2025

Rapport annuel

Ombudsman

Grand-Duché de Luxembourg

Rapport annuel 2025

Conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman

Layout

Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg

Impression

Reka

Date de publication

6 mai 2026

« Le but de la discussion ne doit pas être la victoire, mais l'amélioration. »

— Joseph Joubert, Pensées, éd. posthume (1838)

Table des matières

Préface 7

Remarques générales de l'Ombudsman 9

1. Lignes de bonne conduite administrative (LBCA) 9
2. Situation des réfugiés 10
3. Droit à réparation 11
4. Simplification administrative 13
5. Voies de recours non contentieuses 15
6. Droit à l'erreur 16

Recommandations 17

Suivi des recommandations 17

Nouvelles recommandations 18

Recommandation n°61 sur la consécration du principe de « droit a l'erreur de l'administré » en droit positif luxembourgeois 19

Recommandation n°62 sur le droit de la filiation 21

Recommandation n° 63 sur la reconnaissance d'un recours non-contentieux effectif en matiere d'amende administrative de l'itm 24

Statistiques 29

Lexique 34

Lignes de bonne conduite administrative 37

Pilier 1 : L'accessibilité des administrations et l'accueil du public 38

1.2. Droit à un accès facile 38

Pilier 2 : L'information donnée aux usagers 40

2.1. Droit à une information générale, claire, aussi complète que possible et actualisée au sujet de ses droits et obligations, les procédures applicables et les pratiques de l'administration 41

2.2. Droit d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable 43

2.3. Droit d'obtenir tous les renseignements nécessaires en vue de l'introduction d'une demande ou de la poursuite d'une procédure auprès de l'administration ... 44

2.4. Droit à des formulaires de demande lisibles et univoques avec indication claire des conditions à remplir et des pièces à joindre 46

2.5. Droit d'obtenir, suite à l'introduction d'une demande, dans un délai court :

- un accusé de réception ;
- une indication d'un délai approximatif dans lequel une décision sera prise ;
- une information complète au sujet des pièces ou autres éléments manquant ;
- une information concernant le service ou l'administration compétente 47

2.6. Droit de recevoir des informations au sujet de l'évolution du dossier 48

Pilier 3 : Une prise de décision transparente et claire..... 50

3.2. Droit à une décision conforme à la législation applicable, aux pratiques habituelles 50

3.5. Droit à une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier 53

Pilier 4 : Un suivi personnalisé 58

4.1. Droit de recevoir toutes les explications nécessaires à la compréhension de la position de l'administration 58

4.3. Droit d'obtenir notification de toute décision dans un délai raisonnable..... 59

4.4. En cas de rejet de la demande, le droit de connaître tous les moyens et voies de recours permettant de contester une décision ainsi que les délais pour ce faire 62

Pilier 5 : Une amélioration constante des services offerts par l'Administration..... 63

5.2. Droit d'obtenir le redressement d'une décision non conforme aux normes applicables..... 63

5.4. Droit d'émettre des critiques ou des propositions en vue de l'amélioration des services de l'administration 65

Dossiers thématiques 67

1. Lieux privatifs de liberté 67
2. Inscription au registre principal..... 71

Secrétariat de l'Ombudsman 75

Activités de l'Ombudsman..... 77

Comités nationaux 82

Comités internationaux..... 83

Remerciements reçus de réclamants 85

Tableau récapitulatif par ministères et administrations communales..... 89

Préface

Une mission noble, une équipe dévouée.

Il s'agit de mon premier rapport annuel en tant qu'Ombudsman, alors que mon mandat a débuté fin avril 2025.

Je voudrais remercier à cet endroit Claudia Monti pour les 8 années passées à la tête de l'institution, de même que ses prédécesseurs, Lydie Err et Marc Fischbach.

Grâce à leur travail et leur engagement, l'Ombudsman a progressivement gagné en indépendance, en visibilité et en légitimité, étant notamment et dorénavant ancré dans la Constitution.

Au terme de cette première année, je voudrais également exprimer ma profonde gratitude aux collaborateurs du bureau de l'Ombudsman pour leur engagement, empathie et bienveillance dans l'exercice de leur mission. Destinataires des demandes d'informations et des réclamations des usagers en lien avec leurs démarches administratives, ils offrent en premier lieu une oreille attentive aux concernés, ainsi qu'une information quant aux démarches pouvant être accomplies auprès de l'Administration.

Je remercie en outre les différentes administrations ayant œuvré de pair pour une amélioration constante du service au public.

Enfin, mes remerciements s'adressent également aux usagers de ce service public qui, en faisant état de leurs difficultés, permettent de mettre en lumière certaines incohérences ou dysfonctions dans les rouages administratifs.

CLAUDINE KONSBRUCK

OMBUDSMAN

Remarques générales de l'Ombudsman

1. Lignes de bonne conduite administrative (LBCA)

Lors de mes visites auprès des différents Ministres et chefs d'administration au moment de mon entrée en fonctions, j'ai rappelé à ces derniers l'existence et le contenu des LBCA adoptées par le Gouvernement en Conseil en janvier 2017.

Ces lignes, inspirées d'orientations européennes, rappellent 5 piliers d'engagement, à savoir :

- Accessibilité des administrations et l'accueil du public
- Information donnée aux usagers
- Prise de décision transparente et claire
- Suivi personnalisé
- Amélioration constante des services offerts par l'administration.

Ces lignes et les modalités énoncées restent toujours d'actualité et chaque agent est invité à s'en inspirer au quotidien.

Le présent rapport d'activité s'articule autour de ces lignes de bonne conduite, permettant ainsi, une nouvelle fois, d'attirer l'attention des autorités administratives sur leur contenu et leur portée.

Il importe, à ce stade, de rappeler que chaque usager, s'il a des devoirs envers l'Administration, demeure avant tout un ayant droit.

Par nature, l'Administration exerce des fonctions de service public avec une mission d'intérêt général.

Service public veut également dire un service pour le public, cet aspect apparaissant parfois comme oublié dans le traitement de certaines demandes des usagers.

L'Administration peut et doit être un interlocuteur accessible, humain et équitable.

2. Situation des réfugiés

Structures d'accueil de l'ONA

Notre bureau est saisi d'un nombre important de réclamations portant sur les conditions d'hébergement dans les structures de l'ONA.

La pénurie de logements pour les réfugiés au Luxembourg est devenue chronique.

Si la situation est connue depuis des années, force est de constater que le nombre de lits et de structures n'augmente que lentement.

Les centres d'hébergement sont saturés, prolongeant le séjour en structure collective et ralentissant l'accès à un logement autonome.

Visite de l'Ombudsman du Foyer Tony Rollman en octobre 2025 ©Ombudsman

Des témoignages récents pointent des structures souvent vétustes, inadaptées et parfois indignes. Un exemple regrettable concerne le Foyer Don Bosco à Limpertsberg, maintenu en activité à défaut de structure alternative disponible, alors que sa fermeture était déjà annoncée en 2023.

Vu la situation tendue sur le marché du logement, les bénéficiaires de protection internationale restent souvent longtemps dans les foyers d'accueil, faute de solutions de logements externes. Cet effet d'engorgement amplifie encore la crise structurelle.

Il est urgent d'agir et la collaboration des communes se doit d'être accentuée.

La situation devient inacceptable et l'Etat doit encourager les communes à développer l'accueil social et, partant, faciliter une meilleure intégration des personnes.

L'Ombudsman se joint aux appels pressants adressés aux communes pour participer à cet effort commun de solidarité en vue de développer et créer davantage de structures d'accueil pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale.

Visite de l'Ombudsman du Foyer Don Bosco en octobre 2025 ©Ombudsman

A défaut de collaboration des autorités locales, peut-être faudrait-il envisager des outils plus contraignants, tels des réquisitions de terrains ou des quotas de distribution nationaux au niveau communal.

Retards dans le traitement des dossiers

Un autre volet important de nos réclamations concerne les retards pris dans le traitement des demandes de regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale.

Au cours de l'été 2025, l'Ombudsman a été informé d'un délai de réponse de plus ou moins 17 mois.

Début 2026, la Direction générale de l'Immigration a confirmé que ce délai se voyait désormais augmenté à 34 mois.

A cela s'ajoute que les demandeurs ne sont pas systématiquement tenus informés ni de l'évolution de leur dossier ni des raisons du retard, alors que ces droits sont expressément prévus par le deuxième pilier des lignes de bonne conduite administrative. L'Ombudsman constate toutefois que la Direction générale de l'Immigration est réactive aux demandes d'information de l'Ombudsman dans le cadre de réclamations individuelles.

L'Ombudsman est intervenu auprès du Ministère des affaires intérieures pour souligner le caractère inacceptable de la situation. A ce jour (début avril), l'Ombudsman n'a reçu aucune réponse.

3. Droit à réparation

Les lignes de bonne conduite administrative prévoient au cinquième pilier le droit à réparation.

A ma connaissance, les administrations prennent très peu l'initiative d'accorder un droit à réparation en cas d'erreur, de faute, de traitement injuste d'un administré ou de dysfonctionnement d'un service.

La voie légale classique pour obtenir réparation est d'assigner l'Etat en justice en application de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

En l'état actuel de la législation, le juge administratif se limite à l'annulation ou à la réformation éventuelle d'une décision administrative, laissant bien souvent la question de l'indemnisation au juge judiciaire.

Pareille manière de procéder est lourde, longue, incertaine et coûteuse et n'est pas de nature à motiver les administrés à s'engager dans une nouvelle procédure.

En France, par exemple le tribunal administratif est en mesure de prononcer des dommages-intérêts dans un même jugement lorsqu'une faute de l'administration, un préjudice et un lien de causalité sont établis.

Une telle réforme serait clairement dans l'intérêt des administrés qui seraient en mesure d'obtenir un droit à réparation plus rapidement et devant une même juridiction.

Une autre option en cas d'erreur ou faute de l'Administration est de négocier et de signer une transaction entre l'administré et l'Etat, visant à dédommager l'administré de son préjudice.

Dans les faits, tous les Ministères ne disposent pas d'un article budgétaire spécifique leur permettant de dédommager un administré ou rembourser une somme perçue indûment. Dans ce cas, il reste toujours possible de passer par le budget du Ministère d'Etat.

Ces considérations démontrent que le processus d'exécution du droit à réparation est lourd et compliqué.

L'Ombudsman suggère de simplifier ce processus afin que la réalisation du droit à réparation devienne réalité.

Certaines décisions intervenues au cours de ces dernières années démontrent en ce sens l'intérêt croissant de plusieurs administrations, établissements et services publics pour cette possibilité de réparation alternative, susceptible de débloquer des situations particulières.

4. Simplification administrative

Des efforts considérables ont été déployés pour simplifier les procédures administratives à destination des administrés. Les exemples suivants présentent une réelle plus-value pour les usagers :

Eviter aux administrés des démarches récurrentes et inutiles

Le projet de loi n°8395, relatif à la gouvernance des données et à la mise en œuvre du principe *« once only »* a été déposé à la Chambre des Députés le 11 juin 2024.

S'il s'agit d'une mesure majeure illustrant la volonté du Gouvernement d'avancer sur cette voie, ce projet prend toutefois du retard.

En avril 2025, il a été scindé en deux et des amendements ont été adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation.

Cette réforme, attendue avec grand intérêt, devrait permettre aux administrés une meilleure gestion davantage coordonnée et un suivi plus cohérent de leurs démarches administratives.

Dépôt électronique MyADEM

Depuis la mi-novembre 2025, la procédure de traitement d'un dossier auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) s'est vue largement numérisée.

La première étape demeure l'inscription auprès de l'ADEM en tant que demandeur d'emploi.

Concernant la demande en obtention des allocations de chômage, deux options sont désormais possibles. Le demandeur d'emploi peut s'inscrire en ligne via MyGuichet ou MyADEM, ou se rendre physiquement dans une agence de l'ADEM pour effectuer son inscription avec l'aide d'un agent.

Même si l'inscription initiale a été réalisée en présentiel, la demande d'indemnisation doit désormais être introduite via une plateforme gouvernementale sécurisée, avec authentification forte.

Il n'existe par conséquent plus d'alternative papier ou orale pour déclencher le paiement des indemnités. Sans cette démarche en ligne, le droit au chômage ne s'ouvre pas juridiquement.

A noter toutefois la possibilité de se faire assister, en présentiel, par un agent de l'ADEM.

Même si les procédures numériques ont pour but d'accélérer et de simplifier les démarches des usagers, il convient d'en mesurer constamment l'impact et veiller à éviter toute fracture numérique pour les personnes qui ne disposent pas des connaissances techniques et/ou matérielles pour les effectuer.

Il est renvoyé en ce sens aux observations faites dans les rapports d'activités des années précédentes.

Guichet social unique

L'Ombudsman salue le projet du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Acceuil visant à regrouper sur un seul portail digital l'ensemble des informations portant sur les aides et prestations sociales disponibles pour un demandeur.

Cette source d'informations unique présente un avantage certain, facilitant l'accès auxdites démarches administratives et offrant une meilleure visibilité des informations étatiques.

Ce portail digital d'orientation mettra également en place un simulateur permettant à l'utilisateur d'être informé sur les droits et services sociaux pour lesquels il est potentiellement éligible.

Le projet prévoit notamment un guichet physique, une Helpline sociale et une équipe mobile afin de renseigner le public sur les aides disponibles.

L'Ombudsman rappelle l'importance de conserver une possibilité de contact humain et salue l'initiative du Ministère de la Famille en ce sens.

Guichet unique d'information sur les instances de réclamation, d'orientation et de recours extrajudiciaire

Il est un fait que de nouvelles instances publiques de réclamation, d'orientation et de traitement extrajudiciaire des différends ont été créées ces dernières années et que leur nombre continue d'augmenter.

Parmi les institutions, services ou organismes présents sur le territoire luxembourgeois, tels que l'Ombudsman, l'OKAJU, le Médiateur de la consommation, le Médiateur de la Santé, le Médiateur scolaire, le Service national d'information et de médiation pour les personnes âgées, les services de médiation offerts par certaines administrations communales, ainsi que d'autres instances similaires, il n'est pas toujours aisé pour une personne de déterminer l'interlocuteur compétent pour sa situation.

En cas de doute, elle s'adresse bien souvent à l'une ou à plusieurs de ces instances, ce qui peut s'avérer contreproductif et créer un risque de confusion, voire d'erreur dans l'orientation de la demande.

Il serait dès lors utile de promouvoir une plateforme centrale permettant de regrouper, de manière claire et accessible, des informations relatives aux missions, aux compétences et aux coordonnées des différents acteurs concernés.

5. Voies de recours non contentieuses

La lecture régulière des décisions rendues par nombre d'administrations, établissements et services publics, laisse ressortir certaines incohérences, parfois erreurs, dans l'information des voies de recours non contentieuses.

Afin de donner pleine force à l'initiative gouvernementale d'indiquer expressément pareilles voies de recours au terme de toute décision susceptible de porter préjudice à un administré, l'Ombudsman propose de retenir le libellé suivant :

> *« Contre la présente décision, vous pouvez introduire un recours gracieux et/ou un recours contentieux.*
>
> *Le recours gracieux n'est soumis à aucune forme particulière et n'est encadré par aucune condition de délai. Afin toutefois de ne pas perdre la possibilité de saisir le/la [juridiction compétente] pour le cas où le recours gracieux n'aboutirait pas, il convient d'exercer le recours gracieux avant la fin du délai à respecter pour introduire un recours devant le/la [juridiction compétente]. Le recours gracieux qui a été introduit avant la fin du délai de recours contentieux a la particularité d'interrompre ce dernier délai. Si dans les [durée] jours/mois à compter de l'introduction du recours gracieux une nouvelle décision intervient ou si aucune décision n'intervient, un nouveau délai de [durée] jours/mois pour introduire le recours contentieux devant le/la [juridiction compétente] commence à courir.*
>
> *Un recours contentieux contre la présente décision peut être introduit devant le/la [juridiction compétente]. Ce recours doit être intenté par requête signée par un avocat à la Cour dans les [durée] jours/mois à compter de la notification de la présente décision.*

Parallèlement à votre recours gracieux ou votre recours contentieux, vous pouvez encore introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg. Il ne s'agit pas d'une procédure de substitution aux recours précités et nécessite l'introduction préalable de l'un au moins de ces recours en vue de contester la décision intervenue. L'introduction d'une réclamation auprès de l'Ombudsman n'interrompt pas et ne suspend pas les délais de prescription du recours contentieux. L'Ombudsman ne peut pas modifier une décision mais peut, suivant examen de la réclamation, adresser une recommandation à l'autorité concernée.

Pour plus d'informations concernant vos droits en matière de recours, vous pouvez consulter la rubrique « Recours contre un acte administratif » sur le site Guichet.lu : https://guichet.lu/fr/html . »

6. Droit à l'erreur

L'Ombudsman, dans l'optique d'une administration à échelle humaine, accessible et transparente, préconise la réflexion sur l'instauration d'un droit à l'erreur en droit administratif à destination de l'administré, à l'instar de la France et de la Belgique.

