

**Rapport annuel**  
1er janvier au 31 décembre 2020



*« It is during these challenging times that high standards of good administration are needed to give as much reassurance as possible to citizens about the measures taken. »*

*Emily O'Reilly, European Ombudsman*



# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS DU MEDiateur.....</b>	<b>11</b>
Annexe 1 - Principes de Venise.....	13
Annexe 2 - Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies .....	19
 <b>PARTIE 1 - STATISTIQUES.....</b>	 <b>25</b>
LEXIQUE .....	27
RELEVÉ GLOBAL .....	28
Réclamations introduites .....	28
Taux de correction .....	29
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES .....	30
Réclamations introduites .....	30
Taux de correction .....	31
Matières concernées.....	31
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ÉTAT .....	32
Réclamations introduites .....	32
Taux de correction .....	33
Ventilation par ministères .....	34
Réclamations introduites .....	34
Taux de correction .....	35
 <b>PARTIE 2 – RECOMMANDATIONS.....</b>	 <b>37</b>
Recommandation N°53 .....	39
Système d'attribution de points en relation avec l'attribution d'un logement subventionné .....	39
Suivi des Recommandations.....	41
 <b>PARTIE 3 – RECLAMATIONS.....</b>	 <b>45</b>
ADMINISTRATIONS COMMUNALES .....	47
Constat général.....	47
Délai de réponse .....	47
Long délai d'attente suite à l'intervention du Médiateur [2020/1] .....	47
Aides sociales.....	48
Chèque service accueil .....	48
Renouvellement tardif du contrat [2020/2] .....	48
Registre communal des personnes physiques .....	51
Consentement du propriétaire non obligatoirement requis [2020/3] .....	51
Engagement d'une commune en faveur d'un habitant – Exemple de bonne pratique [2020/4] .....	51
Refus d'inscription de deux personnes supplémentaires sur le registre principal [2020/5] .....	52
« Dégradations » sur le registre d'attente en cas de colocation [2020/6] .....	54
Urbanisme, Réseaux, Voirie et Stationnement.....	58
Non-respect d'une propriété privée par les agents communaux [2020/7] .....	58

Marquage d'un accès carrossable [2020/8] .....	59
<b>AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT .....</b>	<b>60</b>
<b>Ministère des Affaires étrangères et européennes .....</b>	<b>60</b>
Statistiques.....	60
Protection internationale.....	61
Délai de traitement des demandes de protection internationale [2020/9] .....	61
Décision de suspension des dossiers soudanais [2020/10] .....	61
Refus de protection internationale [2020/11] .....	63
Différence de traitement de membres de famille ayant déposé une demande de protection internationale pour les mêmes raisons [2020/12] .....	63
Regroupement familial .....	66
Défaut de preuve du lien familial endéans le délai de trois mois suite à l'obtention du statut de réfugié [2020/13].....	66
Epouse mineure au moment du mariage [2020/14] .....	68
Autorisation de séjour .....	74
Renouvellement d'autorisations de séjour [2020/15].....	74
Office national de l'accueil (ONA) .....	75
Absence du foyer, transferts refusés ou contestés [2020/16] .....	75
Hébergement dans des chambres sans fenêtres [2020/17].....	77
<b>Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.....</b>	<b>78</b>
Statistiques.....	78
Aide financière .....	79
Demande d'aide en matière d'investissement [2020/18] .....	79
<b>Ministère de l'Economie .....</b>	<b>81</b>
Statistiques.....	81
Aide financière dans le cadre des mesures liées à la crise sanitaire .....	82
Chiffre d'affaires dépassant le seuil minimal de 15.000 euros et affiliation en tant qu'indépendant au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) à la date du 15/03/2020 [2020/19].....	82
Activité énumérée dans l'annexe de la loi du 24 juillet 2020 [2020/20] .....	84
Refus du chômage partiel extraordinaire Covid-19 [2020/21] .....	87
Délais d'introduction des demandes, suffisance et caractère préalable de l'information des administrés [2020/22] .....	89
Refus de l'indemnité d'urgence dans le cadre de la crise du Covid-19 [2020/23] .....	93
<b>Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse .....</b>	<b>95</b>
Statistiques.....	95
Service de l'éducation et de l'accueil .....	96
Demande d'agrément [2020/24].....	96
<b>Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.....</b>	<b>98</b>
Statistiques.....	98
Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES) .....	99
Constat général [2020/25].....	99
Service de la reconnaissance des diplômes .....	100
Inscription au registre des titres d'enseignement supérieur [2020/26].....	100
<b>Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable .....</b>	<b>102</b>
Statistiques.....	102
Constat général [2020/27] .....	103
Inondations [2020/28] .....	104
<b>Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région .....</b>	<b>105</b>
Statistiques.....	105
Fonds national de solidarité (FNS) .....	106
Remise d'un dossier à la demande du Médiateur [2020/29] .....	106
Revenu d'inclusion social (Revis) .....	107

- Attestation de prise en charge [2020/30] .....	107
- Revenu imposable [2020/31] .....	108
Allocation de vie chère .....	111
- Dépassement du délai imparti pour compléter un dossier [2020/32] .....	111
- Renvoi des demandes incomplètes de l'AVC [2020/33] .....	112
- Limites de revenu [2020/34] .....	113
Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) .....	115
Allocations familiales [2020/35] .....	115
Allocations spéciales [2020/36] .....	116
Congé parental et allocations d'éducation [2020/37] .....	116
<b>Ministère de la Justice .....</b>	<b>118</b>
Statistiques .....	118
Service de l'indigénat .....	119
Recouvrement de la nationalité luxembourgeoises – temps d'attente [2020/38] .....	119
Service du Répertoire Civil .....	120
Demande de transcription d'un PACS français au répertoire civil [2020/39] .....	120
Agrément d'exploitation .....	123
Délai de réponse anormalement long en matière d'agrément d'exploitation [2020/40] .....	123
<b>Ministère de la Mobilité et des Travaux Publics .....</b>	<b>124</b>
Statistiques .....	124
Département de la Mobilité et des transports .....	125
Carte de stationnement pour personnes handicapées [2020/41] .....	125
Décision irrégulière de retrait d'un permis de conduire [2020/42] .....	126
<b>Ministère des Finances .....</b>	<b>129</b>
Statistiques .....	129
Administration des contributions directes (ACD) .....	130
Possibilité pour l'ACD de revenir sur une imposition définitive [2020/43] .....	130
Service des évaluations immobilières [2020/44] .....	133
Saisie sur les remboursements de la CNS [2020/45] .....	135
Imposition individuelle / Imposition commune [2020/46] .....	136
Erreur sur le signalétique du numéro fiscal [2020/47] .....	137
Imposition sur une succession non-encore liquidée [2020/48] .....	137
Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) .....	139
Remboursement du crédit d'impôt [2020/49] .....	139
<b>Ministère du Logement .....</b>	<b>141</b>
Statistiques .....	141
Constat général .....	142
« Wunnengsnout zu Lëtzebuerg » [2020/50] .....	142
Service des Aides au logement .....	145
Constat général [2020/51] .....	145
Demande de remboursement (subvention d'intérêt) [2020/52] .....	145
<b>Ministère de la Sécurité intérieure .....</b>	<b>147</b>
Statistiques .....	147
Police Grand-Ducale .....	148
Accès aux données personnelles [2020/53] .....	148
<b>Ministère de la Sécurité sociale .....</b>	<b>149</b>
Statistiques .....	149
Caisse nationale de santé (CNS) .....	150
Refus d'autorisation de transfert à l'étranger (formulaire S2) [2020/54] .....	150
Refus de prise en charge d'un transport en ambulance [2020/55] .....	151
Refus de prise en charge d'une paire de semelles orthopédiques pour adulte [2020/56] .....	152
Refus de prise en charge du congé pour raisons familiales [2020/57] .....	153
Refus de prise en charge du congé pour raisons familiales [2020/58] .....	155

