annuel et les rapports intermédiaires établis par le Collège des médiateurs fédéraux ou de renvoyer ces rapports ou des parties de ceux-ci à des commissions permanentes, qui font rapport à la Chambre après avoir éventuellement entendu les médiateurs fédéraux".

156 pp. 177.

157 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1090/001

158 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1423/001

159 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1531/001

160 *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 0676/001

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
Recommandations générales relatives aux SPF Justice, Intérieur et Affaires étrangères (Aff étr)					
01/01	Une meilleure transparence et une plus grande sécurité juridique dans l'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution	SPF Intérieur	Prioritaire	Cette recommandation reste d'actualité. Voyez à cet égard la recommandation officielle 08/03, pp. 132-140.	
03/01	Le délai de traitement des dossiers introduits sur le territoire belge et soumis à l'Office des étrangers	SPF Intérieur	Pendante	Cette recommandation est suivie avec l'Office des étrangers	
06/08	Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer au détenu la possibilité effective de préparer son reclassement. Cela implique que l'Etat fédéral conclue des accords de coopération efficients et efficaces avec les autorités fédérées	SPF Justice	Pendante	Cette recommandation est restée en l'état.	26 avril 2007
08/02	Prendre les mesures nécessaires pour lever la contradiction qui découle de l'application combinée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 31 du Code de droit international privé	SPF Intérieur SPF Justice	Nouvelle	Voyez pp. 63-66 et pp. 128-131.	
08/03	Etablir des directives afin d'assurer l'application uniforme de l'article 31 du Code de droit international privé, en vue d'empêcher des décisions contradictoires en matière de reconnaissance d'un acte d'état civil et d'assurer la motivation formelle des décisions de refus d'une mention en marge d'un acte de l'état civil, de transcription dans un registre de l'état civil ou d'inscription, sur la base de cette acte, au registre de la population, des étrangers ou d'attente	SPF Justice	Nouvelle	Voyez p. 66 et p. 131.	

RG	Intitulé	Objet	Etat	Commentaire	Commission des Pétitions
Recommandations générales relatives aux autres autorités administratives fédérales					
99/13	Le manque de transparence de l'Ordre des médecins	Ordre des médecins	Abandonnée	Après dix ans et en l'absence de nouvelles réclamations à ce sujet, cette recommandation a perdu son intérêt actuel	
06/02	Adapter l'article 24, §2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées - qui prescrit que l'assuré social donne son accord pour procéder à la récupération via son institution bancaire - à la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées dont l'article 16, §2, fixe les modalités auxquelles doivent répondre les décisions de récupération de montants indûment payées	SPF Sécurité sociale	Pendante	Cette recommandation est restée en l'état	26 avril 2007
06/03	Donner une base légale à la pratique administrative qui permet aux travailleurs indépendants d'encore payer des cotisations sociales après le délai de prescription et déterminer la procédure à suivre	SPF Sécurité sociale	Pendante	La DG Indépendants a remis le 9 mai 2007 au Ministre des Classes moyennes deux projets d'arrêté royal	26 avril 2007
06/04	Prévoir dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires la possibilité pour les fonctionnaires et les indépendants en incapacité de travail d'exercer du volontariat	SPF Sécurité sociale	Pendante	L'arrêté royal du 29 juin 2007 modifiant, en ce qui concerne la notion d'incapacité de travail, l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, permet aux travailleurs indépendants en incapacité d'effectuer du volontariat. Il n'existe pas encore de réglementation pour les fonctionnaires en incapacité de travail	26 avril 2007