En France, la loi n° 2018–727 du 10 août 2018, dite loi « ESSOC », pour un État au service d'une société de confiance, a consacré le droit à l'erreur aux articles L 123–1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration.

Cette loi s'inscrit dans une démarche de simplification administrative et de renforcement de la relation de confiance entre l'Administration et les administrés.

L'Ombudsman invite le législateur luxembourgeois à réfléchir sur l'implémentation d'un tel droit dans le cadre normatif luxembourgeois, dans l'esprit de poursuivre et d'améliorer les démarches déjà entreprises en faveur d'une simplification administrative.

La recommandation n°61 ci-après reprend cette proposition.

Recommandations

Suivi des recommandations

Le tableau ci-après reprend les recommandations pour lesquelles l'Ombudsman reste, au 31 décembre de l'exercice concerné, dans l'attente d'une prise de position, d'un réexamen de la position prise, d'un éclaircissement, d'un suivi et/ou d'une mise en œuvre.

N°	Intitulé	Date	Destinataire	Statut	Transposition
51	Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur	8/03/2017	Gouvernement, Chambre des Députés	Acceptée	En cours
52	Mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale	8/03/2017	Gouvernement, Chambre des Députés	Acceptée	En cours
58	Traitement discriminatoire des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée touchant un revenu provenant d'une activité accessoire non salariée par rapport à ceux touchant un revenu provenant d'une activité accessoire salariée	10/06/2024	Caisse nationale d'assurance pension / Ministère de la Sécurité Sociale	Attente d'une prise de position	
60	Non-respect des dispositions applicables en matière de renouvellement d'un contrat de mise à disposition d'un travailleur intérimaire	10/06/2024	Ministère du Travail	Attente d'une prise de position	

Nouvelles recommandations

1. RECOMMANDATION N°61 SUR LA CONSÉCRATION DU PRINCIPE DE « DROIT À L'ERREUR DE L'ADMINISTRÉ » EN DROIT POSITIF LUXEMBOURGEOIS (pages 16 - 17)
2. RECOMMANDATION N°62 SUR LE DROIT DE LA FILIATION (pages 18 - 20)
3. RECOMMANDATION N° 63 SUR LA RECONNAISSANCE D'UN RECOURS NON-CONTENTIEUX EFFECTIF EN MATIERE D'AMENDE ADMINISTRATIVE DE L'ITM (pages 21 - 25)

RECOMMANDATION N°61 SUR LA CONSÉCRATION DU PRINCIPE DE « DROIT À L'ERREUR DE L'ADMINISTRÉ » EN DROIT POSITIF LUXEMBOURGEOIS

L'OMBUDSMAN,

VU l'article 8 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman,

CONSIDÉRANT que la complexification croissante des normes applicables et la multiplication des obligations administratives renforcent les exigences pesant sur les administrés dans leurs relations avec les autorités publiques ;

CONSIDÉRANT que les réclamations dont est saisie l'Ombudsman révèlent qu'une part significative des difficultés rencontrées par les administrés résulte d'erreurs commises de bonne foi dans l'accomplissement de démarches administratives ;

CONSIDÉRANT que le droit luxembourgeois ne connaît pas, à ce jour, de principe général permettant à un administré de régulariser spontanément une erreur commise de bonne foi sans encourir immédiatement une sanction ;

CONSIDÉRANT que les principes de bonne administration, de proportionnalité et de sécurité juridique impliquent que les conséquences attachées à une irrégularité soient adaptées à la nature et à la gravité de l'erreur commise ;

CONSIDÉRANT que les expériences développées dans certains États voisins, notamment en droit français et en droit belge, démontrent qu'un mécanisme encadré de *droit à l'erreur* peut être concilié avec le principe de légalité administrative et avec la nécessaire lutte contre la fraude ;

CONSIDÉRANT que la reconnaissance d'un tel mécanisme, strictement limité aux erreurs commises de bonne foi et excluant expressément toute fraude ou manquement grave, serait de nature à renforcer la confiance entre l'administration et les administrés, sans porter atteinte à l'autorité de l'action publique ;

RECOMMANDE À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU GOUVERNEMENT

1. d'engager une réflexion institutionnelle relative à l'introduction, en droit luxembourgeois, d'un mécanisme encadré permettant la régularisation des erreurs commises de bonne foi dans les relations entre l'administration et les administrés ;
2. d'examiner les modalités d'un encadrement strict, incluant notamment :
    - la limitation du dispositif aux erreurs non intentionnelles ;
    - l'exclusion explicite des situations de fraude ou de manquements graves ;
    - l'articulation claire avec le principe de légalité administrative ;
3. d'envisager, le cas échéant, une mise en œuvre progressive ou sectorielle, permettant d'évaluer les effets pratiques d'un tel mécanisme avant toute généralisation éventuelle.

Luxembourg, le 10 avril 2026

Claudine KONSBRUCK

RECOMMANDATION N°62 SUR LE DROIT DE LA FILIATION

Dans une société en constante évolution, dans laquelle la conception de la famille change, il est un fait que la législation luxembourgeoise ne suit plus la réalité.

Dans le cadre des réclamations dont il est saisi, l'Ombudsman est confronté aussi bien à des questions de droit civil et familial, comme la filiation et la reconnaissance d'un enfant, qu'à des questions liées au droit social et de la sécurité sociale comme la procréation médicalement assistée, la gestation pour autrui et le droit aux congés de maternité, d'accueil ou parental.

Bien que le cas qui est à l'origine de cette recommandation concerne un cas de gestation pour autrui, l'absence de cadre légal clair concerne l'ensemble des enfants qui sont nés d'une autre manière et qui forment une famille avec leurs parents peu importe qu'il s'agisse des parents biologiques ou non, de même sexe ou non, mariés ou liés par un partenariat ou non.

En effet, les enfants arrivés dans une famille par une voie autre que par la naissance de deux parents de sexe différent subissent des traitements inégalitaires par rapport à d'autres enfants résidant au Luxembourg du simple fait que la loi ne prévoit pas leur existence.

L'enfant n'est jamais à l'origine de la situation, mais en subit généralement les conséquences les plus lourdes. Tout enfant, peu importe les circonstances de sa conception et de sa naissance, doit avoir les mêmes droits, dont le droit au respect de sa vie privée et un droit à une famille.

Il appartient au législateur, dans une optique d'égalité devant la loi, d'accorder non seulement les mêmes droits à tous les enfants, mais également à tous les parents.

Alors qu'un projet de loi est en cours depuis de nombreuses années pour réformer le droit de la filiation et de la reconnaissance d'un enfant (n°6568A), aucune avancée notable ne semble avoir été acquise.

La Chambre des Députés a discuté récemment de l'absence d'une loi sur la bioéthique. Or les questions annexes, comme le congé de maternité ou d'accueil et le congé parental, ne sont que rarement thématisées. Pour le surplus, certaines situations ne sont pas prises en compte.

Dans les cas où une adoption est possible, une législation adaptée permettra aux parents de bénéficier d'un congé d'accueil, de naissance et d'un congé parental.

Or une situation, éventuellement plus rare, semble avoir été ignorée du législateur pour l'instant. Il s'agit d'une situation qui est illustrée par un cas dont l'Ombudsman a été saisi

dans le cadre du refus d'un congé de maternité ou d'accueil pour un enfant né par gestation pour autrui.

Le cas qui occupait l'Ombudsman concernait un couple hétérosexuel marié qui a recouru à une gestation pour autrui à l'étranger. L'enfant porté et mis au monde par la mère porteuse est l'enfant biologique du couple. Les parents ont la double nationalité luxembourgeoise et portugaise et la législation portugaise permettait aux parents de déclarer l'enfant et de faire enregistrer l'enfant comme étant leur enfant biologique, par filiation légitime, sans devoir passer par une adoption.

Or, étant donné qu'il n'y a pas eu d'adoption, le congé d'accueil dont peuvent bénéficier des parents adoptifs, a été refusé à la mère. Un congé de maternité n'était pas possible non plus, puisque la mère n'a pas donné naissance à l'enfant.

Le refus du congé d'accueil par la CNS était conforme à la législation en vigueur étant donné que l'article L.234-56 (1) du Code du travail le limite aux cas d'adoption :

« *En cas d'adoption par deux conjoints d'un enfant âgé n'ayant pas atteint l'âge de douze ans accomplis, le parent occupé dans le cadre d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de louage de services par un employeur du secteur privé a droit à un congé dit « congé d'accueil », d'une durée de douze semaines, sur présentation d'une attestation délivrée par le tribunal selon laquelle la procédure d'adoption est introduite.* »

Selon les travaux parlementaires de la loi du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé (doc. parl. 2797), le congé d'accueil a été introduit pour mettre sur un pied d'égalité les parents légitimes et les parents adoptifs. En droit civil, une très large égalité de traitement existait déjà à l'époque. Il s'agissait donc d'éliminer également les inégalités de traitement dans le domaine social.

En refusant un congé d'accueil à la mère d'un enfant né par gestation pour autrui, cette mère subit une discrimination à la fois par rapport aux mères ayant elles-mêmes donné naissance à l'enfant et par rapport aux parents adoptifs.

Il est remarquable que l'exposé des motifs précise expressément que le congé d'accueil n'est pas destiné à profiter uniquement aux parents, mais également à l'enfant. Selon l'exposé des motifs « *La loi du 3 juillet 1975 concernant la protection de la maternité de la femme au travail accorde à la mère un congé postnatal de huit semaines dont l'objectif est non seulement de faire bénéficier l'accouchée d'un repos de convalescence, mais surtout de permettre l'adaptation au nouveau-né et son accueil au foyer. Il est en effet notoire que cette période d'adaptation est d'une très grande importance tant pour l'enfant que pour la mère, parce qu'elle est très favorable au développement entre la mère et l'enfant des relations affectives qui constituent la base de toute éducation, même s'il n'y a pas de parenté physique entre elle et l'enfant.* »

La convalescence de la mère semble donc avoir été secondaire par rapport à la période d'adaptation dont ont besoin aussi bien les parents que l'enfant.

Vu l'intérêt supérieur de l'enfant et au vu des situations familiales de plus en plus diverses et complexes, et afin d'accorder les mêmes droits à tous les enfants et à tous les parents, l'Ombudsman recommande au législateur de prendre les mesures nécessaires pour

1. faire avancer dans les meilleurs délais l'adoption de la réforme du droit de la filiation
2. d'entamer d'ores et déjà les démarches pour mettre en place une loi sur la bioéthique
3. de prévoir les adaptations nécessaires en matière de droit social et de la sécurité sociale afin de remédier aux inégalités et aux différences de traitement.

Luxembourg, le 10 avril 2026

Claudine KONSBRUCK

RECOMMANDATION N° 63 SUR LA RECONNAISSANCE D'UN RECOURS NON-CONTENTIEUX EFFECTIF EN MATIERE D'AMENDE ADMINISTRATIVE DE L'ITM

Au travers de ses interventions auprès de l'ITM, l'Ombudsman a pu constater une certaine rigidité de la direction quant à la possibilité, suivant recours gracieux ou opposition, de voir réduire une amende administrative en cas de transmission tardive de documents par une société.

L'ITM a ainsi pu indiquer que *« [...] le simple retard dans les suites données à une injonction de l'Inspection du travail et des mines est passible d'une amende administrative »*.

L'article 143-2 du Code du Travail prévoit effectivement cette possibilité, le terme de « passible » se rapportant communément au fait d'encourir une peine ou à la possibilité d'être sanctionné ; « encourir » se rapportant quant à lui au fait de s'exposer à une sanction, une peine ou mesure quelconque émanant d'une autorité.

Dans le même sens, l'article 614-13 prévoit que *« [...] le directeur de l'Inspection du travail et des mines est en droit d'infliger une amende administrative »*.

Une amende ne semble par conséquent pas revêtir de caractère automatique ou obligatoire et toute interprétation en ce sens pourrait dès lors sembler dépasser l'esprit de la loi.

Les articles cités retiennent encore que *« Pour fixer le montant de l'amende, le directeur de l'Inspection du travail et des mines prend en compte les circonstances et la gravité du manquement ainsi que le comportement de son auteur »*.

Si un doute peut exister au moment de l'émission de l'amende, une régularisation par l'administré concerné, fût-ce partielle ou tardive, devrait permettre une réestimation des notions de gravité et de comportement de l'auteur du manquement initial.

Sans nier le droit pour l'ITM d'émettre une sanction, l'Ombudsman estime cependant qu'une telle possibilité doit, en tout état de cause, rester proportionnelle au but à atteindre.

En ce sens, un retard dans la régularisation d'une demande de l'ITM ne saurait être légitimement assimilé à un refus délibéré et continu de prendre les mesures requises par

l'ITM, lesquelles n'étant en principe autres que les mesures prévues par la règlementation en vigueur.

En ce sens, le tribunal administratif a récemment retenu les principes suivants dans ses jugements 49235, 49064, 48971, 48882, 48818, 48651, 48886, 48539, et 48702 (passages soulignés et mis en gras par l'Ombudsman) :

- https://ja.public.lu/45001-50000/48971.pdf

« Force est ensuite de constater que si la partie étatique admet que la Société a entretemps déposé tous les documents sollicités à l'appui de son recours contentieux, elle conteste cependant que la production des documents demandés après l'imposition de l'amende soit de nature à influer sur le bien-fondé de l'amende.
[…]
Force est cependant, dans ce contexte, de souligner que ***le but des injonctions adressées par l'ITM dans la présente affaire consiste dans le contrôle du respect, par la partie demanderesse, de ses obligations légales vis-à-vis de ses salariés****, et que la sanction prévue à l'article L. 614-13 du Code du travail, combiné à l'article L. 143-2 du même code,* ***constitue un instrument de contrainte administrative destiné à inciter l'employeur à se conformer, dans les plus brefs délais, aux injonctions émanant de l'ITM****. Elle vise ainsi à garantir que les documents requis soient transmis promptement, afin de permettre à l'ITM d'exercer efficacement sa mission de contrôle du respect des dispositions légales en matière de droit du travail.*

Il a été jugé qu'en omettant de prendre en considération, lors de la fixation du montant de l'amende administrative, le fait que les documents exigés ont été transmis, fût-ce tardivement, l'autorité administrative adopte une position selon laquelle toute régularisation postérieure à l'échéance initiale serait dépourvue de tout effet. Une telle interprétation est toutefois susceptible de décourager les employeurs de satisfaire à leurs obligations, même de manière différée, et porte ainsi atteinte à la finalité essentielle de l'injonction, à savoir permettre un contrôle effectif et efficient des conditions de travail*.*

En outre, le refus de prendre en compte les documents transmis, même tardivement, fait obstacle à une appréciation complète et équitable de la part du directeur*, conforme aux exigences du paragraphe (5) de l'article L. 614-13 du Code du travail, respectivement du paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du même code,* ***lesquelles imposent de tenir compte des circonstances de l'espèce, de la gravité du manquement ainsi que du comportement de l'auteur****. »*

- https://ja.public.lu/45001-50000/49235.pdf

« [...] les infractions aux dispositions de l'article L. 614-4 du Code du travail, tels que libellés dans la décision déférée du 2 mai 2023, sont passibles d'une amende administrative entre 25 et 25.000 euros, l'amende étant fixée en prenant en compte les circonstances et la gravité du manquement, ainsi que le comportement de son auteur, ***de sorte que ledit article laisse une large marge d'appréciation en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende*** *administrative.*

Or, ***quand bien même la partie demanderesse reste toujours en défaut d'avoir remis à l'ITM tous les documents relevés ci-avant****, alors que manquent toujours 60 % des documents sollicités,* ***force est néanmoins au tribunal de retenir que c'est à bon droit que la partie demanderesse a soulevé que c'est à tort que le directeur n'a pas pris en considération les pièces qu'elle a déjà versées dans le cadre de son opposition*** *à savoir les contrats de travail des dix salariés concernés, ainsi que les fiches de salaire et preuves de paiement pour les mois de janvier à avril 2022,* ***de sorte que le montant de l'amende prononcée par la décision déférée du 2 mai 2023 doit être considérée comme étant disproportionnée*** *par rapport aux critères fixés par le paragraphe (5) de l'article L. 614-13 du Code du travail. »*

- https://ja.public.lu/45001-50000/48882.pdf

« En ce qui concerne le caractère proportionné ou non de l'amende litigieuse et partant la demande subsidiaire de la partie demanderesse selon laquelle le montant réclamé devrait être revu à la baisse, il convient de rappeler que l'article L. 614-13, paragraphe (5), précité, du Code du travail ***laisse une certaine marge d'appréciation à l'autorité compétente en ce qui concerne le montant à prononcer à titre d'amende administrative****.*
[...]
Bien que le tribunal a retenu ci-avant que l'amende décidée à l'encontre de la demanderesse était justifiée dans son principe, étant donné que le délai initial pour la transmission des documents sollicités n'a pas été respecté, alors que ledit délai a expiré le 31 octobre 2022, la notification de l'injonction ayant valablement été faite le 14 octobre 2022, date à laquelle la Société a été avisée de venir récupérer son pli recommandé à la Post, et, vu que certains documents sollicités par l'ITM sont toujours en souffrance à l'heure actuelle, de sorte que le retard y relatif s'est encore accentué, ***empêchant toujours l'ITM de contrôler si la partie demanderesse s'est bien conformée à ses obligations légales vis-à-vis de tous ses salariés, ce qui a été l'objectif de l'injonction*** *du 13 octobre 2022, le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné par rapport aux critères fixés par l'article L. 614-13, paragraphe (5), précité, du Code du travail, alors que, tel que retenu*

ci-avant, ***seulement une partie des documents sollicités initialement reste en souffrance à l'heure actuelle****, de sorte qu'il y a lieu de réduire, par réformation de la décision déférée, le montant de l'amende à 2.200 euros,* ***ce montant tenant compte de l'état de récidive dans lequel se trouve la demanderesse****. »*

- https://ja.public.lu/45001-50000/48438%2B48818.pdf

« Bien que le tribunal a retenu ci-avant que l'amende décidée à l'encontre de la demanderesse était justifiée dans son principe, étant donné que le délai pour la transmission des documents sollicités n'a pas été respecté, alors que ledit délai a expiré le 8 juin 2022, et, ***vu que certains documents sollicités par l'ITM sont toujours en souffrance à l'heure actuelle****, de sorte que le retard y relatif s'est encore accentué, empêchant toujours l'ITM de contrôler si la partie demanderesse s'est bien conformée à ses obligations légales vis-à-vis de tous ses salariés, ce qui a été l'objectif primaire du contrôle du 21 avril 2022,* ***le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné*** *par rapport aux critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail [...]. »*

- https://ja.public.lu/45001-50000/48435%2B48651.pdf

« [...] ***le montant de l'amende prononcée par la décision déférée doit néanmoins être considéré comme étant disproportionné*** *par rapport aux critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail* ***alors que, tel que retenu ci-avant, seulement un seul des documents initialement sollicités reste en souffrance à l'heure actuelle*** *».*

- https://ja.public.lu/45001-50000/48886.pdf

« [...] ***le montant de l'amende prononcée par la décision déférée encourt cependant la réformation****, au regard des critères fixés par le paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du Code du travail,* ***en ce que seuls les documents en relation avec le salarié ... font actuellement toujours défaut*** *».*

La juridiction administrative laisse ainsi ouverte la voie d'une réduction de l'amende, sous réserve de coopération de la société, de preuve de l'envoi de l'ensemble ou d'une partie des documents visés par injonction, pareille possibilité de remise s'appliquant également en situation de récidive.