Conseil arbitral de la sécurité sociale (CASS) .....	158
Absence de réponse [2020/59] .....	158
Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) .....	160
Pension de vieillesse anticipée [2020/60] .....	160
Refus d'une pension d'invalidité [2020/61] .....	160
Pension de survie [2020/62] .....	161
Baby-year [2020/63] .....	162
Indexation d'une pension alimentaire [2020/64] .....	162
Association d'assurance accident (AAA) .....	164
Accident de trajet – fermeture du dossier par l'AAA [2020/65] .....	164
<b>Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire .....</b>	<b>165</b>
Statistiques .....	165
Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) .....	166
Indemnités de chômage complet .....	166
- Demande de remboursement [2020/66] .....	166
Inspection du travail et des mines .....	169
Absence de réponse aux demandes des administrés [2020/67] .....	169







## AVANT-PROPOS DU MEDiateUR

Le rapport annuel 2020 s'inscrit dans le contexte particulier de la pandémie de Covid-19, lors duquel le gouvernement luxembourgeois a pris des mesures exceptionnelles pour ralentir la propagation du virus. Or même lorsqu'une situation de crise est réelle, le principe de l'état de droit doit prévaloir. S'il est vrai que des contraintes légitimes et proportionnées s'imposent, il importe de minimiser les atteintes aux droits et les restrictions des libertés qui pourraient en résulter, et surtout les limiter dans le temps au strict nécessaire.

Malgré les difficultés à surmonter ces derniers mois, je constate avec une immense fierté l'attention et le dévouement que toute mon équipe a démontrés envers les personnes au service desquelles nous travaillons, ainsi que son engagement sans faille pour assister de façon continue les usagers.

Nous avons ainsi su nous adapter rapidement aux exigences de la crise afin d'assurer au mieux la continuité de notre service.

En effet, l'Ombudsman et son équipe sont des solutionneurs de problèmes de première ligne, surtout en période de crise, entre les administrations et les usagers.

Nous avons pu constater qu'en 2020, les citoyens se sont davantage tournés vers les administrations à la recherche d'un soutien, constat confirmé par l'Ombudsman européen Emily O'Reilly : « *la situation a également rappelé brutalement l'importance des administrations publiques dans lesquelles nous pouvons avoir confiance en termes de compétence et de responsabilité* ».

Je tiens en ce sens à relever l'effort de la plupart des administrations pour assurer la continuité de leurs services : des réorganisations rapides, l'instauration du télétravail à large échelle - qui peinait pourtant à se mettre en place suite à la pénurie de matériel -, la suspension de délais, etc. Face à eux des usagers souvent compréhensifs et solidaires dans une situation toute aussi inattendue qu'imprévisible, surtout à ses débuts.

Cela n'empêche que nombre de conflits ont aussi eu lieu, souvent générés par les effets néfastes d'une dématérialisation précipitée. Les usagers ont ainsi dû faire les frais des conséquences des bugs et problèmes informatiques, reprochant à l'administration les séquelles qu'ils subissent.

Aussi, de par la digitalisation de moult procédures, l'accessibilité des services publics a été gravement compromise par la crise sanitaire et la digitalisation des contacts a accru les inégalités entre les usagers, tous ne disposant pas de l'équipement ou des moyens et des connaissances requises par le numérique afin de réaliser des démarches en ligne. Partant, bon nombre d'usagers des plus vulnérables se retrouvent devant un défi insurmontable et pour lesquelles l'accès aux services publics n'est plus garanti.

Nous avons d'ailleurs dû constater que la crise sanitaire affectait et fragilisait davantage les usagers qui étaient déjà dans une situation difficile et délicate comme notamment les personnes précarisées, âgées, en situation de handicap, en situation de détresse sociale, peu qualifiées, ne maîtrisant pas l'une des langues nationales, analphabètes ou encore les familles monoparentales, la liste n'étant pas exhaustive.

Une administration doit toutefois rester accessible sans exclure personne et doit s'adapter idéalement aux besoins de ses usagers pour remplir sa mission de service public.

Je me rallie à Marc Bertrand, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles : *« aujourd’hui plus que jamais, il est de mon devoir d’attirer l’attention des autorités politiques et administratives sur cette impérieuse nécessité de maintenir en permanence un service public utile et efficace pour tous mais plus encore pour les personnes faisant partie des groupes les plus vulnérables de notre société, les personnes vivant dans un état de précarité économique, sociale ou culturelle, les personnes âgées, les personnes porteuses d’un handicap, les migrants, les jeunes [...] ».*

Outre les réclamations inhérentes aux effets produits directement par l’état de crise, les usagers se plaignent principalement des longs délais d’attente, ils contestent aussi la légalité de certaines pratiques administratives, le bien-fondé de certaines décisions, l’incompréhensibilité du langage administratifs et exigent un meilleur service.

Quant aux secteurs les plus visés, comme à l’accoutumé, ce sont la fiscalité, la sécurité sociale, les aides sociales, le logement, le travail, l’immigration et l’asile, etc., précisant que la pandémie a accru les attentes et besoins des usagers, la vie « *normale* » ayant continué malgré voir nonobstant la crise.

Je tiens à préciser que j’étais en échange étroit avec mes homologues étrangers pour débattre des enjeux et des préoccupations que nous avons en commun, comme les retombées de la pandémie sur la protection des droits fondamentaux et sur les populations vulnérables au sens le plus large du terme. Cette étroite collaboration nous a permis d’échanger des renseignements et des pratiques respectives entre « *veilleurs des droits fondamentaux* » qui, en cette année particulière, ont connu une reconnaissance importante. Après le Conseil de l’Europe et les Principes de Venise (Annexe 1), c’est l’Assemblée générale des Nations Unies qui a adopté une résolution sur l’institution de l’Ombudsman, le 16 décembre 2020 (Annexe 2), reconnaissant le rôle important des ombudsmans et médiateurs comme défenseurs des droits et établissant pour la première fois ces principes comme une nouvelle norme mondiale.

Pour conclure, nul doute que les effets de cette pandémie continueront à se faire ressentir pendant un certain temps et que nous devons encore surmonter bien des épreuves. Après le choc, les services publics eux aussi devront tirer maintes leçons de cette crise et la considérer comme une opportunité d’améliorer et de renforcer la qualité de leurs services.

Je suis persuadée que les observations contenues dans le présent rapport d’activité y contribueront pour maintenir, améliorer sinon rétablir une administration à échelle accessible et surtout humaine.

Claudia MONTI  
Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg

## ANNEXE 1 - PRINCIPES DE VENISE



Strasbourg, le 3 mai 2019

CDL-AD(2019)005

Avis n° 897 / 2017

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
(COMMISSION DE VENISE)

**PRINCIPES**

**SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION**

**DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR\***

**(« LES PRINCIPES DE VENISE »)**

**Adoptés par la Commission de Venice  
à sa 118<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 mars 2019)**

**Entérinés par le Comité des Ministres  
lors de la 1345<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres  
(Strasbourg, le 2 mai 2019)**

**sur la base des commentaires de :**

**Mme Lydie ERR (membre, Luxembourg)  
M. Jan HELGESEN (membre, Norvège)  
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)  
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)  
M. Igli TOTOZANI (expert, Albanie)**

---

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire. .  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**PRINCIPES SUR LA PROTECTION ET  
LA PROMOTION DE L'INSTITUTION DU MÉDIATEUR<sup>i</sup>  
(« les Principes de Venise »)**

*La Commission européenne pour la démocratie par le droit  
(« Commission de Venise »)*

*Notant* que plus de 140 États comptent actuellement des institutions du Médiateur au niveau national, régional ou local, avec des compétences différentes ;

*Reconnaissant* que ces institutions se sont adaptées au système juridique et politique des États respectifs ;