Annexe 5 – Contacts externes des médiateurs fédéraux en 2008

14 janvier 2008	Réunion du groupe de pilotage de la Concertation permanente des médiateurs et ombudsmans (CPMO) (Bruxelles)
18 janvier 2008	Colloque « Privation de liberté et droits de l'homme - La prévention de la torture dans l'espace européen » (Paris)
21 janvier 2008	Visite de travail du Président de l'Assemblée Nationale du Burundi (Bruxelles)
23 janvier 2008	Réunion de travail avec l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus du SPF Finances (Bruxelles)
29 janvier 2008	Réunion de travail avec les Présidents des Services Publics Fédéraux (Bruxelles)
6 février 2008	Concertation permanences communes du Médiateur fédéral et du *Vlaamse ombudsman* chez les médiateurs locaux (Gand)
11 février 2008	Réunion de travail avec le Président du Comité de Direction du SPF Mobilité et Transports (Bruxelles)
21 février 2008	Visite d'étudiants en journalisme de l'Université Libre de Bruxelles pour une émission de Radio Campus sur « Le métier d'ombudsman » (Bruxelles)
	Réunion permanences communes Wallonie (Namur)
27 février 2008	Participation à la journée d'étude « La gestion des plaintes et la médiation dans les Services publics: quelle utilité dans une démarche qualité ? » (Bruxelles)
29 février 2008	Participation à l'Assemblée générale du Réseau des Médiateurs de la Grande Région (Namur)
4 mars 2008	Réunion de travail avec le Service Plaintes du Ministère de la Région de Bruxelles Capitale (Bruxelles)
7 mars 2008	Réunion de travail avec le *Vlaamse ombudsman* (Bruxelles)
11 mars 2008	Séance d'audition en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat (Bruxelles)
12 mars 2008	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
13 mars 2008	Colloque "L'accès aux documents administratifs" (Louvain-la-Neuve)
17 mars 2008	Remise officielle du Rapport annuel 2007 au Président de la Chambre des représentants (Bruxelles)
18 mars 2008	Réunion de travail avec l'asbl « Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers » (Bruxelles)
19 mars 2008	Réunion de travail avec l'Administration de l'expertise médicale du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement (Bruxelles)
20 mars 2008	Réunion de travail avec *Vluchtelingenwerk Vlaanderen* (Bruxelles)
21 mars 2008	Réunion de préparation du congrès international « *The Impact of the Ombudsman* » (Gand)
2 avril 2008	Réunion de travail avec le Nationale ombudsman des Pays-Bas (Bruxelles)
3 avril 2008	Réunion de travail avec la Ministre de la Politique de migration et d'asile (Bruxelles)
9 avril 2008	Réunion de travail avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Bruxelles)
	Réunion de travail « Gestion des plaintes dans l'administration fédérale » avec la Cellule de politique générale de la Ministre de la Fonction publique et des entreprises publiques (Bruxelles)
10 avril 2008	Journée de rencontre entre les Maisons de Justice et le Médiateur fédéral (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le membre élu au titre de la Belgique du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Bruxelles)
11 avril 2008	Réunion de travail avec la Présidente du SPF Intérieur (Bruxelles)

14-15 avril 2008	Participation au congrès international « *The Impact of the Ombudsman* » (Gand)
16 avril 2008	Réunion de travail avec Médecins Sans Frontières (Bruxelles)
	Accueil d'un étudiant en Gestion publique (Bruxelles)
	Accueil d'une étudiante en Sciences politiques de l'Université Libre de Bruxelles (Bruxelles)
	Session d'information pour les directeurs des centres fermés (Bruxelles)
17 avril 2008	Participation au COMMnetkern au SPF Chancellerie du Premier Ministre (Bruxelles)
18 avril 2008	Accueil d'un étudiant de Master en communication professionnelle plurilingue (Bruxelles)
21 avril 2008	Réunion de travail avec la Ministre de l'Intégration sociale, des Pensions et des Grandes villes (Bruxelles)
22 avril 2008	Réunion de travail avec le *Kinderrechtencommissariaat* (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (Bruxelles)
23 avril 2008	Réunion de travail avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Bruxelles)
	Présentation du Rapport annuel 2007 du *Vlaamse Ombudsman* (Bruxelles)
24 avril 2008	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
26 avril 2008	Participation à l'Assemblée Générale de l'Institut Européen de l'Ombudsman (Innsbruck)
28 avril 2008	Réunion de travail avec l'*Orde van de Vlaamse Balies* (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le Barreau de Bruxelles (Bruxelles)
29 avril 2008	Présentation du Rapport Annuel 2007 de l'*Ombudsman van de Stad Brugge* (Bruges)
30 avril 2008	Conférence de presse permanence commune à Neufchâteau (Neufchâteau)
5 mai 2008	Réunion de travail avec le Barreau de Liège (Bruxelles)
6 mai 2008	Interview pour Fédra – le magazine du fonctionnaire (Bruxelles)
7 mai 2008	Présentation du Rapport annuel 2007 du Service de médiation Pensions (Bruxelles)
	Session d'information pour les directeurs des centres ouverts pour demandeurs d'asile (Bruxelles)
	Dîner de travail avec la Médiatrice d'Ethiopie (Bruxelles)
8 mai 2008	Réunion de travail avec l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus du SPF Finances (Bruxelles)
	Réunion de travail avec la Direction générale Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur (Bruxelles)
9 mai 2008	Réunion de travail avec le service de coordination et d'appui de la Présidente du Comité de direction du SPF Intérieur (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le Secrétariat permanent de la Commission chargée des plaintes individuelles des occupants des centres fermés (Bruxelles)
15 mai 2008	Participation à la célébration du 20ème anniversaire de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme en Pologne (Varsovie)
19 mai 2008	Réunion de travail avec la Documentation patrimoniale du SPF Finances (Bruxelles)
20 mai 2008	Réunion de travail avec le Président de la Chambre des représentants (Bruxelles)
21 mai 2008	Réunion de travail avec l'Association pour la Prévention de la Torture (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le comité d'accompagnement des audits des centres fermés et des centres ouverts pour demandeurs d'asile (Bruxelles)
26 mai 2008	Visite de travail au centre pour illégaux de Merksplas (Merksplas)
27 mai 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Woluwe-Saint-Pierre (Bruxelles)
28 mai 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Neder-over-Heembeek (Bruxelles)
	Interview pour Fininfo (Périodique d'information du SPF Finances à destination de ses collaborateurs)