L'Ombudsman reprend ainsi à son nom l'interprétation du Tribunal administratif selon laquelle, *« en omettant de prendre en considération, lors de la fixation du montant de*

l'amende administrative, le fait que les documents exigés ont été transmis, fût-ce tardivement, l'autorité administrative adopte une ***position selon laquelle toute régularisation postérieure à l'échéance initiale serait dépourvue de tout effet. »***

Une telle interprétation est toutefois susceptible de décourager les employeurs de satisfaire à leurs obligations, même de manière différée, et porte ainsi atteinte à la finalité essentielle de l'injonction, à savoir permettre un contrôle effectif et efficient des conditions de travail.

En outre, le refus de prendre en compte les documents transmis, même tardivement, fait obstacle à une appréciation complète et équitable de la part du directeur, conforme aux exigences du paragraphe (5) de l'article L. 614-13 du Code du travail, respectivement du paragraphe (1) de l'article L. 143-2 du même code, lesquelles imposent de tenir compte des circonstances de l'espèce, de la gravité du manquement ainsi que du comportement de l'auteur.

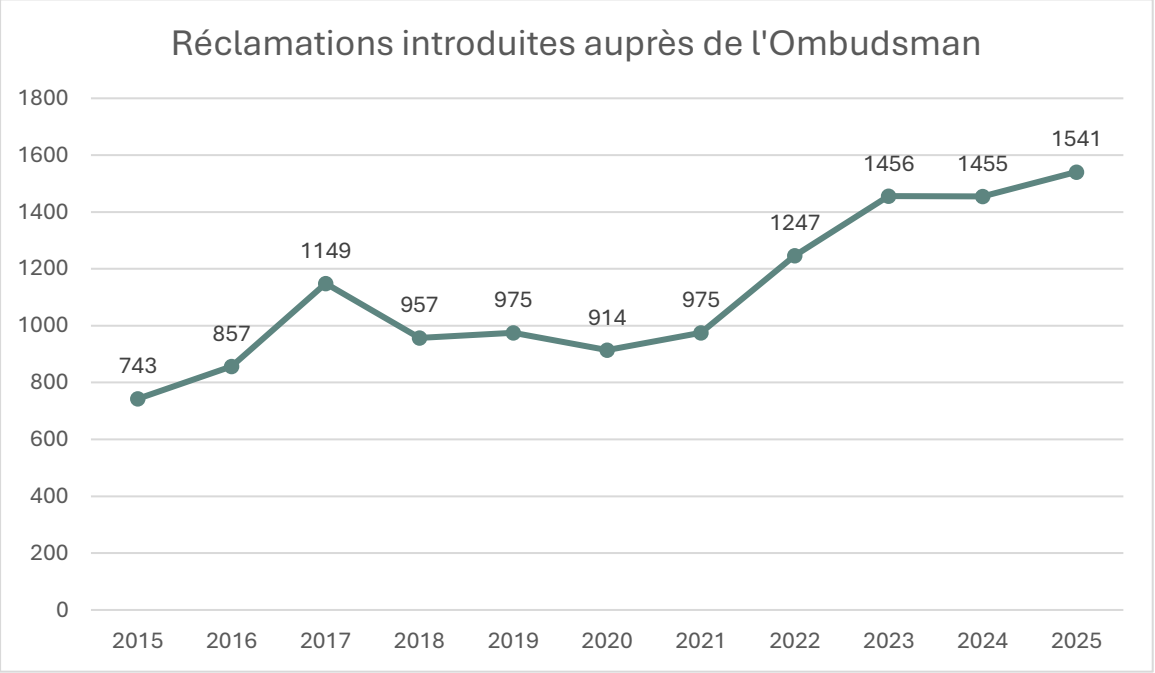
Compte tenu de ce qui précède, l'Ombudsman **recommande à l'ITM** de permettre à tout administré un recours non-contentieux effectif.

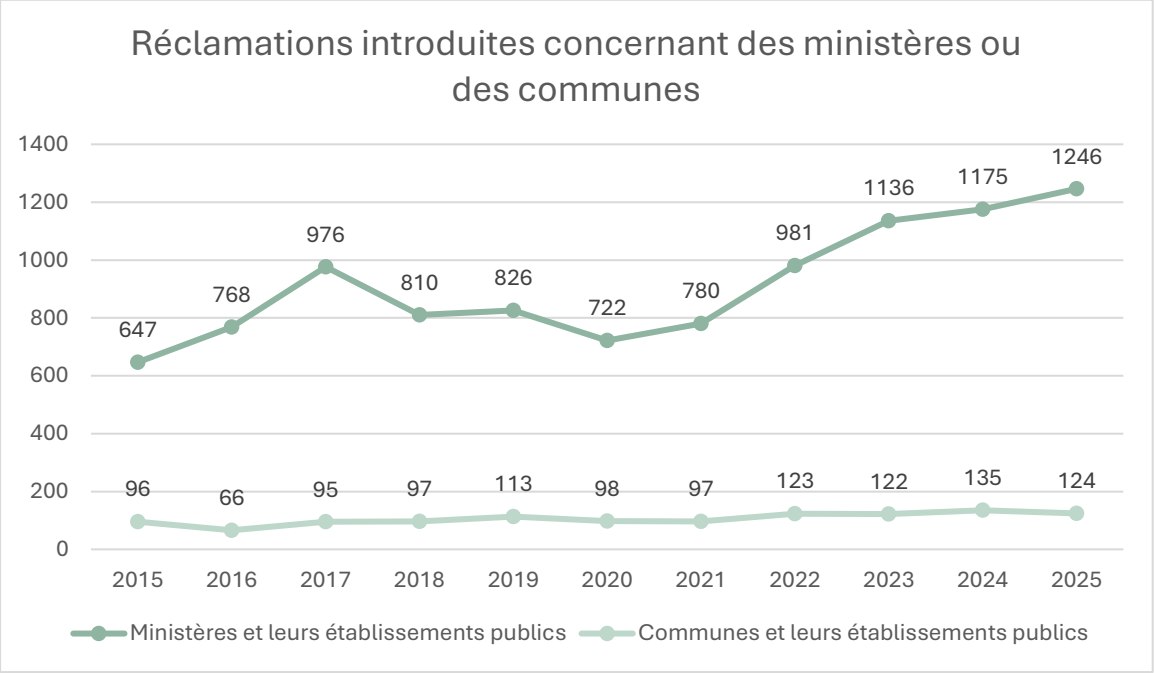
L'Ombudsman recommande ainsi à l'ITM, dans le cadre du traitement d'un recours gracieux ou d'une opposition, de prendre en compte les circonstances de l'espèce à la date de la décision sur recours non-contentieux et de réexaminer systématiquement les notions de « gravité du manquement » et de « comportement de l'auteur », notamment au vu de la transmission, même tardive, de tout document visé par une injonction.

Luxembourg, le 10 avril 2026

Claudine KONSBRUCK

Statistiques





Ministères	Réclamations introduites	Ratio	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable
Ministère des Affaires intérieures	254	20.39%	133	70	36
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	194	15.57%	148	99	14
Ministère des Finances	163	13.08%	126	100	6
Ministère du Travail	139	11.16%	107	86	7
Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil	133	10.67%	87	63	8
Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur	82	6.58%	40	27	6
Ministère de la Justice	78	6.26%	58	40	13
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	47	3.77%	25	16	4
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	41	3.29%	29	23	3
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	37	2.97%	22	8	2
Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité	27	2.17%	17	11	2
Ministère de l'Economie	13	1.04%	8	3	1
Ministère de la Fonction publique	10	0.80%	7	2	3
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	9	0.72%	2	1	1
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	7	0.56%	6	4	0
Ministère d'État	4	0.32%	4	3	0
Ministère de la Culture	4	0.32%	2	2	0
Ministère de la Digitalisation	2	0.16%	2	1	0
Ministère des Sports	2	0.16%	2	0	2
Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité	*0*	*0.00%*	*0*	*0*	*0*

Types de réclamations

Les raisons pouvant motiver une réclamation sont variées. L'Ombudsman distingue trois types de réclamations, à savoir : une décision peu claire ou injustifiée, une absence de réponse ou une lenteur administrative, ainsi qu'un comportement inapproprié d'un agent.

L'Ombudsman considère qu'une demande qui n'a pas reçu de réponse dans un délai d'au moins un mois constitue une absence de réponse.

Ces types de réclamations ne sont pas exclusifs : un réclamant peut s'adresser à l'Ombudsman parce qu'il n'est pas d'accord avec une décision **et** qu'il n'a pas reçu de réponse à son recours introduit. Pour ce tableau, chaque réclamation a été classée selon le type le plus pertinent.

Type de réclamations	1420
Décision peu claire ou injustifiée	1018
Absence de réponse ou lenteur	343
Comportement inapproprié d'un agent	31
Autre	28

Traitement des réclamations

Réclamations clôturées de manière définitive en 2025	860
Réclamation recevable	574
Réclamation irrecevable	137
Désistement du réclamant	145
Transmis pour compétence	4

Raisons pour une réclamation irrecevable	137
Actio popularis	2
Incompétence ratione loci	1
Incompétence ratione materiae	44
Décision coulée en force de chose jugée/décidée	11
Défense nationale, sûreté de l'Etat ou politique extérieure	*0*
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	4
Libellé obscur	3
Réclamation anonyme	1
Réclamation manifestement non fondée	28
Réclamation prématurée	42

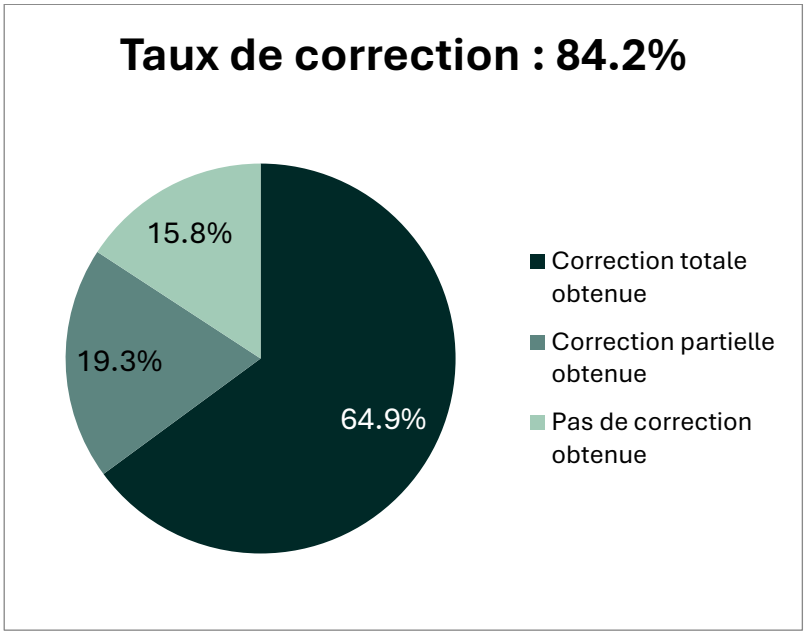
Réclamation recevable	574
Correction totale obtenue	148
Correction partielle obtenue	44
Pas de correction obtenue	36
Réclamation non fondée	346

Chaque année, l'Ombudsman calcule le taux de correction obtenu dans le cadre du traitement des réclamations. Pour ce calcul, seules les réclamations recevables ayant abouti à une correction totale, partielle ou à l'absence de correction sont prises en compte.

Le taux de correction correspond au nombre de corrections totales et partielles obtenues.

Il convient pourtant de préciser que pour l'ensemble des statistiques, la notion de « correction totale ou partielle » n'est pas nécessairement équivalant de satisfaction au sens que l'Administration ait suivi les recommandations ou avis de l'Ombudsman, mais veut souvent simplement dire qu'un réclamant avait saisi l'Ombudsman pour obtenir des éclaircissements, précisions ou tout simplement une réponse, même si la décision obtenue était en définitive négative.

Taux de correction 2025	192


Taux de correction : 84.2%
15.8%
19.3%
64.9%
Correction totale obtenue
Correction partielle obtenue
Pas de correction obtenue

Lexique

Absence de démarches préalables : réclamation introduite avant qu'une démarche quelconque ait été effectuée par le réclamant auprès de l'Administration pour demander une explication ou pour contester la décision ou la lenteur en cause.

Actio popularis : réclamation dont l'objet ne concerne pas directement un réclamant ou prenant la forme d'une action de groupe.

Clôture : réclamation dont le traitement est clôturé au 31 décembre de l'exercice concerné.

Correction partielle : réclamation pour laquelle l'intervention de l'Ombudsman auprès de l'Administration a permis une correction partielle.

Correction totale : réclamation pour laquelle l'intervention de l'Ombudsman auprès de l'Administration a permis une correction totale.

Décision coulée en force de chose jugée/décidée : réclamation dont l'objet a déjà été tranché par une juridiction et ayant acquis force de chose jugée ou décision ayant acquis force de chose décidée.

Désistement du réclamant : réclamation dont l'instruction a été arrêtée sur demande ou en raison du silence du réclamant.

Incompétence ratione materiae : réclamation dont l'objet n'entre pas dans la compétence de l'Ombudsman.

Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante : réclamation dont l'objet se rapporte au fond d'un litige porté devant une juridiction et impliquant une administration ou un établissement public, étant toutefois précisé que l'Ombudsman reste compétent pour intervenir à l'égard de l'administration ou de l'établissement public en cause, même en cours de procédure, y compris en cas de dysfonctionnement potentiel de ce dernier, et aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à l'indépendance du Juge.

Pas de correction : réclamation pour laquelle aucune correction n'est intervenue malgré l'intervention de l'Ombudsman auprès de l'Administration.

Réclamation manifestement non fondée : réclamation considérée non fondée par l'Ombudsman avant analyse au fond et qui n'a pas fait l'objet d'une intervention auprès de l'Administration.

Réclamation non fondée : réclamation considérée non fondée par l'Ombudsman après étude au fond et éventuelle intervention auprès de l'Administration.

Réclamation prématurée : réclamation faisant référence à une décision administrative non encore prise ou à un délai de réponse considéré acceptable par l'Ombudsman.