*Notant* que les principes fondamentaux de l'institution du Médiateur, y compris l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité, peuvent être acquis par le biais de différents modèles ;

*Soulignant* que le Médiateur est un élément important dans un État fondé sur la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la bonne administration ;

*Soulignant* que les traditions constitutionnelles longues et anciennes et qu'une culture constitutionnelle et politique mûres constituent une composante permettant le fonctionnement démocratique et juridique de l'institution du Médiateur ;

*Soulignant* que le Médiateur peut jouer un rôle important dans la protection des Défenseurs des droits de l'Homme ;

*Soulignant* l'importance de la coopération nationale et internationale des institutions du Médiateur et institutions similaires ;

*Rappelant* que le Médiateur est une institution qui agit en toute indépendance, contre les abus administratifs et les violations alléguées des droits de l'homme et des libertés fondamentales que subissent les personnes physiques ou morales ;

*Soulignant* que le droit de saisir le Médiateur s'ajoute au droit d'avoir accès à la justice par le biais des tribunaux ;

*Déclarant* que les gouvernements et les parlements doivent accepter la critique dans un système transparent qui rend compte au peuple ;

*Mettant l'accent sur* l'engagement du Médiateur d'inviter les parlements et les gouvernements à respecter et à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, qui est capital notamment en cas de difficultés et de conflits dans la société ;

*Profondément préoccupée* par les différentes formes d'attaques et de menaces dont l'institution du Médiateur est parfois l'objet : pressions physiques ou psychologiques, actions en justice menaçant l'immunité, suppression comme représailles, coupes budgétaires et réduction de son mandat ;

*Rappelant* que la Commission de Venise a, à différentes occasions, travaillé considérablement sur le rôle du Médiateur ;

*Renvoyant aux* Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe R (85) 13 relative à l'institution d'Ombudsman, R (97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, R (2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration, CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte et CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises ; aux Recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 757 (1975) et 1615 (2003) et en particulier à sa Résolution 1959 (2013) ainsi qu'aux Recommandations 61(1999), 159(2004), 309(2011) et à la Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ; à la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, adoptée le 7 décembre 2017 ;

*Se référant* à la Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies 48/134 sur les principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (« Principes de Paris ») du 20 décembre 1993, les Résolutions 69/168 du 18 décembre 2014 et 72/186 du 19 décembre 2017 sur le rôle de l'ombudsman, du Médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la Résolution 72/181 du 19 décembre 2017 sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale le 18 décembre 2002, la Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2006 ;

*Ayant consulté* le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, la Commissaire aux droits de l'homme et le Comité Directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la médiatrice de l'Union européenne, l'Institut international de l'Ombudsman (IIO), l'Association des ombudsmans des pays de la Méditerranée (AOM), l'Association des ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), la Fédération ibéro-américaine des ombudsmans (FIO), le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) ;

***a, à sa 118<sup>e</sup> session plénière (15-16 mars 2019), adopté les présents principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les Principes de Venise »)***

1. L'institution du Médiateur a un rôle important à jouer dans le renforcement de la démocratie, de la prééminence du droit, de la bonne administration et de la protection et de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Bien qu'il n'existe pas de modèle type dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'État doit soutenir et protéger l'institution du Médiateur et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance.
2. L'institution du Médiateur, y compris son mandat, doit avoir une solide assise juridique, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif.

3. L'institution du Médiateur doit avoir un rang suffisamment élevé qui est reflété aussi dans la rémunération du Médiateur et dans son régime de retraite.

4. Le choix d'un modèle unique ou pluriel de Médiateur dépend de l'organisation de l'État, de ses particularités et de ses besoins. L'institution du Médiateur peut être organisée à différents niveaux et avec différentes compétences.

5. Les États doivent prévoir des modèles entièrement conformes à ces Principes, qui renforcent l'institution et augmentent le niveau de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays.

6. Le Médiateur est élu ou nommé selon des procédures visant à renforcer dans toute la mesure du possible l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution.

Le Médiateur est de préférence élu par le Parlement à une majorité qualifiée appropriée.

7. La procédure de sélection du candidat inclut un appel public et est publique, transparente, fondée sur les mérites, objective et prévue par la loi.

8. Les critères de nomination du Médiateur sont suffisamment larges afin d'encourager une grande variété de candidats adéquats. Les critères essentiels sont une haute considération morale, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

9. Le Médiateur ne peut exercer, pendant son mandat, des activités politiques, administratives ou professionnelles incompatibles avec son indépendance ou son impartialité. Le Médiateur et son personnel sont liés par des codes d'éthique auto-réglementés.

10. Le mandat du Médiateur est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du Médiateur est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans.

11. Le Médiateur peut être démis de ses fonctions uniquement conformément à une liste exhaustive de conditions claires et raisonnables définies par la loi. Ces conditions ne portent que sur les critères essentiels d'« incapacité » ou d'« incapacité d'exercer les fonctions du poste », « inconduite » ou « faute », qui doivent être interprétés étroitement. La majorité parlementaire requise pour mettre fin aux fonctions du Médiateur – par le Parlement lui-même ou par une cour sur demande du Parlement – doit être au moins égale à, et de préférence plus élevée que, celle fixée pour son élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi.

12. Le mandat du Médiateur couvre la prévention et la correction des abus administratifs ainsi que la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. La compétence institutionnelle du Médiateur s'étend à l'administration publique à tous les niveaux.

Le mandat du Médiateur couvre tous les services d'intérêt général délivrés au public, qu'ils soient fournis par l'État, les municipalités, des organismes étatiques ou des organismes privés.

La compétence du Médiateur concernant le système judiciaire est limitée à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système.



14. Le Médiateur ne reçoit ni ne suit d'instructions de quelque autorité que ce soit.

15. Toute personne physique ou morale, y compris les organisations non gouvernementales, doit avoir le droit d'accéder librement, sans entraves et gratuitement, au Médiateur et celui de déposer une plainte.

16. Le Médiateur doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'enquêter, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, en tenant dûment compte des recours administratifs disponibles. Le Médiateur est habilité à demander la coopération de tout individu ou organisation susceptibles d'assister dans ses enquêtes. Le Médiateur doit avoir un accès illimité juridiquement exécutoire à tout document, base de données et matériels pertinents, y compris ceux qui pourraient par ailleurs être juridiquement privilégiés ou confidentiels. Cela inclut un accès sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, également à celles privées de liberté.

Le Médiateur doit avoir le pouvoir d'interroger ou de demander des explications écrites aux responsables et aux autorités, et de plus, porter une attention et une protection particulières aux lanceurs d'alerte au sein du secteur public.

17. Le Médiateur doit être habilité à adresser des recommandations particulières aux organismes relevant de leur compétence. Le Médiateur doit avoir le droit juridiquement exécutoire d'exiger des responsables et des autorités qu'ils répondent dans un délai raisonnable fixé par le Médiateur.

18. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre, au niveau national, des instruments internationaux ratifiés relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ainsi que de l'harmonisation de la législation nationale avec ces instruments, le Médiateur est habilité à présenter en public des recommandations au parlement ou à l'exécutif, notamment en vue de modifier la législation ou d'en adopter une nouvelle.

19. À la suite d'une enquête, le Médiateur doit, de préférence, disposer du pouvoir de contester la constitutionnalité de lois et de règlements ou d'actes administratifs généraux.

Le Médiateur doit de préférence pouvoir intervenir devant les organismes juridictionnels et tribunaux compétents.

L'introduction officielle d'une requête auprès du Médiateur peut avoir un effet suspensif sur les délais de saisine d'une juridiction, en vertu de la loi.

20. Le Médiateur présente au parlement un rapport des activités de son institution, au moins une fois par an. Dans son rapport, le Médiateur peut informer le parlement de l'absence de suivi par l'administration publique. Le Médiateur doit également pouvoir se prononcer sur des questions précises, s'il l'estime opportun. Les rapports du Médiateur doivent être rendus publics. Ils doivent être dûment pris en compte par les autorités.