30 mai 2008	Assemblée générale de la CPMO (Bruxelles)
2 juin 2008	Visite de travail au Centre de Transit 127 (Melsbroek) et au centre INAD (Zaventem)
3 juin 2008	Orateur invité du programme « *Klachtenmanagement bij de overheid* » à la Universiteit Antwerpen Management School (Anvers)
	Participation à la commission thématique du conseil communal de la Ville d'Anvers avec présentation et discussion du rapport 2007 de la *Ombudsvrouw Antwerpen* (Anvers)
4 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile du Petit-Château (Bruxelles)
5 juin 2008	Visite de travail au Centre de Transit 127 (Melsbroek)
6 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Florennes (Florennes)
9 juin 2008	Visite de travail au Centre pour Illégaux de Vottem (Vottem)
10 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Broechem (Broechem)
13 juin 2008	Réunion de travail avec le Président de la Commission chargée des plaintes individuelles des occupants des centres fermés (Gand)
	Visite de travail au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Deinze (Deinze)
16 juin 2008	Visite de travail au Centre de Rapatriement 127 bis (Steenokkerzeel)
17 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil pour demandeurs d'asile d'Overpelt (Overpelt)
18 juin 2008	Présentation du Rapport annuel 2007 du médiateur du groupe SNCB (Bruxelles)
19 juin 2008	Réunion de travail avec *Beweging Kinderen zonder Papieren* (Bruxelles)
	Accueil d'un étudiant en Gestion publique (Bruxelles)
20 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Linkeroever (Anvers)
	Visite de travail au centre d 'accueil pour demandeurs d'asile de Manhay (Manhay)
23 juin 2008	Réunion de travail avec la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale (Bruxelles)
24 juin 2008	Réunion de travail avec l'expert médical de la Coopération Technique Belge (Bruxelles)
	Réunion de travail avec Médecins du Monde (Bruxelles)
25 juin 2008	Visite de travail au centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Charleroi (Charleroi)
26 juin 2008	Présentation du livre du Président du Comité de Direction du SPF Mobilité et Transport (Bruxelles)
	Réunion de travail avec le Comité de Vigilance en Travail Social (Bruxelles)
27 juin 2008	Participation à la célébration des 10 années d'existence du *Kinderrechtencommissariaat* (Bruxelles)
30 juin 2008	Visite de travail au centre INAD (Zaventem)
1 juillet 2008	Visite de travail au centre pour illégaux de Bruges (Sint- Andries)
2 juillet 2008	Réunion de travail avec l'Institut de Formation de l'Administration fédérale, Selor et le SPF P&O (Bruxelles)
	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
4 juillet 2008	Réunion de travail avec la Direction de l'Immatriculation de Véhicules, Direction générale Mobilité et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports (Bruxelles)
8 juillet 2008	Réunion de travail avec la DG Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères (Bruxelles)
	Réunion de travail avec l'asbl Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers (Bruxelles)
9 juillet 2008	Visite de travail au centre d'accueil pour demandeurs d'asile d'Yvoir (Yvoir)
10 juillet 2008	Réunion de travail identité graphique à la DG Communication externe du SPF Chancellerie du Premier Ministre (Bruxelles)
11 juillet 2008	Réunion de travail avec la Cellule de Politique générale de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (Bruxelles)
14 juillet 2008	Réunion de travail avec la Direction générale de l'Office des Etrangers, SPF Intérieur (Bruxelles)
16 juillet 2008	Réunion de travail avec Selor (Bruxelles)