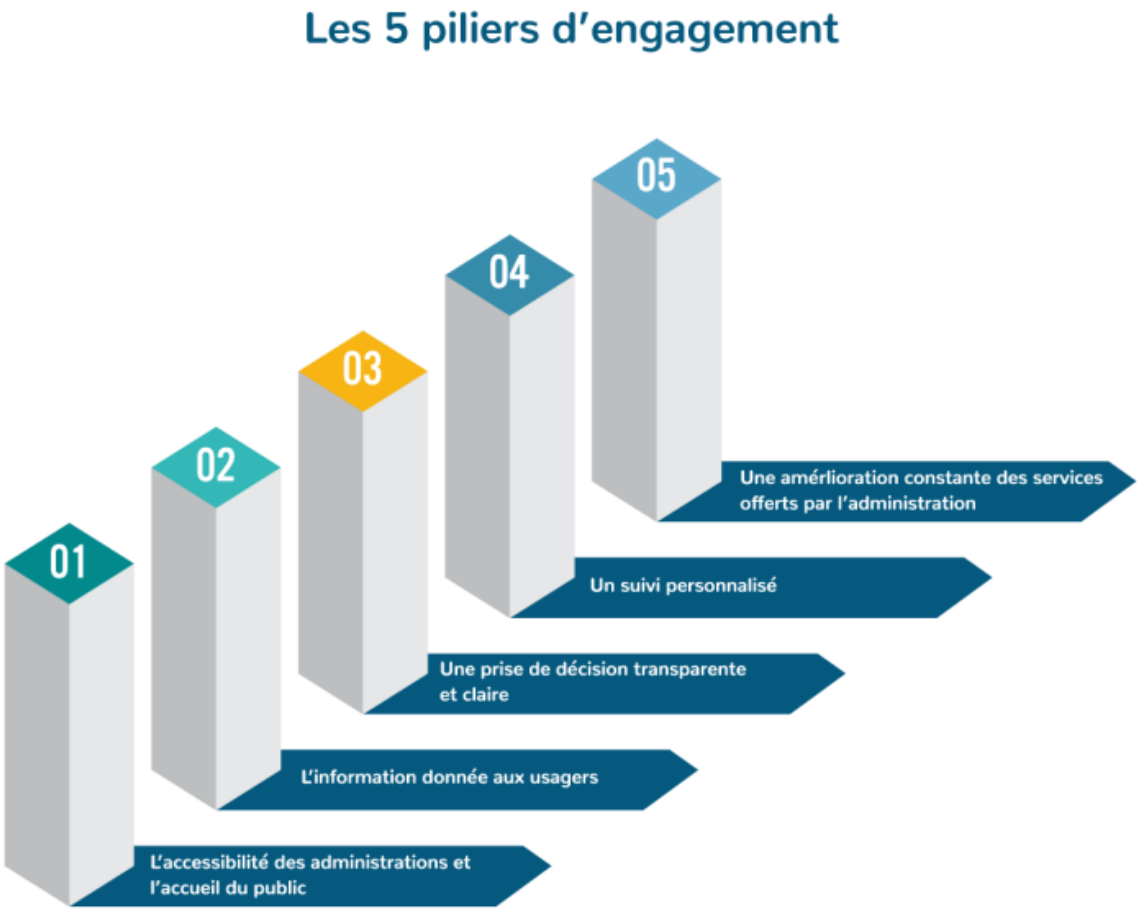
Taux de correction : pourcentage déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations irrecevables, recevables mais non fondées et pour lesquelles le réclamant s'est désisté (les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre de l'exercice concerné ne sont pas prises en considération pour la détermination du taux de correction).

Transmis pour compétence : réclamation transmise à un autre médiateur, suivant accord du réclamant, du fait que l'objet entre dans sa compétence.

Lignes de bonne conduite administrative

En 2017, le Gouvernement en conseil s'est engagé à promouvoir activement les lignes de bonne conduite administrative (LBCA) au sein du secteur public étatique. À cet égard, et dans la mesure où cette démarche demeure compatible avec leurs obligations légales ou réglementaires, les administrations ainsi que les agents qui en dépendent sont désormais encouragés à veiller au respect des droits énoncés dans ces lignes directrices dans le cadre de leurs relations avec les citoyens.

Dans le cadre de son rapport annuel 2025, l'Ombudsman a décidé d'articuler la présentation de ses dossiers autour des différents droits consacrés dans les lignes de bonne conduite administrative. Vous trouverez ci-après une reproduction des cinq piliers ainsi que des dossiers y afférents pour l'année 2025.



Source : Fonction publique – Lignes de bonne conduite administrative (2017)

Pilier 1 : L'accessibilité des administrations et l'accueil du public

Les administrations et les agents à leur service seront sensibilisés et encouragés à assurer le respect des droits énumérés ci-dessous dans le cadre de leurs relations avec le public :

1. droit d'obtenir toutes les informations nécessaires concernant l'accès à l'administration (adresse, plan de situation, téléphone, fax, courriel, heures d'ouverture) ;
2. droit à un accès facile ;
3. droit à un accueil courtois, attentif et respectueux ;
4. droit d'obtenir les coordonnées du gestionnaire en charge du dossier (téléphone, fax, e-mail) et de connaître les disponibilités de celui-ci.

1.2. Droit à un accès facile

CNS injoignable via un téléphone à cadran

Dans le cadre de la réclamation d'un assuré qui se plaignait de ne pas arriver à joindre la CNS pour prendre un rendez-vous, il s'est avéré que le système automatique de transfert téléphonique mis en place par la CNS ne fonctionnait qu'avec les téléphones modernes. Or l'assuré possède un vieux téléphone à cadran. Après avoir identifié le problème, la CNS a pris les mesures nécessaires pour y remédier.

Problématique récurrente : seul le dépôt en ligne des déclarations de TVA est permis

L'Ombudsman est régulièrement saisi par des assujettis à la TVA qui se plaignent du fait que les déclarations de TVA doivent impérativement être déposées par voie électronique et qu'un dépôt en version papier est considéré comme nul et non avenu. Or, bien que la

voie électronique soit exigée par la législation en matière de TVA (article 64 de la loi modifiée du 12 février 1979), l'Ombudsman serait ravi qu'une exception à cette règle soit intégrée dans le cadre légal, afin de permettre, à titre exceptionnel, l'acceptation de déclarations de TVA en version papier.

Un manque de communication de la CNAP

Bien que cette thématique ait déjà été abordée, notamment auprès de la CNAP, l'Ombudsman a de nouveau été saisi en 2025 par plusieurs réclamants concernant les difficultés à contacter les agents de la CNAP.

Ainsi, dans divers dossiers, les réclamants font état de l'impossibilité d'obtenir une réponse, que ce soit par téléphone — les appels restant sans suite selon eux — ou par courrier électronique, lequel demeure sans réponse. Bien que l'Ombudsman comprenne que la CNAP soit, dans certaines procédures, tributaire des caisses étrangères, cette situation ne saurait faire obstacle à l'obligation d'informer les réclamants, que ce soit par écrit ou par téléphone, de l'évolution de leur dossier, respectivement des paiements de pensions effectués en dehors des dates prévues par la CNAP.

Par ailleurs, il est essentiel que les personnes concernées puissent joindre l'agent en charge de leur dossier ou, à tout le moins, obtenir une réponse écrite à leurs demandes.

L'Ombudsman ne peut dès lors que constater l'existence d'un manque de communication, voire une difficulté persistante à joindre les services de la CNAP.

Pilier 2 : L'information donnée aux usagers

Les administrations et les agents à leur service seront sensibilisés et encouragés à assurer le respect des droits énumérés ci-dessous dans le cadre de leurs relations avec le public :

1. droit à une information générale, claire, aussi complète que possible et actualisée au sujet de ses droits et obligations, les procédures applicables et les pratiques de l'administration ;
2. droit d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable ;
3. droit d'obtenir tous les renseignements nécessaires en vue de l'introduction d'une demande ou de la poursuite d'une procédure auprès de l'administration ;
4. droit à des formulaires de demande lisibles et univoques avec indication claire des conditions à remplir et des pièces à joindre ;
5. droit d'obtenir, suite à l'introduction d'une demande, dans un délai court :
    - un accusé de réception avec indication du gestionnaire chargé du traitement du dossier ;
    - une indication d'un délai approximatif dans lequel une décision sera prise ;
    - une information complète au sujet des pièces ou autres éléments manquant au dossier introduit ;
    - une information concernant le service ou l'administration compétente à laquelle la demande a été transférée ;
6. droit de recevoir des informations au sujet de l'évolution du dossier ;
7. droit d'être informé sur les raisons des retards dans le traitement du dossier.

2.1. Droit à une information générale, claire, aussi complète que possible et actualisée au sujet de ses droits et obligations, les procédures applicables et les pratiques de l'administration

Réactivité exemplaire du SNJ pour améliorer la visibilité de l'information sur leur site

Pour l'engagement d'un jeune au pair, deux démarches administratives distinctes sont en principe requises : la demande d'agrément comme famille d'accueil auprès du SNJ et la demande d'autorisation de séjour pour le jeune au pair à introduire auprès de la Direction générale de l'Immigration.

Une réclamante a reproché un manque de visibilité de la deuxième démarche sur le site spécifique du SNJ, ayant selon elle entraîné de lourdes conséquences.

L'administrée dit ne pas avoir été consciente des démarches en vue de l'autorisation de séjour de la jeune au pair qui avait une autorisation de séjour dans un autre Etat membre de l'UE qui venait à expiration.

Même s'il peut sembler discutable que les concernées n'aient pas eu le réflexe de se renseigner à temps concernant les formalités de séjour au Luxembourg, le SNJ a très rapidement réagi à l'intervention de l'Ombudsman et immédiatement procédé aux modifications proposées sur le site pour rendre l'information concernant la deuxième démarche plus visible.

L'Ombudsman ne peut que remercier le SNJ pour sa réactivité.

Rigidité administrative lors d'une demande pour une installation photovoltaïque

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation de la part d'un administré à la suite du refus partiel qu'il avait obtenu de la part du Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité à une demande d'aide financière pour une installation photovoltaïque. L'aide en question lui avait en effet été partiellement refusée au motif que le contrat de rachat d'électricité conclu avec l'opérateur de réseau prévoyait un tarif garanti, alors que l'octroi de la subvention sollicitée était conditionné à un fonctionnement en autoconsommation avec tarif négocié. L'administré a indiqué ne pas avoir eu connaissance, lors de la signature du contrat, de l'impact de ce choix sur le montant des

aides financières. Après avoir pris contact avec l'opérateur de réseau, celui-ci a toutefois confirmé qu'une modification du contrat était possible.

L'Ombudsman, estimant que tout administré a droit à l'erreur et que les citoyens devraient pouvoir corriger les erreurs commises dans leurs démarches administratives sans que cela ne leur soit préjudiciable, a demandé au Ministre compétent de réexaminer le dossier en tenant compte de la bonne foi de l'administré au moment de l'introduction de sa demande initiale. Le Ministre a cependant répondu qu'il maintenait son refus, considérant qu'un changement de régime n'était pas envisageable, dès lors qu'une aide étatique avait déjà été attribuée via un contrat de rachat au tarif préférentiel et qu'une double aide est non seulement exclue par la réglementation en vigueur mais que l'administration ne dispose pas de base légale permettant de vérifier de manière certaine le remboursement intégral d'une aide perçue par une autre voie.

Ce dossier illustre bien les difficultés rencontrées par certains administrés face à la rigidité de certaines administrations, lorsqu'une erreur ou une méconnaissance initiale des conditions applicables entraîne des conséquences financières importantes.

Refus de demandes de transcription d'un permis de conduire délivré par un pays tiers

L'Ombudsman a été saisi par plusieurs personnes dont la demande de transcription d'un permis de conduire délivré par un pays tiers à l'EEE a été refusée. Le refus se fondait sur l'article 84 du Code de la route, car ces permis — même prolongés — avaient été renouvelés dans le pays d'origine alors que les titulaires résidaient déjà officiellement au Luxembourg.

Les réclamants indiquent ne pas avoir été clairement informés des règles applicables : certains ont renouvelé leur permis dans leur pays d'origine de bonne foi, parfois pour éviter de présenter un document expiré, tout en ayant entamé les démarches administratives au Luxembourg. Dans un cas précis, l'Ombudsman estimait que la transcription aurait pu être acceptée, car l'administré remplissait les conditions de résidence (185 jours) et avait respecté le délai légal de 12 mois pour demander la transcription.

Toutefois, les autorités luxembourgeoises ont confirmé le refus et rappellent que l'article 84 impose que le renouvellement du permis soit effectué dans le pays de résidence habituelle du titulaire. Se fondant également sur la directive européenne 2006/126/CE, la Ministre de la Mobilité précise que les résidents luxembourgeois doivent obligatoirement renouveler leur permis dans leur pays de résidence. Le RNPP sert de référence officielle pour déterminer cette résidence.

La Ministre conclut ne disposer d'aucune marge d'appréciation et confirme le refus de la transcription.

Considérant l'absence de marge d'appréciation dans la procédure et la conformité au droit européen, l'Ombudsman n'a pu donner suite à la réclamation. Il recommande toutefois d'améliorer l'information aux administrés afin d'éviter des situations similaires, notamment en clarifiant la notion de résidence normale et les conséquences lors du renouvellement d'un permis étranger.

Problématique récurrente : Imposition du REVIS

Les bénéficiaires du REVIS ne sont pas toujours informés du caractère imposable de cette aide. Ils en prennent souvent connaissance uniquement lorsqu'ils perçoivent un complément REVIS en combinaison avec un autre revenu. Dans plusieurs dossiers, des personnes ont ainsi été imposées rétroactivement sur plusieurs années et se trouvent dans l'impossibilité de s'acquitter des arriérés. L'Ombudsman recommande dès lors une communication plus transparente et plus claire à cet égard.

2.2. Droit d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable

Lenteur de traitement des demandes d'autorisation ministérielle pour l'exploitation de paris sportifs

En janvier 2025, l'Ombudsman a été saisi concernant la lenteur du traitement d'une demande d'autorisation ministérielle pour l'exploitation de paris sportifs, introduite en juillet 2023 et complétée en juillet 2024.

Malgré plusieurs relances adressées au ministère de la Justice (en janvier, mars, juillet et novembre 2025), aucune réponse n'a été fournie, ni au réclamant ni à l'Ombudsman.

L'Ombudsman déplore fortement cette absence persistante de communication, estimant qu'il est inacceptable qu'un citoyen — et même l'Ombudsman — ne reçoive aucune information sur l'évolution d'un dossier administratif.

Correction d'une décision concernant le revenu pour personnes gravement handicapées

Une réclamante est informée par le FNS de l'intention de lui retirer le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) au motif qu'elle ne remplit plus la condition de l'article 4 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 portant création du droit à un revenu pour personnes gravement handicapées, ainsi que des articles du règlement grand-ducal du 7 octobre 2004 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

L'administrée ne comprend pas la motivation de ce refus.
Suite à l'intervention de l'Ombudsman, la réclamante a été informée que son dossier a été réanalysé avec une prise en compte des explications et documents fournis. Le FNS informe la réclamante également du fait qu'après concertation avec l'ADEM sur le dossier de la réclamante, la décision du FNS a été annulée et que le RPGH lui est accordé de manière rétroactive.

L'Ombudsman se réjouit de cette décision et que le courrier a été rédigé en langage facile et en luxembourgeois.

2.3. Droit d'obtenir tous les renseignements nécessaires en vue de l'introduction d'une demande ou de la poursuite d'une procédure auprès de l'administration

Défaut d'information lors d'une déclaration d'option de la nationalité luxembourgeoise

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier au sujet d'une déclaration d'option de la nationalité luxembourgeoise annulée par la Ministre de la Justice parce qu'incomplète. Il manquait un extrait du casier judiciaire de la nationalité d'origine du réclamant.

Dans le cas d'espèce, bien qu'il n'y était pas tenu, le Ministère de la Justice avait accordé au demandeur la possibilité de compléter le dossier. N'ayant toutefois pas été en mesure de faire les démarches appropriées demandées par le Ministère, l'intéressé a été informé par sa commune de résidence de l'annulation de la déclaration d'option.

Il est apparu qu'au moment de la déclaration d'option, il aurait appartenu à l'officier d'état civil de refuser d'acter la déclaration d'option incomplète et d'informer le

demandeur de la possibilité de demander une dispense préalable à la Ministre à remettre lors de la déclaration d'option.

La conséquence est que le demandeur doit recommencer la procédure en tâchant d'obtenir une dispense préalablement à la déclaration.

Manque d'informations de la part de l'Association d'assurance accident

La veuve et les enfants adultes d'un assuré décédé des suites d'une maladie professionnelle ont contacté l'Ombudsman, puisqu'ils éprouvaient des difficultés pour obtenir des informations quant à leurs droits auprès de l'AAA. Les médecins du défunt avaient indiqué que la famille avait droit à des indemnités. Mais, malgré plusieurs contacts avec l'AAA, la famille ne savait toujours pas ce qu'elle pouvait demander. Les survivants ont finalement rempli un formulaire de demande sans être certains que cette démarche était correcte.

Il s'est avéré que cette demande était recevable et permettait de bénéficier de toutes les indemnités auxquelles la famille avait droit. Il est toutefois regrettable que ce n'est qu'après l'intervention de l'Ombudsman que les assurés ont pu obtenir des informations plus précises concernant leur situation et qu'il n'ait pas été possible d'obtenir une prise en charge plus personnalisée auparavant.