Cela s'applique également aux rapports rendus par le Médiateur désigné par le pouvoir exécutif.

21. Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution du Médiateur. La loi doit indiquer que les fonds alloués permettent au Médiateur de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de ses responsabilités et de ses fonctions. Le Médiateur doit être consulté et invité à présenter un projet de budget pour l'exercice budgétaire à venir. Le budget adopté pour l'institution ne doit pas être réduit pendant l'exercice budgétaire sauf si la réduction s'applique de manière générale aux

institutions publiques. L'audit financier indépendant du budget du Médiateur ne doit tenir compte que de la légalité des procédures financières et non du choix des priorités dans l'exécution du mandat.

22. L'institution du Médiateur doit disposer de ressources humaines suffisantes et d'une structure suffisamment souple. L'institution peut comprendre un ou plusieurs Médiateurs adjoints, à désigner par le Médiateur. Le Médiateur doit être en mesure de recruter son personnel.

23. Le Médiateur, les adjoints et le personnel dirigeant doivent jouir de l'immunité de juridiction pour ce qui est de leurs activités et travaux, oraux ou écrits, menés dans l'exercice de leurs fonctions pour l'institution (immunité fonctionnelle). Cette immunité fonctionnelle perdure également après que le Médiateur, les adjoints ou le personnel dirigeant ont quitté l'institution.

24. Les États s'abstiennent de prendre toute mesure visant ou résultant à supprimer l'institution du Médiateur ou à entraver son fonctionnement efficace et protègent efficacement l'institution contre toute menace de cette nature.

25. Ces principes doivent être lus, interprétés et utilisés afin de consolider et de renforcer les pouvoirs de l'institution du Médiateur. Compte tenu des différents types, systèmes et statuts juridiques des institutions du Médiateur et de leur personnel, les États membres sont invités à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des ajustements constitutionnels et autres ajustements législatifs, afin de mettre en place des conditions adéquates qui renforcent et développent les institutions du Médiateur ainsi que leur pouvoir, leur indépendance et leur impartialité dans l'esprit et conformément aux Principes de Venise et, de ce fait, à garantir leur mise en œuvre appropriée, opportune et effective.

---

<sup>1</sup> \* Le terme Médiateur utilisé dans les présents Principes s'entend également de toute femme qui occupe cette fonction.

## ANNEXE 2 - RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES

Nations Unies

A/RES/75/186



**Assemblée générale**

Distr. générale  
28 décembre 2020

Soixante-quinzième année

Point 72 b) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

### **Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2020**

[sur la base du rapport de la Troisième Commission (A/75/478/Add.2, par. 89)]

#### **75/186. Le rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'état de droit**

*L'Assemblée générale,*

*Réaffirmant son attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>1</sup>,*

*Rappelant la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés le 25 juin 1993<sup>2</sup> par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, où celle-ci réaffirme le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme,*

*Réaffirmant ses résolutions 65/207 du 21 décembre 2010, 67/163 du 20 décembre 2012, 69/168 du 18 décembre 2014, 71/200 du 19 décembre 2016 et 72/186 du 19 décembre 2017 relatives au rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains,*

*Rappelant les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), qu'elle avait approuvés dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993 et qui y sont annexés,*

*Prenant acte des principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (Principes de Venise),*

<sup>1</sup> Résolution 217 A (III).

<sup>2</sup> A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

20-17331 (F) 291220 050121



Merci de recycler



*Rappelant* ses précédentes résolutions sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, notamment les résolutions 66/169 du 19 décembre 2011, 68/171 du 18 décembre 2013, 70/163 du 17 décembre 2015 et 74/156 du 18 décembre 2019, ainsi que les résolutions 23/17 du 13 juin 2013<sup>3</sup>, 27/18 du 25 septembre 2014<sup>4</sup>, 33/15 du 29 septembre 2016<sup>5</sup>, 39/17 du 28 septembre 2018<sup>6</sup> et 45/22 du 6 octobre 2020<sup>7</sup> du Conseil des droits de l'homme,

*Réaffirmant* les différences de fonctionnement et de structure qui existent entre, d'une part, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et, d'autre part, les institutions des ombudsmans et des médiateurs, et soulignant à cet égard que les rapports du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur l'application de ses résolutions relatives au rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs doivent être consacrées exclusivement à cette question,

*Ayant à l'esprit* la longue histoire des institutions des ombudsmans et les progrès importants qui ont été accomplis par des pays du monde entier dans la mise en place et le renforcement des institutions des ombudsmans et des médiateurs, et appréciant le rôle important que ces institutions peuvent jouer, conformément à leur mandat, dans la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales et la promotion de la bonne gouvernance et du respect de l'état de droit en remédiant au déséquilibre de pouvoir entre l'individu et les prestataires de services publics,

*Se félicitant* de l'intérêt toujours plus grand porté, dans le monde entier, à la mise en place et au renforcement des institutions des ombudsmans et des médiateurs, et sachant que ces institutions peuvent, dans le cadre de leur mandat, jouer un rôle important dans le règlement du contentieux interne,

*Considérant* que les institutions des ombudsmans et des médiateurs, qu'elles soient ou non des institutions nationales des droits de l'homme, ont pour rôle de promouvoir et de protéger les droits humains et les libertés fondamentales et de promouvoir la bonne gouvernance et le respect de l'état de droit, et qu'il s'agit d'une fonction distincte et supplémentaire qui fait cependant partie intégrante de tous les autres aspects de leur travail,

*Soulignant* combien il importe que les institutions des ombudsmans et des médiateurs, là où il en existe, soient autonomes et indépendantes par rapport au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire, aux organismes de l'État et aux partis politiques, pour pouvoir examiner toutes les questions ayant trait à leurs domaines de compétence, sans qu'aucune menace réelle ou supposée ne pèse sur leur capacité procédurale ou l'efficacité de leurs procédures, et en étant à l'abri, en ligne et hors ligne, de toute forme de représailles, d'intimidation et de récrimination qui risquerait de compromettre leur fonctionnement ou la sûreté et la sécurité physique de leur personnel,

*Considérant* le rôle que jouent les institutions des ombudsmans et des médiateurs, qui cherchent à favoriser la bonne gouvernance dans les administrations publiques et à améliorer les relations que celles-ci entretiennent avec les citoyens, à promouvoir le respect des droits humains et des libertés fondamentales, et à renforcer

<sup>3</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-huitième session, Supplément n° 53 (A/68/53)*, chap. V, sect. A.

<sup>4</sup> *Ibid.*, soixante-neuvième session, *Supplément n° 53A* et rectificatif (A/69/53/Add.1 et A/69/53/Add.1/Corr.2), chap. IV, sect. A.

<sup>5</sup> *Ibid.*, soixante et onzième session, *Supplément n° 53A* et rectificatif (A/71/53/Add.1 et A/71/53/Add.1/Corr.1), chap. II.

<sup>6</sup> *Ibid.*, soixante-treizième session, *Supplément n° 53A (A/73/53/Add.1)*, chap. III.