24 juillet 2008	Réunion de travail site internet à la DG Communication externe du SPF Chancellerie du Premier Ministre (Bruxelles)
25 juillet 2008	Réunion de travail avec la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Bruxelles)
30 juillet 2008	Visite de travail au centre pour illégaux de Merksplas (Merksplas)
27 août 2008	Réunion de travail avec la cellule stratégique de la Ministre de la Politique de migration et d'asile (Bruxelles)
2 septembre 2008	Prestation de serment du *Vlaamse ombudsman* (Bruxelles)
16-17 septembre 2008	Participation à la 5ème Table Ronde entre les Institutions Nationales des droits de l'homme et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (Dublin)
18 septembre 2008	Participation à la célébration des 10 années d'existence de l'*Instituut voor de Overheid* et les 50 années *Overheidsmanagement* (Louvain)
19 septembre 2008	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
24 septembre 2008	Conférence de presse pour l'ouverture officielle des nouveaux bâtiments de l'*Ombudsvrouw van de Stad Antwerpen, OCMW en sociale huisvesting* (Anvers)
25 septembre 2008	Réunion de travail avec le Délégué général aux droits de l'enfant (Bruxelles) Réunion de travail avec Fedasil (Bruxelles)
29 septembre 2008	Réunion de travail avec la Direction générale de l'Office des Etrangers du SPF Intérieur (Bruxelles)
2 octobre 2008	Visite du Président et du greffier du Parlement de la Communauté germanophone (Bruxelles)
7 octobre 2008	Réunion de travail projet de recherche « le Médiateur fédéral » (Bruxelles)
8 octobre 2008	Présentation et discussion du Rapport annuel 2007 du Médiateur fédéral en Commission des Pétitions de la Chambre des représentants (Bruxelles)
9 octobre 2008	Déjeuner de travail avec le *Vlaamse ombudsman* (Bruxelles)
15 octobre 2008	Orateur invité du programme « Parole donnée aux médiateurs » du département Communication de l'Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve)
17 octobre 2008	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
20-22 octobre 2008	Participation à la « 5ème Conférence sur la qualité dans les services publics en Europe » (Paris)
24 octobre 2008	Réunion de travail avec l'Administration du recouvrement, SPF Finances (Bruxelles)
3 novembre 2008	Accueil d'une délégation du Médiateur d'Ouzbékistan (Bruxelles)
5 novembre 2008	Réunion de travail avec l'Administration générale de la Documentation patrimoniale (Bruxelles)
7 novembre 2008	Réunion de travail avec l'Administration générale des Impôts et du Recouvrement – PME, SPF Finances (Bruxelles)
12 novembre 2008	Déjeuner de travail avec les médiateurs du groupe SNCB (Bruxelles)
13 novembre 2008	Réunion de travail avec l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Bruxelles)
13-14 novembre 2008	XXe journées d'études juridiques Jean Dabin "L'étranger face au droit" de l'Université Catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve)
14 novembre 2008	Evaluation de la collaboration sur les permanences en Flandre (Gand)
17 novembre 2008	Orateur invité du cours « Contentieux administratif » de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles » (Bruxelles)
18 novembre 2008	Présentation des comptes 2007 et des propositions budgétaires 2008-2009 du Médiateur fédéral devant la commission de la Comptabilité de la Chambre des représentants (Bruxelles)
19 novembre 2008	Réunion de travail avec l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Bruxelles) Présentation du rapport annuel 2007/2008 du *Kinderrechten commissariaat* (Bruxelles)
21 novembre 2008	Réunion du groupe de pilotage de la CPMO (Bruxelles)
24 novembre 2008	Réunion de travail avec la Coopération Technique Belge (Bruxelles)
27 novembre 2008	Participation du Médiateur fédéral au projet *Peer Review* de l'Organisation de coopération et de développement économiques à l'Agence pour la Simplification Administrative (Bruxelles)

28 novembre 2008	Assemblée générale de la CPMO (Bruxelles)
4-5 décembre 2008	Participation au congrès international à l'occasion du « 60ème Anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme » (Cracovie)
11-12 décembre 2008	Participation à l'Assemblée des Médiateurs du Réseau de la Grande Région (Luxembourg)
17 décembre 2008	Réunion de travail avec la Direction générale de l'Office des Etrangers, SPF Intérieur (Bruxelles) Réunion de travail avec le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (Bruxelles)

Annexe 6 – Questions parlementaires – Projets et propositions de loi

Nous ne mentionnons au point A que les questions parlementaires (écrites et orales) posées ou publiées en 2008 et se référant explicitement au Médiateur fédéral ou à ses rapports annuels, de très nombreuses autres questions ayant été posées durant l'exercice écoulé sur les matières abordées dans les rapports annuels précédents mais sans que l'on puisse en déduire un lien avec eux.

Quant au point B, seuls les projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale du Médiateur fédéral ou la loi instaurant des médiateurs fédéraux y sont repris. Les questions et textes cités sont ceux qui ont pu être trouvés dans les publications parlementaires de la Chambre des représentants et du Sénat.

Par souci d'exhaustivité, nous répétons notre appel aux parlementaires de communiquer systématiquement au Médiateur fédéral leurs questions et propositions en liaison avec ses rapports annuels.

A. Questions parlementaires évoquant le Médiateur fédéral et/ou ses rapports annuels

Premier Ministre

1. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 5 du 16 avril 2008 (Mia De Schampelaere), *« Rapport annuel 2007 du Médiateur fédéral.- La recommandation transversale tendant à la création d'un point d'information central »*, *DO007200802747, Bull. n° B018* du 19 mai 2008, pp. 3284-3285.

2. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 49 du 11 août 2008 (Juliette Boulot), *« La consultation des médiateurs »*, *DO200720080501O, Bull. n° B032* du 25 août 2008, pp. 8092-8093.

Vice-premier ministre et Ministre du Budget, de la Mobilité et des Réformes institutionnelles

3. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 84 du 10 mars 2008 (Jan Mortelmans), *« L'accessibilité téléphonique de la DIV »*, question pas encore publiée.

Vice-premier ministre et Ministre des Finances et des Réformes institutionnelles

4. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 140 du 11 février 2008 (Carl Devlies), *« Workflow contentieux auprès de l'AFER et de l'ISI - Médiateur fédéral - Médiateur fiscal »*, *DO2007200801833, Bull. n° B013* du 17 mars 2008, p. 2127.

5. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 9 du 9 avril 2008 (Guido De Padt), *« Notification de réclamation contre un décompte fiscal - Recommandations du Service Public Fédéral »*, *DO2007200802438, Bull. n° B017* du 12 mai 2008, pp. 2842-2843.

6. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 124 du 29 avril 2008 (Ingrid Claes), *« Workflow contentieux auprès de l'AFER et de l'ISI - Médiateur fédéral - Médiateur fiscal », DO2007200803325, Bull. n° B020* du 2 juin 2008, p. 3880.

7. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 471 du 6 novembre 2008 (Rita De Bont), *« Possibilité de déduction fiscale dans le cadre du placement d'enfants »*, *DO2008200906141, Bull. n° B042* du 24 novembre 2008, pp. 11305-11306.

8. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 507 du 26 novembre 2008 (Xavier Baeselen), *« Citoyens - Réclamations contre le revenu cadastral »*, *DO2008200906357, Bull. n° B045* du 24 décembre 2008, pdf pas encore disponible.

Vice-premier ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles

9. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 86 du 30 janvier 2008 (Clotilde Nyssens), *« Détenus - Reclassement »*, *DO2007200801648, Bull. n° B011* du 3 mars 2008, p. 1581.

10. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 87 du 30 janvier 2008 (Clotilde Nyssens), *« Le médiateur fédéral - Compétence en matière de protection des droits de l'homme », DO2007200801649, Bull. n° B011* du 3 mars 2008, pp. 1757-1759.

11. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 108 du 24 avril 2008 (Clotilde Nyssens), *« Détenus - Reclassement »*, *DO2007200803067, Bull. n° B020* du 2 juin 2008, pp. 3931-3932.

Vice-première ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique

12. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 343 du 19 septembre 2008 (Marie-Martine Schyns), *« INAMI - Gestion des réclamations »*, *DO2008200905334, Bull. n° B038* du 27 octobre 2008, p. 9755.

Vice-première ministre et Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances

13. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 88 du 29 janvier 2008 (Guy D'haeseleer), « *ONEM - Visites domiciliaires - Nombre de réclamations introduites auprès du médiateur fédéral compétent »*, *DO2007200801625, Bull. n° B011* du 3 mars 2008, p. 1566.

14. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 23 du 16 avril 2008 (Guy D'haeseleer), *« ONEM - Visites domiciliaires - Nombre de réclamations introduites auprès du médiateur fédéral compétent »*, *DO2007200802729, Bull. n° B018* du 19 mai 2008, pp. 3170-3171.

15. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 265 du 17 octobre 2008 (Herman De Croo), *« Employeur - Travailleurs à temps partiel - Assurance contre les accidents de travail - Non paiement - Amendes »*, *DO2008200905770, Bull. n° 041* du 17 novembre 2008, pp. 10714-10715.

16. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 296 du 4 novembre 2008 (Linda Vissers), *« Faillites - Paiement des arriérés de pécule de vacances et d'indemnités de préavis - Réclamations adressées au médiateur fédéral »*, *DO2008200906066, Bull. n° B042* du 24 novembre 2008, p. 11162.

Ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques

17. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 522 du 10 septembre 2008 (Christian Brotcorne), *« Mise en place d'un service de médiation au sein de deux SPF »*, *DO2007200805250, Bull.n°. B036* du 13 octobre 2008, pp. 9090-9091.

18. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 752 du 28 novembre 2008 (Christian Brotcorne), *« Service de médiation au sein de deux SPF »*, *DO2008200906401, Bull. n° B044* du 15 décembre 2008, pdf pas encore disponible.

Ministre des Affaires étrangères

19. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 219 du 24 octobre 2008 (Xavier Baeselen), *« Délais de délivrance des passeports »*, *DO2008200905902, Bull. n° B039* du 3 novembre 2008, p. 10103.

Ministre de la Politique de migration et d'asile

20. Annales, Sénat, session ordinaire 2007-2008, question n° 4-414 du 10 juillet 2008 (Freya Piryns), *« La politique de migration et d'asile »*, *Doc. n° 4-38*.

21. Annales, Sénat, session ordinaire 2008-2009, question n° 4-459 du 13 novembre 2008 (Carine Russo), *« Le rapport du médiateur fédéral sur la gestion du dossier des sans-papiers »*, *Doc. n° 4-48*.

22. Q. & R., Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, question n° 136 du 21 novembre 2008 (Filip De Man), *« Grévistes de la faim - Autorisation de séjour pour raisons médicales »*, question pas encore publiée.

23. Annales, Sénat, session ordinaire 2008-2009, question n° 4-524 du 11 décembre 2008 (Freya Piryns), *« Les atteintes aux droits de l'homme »*, *Doc. n° 4-52*.

24. Compte rendu intégral, Chambre, 3e session de la 52ème législature 2008-2009, question (Leen Dierick) sur *« Les critiques du médiateur fédéral relatives à la politique menée par la ministre »* (n° 8510), *Doc. n° V5208510*.