Renseignements fautifs de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Avant l'achat d'une maison, le notaire a demandé à l'AED quel montant de TVA Logement au taux super-réduit était encore disponible pour le logement que ses clients s'apprêtaient à acquérir. L'AED lui a répondu que le montant total de 50.000 euros était entièrement disponible. A noter que cette information a été donnée sans réserve ou indication qu'elle pouvait être incorrecte. Or, après avoir soumis la première facture de travaux à l'AED pour remboursement de la TVA, les réclamants ont été informés que la faveur fiscale de 50.000 euros était quasiment épuisée.

Il s'est donc avéré que l'information donnée par l'AED était erronée. L'AED a informé l'Ombudsman qu'elle ne pouvait pas accorder la faveur fiscale aux réclamants, puisque cette faveur était liée au logement et aucune exception n'était prévue. Par ailleurs, l'AED n'aurait pas de budget pour éventuellement dédommager les réclamants.

A part l'information de l'AED, un potentiel acquéreur n'a pas la possibilité de vérifier le solde de la faveur fiscale, étant donné que seul le propriétaire ou un notaire d'un bien peut obtenir cette information. Il faudrait alors qu'il se fie aux affirmations du vendeur qui

n’a aucun intérêt à informer le potentiel acquéreur qu’il doit prévoir un budget de rénovation plus important que prévu.

Procédure inutile car conditions pour main courante non remplies

Un assuré s’est plaint du traitement de son dossier par l’Administration d'évaluation et de contrôle (AEC) suite à sa demande de prise en charge par l’Assurance dépendance d’une main courante devant son logement. Une infirmière de l’AEC s’est présentée au domicile du demandeur pour évaluer son état de santé et pour vérifier s’il avait besoin du dispositif demandé pour accéder à son logement.

Outre le besoin d’un point de vue médical, une main courante ne peut être prise en charge par l’Assurance dépendance que si le logement dispose déjà d’une main courante d’un côté. En d’autres termes, ce n’est que la deuxième main courante qui pourra être prise en charge.

Dans le cas du réclamant, le logement n’était équipé d’aucune main courante. Il était donc clair que les conditions pour une prise en charge n’étaient pas remplies. Néanmoins, l’évaluateur lui a demandé de remplir tous les formulaires de demande et de passer par toute la procédure au lieu de lui expliquer en amont qu’il fallait d’abord faire installer une première main-courante à ses propres frais.

2.4. Droit à des formulaires de demande lisibles et univoques avec indication claire des conditions à remplir et des pièces à joindre

Droit à l’erreur

L’Ombudsman a été saisi par un demandeur de chômage dont la demande avait été refusée. Celui-ci avait, par erreur, coché la case « inapte à travailler », pensant que son statut de personne en reclassement professionnel signifiait une inaptitude au travail. Il affirmait pourtant rester disponible pour un emploi.

L’Ombudsman a demandé à l’ADEM de revoir sa décision, invoquant un droit à l’erreur dû à une incompréhension du terme « inapte », liée notamment à des difficultés linguistiques.

Dans un premier temps, l’ADEM a refusé, rappelant que la procédure en ligne informe clairement les demandeurs de leurs obligations et qu’ils doivent confirmer leurs réponses.

Suite à l’intervention de l’Ombudsman, l’ADEM a toutefois accepté d’améliorer le formulaire en ajoutant une info-box précisant qu’un reclassement professionnel

n’équivaut pas à une inaptitude totale au travail. Par la suite, la direction a également décidé de réexaminer plusieurs dossiers similaires en faveur des administrés.

L’Ombudsman se félicite d’avoir pu contribuer à clarifier la procédure et remercie l’administration pour sa réactivité.

2.5. Droit d'obtenir, suite à l'introduction d'une demande, dans un délai court :

- **un accusé de réception ;**
- **une indication d'un délai approximatif dans lequel une décision sera prise ;**
- **une information complète au sujet des pièces ou autres éléments manquant ;**
- **une information concernant le service ou l'administration compétente.**

Problématique récurrente : Suspension des dossiers de demandeurs de protection syriens

Après la chute du régime en Syrie en décembre 2024, les demandes de protection internationale de ressortissants syriens ont été suspendues fin décembre et les auditions n’ont repris qu’en été 2025, tandis que la prise de décision n’a repris qu’en fin d’année 2025.

Selon la Direction générale de l’Immigration (DGIM) une nouvelle publication intitulée « Country Guidance Syrie » a paru en décembre 2025 et engloberait tous les aspects de la protection internationale contrairement à la guidance précédente de juin 2025. Cette nouvelle publication permettrait selon le service compétent de finaliser ses analyses et de recommencer à prendre des décisions dans les semaines suivant cette parution.

Pendant cette durée, l’Ombudsman a été régulièrement saisi par des DPI syriens concernés, dont certains attendaient déjà une audition depuis très longtemps.

En début d’année, l’Ombudsman a rendu la DGIM attentive à des personnes qui attendent déjà plus de 21 mois au moment de la chute du régime, mais a été informé par la DGIM que la décision de suspension serait appliquée sans aucune exception, ce que l’Ombudsman déplore.

Problématique récurrente : lenteur de traitement des demandes de protection internationale de ressortissants érythréens

En début d'année 2025, l'Ombudsman a été informé dans le cadre d'une intervention par la Direction générale de l'Immigration qu'au vu des nombreuses demandes de protection internationale de ressortissants érythréens introduites les dernières années, les délais pour la tenue de l'entretien personnel se sont allongés pour atteindre environ un an et demi.

Par ailleurs, ce délai commence seulement à courir à partir de la compétence du Luxembourg conformément au règlement dit Dublin III.

L'ensemble des lenteurs en matière de protection internationale ont des désavantages pour l'ensemble des acteurs concernés.

Tandis que la personne concernée reste dans l'incertitude concernant ses perspectives d'avenir et ne peut pas retrouver ses membres de famille, elle reste en principe plus longtemps dépendante de l'Etat luxembourgeois pendant cette durée d'attente. Bien que les DPI aient la possibilité de travailler moyennant une Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT), il est rare de trouver un patron qui veuille entamer les démarches pour embaucher un DPI par cette procédure.

Il serait donc opportun d'examiner si ces lenteurs ne grèvent pas plus le budget de l'Etat luxembourgeois que l'éventuelle embauche d'agents et traducteurs à nombre suffisant pour mener ces entretiens et achever l'analyse ministérielle en temps utile.

2.6. Droit de recevoir des informations au sujet de l'évolution du dossier

Désaffiliation puis silence radio du Contre Commun de la Sécurité Sociale

L'Ombudsman a été saisi par plusieurs personnes qui ont été désaffiliées rétroactivement par le CCSS, généralement après un contrôle effectué auprès de leur employeur. Les personnes ont introduit un recours contre la désaffiliation, mais ne reçoivent pas de réponse. Malgré l'absence de réponse à leur recours, les réclamants souffrent des conséquences néfastes de la désaffiliation, comme p.ex. l'absence de couverture sociale, les demandes de remboursement des prestations reçues par la CNS et la CAE pour les périodes pour lesquelles l'affiliation est annulée.

Dans la plupart de ces dossiers, l'Ombudsman reste également sans réponse, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier si la désaffiliation était justifiée ou non. Les personnes concernées se trouvent dans une situation d'attente précaire pendant des mois, voire plus.

Deux ans pour une prise de position de la part de l'Administration des Ponts et Chaussées

Le réclamant a saisi l'Ombudsman au motif qu'il n'obtenait aucune réponse à ses demandes. Il avait en effet contacté l'administration une première fois en novembre 2022 afin d'obtenir des informations concernant les infrastructures relatives aux arrêts de bus. En l'absence de réponse, il a saisi l'Ombudsman en février 2024.

L'Ombudsman est intervenu une première fois le 29 février 2024, en demandant à l'administration de répondre aux demandes du réclamant. Un premier rappel a été adressé le 17 avril 2024. L'administration a finalement fait parvenir une réponse au réclamant le 25 avril 2024 ; toutefois, celle-ci s'est révélée incomplète au regard des demandes formulées par écrit.

L'Ombudsman est dès lors intervenu à nouveau le 27 juin 2024, sollicitant des précisions complémentaires et proposant, le cas échéant, l'organisation d'un rendez-vous. Cette intervention a été suivie d'un rappel le 18 octobre 2024, puis d'un nouveau courrier en date du 14 février 2025. Ce n'est que le 19 mars 2025, soit plus d'un an après la première intervention de l'Ombudsman et plus de deux ans après les demandes écrites initiales du réclamant, que l'administration a finalement transmis une prise de position correcte.

Bien que la collaboration entre l'Administration des ponts et chaussées et l'Ombudsman ait toujours été cordiale, l'Ombudsman ne peut que constater, dans ce dossier, un manque de diligence et de volonté de communication de la part de l'administration, tant à l'égard de l'Ombudsman que, surtout, du réclamant. Cette situation constitue un manquement aux principes de bonne conduite administrative.

Pilier 3 : Une prise de décision transparente et claire

Les administrations et les agents à leur service seront sensibilisés et encouragés à assurer le respect des droits énumérés ci-dessous dans le cadre de leurs relations avec le public :

1. droit d'être reçu et entendu sur demande ;
2. droit à une décision conforme à la législation applicable, aux pratiques habituelles;
3. droit à une gestion consciencieuse du dossier qui implique une recherche active de tous les éléments pertinents ;
4. droit à une décision lisible et rédigée dans un langage clair et simple ;
5. droit à une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier ;
6. droit à un traitement confidentiel de toutes les données du dossier.

3.2. Droit à une décision conforme à la législation applicable, aux pratiques habituelles

Refus d'autorisation de séjour comme membre de famille en faveur d'un ascendant

L'Ombudsman a été saisi d'un refus d'autorisation de séjour pour la mère du réclamant.

Dans ce genre de cas les réclamants font le plus souvent état, au-delà de la dépendance matérielle, de la dépendance affective qui existe entre eux et leur parent.

Cette dépendance affective, qui ne fait pas de doute, n'est pas remise en question par la Direction générale de l'Immigration, cependant la question est de savoir ce qui est entendu par membre de famille « à charge ».

Les travaux parlementaires relatifs à la loi modifiée du 29 août 2008 se réfèrent à la preuve du besoin de support matériel donné aux ascendants, il en ressort que l'intention du législateur était d'exiger la preuve d'une dépendance matérielle.

Dans le cas de l'espèce, cette preuve n'était pas rapportée, ce qui n'était pas remis en question par le réclamant qui a lui-même affirmé que sa mère disposait d'assez de moyens financiers.

Dès lors l'Ombudsman n'est pas intervenu dans ce dossier.

Refus de regroupement familial en raison du logement social du regroupant

Un réclamant avec une situation de travail particulièrement stable au Luxembourg depuis de nombreuses années s'est vu refuser le regroupement familial au motif qu'il est locataire auprès du Fonds de logement (FDL).

Persuadée que l'article 69 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration offre une marge d'interprétation en faveur de l'administré, alors que le dispositif n'exclut pas expressément les locataires du FDL, l'Ombudsman s'est adressé à la Direction générale de l'Immigration et au Ministère de l'Intérieur pour faire part de son analyse détaillée.

Peu avant l'intervention de l'Ombudsman, un recours en annulation a été introduit devant le Tribunal administratif et le Ministère a décidé de revoir sa décision en faveur de l'administré.

L'Ombudsman se réjouit de constater que conformément aux lignes de bonne conduite administrative, cette décision a été revue pour se conformer à la législation applicable.

Refus d'inscriptions sur le registre communal principal sans base légale

L'Ombudsman note avec préoccupation que certaines communes continuent à refuser l'inscription sur le registre communal principal sur base d'une interprétation erronée de l'article 2 paragraphe 1 de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation disposant ce qui suit : « La surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m^2 par occupant ».

L'Ombudsman ne cesse de signaler que l'espace minimal précité concerne la location de chambres individuelles (p.ex. dans le cadre d'une colocation) et non des chambres à coucher faisant partie intégrante d'un logement partagé par un seul ménage. La loi précitée opère dans son article 1er une distinction entre chambre et logement : « Pour l'application de la présente loi, on entend par (...) 2° « chambre » : *une chambre meublée ou non-meublée servant à des fins d'habitation dans un immeuble dont la cuisine, la pièce de séjour et/ou la salle de bain sont situées à l'extérieur de la chambre et destinées à un usage collectif seulement* ; ».

Malheureusement ces rappels ne semblent empêcher certaines Communes de priver les personnes de leurs droits à une inscription sur le registre communal principal, que ce soient des locataires d'appartements, ou depuis récemment même des propriétaires.

Au-delà de la non-conformité à la loi du 20 décembre 2019, une telle approche semble ignorer la réalité du terrain créée par la pénurie de logement abordable.

Refus de démolition par l'Institut national pour le patrimoine architectural (INPA) sans compétence légale

Une réclamante habitait dans un bâtiment insalubre et irréparable selon expertise. Pourtant cet immeuble était sous protection communale et lorsque la dame a fait une demande de démolition en 2023 auprès de la Commune, elle a été renvoyée vers l'INPA.

L'INPA a formellement refusé le projet de démolition malgré l'absence de base légale, alors que l'article 129 (1) de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel prévoit en cas de protection communale une simple information préalable au ministre en cas de projet de démolition. Autrement dit, l'INPA a statué sur une demande de démolition malgré son incompétence en la matière.

Le Ministère ne semble pas non plus avoir estimé à ce moment qu'il pourrait s'agir d'un immeuble qui mérite un classement individuel car aucune procédure spécifique conformément à l'article 129 (2) ne semble avoir été entamée endéans 3 mois.

En 2025, la réclamante a été informée qu'une demande de protection de sa maison a été soumise au Ministère et dans ce contexte une visite des lieux a eu lieu.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman ce projet de protection a été classé sans suite.

L'Ombudsman réitère le principe de spécialité en droit administratif et insiste sur le fait qu'une administration ne peut prendre des décisions qui ne relèvent pas de son champ de compétence. Chaque administré a droit à une décision conforme à la législation applicable, tant sur le plan procédural que quant au fond.

3.5. Droit à une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier

Blessure entraînant refus d'aides malgré justificatifs médicaux

Un administré s'est vu refuser l'octroi d'aide financière de l'Etat pour études supérieures (AideFi) pour le semestre d'hiver 2024-2025 au motif qu'il n'avait pas validé le nombre requis de crédits ECTS. Il a contesté cette décision en faisant valoir qu'une blessure grave au genou, ayant nécessité une intervention chirurgicale et une longue période de rééducation, l'avait empêché de suivre certains cours obligatoires, notamment les cours d'éducation physique. Malgré la transmission de nombreux justificatifs médicaux attestant de son incapacité temporaire à pratiquer une activité sportive, cette situation n'a pas été prise en compte lors de l'évaluation de la progression de ses études.

Il ressort de l'analyse du dossier que l'impact concret de la blessure sur le parcours académique du réclamant n'a pas été suffisamment considéré, alors même que son programme d'études repose largement sur la pratique sportive. En effet, l'administré suivait des études en éducation sportive, pour lesquelles la participation à des activités sportives constitue une composante essentielle. L'absence de validation de certains crédits est directement liée à une impossibilité médicale objectivement documentée, et non à un manque d'assiduité ou d'engagement. Dans ces circonstances, il est estimé que le dossier aurait dû faire l'objet d'une appréciation plus globale et nuancée, en tenant compte des contraintes médicales subies, et qu'une nouvelle analyse s'imposait afin de garantir une décision équitable et conforme à l'esprit du dispositif d'aide financière.

Ce que l'Ombudsman reproche par ailleurs à la commission ad hoc est d'avoir coché la case indiquant qu'« un rapport médical circonstancié fait défaut », au motif qu'il ne ressortirait pas suffisamment des pièces versées au dossier que la situation correspond à la définition du handicap au sens de la loi modifiée du 24 juillet 2014. L'Ombudsman estime que même à supposer que le dossier ait été jugé incomplet — ce dont il doute fortement au vu des éléments médicaux transmis par l'administré — il aurait appartenu à l'administration de solliciter des pièces complémentaires en cas de doute, plutôt que d'en tirer une conclusion hâtive.

Réexamen favorable de plusieurs refus de nationalité en raison d'une adresse de référence pendant une partie de la période de résidence

Plusieurs bénéficiaires de protection internationale se sont vu refuser la nationalité luxembourgeoise au motif que les périodes pendant lesquelles les concernés disposaient d'une adresse de référence ne peuvent être prises en compte dans le calcul des 5 années de résidence imposées par l'article 14 (1) de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

L'Ombudsman a attiré l'attention de Madame la Ministre de la Justice sur le fait que l'octroi d'une adresse de référence à une personne n'implique pas que celle-ci ne dispose pas d'une adresse effective sur le territoire national ni qu'elle n'y réside pas habituellement.

L'article 25, (3) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoit l'octroi d'une adresse de référence aux bénéficiaires de protection internationale si des dispositions légales ou réglementaires empêchent une inscription sur le registre principal.

Dans ces dossiers il était effectivement attesté que les personnes étaient bel et bien hébergées au sein d'un foyer d'accueil sans possibilité de s'y inscrire au registre communal principal pour des raisons administratives.

L'Ombudsman se réjouit de constater que Madame le Ministre de la Justice, suite à une entrevue au Ministère, a revu l'ensemble des décisions en question.