<sup>7</sup> *Ibid.*, soixante-quinzième session, *Supplément n° 53A (A/75/53/Add.1)*, chap. III.

la prestation des services publics, en promouvant l'état de droit, la bonne gouvernance, la transparence, la responsabilité et l'équité,

*Considérant également* le rôle important que jouent, là où il en existe, les institutions des ombudsmans et des médiateurs, qui contribuent à faire de l'état de droit une réalité et à faire respecter les principes de justice et d'égalité,

*Estimant* qu'il importe de confier à ces institutions les mandats nécessaires, selon le cas, notamment le pouvoir d'évaluer et de suivre les problèmes qui se posent et, lorsque la législation nationale le prévoit, d'enquêter sur ces problèmes de leur propre initiative, de leur fournir une protection qui leur permette d'agir de manière indépendante et efficace contre toute injustice envers une personne ou un groupe, et de faire en sorte que l'État favorise l'autonomie, la compétence et l'impartialité de l'ombudsman et des mécanismes qui s'y rapportent,

*Soulignant* l'importance que revêtent l'indépendance financière et administrative et la stabilité de ces institutions, et prenant note avec satisfaction des efforts faits par les États qui ont accordé à leur institution nationale de l'ombudsman ou du médiateur plus d'autonomie et d'indépendance, notamment en lui conférant des pouvoirs d'enquête ou en renforçant ces pouvoirs,

*Soulignant* que ces institutions, là où il en existe, peuvent jouer un rôle important en donnant des conseils aux gouvernements sur l'élaboration ou la modification de lois ou de politiques nationales, la ratification des instruments internationaux pertinents et les moyens de mettre la législation et les pratiques nationales en conformité avec les obligations internationales qui incombent aux États en matière de droits humains,

*Soulignant* l'importance que revêt la coopération internationale entre les services d'ombudsman et les médiateurs et rappelant le rôle que les associations régionales et internationales d'ombudsmans et de médiateurs jouent en faveur de cette coopération et de la mise en commun des meilleures pratiques,

*Notant avec satisfaction* l'action que continuent de mener le réseau mondial des ombudsmans et l'Institut international de l'Ombudsman, ainsi que leur étroite coopération avec les associations et réseaux régionaux actifs d'ombudsmans et de médiateurs, à savoir l'Association des ombudsmans des pays de la Méditerranée, la Fédération ibéro-américaine des ombudsmans, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, l'Association des ombudsmans des pays d'Asie, l'Association des ombudsmans et médiateurs des pays d'Afrique, le Réseau des ombudsmans des pays arabes, l'Initiative du Réseau européen des médiateurs, l'Alliance des ombudsmans du Pacifique, l'Alliance des ombudsmans de la région eurasiennne et les autres associations et réseaux actifs d'ombudsmans et de médiateurs,

1. *Prend acte* du rapport du Secrétaire général<sup>8</sup> ;
2. *Engage vivement* les États Membres :

a) À envisager de mettre en place des institutions des ombudsmans et des médiateurs qui soient indépendantes et autonomes au niveau national et, s'il y a lieu, aux niveaux régional et local, conformément aux principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (Principes de Venise), soit sous la forme d'une institution nationale des droits de l'homme ou parallèlement à une telle institution, ou de renforcer l'institution existante de l'ombudsman ou du médiateur ;

b) À doter les institutions des ombudsmans et des médiateurs, là où il en existe, du cadre constitutionnel et législatif nécessaire, et à faire en sorte qu'elles

<sup>8</sup> A/75/224.



bénéficient du soutien et de la protection de l'État, de ressources financières suffisantes aux fins du personnel et des autres besoins de financement, d'un mandat large qui couvre tous les services publics, des pouvoirs voulus pour disposer des outils dont elles ont besoin pour choisir les problèmes à examiner, remédier aux problèmes de mauvaise administration, mener des enquêtes approfondies et en communiquer les résultats, ainsi que de tous les autres moyens dont elles ont besoin pour exercer leur mandat avec efficacité et en toute indépendance et renforcer la légitimité et la crédibilité de leurs activités, qui constituent des mécanismes de promotion et de protection des droits humains et de promotion de la bonne gouvernance et du respect de l'état de droit ;

c) À prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les modalités de nomination de l'ombudsman ou du médiateur garantissent la pleine indépendance des institutions correspondantes, là où il en existe, ainsi que la reconnaissance et le respect par l'État et de ces institutions et de leur travail ;

d) À établir un mandat clair pour les institutions des ombudsmans et des médiateurs, là où il en existe, afin de leur permettre de prévenir et de régler de façon satisfaisante tout problème d'injustice ou de mauvaise administration, de promouvoir et de protéger les droits humains, et de faire rapport sur leurs activités, selon les besoins, aussi bien à titre général que sur des questions particulières ;

e) À prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les institutions des ombudsmans et des médiateurs, là où il en existe, bénéficient d'une protection adéquate contre les pressions, les représailles, l'intimidation et les menaces, y compris de la part d'autres autorités, et que de tels actes fassent rapidement l'objet d'enquêtes en bonne et due forme et que leurs auteurs aient à en répondre ;

f) À tenir dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)<sup>9</sup> lorsqu'ils attribuent à l'institution de l'ombudsman ou du médiateur le rôle de mécanisme national de prévention ou de suivi ;

g) À mettre au point et à mener, le cas échéant, des activités d'information au niveau national, en collaboration avec tous les acteurs concernés, afin de mieux faire connaître l'importance du rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs ;

h) À mettre en commun et à échanger les meilleures pratiques des institutions des ombudsmans et des médiateurs, en collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ainsi qu'avec l'Institut international de l'Ombudsman et d'autres organisations internationales et régionales d'ombudsmans ;

3. *Considère* que, conformément à la Déclaration et au Programme d'action de Vienne, il appartient à chaque État de choisir, pour ses institutions nationales, y compris l'institution de l'ombudsman ou du médiateur, le cadre le mieux adapté à ses propres besoins, au niveau national, pour promouvoir les droits humains en conformité avec les instruments internationaux relatifs à ces droits ;

4. *Estime* que l'efficacité concrète du cadre choisi pour ces institutions nationales devrait être suivie et évaluée, sur la base des normes acceptées et reconnues au niveau international, et que ce cadre ne devrait ni compromettre l'autonomie ou l'indépendance de l'institution ni réduire sa capacité de remplir son mandat ;

<sup>9</sup> Résolution 48/134, annexe.

5. *Se félicite* de la participation active du Haut-Commissariat à toutes les réunions internationales et régionales des institutions des ombudsmans et des médiateurs, que ce soit en personne ou encore par des moyens électroniques ;

6. *Invite* les États Membres et les institutions régionales et internationales des ombudsmans et des médiateurs à interagir régulièrement, à échanger des informations et à mettre en commun les meilleures pratiques avec le Haut-Commissariat en ce qui concerne toutes les questions pertinentes ;

7. *Engage* le Haut-Commissariat à concevoir et à favoriser, par ses services consultatifs, des activités consacrées aux institutions des ombudsmans et des médiateurs déjà en place, afin de renforcer leur rôle au sein des systèmes nationaux de protection des droits humains ;

8. *Invite* les institutions existantes des ombudsmans et des médiateurs :

a) À agir, lorsqu'il y a lieu et conformément à tous les instruments internationaux sur la question, notamment les Principes de Paris et les Principes de Venise, afin de renforcer leur indépendance et leur autonomie et de mieux pouvoir aider les États Membres à assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et à promouvoir la bonne gouvernance et le respect l'état de droit ;

b) Dans les cas où elles constituent l'institution nationale des droits de l'homme, à demander, en collaboration avec le Haut-Commissariat, à se faire accréditer par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme, afin de pouvoir interagir efficacement avec les organismes des Nations Unies chargés des droits humains ;

c) À rendre compte de leurs activités publiquement, dans un souci de responsabilité et de transparence, à l'autorité chargée de nommer l'ombudsman ou le médiateur de l'État Membre, au moins une fois par an ;

d) À coopérer avec les organes compétents de l'État et à renforcer leurs liens avec les organisations de la société civile, sans compromettre leur autonomie ni leur indépendance ;

e) À mener des activités visant à mieux faire connaître leur rôle et leurs fonctions, en collaboration avec toutes les parties intéressées ;

f) À collaborer avec l'Institut international de l'Ombudsman, l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme et d'autres associations et réseaux régionaux, en vue d'échanger des données d'expérience, des enseignements à retenir et des pratiques optimales ;

9. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte, à sa soixante-dix-septième session, de l'application de la présente résolution, en particulier des obstacles rencontrés par les États à cet égard et des meilleures pratiques relatives au travail et au fonctionnement des institutions des ombudsmans et des médiateurs.