25. Compte rendu intégral, Chambre, 3e session de la 52ème législature2008-2009, question n° P0559 du 13 novembre 2008 (Sarah Smeyers) sur « La régularisation des étrangers », Doc. N° CRIV 52 PLEN 060.

26. Compte rendu intégral, Chambre, 3e session de la 52ème législature 2008-2009, question n° P0560 du 13 novembre 2008 (Dalila Douifi) sur « La régularisation des étrangers », Doc. N° CRIV 52 PLEN 060.

27. Compte rendu intégral, Chambre, 3e session de la 52ème législature 2008-2009, question n° P0561 du 13 novembre 2008 (Leen Dierick) sur « La régularisation des étrangers », Doc. N° CRIV 52 PLEN 060.

28. Compte rendu intégral, Chambre, 3e session de la 52ème législature 2008-2009, question n° P0562 du 13 novembre 2008 (Filip De Man) sur « La régularisation des étrangers », Doc. N° CRIV 52 PLEN 060.

Ministre pour l'Entreprise et la Simplification

29. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 133 du 18 septembre 2008 (Leen Dirick), *« Le site portail des autorités fédérales »*, *DO200720080530 1, Bull. n° B037* du 20 octobre 2008, pp. 9704- 9705.

Secrétaire d'Etat à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre

30. Q. & R., Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, question n° 22 du 18 avril 2008 (Jan Mortelmans), *« L'accessibilité téléphonique de la DIV »*, *DO200720080281 6, Bull. n° B017* du 12 mai 2008, pp. 3017-3018.

B. Avant-projets, projets et propositions de loi en rapport avec une recommandation générale, la loi instaurant des médiateurs fédéraux, ou dans lequel le Médiateur fédéral est mentionné

1. Proposition *de révision de l'article 28 de la Constitution relatif au droit de pétition, en vue d'y inscrire le Collège des médiateurs fédéraux,* déposée par M. Olivier Chastel, *Doc. Parl. 52 0260/001*, Chambre, 2e session de la 52 législature 2007-2008, le 24 octobre 2007. Adoptée à la Chambre le 10 juillet 2008, *Doc. Parl. 52 0260/006* et pendante au Sénat.

2. Proposition de loi *modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne le délai de réclamation*, déposée par M. Christian Brotcorne, *Doc. Parl. 52 0676/001*, Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, le 14 janvier 2008.

3. Requête *au Collège des médiateurs fédéraux de mener un audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des Étrangers et des centres ouverts de Fedasil*, texte adopté en séance plénière, *Doc. Parl. 52 0144/005*, Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, le 25 février 2008.

4. Proposition de loi *modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne l'introduction d'une réclamation écrite*, déposée par MM. Herman De Croo et Guido De Padt, *Doc. Parl. 52 1090/001,* Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, le 22 avril 2008.

5. Proposition de résolution *visant à créer un point central d'information ainsi que la ligne d'information correspondante*, déposée par M. Herman De Croo et consorts, *Doc. Parl. 52 1129/001*, Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, le 30 avril 2008.

6. Proposition de loi *modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne l'introduction d'une réclamation écrite,* déposée par M. Dirk Van der Maelen, *Doc. Parl. 52 1423/001*, Chambre, 2e session de la 52e législature 2007-2008, le 3 septembre 2008.

7. Proposition de loi *modifiant l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin de pouvoir poursuivre l'examen d'une réclamation auprès du médiateur fédéral en cas d'exercice d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé*, déposée par Mme Christine Defraigne et M. Alain Courtois, *Doc. Parl. S 4-932/1*, Sénat, session de 2007-2008, le 1er octobre 2008.

8. Proposition de loi *modifiant l'article 366 du Code des impôts sur les revenus 1992,* déposée par M. Christian Brotcorne et Mme Brigitte Wiaux, *Doc. Parl. 52 1531/001*, Chambre, 3e session de la 52e législature 2008-2009, le 3 novembre 2008.

Annexe 7 – Liste des ombudspromoteurs

Sur insistance de la commission des Pétitions et de ses présidents successifs, la Chambre a modifié structurellement ses relations de travail avec le Médiateur fédéral[161], en associant de beaucoup plus près ses commissions permanentes (Finances, Intérieur, Affaires sociales, Justice, etc.) au suivi à donner aux recommandations générales du Médiateur fédéral.