Refus de formation allemande malgré le principe de reconnaissance mutuelle

Un administré a saisi l'Ombudsman d'une réclamation car il estimait injuste que la formation continue pour conducteurs de certains véhicules routiers qu'il avait suivie en Allemagne ne soit pas reconnue par la SNCA.

Courant de l'année 2024, le réclamant s'est notamment renseigné auprès du Centre de Formation pour Conducteurs de Sanem pour savoir s'il pouvait suivre sa formation continue en Allemagne. Sur la base des informations reçues il a suivi les modules requis dans ce pays. La reconnaissance de ces formations a toutefois par la suite été refusée par la SNCA, au motif notamment de l'absence de certaines pièces supplémentaires, telles qu'un contrat de travail récent et un enregistrement dans le réseau ProDriveNet, ainsi que du fait que l'attestation produite ne serait pas suffisante.

Après analyse approfondie de la directive 2003/59/CE et de la législation nationale applicable, il est apparu que la position initiale de la SNCA soulevait des interrogations au regard du principe de reconnaissance mutuelle. En effet, la directive impose aux États membres de reconnaître les formations suivies dans un autre État membre dès lors qu'elles respectent les normes minimales prévues, sans subordonner cette reconnaissance à des conditions supplémentaires non prévues par les textes européens. L'attestation émanant du registre officiel allemand BQR, géré par l'autorité fédérale compétente, constitue un document officiel attestant de formations dispensées par des organismes agréés et devrait, en l'absence de doute sérieux sur son authenticité, être reconnue comme preuve suffisante.

Sur la base de ces éléments, il a été estimé qu'un refus de reconnaissance ne pouvait être légalement fondé ni sur l'absence d'un contrat de travail récent ni sur l'absence d'enregistrement dans ProDriveNet, ce système n'ayant pas de caractère obligatoire au sens de la directive. L'Ombudsman félicite la SNCA d'avoir accepté d'analyser le dossier à la lumière de ces arguments et d'avoir procédé à un réexamen en faveur du réclamant.

Refus d'inscription d'un jeune au pair au registre communal et conséquences

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par le père d'une famille d'accueil qui explique que la Commune de résidence refuse l'inscription d'un jeune au pair à son adresse.

La Commune invoque pour ce faire tour à tour divers arguments : logement ne comprenant pas assez de chambres à coucher ; chambres à coucher dont la surface est inférieure à 9m2 par occupant ; défaut d'autorisation du propriétaire. L'Ombudsman n'a pas pu conclure au bien-fondé de cette argumentation.

Du fait du comportement de la commune, le jeune au pair rencontre des difficultés tant au niveau de son approbation par le Service national de la Jeunesse qu'au niveau de son autorisation de séjour.

A ce jour, la commune s'est adressée au Ministre des Affaires intérieures pour lui demander son avis et l'Ombudsman reste dans l'attente d'une réponse.

Prise en compte de la garde alternée dans la question du calcul des aides au logement

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par un réclamant qui pose la question de la prise en compte dans le calcul de sa subvention d'intérêts de ses trois enfants dont il assume la garde alternée mais ils sont tous les trois déclarés à l'adresse de la mère.

L'Ombudsman renvoie à un arrêt de la Cour administrative n°30105C du 12 juillet 2012 qui retient ceci :

« Ladite disposition réglementaire a dès lors pour objectif de garantir que les enfants à prendre en considération soient effectivement à charge des demandeurs des aides en raison du fait qu'ils habitent effectivement avec ceux-ci dans le logement subventionné, l'obligation de déclaration des enfants à l'adresse dudit immeuble étant à entrevoir essentiellement comme étant un moyen de preuve parmi d'autres de la résidence effective de ceux-ci à cette adresse. »

Nier le fait que les trois enfants sont au moins partiellement à la charge du réclamant, du simple fait qu'ils ne sont pas inscrits au registre communal à son adresse ne serait pas équitable. Il est documenté que ces enfants sont à la charge de leur père la moitié du temps et qu'il perçoit la moitié des prestations allouées par la Caisse pour l'avenir des enfants.

Dès lors, l'Ombudsman a demandé s'il serait envisageable d'interpréter le texte en faveur d'une prise en compte des enfants du réclamant dans le calcul de sa situation, alors que concrètement un parent seul avec un revenu unique voit forcément son budget grevé par la garde alternée de ses enfants, ce qui influe sur sa capacité financière.

Le Service des Aides au Logement a informé l'Ombudsman que la problématique en relation avec la garde partagée ou alternée d'enfants a été discutée à plusieurs reprises mais que la condition que l'enfant doit être déclaré à l'adresse du logement concerné a été maintenue de sorte qu'aucune disposition légale ou règlementaire ne permet de déroger dans le cas précis à la définition du terme enfant à charge.

Manque d'informations de la part de l'Administration des contributions directes (ACD)

Après avoir hérité d'une maison, les héritiers l'ont vendue et ont été surpris par le montant de la plus-value imposable retenue par le bureau d'imposition. Il s'est avéré que le bureau d'imposition n'a retenu que le prix du terrain dans la valeur d'acquisition, étant donné que le défunt avait construit la maison lui-même. Les héritiers ont estimé

que la valeur du travail du défunt et le matériel utilisé auraient également dû être pris en compte pour la détermination du prix d'acquisition de la maison. L'Ombudsman est intervenu en ce sens auprès de l'ACD.

L'Ombudsman a été informé que le bénéfice de cession a été réduit, mais sans explications concernant le nouveau calcul. Alors que la réduction de l'assiette d'impôt était certainement une bonne nouvelle pour les réclamants, l'Ombudsman s'est adressé de nouveau à l'ACD pour insister sur le fait qu'une décision administrative devait être suffisamment motivée et claire. Afin qu'un administré accepte une décision administrative, il est essentiel qu'il la comprenne et étant donné que c'est souvent l'Ombudsman qui doit expliquer une décision à un administré, il est également essentiel pour l'Ombudsman de la comprendre.

Dépôt tardif de déclarations de TVA

L'Ombudsman a, par le passé, régulièrement été confronté à la même situation dans des dossiers concernant des amendes prononcées par l' Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) pour dépôt tardif ou non dépôt de déclarations de TVA. Selon l'article 77 de la loi TVA, les amendes qui peuvent être prononcées se situent entre 250 et 10.000 euros. En pratique, l'amende prononcée n'est pas inférieure à 500 euros. Parfois l'AED accepte de réduire l'amende au vu des circonstances particulières d'un dossier (p.ex. si aucune TVA n'est redue), mais encore faudrait-il que la décision soit motivée.

Pilier 4 : Un suivi personnalisé

Les administrations et les agents à leur service seront sensibilisés et encouragés à assurer le respect des droits énumérés ci-dessous dans le cadre de leurs relations avec le public :

1. droit de recevoir toutes les explications nécessaires à la compréhension de la position de l'administration;
2. droit d'être orienté vers d'autres administrations ou services susceptibles de régler sa situation;
3. droit d'obtenir notification de toute décision dans un délai raisonnable ;
4. en cas de rejet de la demande, le droit de connaître tous les moyens et voies de recours permettant de contester une décision ainsi que les délais pour ce faire.

4.1. Droit de recevoir toutes les explications nécessaires à la compréhension de la position de l'administration

Manque de clarté par rapport à l'émission de nouvelles cartes d'impôt

Suite au décès de son mari, une veuve a reçu des nouvelles cartes d'impôt qui ont ensuite été remplacées plusieurs fois de suite, sans explications. Elle s'est efforcée de clarifier la situation auprès de l'ACD, mais n'aurait pas reçu des explications satisfaisantes. S'y rajoute que le virement de pension de survie qu'elle avait reçu de la part de la CNAP ne correspondait pas à celui qui lui avait été annoncé dans une lettre de la CNAP.

Après intervention de l'Ombudsman, il s'est avéré qu'à la fois auprès de l'ACD et auprès de la CNAP des erreurs se sont produites. Mais ces erreurs ont été remarquées et corrigées spontanément, sans toutefois en informer la réclamante, de sorte qu'il ne lui était pas possible de comprendre sa situation.

Refus d'admission d'un enfant à besoins spécifiques dans une maison relais

Face à la pénurie de places disponibles pour enfants à besoins spécifiques dans des maisons relais, les Communes concernées par le problème ont mis en place un ordre prioritaire dans le règlement d'ordre intérieur.

Les réclamants dont l'enfant s'est vu refuser l'inscription ont été informés par la Commune que le diagnostic de leur enfant ne lui permet pas d'entrer dans la catégorie « enfants à besoins éducatifs spécifiques » qui permet de progresser plus rapidement sur la liste d'attente.

L'Ombudsman est intervenu auprès d'une Commune pour signaler que le MEN reconnaît expressément à cet enfant des besoins éducatifs spécifiques.

La Commune affirme que le diagnostic, reconnu par la Commission d'inclusion, ne serait pas opposable ou applicable à la structure d'accueil alors qu'à ce jour le Ministère n'aurait pas édicté des critères clairs permettant de qualifier un enfant comme étant à besoins spécifiques dans l'éducation non formelle.

L'Ombudsman se trouvait dans l'impossibilité de poursuivre son intervention puisque toutes les places disponibles avaient été attribuées, indépendamment de l'ordre de priorité.

L'Ombudsman ne peut qu'inviter le MEN à vérifier l'opportunité de mettre en place de tels critères dans l'éducation non formelle. S'il s'avère qu'une telle distinction n'est pas opportune, l'Ombudsman invite le Gouvernement de veiller à ce que les conclusions de la Commission d'inclusion soient respectées par toutes les autorités du pays qu'elles soient nationales ou locales.

4.3. Droit d'obtenir notification de toute décision dans un délai raisonnable

Lenteur des avis du médecin-délégué de la Direction de la Santé en vue de l'attribution d'un sursis à l'éloignement lourde de conséquences

Le sursis à l'éloignement est une mesure de six mois empêchant, pour des raisons médicales, un retour forcé. Un réclamant attendait le renouvellement de son sursis à

l'éloignement depuis début août 2025. Dans cette procédure, la loi prescrit l'avis de l'inspection sanitaire.

L'Ombudsman s'est d'abord adressé le 10 octobre 2025 à la Direction générale de l'Immigration (DGIM) pour signaler que cette personne travaille moyennant AOT depuis janvier 2025 et risque de perdre son emploi en raison de la lenteur.

La DGIM a répondu que le médecin délégué a été saisi début septembre 2025 et que le délai d'attente moyen de ces avis serait de plus ou moins de 4 mois.

Comme l'état médical doit être analysé au moment du renouvellement, il ne serait pas possible de contourner les conséquences de la lenteur par une demande anticipée.

L'Ombudsman s'est adressé fin octobre 2025 au Directeur de la Santé, alors qu'il est dans l'intérêt de tous les acteurs concernés qu'un bénéficiaire d'un sursis à l'éloignement reste financièrement le plus autonome possible. Il est fort improbable qu'un employeur ne soit disposé à accepter des délais d'attente incertains entre les contrats de 6 mois sans remplacer la personne pendant ces délais d'attente.

L'Ombudsman ne peut que regretter que la réponse à son intervention se fait attendre et que cette personne soit donc à nouveau entièrement à charge de l'Etat.

L'Ombudsman demande à ce que l'équipe de l'inspection sanitaire soit renforcée pour éviter de telles conséquences néfastes.

Plaques d'immatriculation périmées

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation de la part d'un administré qui avait constaté que la durée de réservation de sa plaque d'immatriculation, initialement valable pour trois ans, avait été réduite à un an à la suite de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 21 septembre 2023, ceci sans information préalable.

Pensant que sa plaque était toujours réservée à son nom, il a fortuitement découvert qu'elle avait été remise en circulation et attribuée à un tiers.

La réforme visait à remédier aux effets d'un ancien système permettant des réservations gratuites et illimitées, qui bloquait un grand nombre de numéros. Les autorités ont considéré qu'une publication générale sur les sites institutionnels suffisait, sans notification individuelle aux titulaires de réservations antérieures.

Après analyse du dossier, l'Ombudsman a toutefois estimé que cette réforme appliquée aux réservations existantes et le défaut d'information aux intéressés de la part des autorités compétentes portait atteinte à plusieurs principes généraux du droit, notamment la non-rétroactivité, la sécurité juridique, la confiance légitime et le droit de propriété. L'Ombudsman est notamment d'avis que les titulaires, c'est-à-dire les personnes qui avaient effectué une réservation de leur plaque d'immatriculation, disposaient d'un droit administratif individuel confirmé par écrit et pouvaient légitimement s'attendre à ce qu'il soit respecté jusqu'à son terme. L'absence de dispositions transitoires et d'information personnalisée a ainsi été jugée problématique. Bien qu'aucune solution concrète ne puisse plus être apportée au réclamant, l'Ombudsman a vivement recommandé à la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics que toutes les futures réformes prévoient des mesures transitoires adéquates afin de préserver les droits acquis et la confiance des administrés envers l'administration.

Longs délais auprès de la Commission spéciale de réexamen de l'ADEM

Les réclamants attendent des mois pour recevoir une décision de la part de la Commission spéciale de réexamen (CSR).

Certains reçoivent comme réponse ce qui suit :
« *En réponse à votre courriel du [...], et après consultation du Secrétaire de la Commission, je peux vous informer que la décision afférente à votre demande en réexamen, enregistrée sous CC [...], est actuellement pendante auprès du Président de la Commission pour relecture et signature. Nous attendons son retour afin de vous la faire notifier par voie de courrier recommandé. [...]* »

Cette réponse ne permet pas d'apprécier quand une décision sera prise et il arrive que les personnes doivent encore attendre trois à quatre mois pour finalement recevoir la décision. Il arrive également que les réclamants sont informés du fait que la décision a été prise par la CSR, mais que la décision doit encore être rédigée et signée. Dans ce contexte, l'Ombudsman a reçu des réclamations où les concernés doivent encore attendre deux mois supplémentaires. Ces retards entraînent des situations très graves pour les personnes concernées, qui se retrouvent sans salaire ni indemnité pendant des mois.

Dans ce contexte, l'ADEM informe qu'elle a reçu plus que 21.000 demandes pour 2025 et qu'environ 1000 recours ont été effectués. Cette augmentation considérable des chiffres n'excuse pas les délais importants, mais explique partiellement les retards constatés. Elle s'efforce avec tous les moyens de trouver des solutions pour raccourcir les délais entre les différentes étapes de la procédure. L'Ombudsman ne peut que soutenir ces efforts et recommander de mettre tous les moyens possibles à la disposition de l'ADEM.

4.4. En cas de rejet de la demande, le droit de connaître tous les moyens et voies de recours permettant de contester une décision ainsi que les délais pour ce faire

Problématique récurrente : Refus informels des Communes

A l'instar des années précédentes, l'Ombudsman constate que les Communes continuent à prendre les décisions de refus d'inscription sur le registre communal principal et de mariage oralement, sans notifier la plupart du temps de courrier officiel indiquant les voies de recours. Cette pratique n'est pas conforme ni à la procédure administrative contentieuse, ni aux Lignes de bonne conduite administrative et préjudiciable aux droits des administrés. L'Ombudsman recommande aux communes concernées de changer cette pratique.

Pilier 5 : Une amélioration constante des services offerts par l'Administration

Les administrations et les agents à leur service seront sensibilisés et encouragés à assurer le respect des droits énumérés ci-dessous dans le cadre de leurs relations avec le public :

1. droit de faire valoir des griefs à l'encontre de l'administration et d'obtenir une prise de position;
2. droit d'obtenir le redressement d'une décision non conforme aux normes applicables;
3. droit à réparation en cas de préjudice dû à un dysfonctionnement de l'administration ;
4. droit d'émettre des critiques ou des propositions en vue de l'amélioration des services de l'administration.

5.2. Droit d'obtenir le redressement d'une décision non conforme aux normes applicables

Exemple positif du traitement d'une demande de remboursement à cause d'un vol reporté

Un réclamant a sollicité l'intervention de l'Ombudsman à la suite d'une série d'incidents liés à l'annulation de son vol et à l'absence de prise en charge adéquate par la compagnie aérienne.

Le réclamant prétend avoir subi divers désagréments : reports successifs du vol, annulation finale du vol sans proposition claire de réacheminement, impossibilité d'obtenir un réacheminement via le call center, engagement de frais personnels pour un voyage alternatif incluant un transport vers un autre aéroport, refus de remboursement par la compagnie, motivé par une interprétation erronée du délai de préavis de 14 jours.

La plainte déposée par le réclamant auprès de la Direction de la protection des consommateurs a d'abord été rejetée.

Saisi du dossier, l'Ombudsman a relevé plusieurs manquements de la compagnie aérienne à ses obligations :

- absence d'information claire sur les droits du passager en cas d'annulation,
- absence de proposition simultanée de réacheminement et de remboursement,
- non-respect des dispositions du règlement (CE) n° 261/2004 relatives à l'assistance et à la prise en charge des passagers.

L'Ombudsman a demandé à la Direction de reconsidérer sa décision, rappelant notamment qu'en vertu du règlement européen, le transporteur doit proposer un réacheminement dans les meilleurs délais (art. 8), fournir des informations sur les alternatives de transport (art. 5(4)) et rembourser les frais engagés par le passager lorsque l'assistance obligatoire n'a pas été fournie.