46<sup>e</sup> séance plénière  
16 décembre 2020





## **PARTIE 1 - STATISTIQUES**



## LEXIQUE

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

**Clôture provisoire** : réclamation dont le traitement est mis en attente sur demande du réclamant ou décision du Médiateur.

**En cours** : réclamation introduite après le 1<sup>er</sup> janvier et en cours de traitement après le 31 décembre de l'exercice concerné.

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

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

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

**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).

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

**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 du Médiateur.

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

**Décision ayant acquis force de chose jugée** : réclamation dont l'objet a déjà été tranché par une juridiction et dont la décision a acquis force de chose jugée.

**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 le Médiateur 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.

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

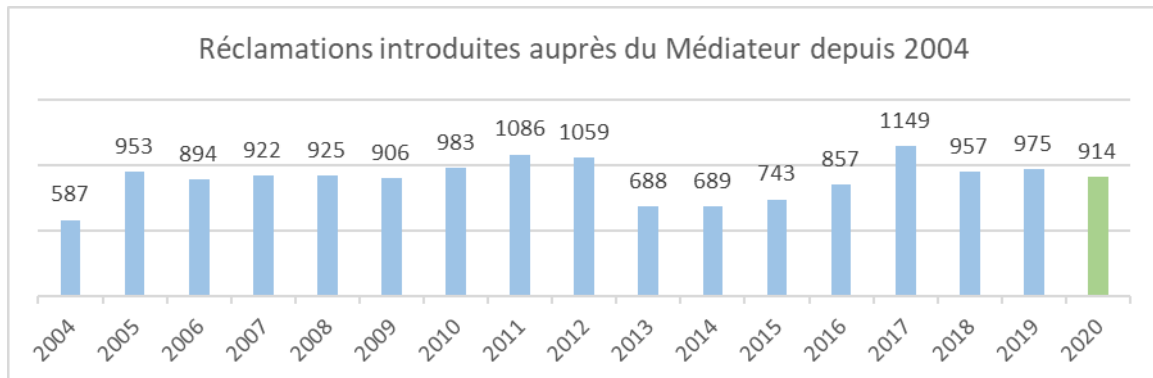
**Réclamation prématurée** : réclamation faisant référence à une décision administrative non encore prise ou à un délai de réponse considéré acceptable par le Médiateur.

**Absence de démarches préalables** : réclamation introduite avant qu'une quelconque démarche 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.

## RELEVÉ GLOBAL

### RÉCLAMATIONS INTRODUITES



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>914</b>
Clôture définitive	640
Clôture provisoire	22
En cours	252

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

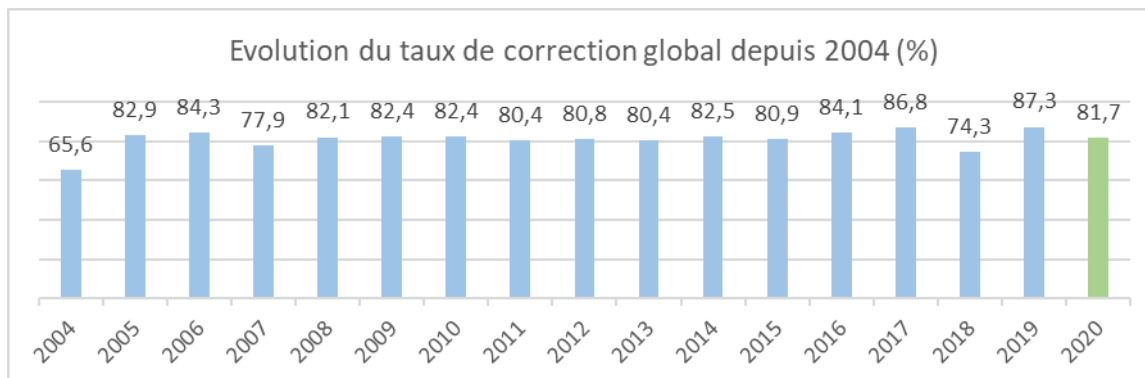
<b>Clôture définitive</b>	<b>640</b>
Réclamation recevable	399
Réclamation irrecevable	110
Désistement du réclamant	128
Transmis pour compétence	3

<b>Réclamation recevable</b>	<b>399</b>
Correction totale obtenue	157
Correction partielle obtenue	22
Pas de correction obtenue	40
Réclamation non fondée	180

<b>Réclamation irrecevable</b>	<b>110</b>
Actio popularis	1
Incompétence ratione loci	4
Incompétence ratione materiae	44
Jugement coulé en force de chose jugée	4
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	5
Libellé obscur	2
<i>Réclamation anonyme</i>	<i>0</i>
Réclamation manifestement non fondée	17
Réclamation prématurée	33

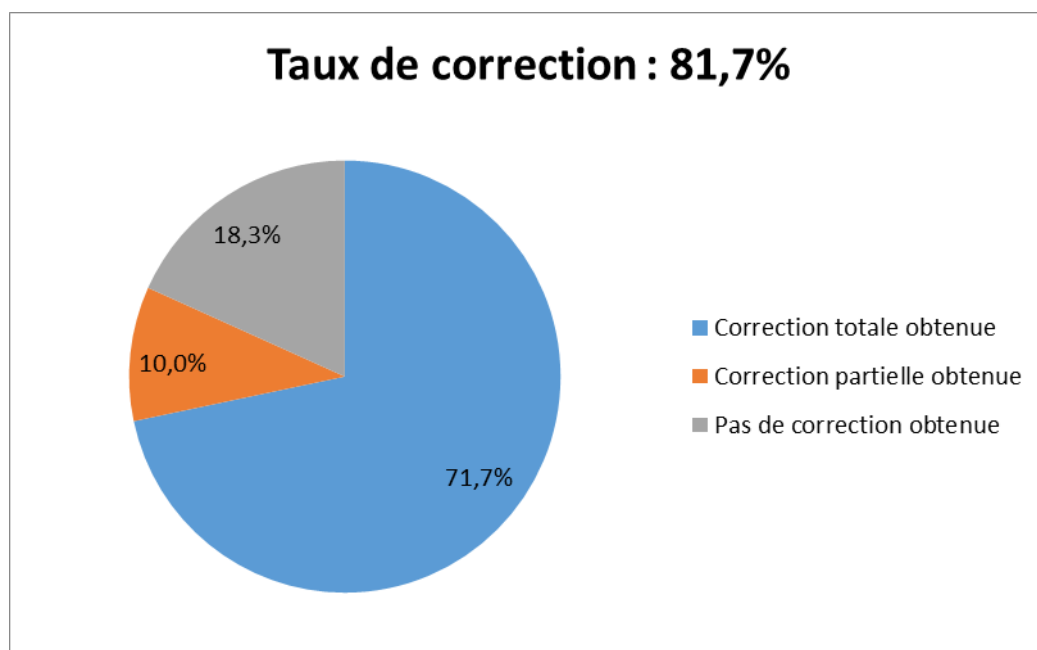
## RELEVÉ GLOBAL

### TAUX DE CORRECTION



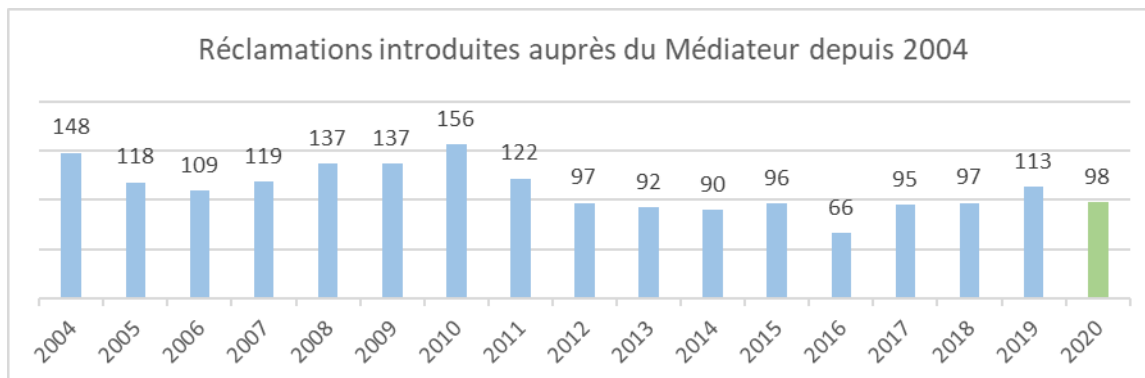
Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès de l'Administration dans le cadre de 252 réclamations et dans 87,3% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	219
Correction totale obtenue	157
Correction partielle obtenue	22
Pas de correction obtenue	40



## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

### RÉCLAMATIONS INTRODUITES



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>98</b>
Clôture définitive	68
Clôture provisoire	1
En cours	29

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>68</b>
Réclamation recevable	35
Réclamation irrecevable	19
Désistement du réclamant	14
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>35</b>
Correction totale obtenue	12
Correction partielle obtenue	2
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	20

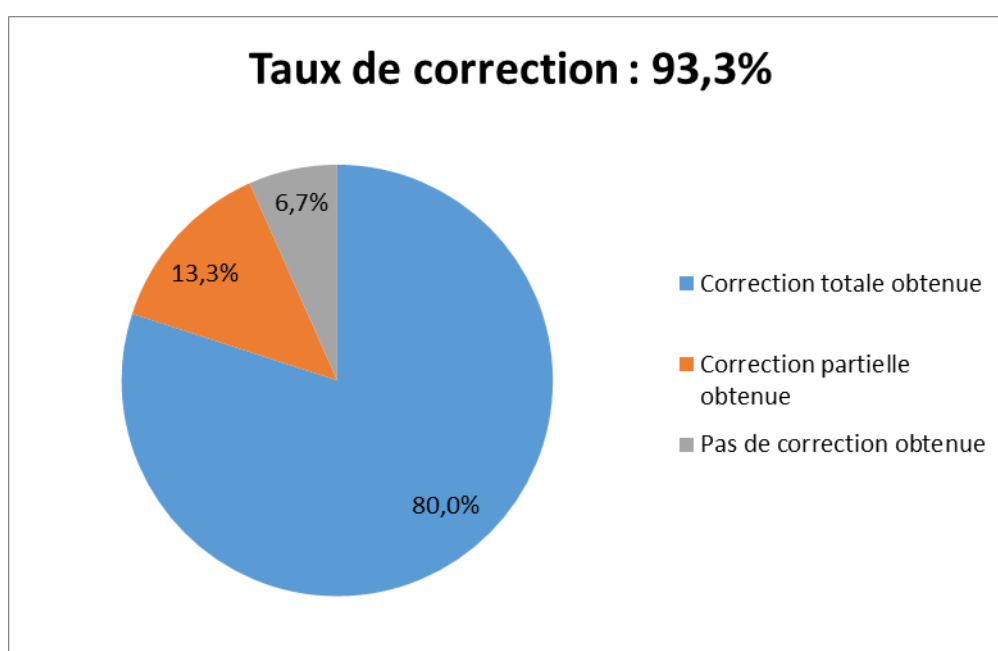
<b>Réclamation irrecevable</b>	<b>19</b>
<i>Actio popularis</i>	<i>0</i>
<i>Incompétence ratione loci</i>	<i>0</i>
Incompétence ratione materiae	8
<i>Jugement coulé en force de chose jugée</i>	<i>0</i>
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	1
<i>Libellé obscur</i>	<i>0</i>
<i>Réclamation anonyme</i>	<i>0</i>
Réclamation manifestement non fondée	4
Réclamation prématurée	6

## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

### TAUX DE CORRECTION

Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès des communes dans le cadre de 24 réclamations et dans 91,7% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la décision administrative contestée.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	15	100%
Correction totale obtenue	12	80,0%
Correction partielle obtenue	2	13,3%
Pas de correction obtenue	1	6,7%



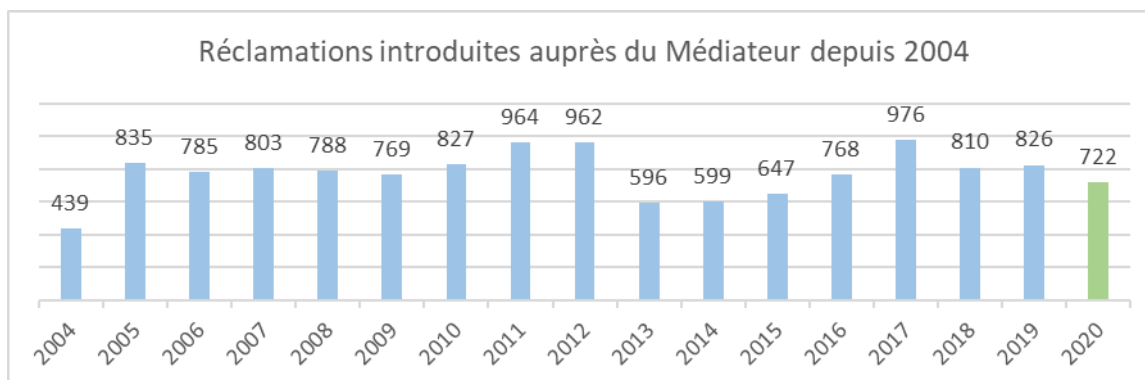
### MATIÈRES CONCERNÉES

Au cours de l'exercice concerné, les réclamations introduites auprès du Médiateur et relatives aux communes concernaient principalement les matières suivantes :

- ∞ aides sociales (aide financière, aide au logement, chèque-service accueil),
- ∞ état civil (naissance, mariage, décès),
- ∞ impôts et taxes relevant de la commune,
- ∞ inscription et radiation au registre communal des personnes physiques,
- ∞ urbanisme, réseaux, voirie et stationnement,
- ∞ silence ou lenteur de la commune.

## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

### RÉCLAMATIONS INTRODUITES



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020	722
Clôture définitive	498
Clôture provisoire	19
En cours	205

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	498
Réclamation recevable	334
Réclamation irrecevable	52
Désistement du réclamant	110
Transmis pour compétence	2

Réclamation recevable	334
Correction totale obtenue	135
Correction partielle obtenue	19
Pas de correction obtenue	35
Réclamation non fondée	145

Réclamation irrecevable	52
Actio popularis	1
Incompétence ratione loci	3
Incompétence ratione materiae	4
Jugement coulé en force de chose jugée	4
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	3
Libellé obscur	1
<i>Réclamation anonyme</i>	0
Réclamation manifestement non fondée	12
Réclamation prématurée	24