A cet effet, la Chambre a modifié son règlement en conférant à des parlementaires « *ombudspromoteurs* » nommés dans chaque commission la responsabilité d'assurer qu'un suivi soit donné au recommandations du Médiateur fédéral – comme d'ailleurs aussi aux pétitions des citoyens – relevant de sa compétence. Cette responsabilité est doublée de la mission d'assurer le lien entre leur commission permanente et la commission des Pétitions.[162]

En 2008, les représentants suivants étaient désignés Ombudspromoteurs :

- Commission de la Justice: Madame Marie-Christine MARGHEM
- Commission des Finances et du Budget: Monsieur Christian BROTCORNE
- Commission de la Défense nationale: Monsieur Ludwig VAN DEN HOVE
- Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture: Madame Colette BURGEON
- Commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques: Madame Linda MUSIN
- Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du renouveau de la Société: Madame Sofie STAELRAEVE
- Commission des Affaires intérieures, des Affaires générales et de la Fonction publique: Madame Leen DIERICK
- Commission des Affaires sociales: Monsieur Georges GILKINET
- Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions: Madame Mia DE SCHAMPHELAERE
- Commission des Relations extérieures: Monsieur Francis VAN DEN EYNDE
- Commission chargée des Problèmes de Droit commercial et économique: Madame Sarah SMEYERS
- Comité d'avis pour l'Emancipation sociale: Madame Valérie DE BUE

161 Art. 38 du Reglement de la Chambre des représentants: « *Chaque commission permanente nomme un ombudspromoteur, qui est chargé d'assurer le suivi, au sein de la commission, des rapports et pétitions visés à l'article 24, alinéa 7, qui lui auront été transmis par la commission des Pétitions.* »

162 *Rapport annuel 2004*, pp. 7 et 8.

Annexe 8 – Index des administrations citées

SPF Chancellerie du Premier ministre : pp. 2, 168, 169, 170

SPF Personnel et Organisation : pp. 23, 24, 47, 104
Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA) : pp. 47, 48, 104, 169
Selor : pp. 13, 2, 104, 169
Service d'encadrement Personnel et Organisation : pp. 2, 104, 119

SPF Technologie de l'Information et de la Communication (Fedict) : p. 23
Service d'encadrement Technologie de l'Information et de la Communication (ICT) : p. 23

SPF Justice : pp. 91, 93, 105, 165
Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux : p. 105
Direction générale de l'Organisation judiciaire : p. 105
Direction générale des Etablissements pénitentiaires : p. 105
Direction générale des Maisons de Justice : pp. 105, 167
Moniteur belge : p. 105

SPF Intérieur : pp. 36, 37, 40, 44, 45, 46, 51, 55, 61, 62, 63, 70, 71, 72, 80, 83, 86, 87, 88, 107, 145, 165, 167, 168, 169, 170, 171
Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) : p. 107
Commission de régularisation : pp. 100, 107
Direction générale de la Sécurité civile : p. 107
Direction générale Institutions et Population : pp. 83, 107
Direction générale Sécurité et Prévention : p. 107
Direction Office des étrangers : pp. 11, 27, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71, 72, 73, 86, 87, 88, 89, 107, 108, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 165

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement : pp. 23, 24, 52, 55, 70, 109, 165, 169, 174
Direction générale de la Coopération au développement : pp. 23, 24, 55, 70, 109
Direction générale des Affaires consulaires : pp. 55, 70, 109, 169

Ministère de la Défense : pp. 110, 160
Direction générale Appui Juridique et Médiation (DGJM) : p. 110
Direction générale Human Resources (DGHR) : p. 110
Secrétariat administratif et technique : p. 110

SPF Finances : pp. 34, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 48, 52, 53, 56, 73, 75, 76, 77, 78 81, 82, 85, 89, 90, 95, 96, 111, 140, 141, 142, 143, 144, 163, 164, 167, 168, 170
Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (AFER) : pp. 53, 55, 56, 57, 78, 82, 111, 144, 167, 168
Administration de la Trésorerie : pp. 73, 74, 111
Administration des Affaires fiscales : p. 111
Administration des Douanes et Accises : p. 111
Administration du Recouvrement (AREC) : pp. 34, 48, 82, 89, 90, 111, 170

Administration générale des impôts : pp. 34, 48, 49, 111, 170
Documentation patrimoniale (DOCPAT) : pp. 37, 38, 41? 42, 43, 52, 53, 73, 74, 76, 81, 95, 96, 111, 141, 144, 168, 170

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : pp. 23, 113
Direction générale Contrôle des lois sociales : p. 113
Direction générale Contrôle du Bien-être au travail : p. 113
Direction générale Emploi et marché du travail : p. 113
Direction générale Humanisation du travail : p. 113
Direction générale Relations collectives de Travail : p. 113
Direction générale Relations individuelles du travail : p. 113

SPF Sécurité sociale : pp. 57, 69, 70, 94, 114, 166, 169
Direction générale Indépendants : p. 114
Direction générale Inspection sociale : p. 114
Direction générale Personnes handicapées : pp. 70, 94, 114, 169
Direction générale Politique sociale : p. 114
Direction générale Victimes de la Guerre : pp. 69, 114

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement : pp. 23, 24, 51, 116, 167, 169
Administration de l'Expertise médicale (MEDEX): p. 167
Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation : p. 116
Direction générale Protection de la Santé publique Environnement : p. 116
Direction générale Soins de Santé primaires et Gestion de crise : p. 116