En effet, malgré plusieurs relances par la Direction, la compagnie n'a finalement fourni aucune réponse, ce qui a conduit la Direction à réexaminer le dossier. La Direction, après nouvelle analyse, a conclu que la compagnie devait rembourser les dépenses engagées par le passager pour se réacheminer.

À l'issue d'une nouvelle analyse, la Direction a conclu que la compagnie aérienne était en défaut d'assistance et d'information, que le passager n'avait pas reçu d'alternative de réacheminement conforme aux exigences réglementaires, qu'en l'absence de preuve fournie par la compagnie, celle-ci devait rembourser les dépenses raisonnables engagées pour atteindre la destination finale. Cette décision a été notifiée à la compagnie, laquelle reste tenue de rembourser les coûts afférents au voyage alternatif.

L'Ombudsman se réjouit d'avoir contribué à la clarification de la situation et salue la Direction pour sa réévaluation approfondie du dossier. Cette affaire illustre l'importance de rappeler aux transporteurs aériens leurs obligations strictes en matière d'annulation de vol, ainsi que la nécessité de garantir une information complète et transparente aux passagers.

Demande de remboursement refusée pour retard d'un vol

Un réclamant demandait une indemnisation pour retard de vol, mais sa demande a été rejetée sur base d'un rapport technique fourni par la compagnie indiquant un retard de 2h59. Il avait pourtant transmis une vidéo montrant, selon lui, un retard supérieur à trois heures, mais cette preuve n'a pas été prise en compte par la Direction, qui s'appuie uniquement sur les documents fournis par les transporteurs.

Après intervention de l'Ombudsman, la Direction a confirmé qu'elle ne considère pas les photos ou vidéos des passagers et qu'elle fonde ses décisions exclusivement sur les preuves officielles des compagnies aériennes.

L'Ombudsman souligne que cette approche rend la procédure déséquilibrée : le passager ne peut pas réellement défendre sa version des faits et l'administration s'appuie uniquement sur la compagnie objet d'une réclamation, ce qui pose la question de l'objectivité et impartialité du processus. L'Ombudsman recommande une appréciation plus équilibrée de l'administration de la preuve afin de permettre un véritable débat contradictoire.

Refus de prise en charge des frais de kinésithérapie

L'Ombudsman a été saisi de plusieurs réclamations concernant des refus de prise en charge des frais de kinésithérapie ainsi que des indemnités pécuniaires de maladie.

Il ressortait de ces réclamations qu'une erreur manifeste avait été commise par la CNS, soit parce qu'une prise en charge avait déjà été accordée, soit parce que les dates mentionnées ne correspondaient pas à celles figurant sur les ordonnances et/ou les certificats médicaux.

À la suite de l'intervention de l'Ombudsman, la CNS a rapidement corrigé ces erreurs, permettant ainsi aux réclamants de bénéficier d'une prise en charge complète. Il convient de préciser que l'erreur est humaine et peut arriver à tout un chacun mais que la CNS met tout en œuvre afin d'éviter que ce type de situation ne se reproduise, ou, le cas échéant, afin qu'elle soit corrigée dans les plus brefs délais.

5.4. Droit d'émettre des critiques ou des propositions en vue de l'amélioration des services de l'administration

Signature oubliée sur la déclaration d'impôt

Un contribuable a remis sa déclaration d'impôts personnellement à un agent de sécurité au bureau d'imposition, l'avant-dernier jour ouvrable avant l'expiration du délai. Malheureusement, il avait oublié de signer sa déclaration. Cet oubli n'a été constaté qu'après le 31 décembre par le gestionnaire du dossier. Le gestionnaire a envoyé une lettre au contribuable pour l'inviter à remédier à cet oubli et à envoyer une déclaration dûment signée.

Toutefois, après l'envoi de sa déclaration signée, le contribuable a été informé que la déclaration avait été trop remise tardivement et qu'elle n'était plus recevable.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman et une discussion avec la direction de l'ACD, l'ACD a accepté de prendre en considération la déclaration d'impôts du contribuable et a assuré à l'Ombudsman de faire jouer l'équité dans des dossiers similaires à l'avenir.

Refus d’une demande de suspension de congé parental en raison d’une maladie empêchant une mère de s’occuper de son enfant

En raison d’une maladie suite à son accouchement, une réclamante fait état d’une incapacité, l’empêchant de s’occuper personnellement de son enfant.

Elle a demandé une suspension de son congé parental. Dans ses contacts avec la Caisse pour l’avenir des enfants (CAE), la Caisse s’est limitée à répéter qu’une suspension n’est pas légalement prévue.

Suite à l’intervention de l’Ombudsman, la Présidente de la CAE était réactive et a pris le temps d’étudier les critiques formulées par la réclamante.

Cette dernière critiquait notamment qu’une mère dans cette situation qui décide de confier son enfant à une crèche, risquerait en théorie une demande de restitution du congé parental par la CAE, ce qui crée des situations d’impasse.

La Présidente a ensuite fourni les explications suivantes : *« La suspension du congé parental respectivement du paiement de l'indemnité de congé parental n'est donc pas prévue par la législation, ce qui est justifié par le fait que le parent dispose bel et bien déjà d'un revenu de remplacement et que le système serait complètement ingérable si le congé parental pouvait être interrompu ou suspendu par un ou plusieurs congés de maladie. »*

Si la Caisse avait été contactée plus tôt en vue d’une solution individuelle, il n’y aurait pas eu risque de perte de l'indemnité de congé parental.

L’Ombudsman remercie la CAE d’avoir réagi aux doléances et critiques à l’égard du système formulées par la réclamante, bien qu’il ait été trop tard pour résoudre sa situation individuelle.

Dossiers thématiques

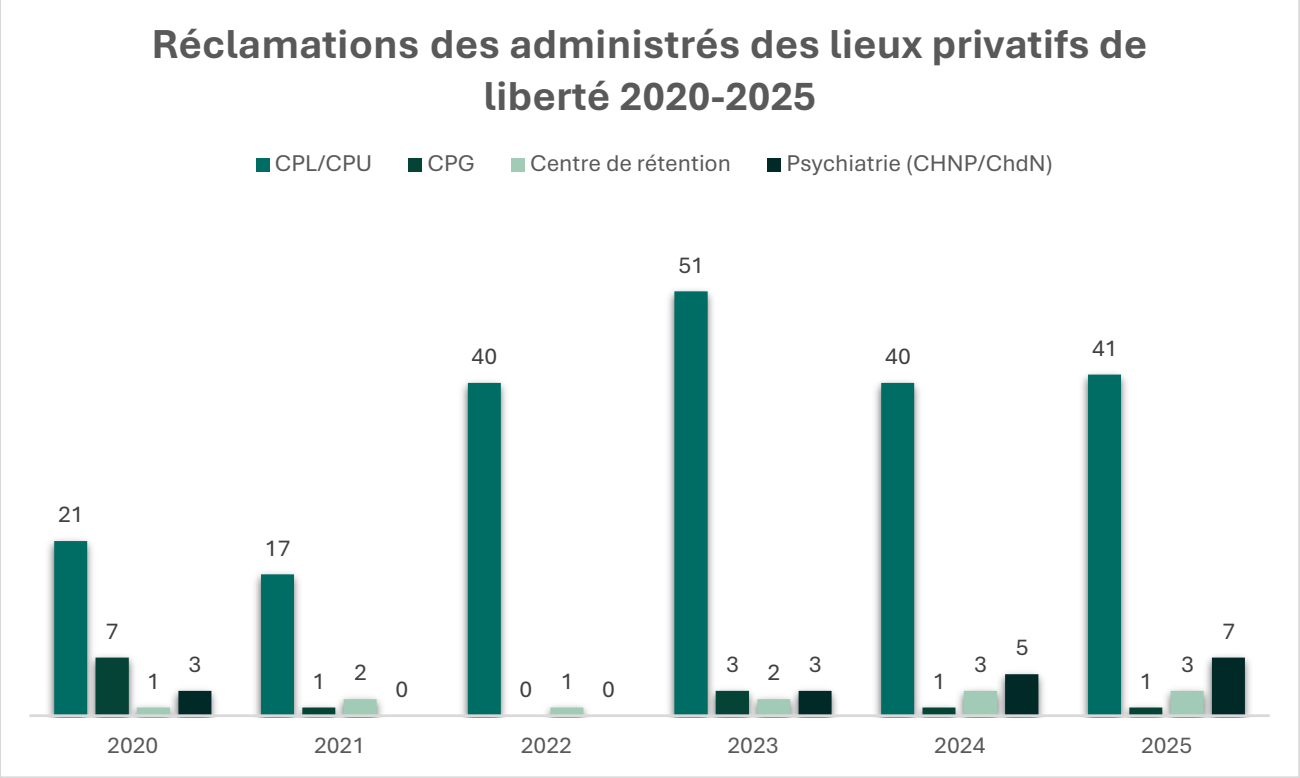
1. Lieux privatifs de liberté

En 2025, l'Ombudsman a été saisi de 42 réclamations concernant l'Administration pénitentiaire, réparties comme suit :

- 17 réclamations visant le Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff (CPU) ;
- 24 réclamations concernant le Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) ;
- 1 réclamation relative au Centre pénitentiaire de Givenich (CPG).

Par ailleurs, au niveau de la psychiatrie, l'Ombudsman a été saisi en 2025 dans le cadre de 7 réclamations.

L'évolution pluriannuelle des réclamations montre des variations notables. Pour les centres pénitentiaires, il apparaît ainsi que l'on comptait 41 réclamations en 2024, contre 54 en 2023, 40 en 2022, 18 en 2021 et 28 en 2020.



Source : Ombudsman Statistiques internes (2020-2025)

Bien que ces chiffres restent modestes au regard du volume total de dossiers traités annuellement, les réclamations pénitentiaires présentent une forte intensité de suivi.

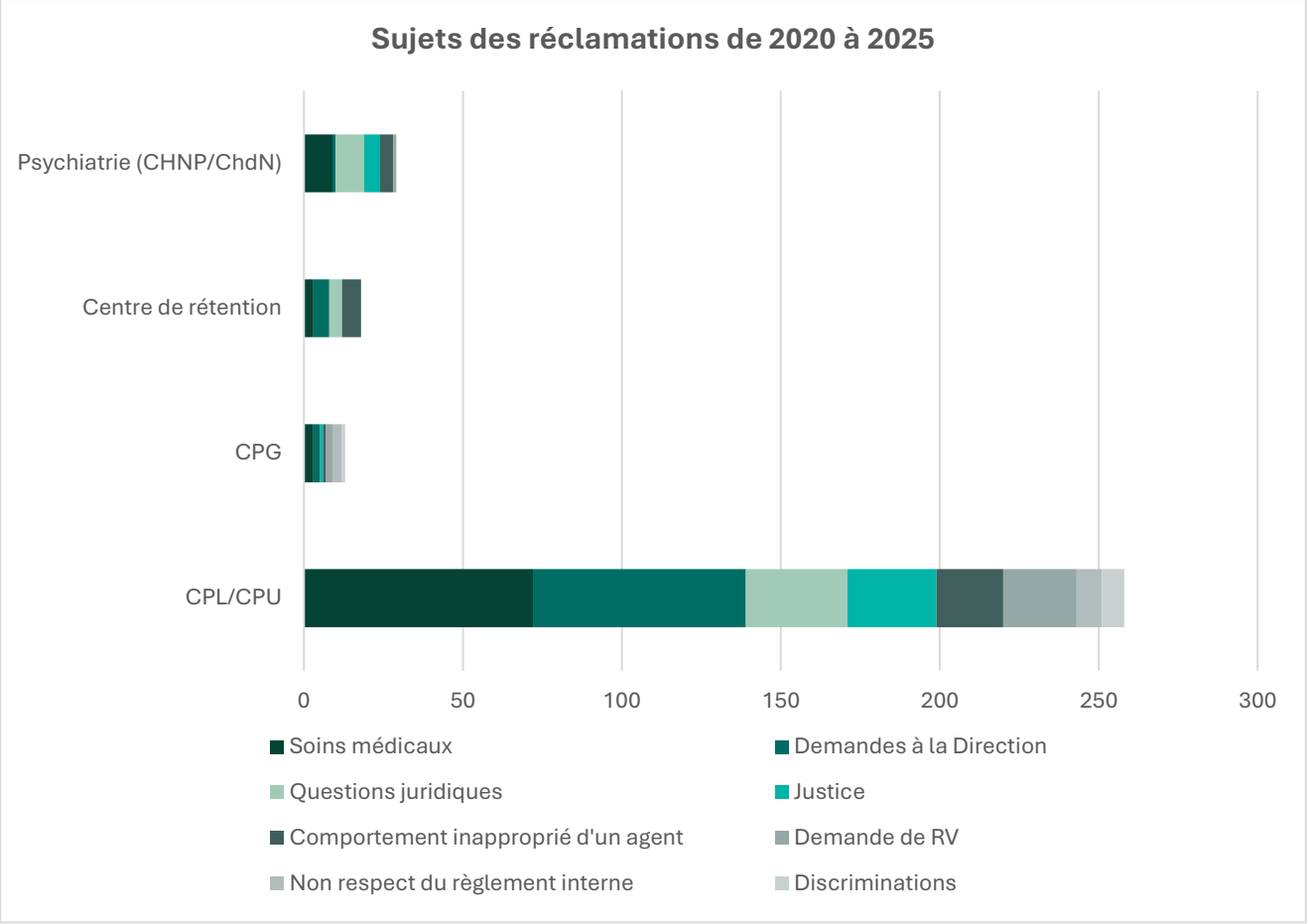
Elles exigent une approche particulièrement attentive et nuancée, car elles concernent une population vulnérable et confrontée à des situations souvent sensibles.

L'Ombudsman rappelle que derrière chaque détenu ou interné se trouve une personne, avec une histoire et un parcours de vie qui nécessitent une écoute active, du tact et un traitement individualisé.

En 2025, l'Ombudsman a été principalement saisi par courrier ou par téléphone, les sollicitations par e-mail restant marginales.

De manière générale, les réclamations liées au milieu pénitentiaire se répartissent en plusieurs catégories récurrentes :

- Soins médicaux : Refus de soins, de médicaments, de certificats médicaux ou d'accès au dossier.
- Demandes adressées à la Direction : Questions liées aux conditions de détention, au travail, à la rémunération, aux régimes alimentaires, aux contacts avec l'avocat, aux services internes (SPSE), aux objets personnels ou aux demandes de visites.
- Questions juridiques : Problèmes relatifs aux droits de la défense, au statut administratif, aux procédures (expulsion, divorce), ainsi qu'aux relations avec avocats ou curateurs.
- Demandes de contact ou d'assistance : Sollicitations de rendez-vous, d'aide juridique ou de copies de documents.
- Incidents et comportements : Réclamations à cause de comportements inappropriés, fouilles, agressions ou conflits entre détenus.
- Règlement interne et discipline : Contestation de mesures disciplinaires, isolement, tests d'urine ou application des règles internes.
- Questions en lien avec la Justice : Demandes concernant la révision de procès, la fin de peine, un changement de régime ou une libération conditionnelle.



Source : Ombudsman Statistiques internes (2020-2025)

En 2025, les réclamations reçues dans le domaine pénitentiaire ont révélé plusieurs thématiques récurrentes. Les détenus ont principalement signalé des difficultés liées au Service psycho-social et socio-éducatif (SPSE), à l'accès au travail, aux procédures disciplinaires, à la santé, incluant les soins et la prise en charge par l'infirmerie, aux conditions de détention et au régime cellulaire, aux relations avec le personnel pénitentiaire, à des questions juridiques et à des aspects logistiques (pannes du réseau téléphonique, hausse des prix à la cantine, etc.).

Dans la majorité des dossiers, l'Ombudsman intervient directement auprès des directions pénitentiaires concernées ou du Service de médecine pénitentiaire, afin de rechercher une solution ou d'obtenir les clarifications nécessaires.

Étude de cas : incident en milieu de travail pénitentiaire

L'Ombudsman a été saisie par un détenu sanctionné à la suite d'un incident survenu à la buanderie, qu'il estime avoir subi en tant que victime. L'affaire a soulevé la question de la qualification de l'événement en tant qu'accident de travail.

La jurisprudence luxembourgeoise reconnaît qu'un accident survenu au temps et lieu de travail est présumé être un accident de travail, sauf preuve contraire apportée par l'Association d'assurance accident (AAA). Les règles pénitentiaires européennes exigent en outre que les normes de santé et de sécurité applicables au travail en détention soient comparables à celles du milieu libre et que les détenus victimes d'un accident soient indemnisés dans des conditions équivalentes.

Bien que le travail pénitentiaire ne constitue pas un contrat de travail de droit commun, la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit des obligations en matière d'organisation du travail en détention et impose aux établissements de déclarer tout accident auprès de l'ITM et de l'AAA.