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie : pp. 23, 24, 42, 117
Agence pour la Simplification administrative : pp. 117, 170
Direction générale Contrôle et Médiation : p. 117
Direction générale Energie : p. 117
Direction générale Politique PME : p. 117
Direction générale Potentiel économique : p. 117
Direction générale Qualité et Sécurité : p. 117
Direction générale Régulation et Organisation des Marchés : p. 117
Direction générale Statistiques et Information économique : p. 117

SPF Mobilité et Transports : pp. 23, 24, 118, 167, 169
Direction générale Mobilité et Sécurité routière : pp. 118, 169
Direction générale Transport aérien : p. 118
Direction générale Transport maritime : p. 118
Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV) : pp. 99, 118
Institut belge pour la Sécurité routière (IBSR) : p. 118

Services publics de programmation : pp. 23, 24, 103, 119, 160
Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les Provinces : p. 119
Service d'encadrement Personnel et Organisation : pp. 104, 119
SPP Politique Scientifique : p. 119

Parastataux sociaux : pp. 23, 24, 103, 120
Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) : p. 120
Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-invalidité (CAAMI) : p. 120,
Caisse auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC) : pp. 120, 170
Caisse de Secours et de Prévoyance en faveur des Marins (CSPM) : p. 120
Caisse nationale auxiliaire d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants : p. 120
Fonds des Accidents du Travail (FAT) : p. 120
Fonds des Maladies professionnelles (FMP) : p. 120
Institut national d'Assurance Maladie-invalidité (INAMI) : pp. 120, 170
Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) : pp. 93, 120
Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer (OSSOM) : p. 120
Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFTS) : pp. 50, 51, 58, 67, 68, 69, 120
Office national de l'Emploi (ONEM) : pp. 38, 43, 84, 91, 92, 94, 95, 120
Office national de Sécurité sociale (ONSS) : p. 120
Office national de Sécurité sociale des Administrations provinciales et locales (ONSSAPL) : p. 120
Office national des Vacances annuelles (ONVA) : p. 120

Parastataux, entreprises publiques et instances ne relevant pas directement d'un SPF ou d'un SPP : pp. 23, 24, 122
Agence Fédérale de la Sécurite de la Chaîne alimentaire (AFSCA) : p. 122
Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé : p. 122
Commission bancaire, financière et des assurances : p. 122
Fedasil : pp. 11, 122, 170, 175
Institut belge des Services postaux et des Télécommunications (IBPT) : p. 122
Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes : p. 122
Fonds de Participation : p. 122
La Loterie nationale : p. 122
Régie des Bâtiments : p. 122

Organismes privés chargés d'un service public : pp. 23, 103, 123
Assureurs privés accidents du travail : p. 123
Caisses d'allocations familiales : pp. 67, 68, 123
Caisses d'assurances sociales : p. 123
Centres de contrôle technique : pp. 99, 123
Centres d'examens : p. 123
CiMiRe : p. 123
Fonds de sécurité d'existence : p. 123
Mutualités : p. 123
Sociétés émettrices de titres-services : p. 123
Syndicats (en tant qu'organismes de paiement des allocations de chômage) : p. 123

Table des matières

I. Introduction 7

Un pont entre le citoyen et l'administration 9

1. Le fonctionnement du service 10
2. Investigations à la demande de la Chambre 11
3. La gestion de l'institution 12

II. Chiffres généraux 15

1. Introduction 17
2. Statistiques générales 17

III. Analyse des réclamations traitées 31

Introduction 33

1. L'automatisation, la technologie et les procédures standardisées doivent améliorer le fonctionnement de l'administration … 34
2. L'ombudsman et la jurisprudence 44
3. L'application de la réglementation 50
4. Le Médiateur fédéral et la défense des droits de l'homme 60
5. Que signifie en temps opportun ? 67
6. Sécurité juridique et gestion consciencieuse inspirent confiance 78
7. La liberté d'appréciation de l'administration 87
8. La politique du Gouvernement et les demandes d'information 98

IV. Chiffres par administration 101

1. Introduction 103
2. Statistiques par administration 104

V. Recommandations 125

1. Introduction 127
2. Recommandations générales 127
3. Recommandations officielles 2008 132

Annexes 151

Annexe 1 – Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux 153

Annexe 2 – Charte pour une administration à l'écoute des usagers 158

Annexe 3 – Protocole d'accord concernant les relations entre le Médiateur fédéral et les services publics fédéraux pour le traitement des réclamations 160

Annexe 4 – Aperçu des recommandations générales 163

Annexe 5 – Contacts externes des médiateurs fédéraux en 2008 167

Annexe 6 – Questions parlementaires – Projets et propositions de loi 172
Annexe 7 – Liste des ombudspromoteurs 177
Annexe 8 – Index des administrations citées 178

Dans un souci de respect de l'environnement, le Médiateur fédéral a fait choix d'un papier sans chlore.

le **Médiateur** fédéral

Rue Ducale 43
1000 Bruxelles
T . 02 289 27 27
0800 99 961
F . 02 289 27 28
E . info@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be