Suite à la demande de l'Ombudsman, la Direction du Centre pénitentiaire de Luxembourg a confirmé qu'un dossier disciplinaire avait été ouvert pour rixe, conformément à la loi de 2018, qu'une sanction disciplinaire avait été appliquée (retrait de pécule, retrait d'activités, suspension du travail) et qu'aucune déclaration d'accident n'avait été effectuée, mais qu'elle serait désormais établie et transmise à l'AAA.

2. Inscription au registre principal

Suite à la prise de contact de l'Ombudsman avec le Ministre du Logement en 2024 au sujet de certaines questions concernant l'inscription au registre principal relatée dans le rapport annuel 2024, ce dernier a pris position de manière détaillée en indiquant notamment que : la règle prévoyant un maximum de deux personnes majeures par chambre ou par chambre à coucher d'un logement prévue à l'article 3, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation a été insérée dans cette réglementation dans le but de limiter le nombre de personnes majeures pouvant légalement occuper une chambre - meublée ou non-meublée - respectivement une chambre à coucher d'un logement, donc pour éviter une suroccupation d'une chambre ou d'une chambre à coucher d'un logement (est visé plus particulièrement un logement de petite taille, c'est-à-dire un studio ou un petit appartement).

Une limite maximale d'occupants est jugée utile pour une chambre car il y a notamment un risque de problèmes d'humidité - car souvent aération insuffisante - si trop de personnes dorment dans une pièce d'habitation.

Le Gouvernement précédent n'est pas allé jusqu'à interdire ou limiter la présence d'un ou de plusieurs enfants mineurs - qui peut être souhaitée temporairement par les parents si l'enfant est encore en bas âge - par chambre.

Par « chambre à coucher », le législateur de 2019 visait toute chambre ou pièce d'habitation d'un logement, au sens large du terme, dans laquelle peuvent dormir une ou plusieurs personnes (ce qui est le cas p.ex. de la pièce de séjour où 1-2 personnes peuvent dormir sur un canapé-lit, mais pas d'un WC ou d'une salle de bain). Le législateur ne voulait exclure aucun type de logement, même de petite taille comme un studio par exemple. En effet, dans un logement sous forme de studio, il n'y a pas de chambre à coucher séparée, mais seulement une pièce d'habitation unique, laquelle sert à la fois de cuisine, de séjour et de chambre à coucher.

La limite de deux personnes majeures par chambre respectivement par chambre à coucher d'un logement n'est pas liée avec la condition de surface de 9 m^2 par occupant laquelle est uniquement prescrite pour toute chambre (voir définition de « chambre » prévue par l'article 1er, point 2, de la loi de 2019), conformément à l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, et non pas pour un logement loué intégralement. Par

conséquent, une chambre à coucher d'un logement ne doit pas avoir une taille de 18 m^2 si elle est occupée par un couple. D'ailleurs, dans la grande majorité des cas, une chambre à coucher d'un logement - même dans une maison ou dans un grand appartement - mesure rarement 18 m^2. Il serait donc aberrant d'exiger une condition de 9 m^2 par occupant d'une chambre à coucher d'un logement. De plus, il est incontestable qu'un logement dispose toujours d'une surface plus grande qu'une chambre individuelle donnée en location.

Ainsi, comme le législateur de 2019 n'a pas jugé utile de limiter la surface minimale par occupant d'un logement, il convient de se référer pour ce point au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites applicable aux logements sis sur le territoire de la commune concernée. En effet, la réglementation communale contient normalement des dispositions relatives à l'habitabilité des bâtisses, et elle peut même être plus restrictive à cet égard. Toutefois, il conviendrait que les communes fassent attention à ne pas exiger une surface minimale trop importante d'un logement afin de ne pas exclure d'office tous les studios et logements de petite taille d'une mise en location ou mise à disposition éventuelle lors d'une période de pénurie de logements, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Cependant, le critère de surface minimale de 9 m^2 par occupant trouve son sens pour une chambre meublée ou non-meublée, car elle est toujours de petite taille, et elle est, *« [...] la seule pièce habitée en permanence par les locataires [...] »*. Par conséquent, il semble légitime d'exiger qu'une chambre doit disposer d'une surface de 18 m^2 si cette pièce est occupée par deux personnes.

Le Ministre ajoute qu'après cinq ans d'application, le Gouvernement établit actuellement un bilan de l'application de la législation de 2019 sur la salubrité. Dans ce contexte, la circulaire n°2025-005a été diffusée le 16 janvier 2025 auprès les communes du Grand-Duché de Luxembourg, afin de leur donner la possibilité de faire part de leurs expériences, de leurs observations et, le cas échéant, de suggestions de modification des textes actuellement en vigueur en la matière. Sur la base des informations dont dispose l'Ombudsman, les retours des communes font actuellement l'objet d'une analyse par le Gouvernement et serviront de base à la préparation d'une refonte prochaine des textes applicables en la matière.

Un comité interministériel « salubrité » regroupant les principaux acteurs concernés par la matière a été convoqué par le Département du logement ensemble avec le Ministère des affaires intérieures, afin de discuter de solutions aux problèmes constatés en matière de salubrité. Au vu des problèmes soulevés par l'Ombudsman, Monsieur le Ministre estime qu'il convient également de réfléchir dans ce cadre sur une éventuelle extension légale de l'obligation de déclaration préalable aux logements (notamment du

nombre de locataires pouvant être inscrits dans un logement donné), qui est actuellement uniquement prévue lors d'une mise en location de chambres. Il en va de même de sanctions adéquates qui devraient être appliquées en cas de non-respect des dispositions légales sur la salubrité - ou d'une décision du bourgmestre prise dans ce contexte - par le propriétaire-bailleur.

Secrétariat de l'Ombudsman

Les agents de l'Ombudsman sont répartis dans deux services distincts : le **CELPL** (Service du Contrôle externe des Lieux privatifs de Liberté) et le **Service des réclamations** conformément à la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Ombudsman.

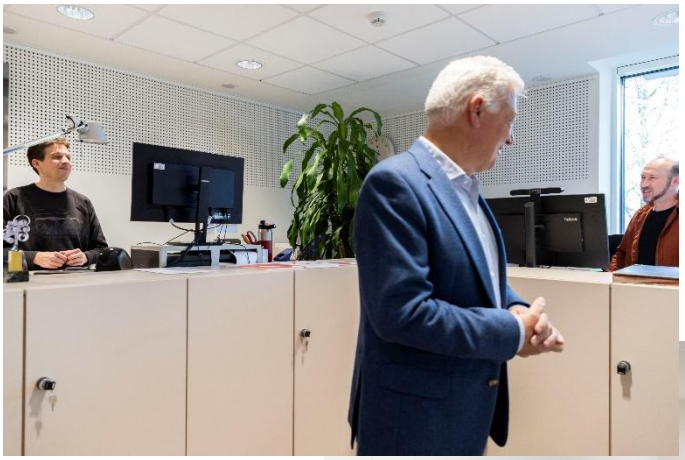
Le 31 décembre 2025, le CELPL se compose de 3 collaboratrices, représentant 2,5 ETP (équivalents temps plein).

Le Service des réclamations compte 13 collaborateurs (9 femmes et 4 hommes), soit 11,8 ETP. Parmi eux, 4 personnes au secrétariat assurent le support des 9 gestionnaires de dossiers. Le secrétariat constitue le premier contact avec les citoyens et citoyennes, traite les affaires administratives du bureau et prépare les dossiers pour les gestionnaires. Ces derniers sont chargés du traitement des réclamations.

Agents de l'Ombudsman et du CELPL dans le cadre de l'Orange Week ©Ombudsman

Activités de l’Ombudsman

L’année 2025 était marquée par la fin du mandat de Claudia MONTI et la prise des fonctions de Claudine KONSBRUCK ainsi que le déménagement dans les nouveaux bureaux de l’Ombudsman à 65, route d’Arlon à Luxembourg-Ville. La nouvelle Ombudsman s’est lancée avec beaucoup d’élan dans ses nouvelles fonctions et a profité de ses premiers mois en fonction pour faire le tour des institutions et responsables politiques afin d’établir une bonne relation de travail.



©Chambre des Députés

Visite du Président de la Chambre des Députés, Claude Wiseler, dans les bureaux de l’Ombudsman en octobre 2025

Entrevue avec le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme Lex Delles

©Ministère de l'Economie

Entrevue avec la ministre Yuriko Backes pour discuter principalement sur les dossiers en lien avec le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics

© MMTP

Entrevue avec le ministre des Affaires intérieures Léon Gloden pour discuter entre autres sur des dossiers de l'immigration

© Ministère des Affaires intérieures

Entrevue avec la ministre de la Justice, Elisabeth Margue

© MJUST

Entrevue avec le Vice-Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, Xavier Bettel.

© MAE

Réunion d'échange sur la salubrité des logements au Luxembourg organisée par le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch, et le ministre de l'Intérieur, Léon Gloden.

L'Ombudsman était représenté par deux collaboratrices et remercie les ministères d'avoir organisé cet échange pour les acteurs de terrain.

© Ombudsman

La nouvelle Ombudsman a pu acceuillir le contact avec les différentes instances de médiateurs luxembourgeois :

L'Ombudsman Claudine Konsbruck et le Médiateur de la santé Mike Schwebag se sont rencontrés en octobre 2025 pour un premier échange.

© Ombudsman

L'Ombudsman Claudine Konsbruck et le Médiateur de la consommation Claude Fellens, ainsi que leurs équipes, se sont rencontrés en novembre 2025 pour discuter des différents défis auxquels les deux institutions sont confrontées dans leur quotidien.

© Ombudsman

L’Ombudsman et son équipe ont eu une entrevue avec Maître Elika Bahane et Maître Seza Vunanga de la Fondation Panzi et ont échangé sur leurs activités respectives.

La Fondation Panzi encadre en R.D. du Congo les victimes sexuelles et les aide à faire valoir leurs droits.

© Ombudsman

Comités nationaux

L'Ombudsman est représenté au sein du ***Comité interministériel des droits de l'homme (CIDH).***

Le Comité interministériel des droits de l'homme (CIDH) est un organe luxembourgeois créé pour renforcer la coordination entre les ministères et assurer la mise en œuvre des obligations du pays en matière de droits de l'homme, avec le Ministère des Affaires étrangères et européennes comme coordinateur, et qui travaille en lien avec la société civile et des institutions nationales. Le travail porte sur des questions variées, y compris les droits humains et les entreprises, et s'articule avec des groupes de travail spécialisés. En 2025, ce Comité s'est réuni quatre fois.

L'Ombudsman est membre observateur du ***Groupe de Suivi du Plan d'action national en faveur des personnes handicapées (GroSuiviPAN)*** qui relève du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil. Ce GroSuiviPAN intègre des personnes en situation de handicap ainsi que des représentants d'organisations de la société civile et d'organismes de promotion et de protection des droits de l'homme, des membres du Steering Group, des représentant du CSPH. Il a pour mission d'assurer le suivi régulier et l'évaluation de la mise en oeuvre des actions prévues par le Plan d'action national en faveur des personnes handicapées.

En 2025, il y a eu plusieurs activités au sein de ce groupe (trois réunions, une réunion de suivi avec KPMG, des ateliers PAN 3.0).

Le 1ier décembre 2025, l'Ombudsman a aussi participé à la première réunion du ***Groupe de Suivi du Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (PAN AR).***

L'Ombudsman a été invité à participer au ***groupe de travail « salubrité »*** regroupant les principaux acteurs concernés par la matière et mis en place par le Département du Logement ensemble avec le Ministère des Affaires intérieures, afin de discuter et de trouver des solutions aux problèmes constatés en matière de salubrité et d'intégrer les réflexions menées dans la révision des textes applicables.

Comités internationaux

Comité sur l'intégrité publique au sein de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)

Le comité sur l'intégrité publique a pour vocation principale de soutenir les institutions des pays membres de l'AOMF qui œuvrent à la saine gouvernance du secteur public, et de favoriser l'essor d'une culture d'éthique, d'intégrité et de transparence dans l'administration publique.

Le comité a pour mandat de faciliter l'échange de meilleures pratiques et le partage d'information entre institutions pour favoriser la mise en œuvre de politiques de gestion en intégrité publique et d'augmenter la conscientisation des institutions membres sur les enjeux en intégrité publique.

En 2025, le comité s'est réuni à 5 reprises pour faire avancer ses travaux.

Reunion annuelle des Ombudspersons du BENELUX

L'Ombudsman a assisté les 22 et 23 septembre 2025 à la réunion annuelle des Ombudpersons du BENELUX à Bruxelles.

C'était l'occasion d'échanger sur des dossiers transfrontaliers et sur les défis rencontrés dans le travail quotidien des institutions.

Conférence du Réseau européen des Médiateurs, 20-21 novembre à Bruxelles

©ENO

L'Ombudsman a pris part à la conférence *« Défendre une Europe fondée sur les droits »* du Réseau européen des Médiateurs qui s'est tenue à Bruxelles les 20 et 21 novembre 2025.

Lors de cette conférence, les participants du Secrétariat de l'Ombudsman ont participé à des groupes de travail qui traitaient notamment de la mobilité au sein de l'UE et des obstacles rencontrés, de l'indépendance des Médiateurs à l'époque actuelle, du rôle des Médiateurs dans le traitement des plaintes en matière de migration et d'asile ou encore de l'impact de la simplification réglementaire sur la protection des droits.

Ces conférences du Réseau européen des Médiateurs sont l'occasion d'échanges avec des confrères européens sur les problèmes rencontrés et les bonnes pratiques mises en place dont il est possible de s'inspirer.

©Ombudsman

Remerciements reçus de réclamants

Le travail des agents de l'Ombudsman présente régulièrement des défis. En effet, l'Ombudsman n'est pas toujours en mesure d'apporter une solution aux réclamants, même lorsque les situations individuelles suscitent toute notre empathie. Il arrive que certains réclamants expriment leur frustration de manière inappropriée, voire agressive, à l'égard des agents.

Néanmoins, nous souhaitons mettre en lumière les retours positifs, qui témoignent de la reconnaissance et de l'appréciation des citoyens pour le travail accompli par nos équipes.

Vous trouverez ci-après une sélection de messages reçus par les agents de l'Ombudsman de la part de réclamants :

Je vous remercie infiniment pour votre lettre concernant ma demande.

J'ai bien reçu votre réponse m'informant du refus de délivrer un relevé de notes pour mon permis de conduire.

Malgré cette décision, je tiens à vous exprimer ma sincère gratitude pour le temps, l'attention et les efforts que vous avez consacrés à l'examen de mon dossier. J'ai été profondément touchée par votre gentillesse, votre professionnalisme et votre humanité. Je vous remercie encore du fond du cœur pour votre soutien. Avec mes meilleures salutations et mes plus sincères salutations.

J'espère que vous allez bien. Je suis heureux de vous informer que j'ai reçu la décision du COM m'accordant le statut de personne gravement handicapée. Je tiens à vous exprimer ma profonde gratitude pour votre aide précieuse tout au long de cette démarche.

Vielen herzlichen Dank für Ihre Email. Mit fällt gerade ein Riesen-Stein vom Herzen!

Je vous remercie sincèrement pour votre intervention dans mon dossier. Votre soutien a réellement facilité les choses.

Le report accordé jusqu'en novembre est un vrai soulagement, car cela me permettra d'aborder ce dossier dans de meilleures conditions. Je vous remercie encore pour votre aide précieuse et reste à disposition si besoin.

En tout cas je tiens vraiment à vous remercier pour votre implication dans mon souci, car je me suis sentie tellement seule face à tout cela ces derniers mois.

Je vous remercie infiniment de toute la confiance que vous m'avez accordé pour faire valoir ma réclamation auprès de l'ACD. Je tiens à remercier également Madame la Directrice adjointe d'avoir accepté ma demande.

Vous avez remarquablement bien géré ce dossier qui pour moi et mes enfants était très important. Votre intervention à été d'une très grande utilité afin qu'une justice soit rendue.

Je vous remercie pour tous vos efforts et tout particulièrement pour votre impartialité et votre diligence.

Nochmals vielen Dank für ihre Unterstützung! Für mich, in meiner Situation, ist es eine unermesslich große Hilfe, jemanden zu haben, der mir zuhört und mich wirklich ernst nimmt. Ich danke Ihnen von Herzen dafür.

Je vous remercie beaucoup en tout cas d'être intervenus et je suis ravie apprendre que le dossier soit enfin ! débloqué.

Merci

Tableau récapitulatif par ministères et administrations communales

Ministère d'Etat	/
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	/
Ministère des Affaires intérieures	Pages 47, 48, 50, 51
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture	pages 63, 64
Ministère de la Culture	page 52
Ministère de la Digitalisation	/
Ministère de l'Economie	/
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	pages 41, 59
Ministère de l'Egalité des genres et de la Diversité	/
Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité	Page 41
Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Acceuil	pages 43, 44, 66
Ministère des Finances	pages 38, 45, 56, 57, 58, 65
Ministère de la Fonction publique	/
Ministère de la Justice	pages 43, 44, 54, 67
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	pages 56, 71
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	pages 42, 49, 54, 60
Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur	page 53
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	pages 38, 39, 45, 46, 48, 59, 65

Ministère des Sports	/
Ministère du Travail	pages 46, 61
Administrations communales	pages 51, 55, 62, 71