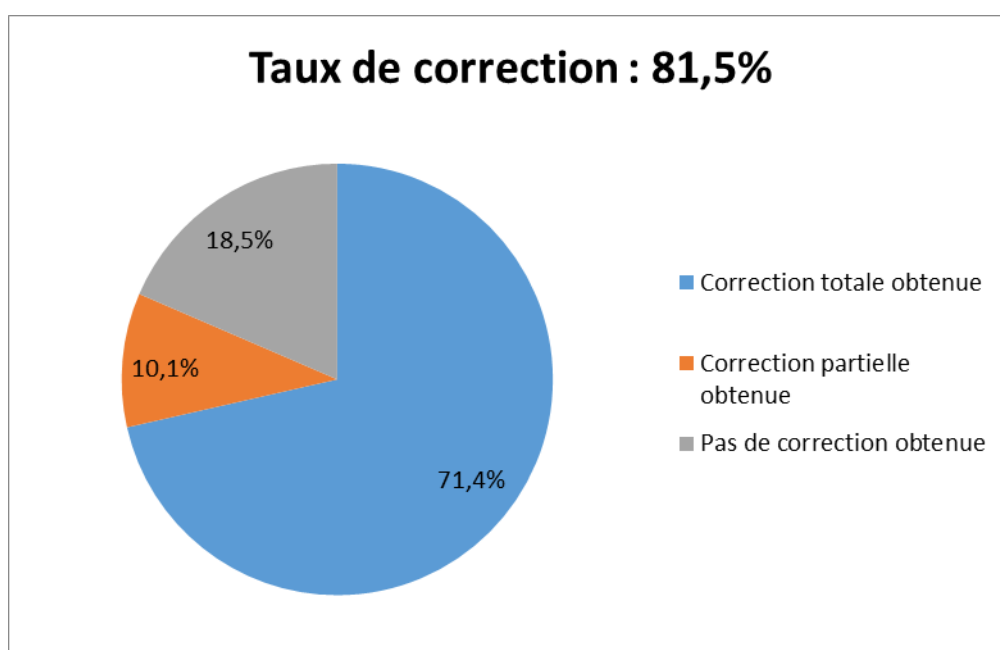


## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

### TAUX DE CORRECTION

Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès d'une administration ou d'un établissement public relevant de l'Etat dans le cadre de 227 réclamations et dans 87,2% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	189
Correction totale obtenue	135
Correction partielle obtenue	19
Pas de correction obtenue	35



## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

### VENTILATION PAR MINISTÈRES

#### *Réclamations introduites*

Le tableau reproduit ci-après reprend la ventilation des réclamations introduites auprès du Médiateur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice concerné en fonction du Ministère visé.

Les réclamations dirigées contre un organisme non-public (incompétence *ratione materiae*) et les réclamations transmises pour compétence à d'autres Médiateurs ne sont pas prises en compte.

Ministères	Réclamations introduites	Ratio Ministères	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable
Ministère des Affaires étrangères et européennes	223	30,89%	177	109	24
Ministère de la Sécurité sociale	129	17,87%	96	75	5
Ministère des Finances	75	10,39%	47	36	1
Ministère de la Justice	54	7,48%	35	18	9
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	53	7,34%	28	22	2
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	52	7,20%	32	23	2
Ministère du Logement	26	3,60%	14	9	0
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	25	3,46%	18	10	4
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	18	2,49%	9	7	0
Ministère de l'Economie	17	2,35%	10	9	0
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	15	2,08%	8	3	1
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	12	1,66%	7	3	0
Ministère de la Sécurité intérieure	9	1,25%	7	5	1
Ministère de la Santé	5	0,69%	4	1	2
Ministère d'État	3	0,42%	2	2	0
Ministère de la Culture	3	0,42%	2	2	0
Ministère de l'Intérieur	2	0,28%	2	0	1
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	1	0,14%	0	0	0
<i>Ministère de la Digitalisation</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère de la Fonction publique</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère des Sports</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>TOTAL</b>	<b>722</b>	<b>1</b>	<b>498</b>	<b>334</b>	<b>52</b>

## ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

### VENTILATION PAR MINISTÈRES

#### *Taux de correction*

Le tableau reproduit ci-après reprend la ventilation des réclamations introduites auprès du Médiateur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice concerné en fonction du Ministère visé.

Les réclamations dirigées contre un organisme non-public (incompétence *ratione materiae*) et les réclamations transmises pour compétence à d'autres Médiateurs ne sont pas prises en compte.

Ministères	Base taux de correction	Correction totale obtenue	Correction partielle obtenue	Pas de correction obtenue	Taux de correction
Ministère des Affaires étrangères et européennes	75	61	5	9	88,00%
Ministère de la Sécurité sociale	36	20	7	9	75,00%
Ministère des Finances	16	11	5	0	100,00%
Ministère de la Justice	10	10	0	0	100,00%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	14	10	0	4	71,43%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	16	8	0	8	50,00%
Ministère du Logement	4	3	0	1	75,00%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	3	3	0	0	100,00%
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	4	4	0	0	100,00%
Ministère de l'Économie	5	2	0	3	40,00%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	1	0	1	0	100,00%
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	1	0	0	1	0,00%
Ministère de la Sécurité intérieure	2	2	0	0	100,00%
Ministère de la Santé	1	0	1	0	100,00%
Ministère d'État	1	1	0	0	100,00%
<i>Ministère de la Culture</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de l'Intérieur</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de la Digitalisation</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère de la Fonction publique</i>	0	0	0	0	-
<i>Ministère des Sports</i>	0	0	0	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>189</b>	<b>135</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>81,7%</b>



## **PARTIE 2 – RECOMMANDATIONS**



## RECOMMANDATION N°53

### SYSTÈME D'ATTRIBUTION DE POINTS EN RELATION AVEC L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT SUBVENTIONNÉ

Le Médiateur,

Rendu attentif à une problématique relative au système d'attribution de points sur le bordereau d'attribution du Fonds du Logement qui règle l'avancement des candidats inscrits en vue de l'attribution d'un logement subventionné ;

Considérant que Médiateur a été saisi en 2019 par un demandeur d'un logement subventionné se trouvant dans une situation précaire : En tant que célibataire à faible revenu, cette personne a dû accepter des situations de logement précaires dans le passé pour éviter de se retrouver sans domicile fixe ;

Considérant que tel était aussi le cas en 2019, lorsque le concerné a dû accepter un contrat de bail à courte échéance jusqu'en septembre 2019 et il s'adressait alors au Médiateur car il voulait connaître l'état d'avancement de son dossier au Fonds du Logement après l'actualisation de sa demande par crainte de se retrouver sans domicile fixe ;

Considérant que peu après, une date était prévue pour le déguerpissement et que le Médiateur a fait parvenir cette information au Fonds du Logement pour connaître la place actuelle de la personne sur la liste d'attente ;

Considérant qu'en octobre 2019, le Service du Médiateur a appris de la part du Fonds du Logement que la personne serait à priori placée en tête de liste, mais vu que le Fonds du Logement vient de se rendre compte que la personne est sans domicile fixe depuis le mois de septembre 2019 et ne fait que recevoir son courrier à son adresse précédente avec l'accord du propriétaire sans y habiter vraiment, elle ne serait plus en tête de liste ;

Considérant que lors d'une réunion avec le Fonds du Logement en novembre 2019, le Médiateur a appris que suivant le système d'attribution des points, une personne ne disposant pas d'une adresse effective où elle habite, ne peut pas bénéficier des points dans plusieurs catégories. La catégorie « *Adaptation du logement* » reprend par exemple les scénarios « *logement non adapté* », « *Sanitaire en commun* » et « *Absence de sanitaire* ». Dans la catégorie « *Situation précaire / d'urgence* » on retrouve le « *déguerpissement de bonne foi/résiliation de bonne foi* », « *Insalubrité/inhabitabilité du logement/procédure d'expropriation* » et « *personne logée par ASBL à durée déterminée* » ;

Considérant que plusieurs scénarios excluent toutefois la distribution de points aux personnes sans domicile fixe car elles devraient disposer d'un logement pour qu'il soit par exemple qualifié d'insalubre, inhabitable, non adapté ou non doté d'une salle de bain ;

Considérant que lors de l'entrevue avec le Fonds du Logement, le Médiateur a reçu l'explication que cette lacune était intentionnée lors de la mise en place du système ;

Considérant que la personne reste théoriquement inscrite sur la liste d'attente, mais qu'en pratique elle a perdu la première place sur la liste d'attente car la perte de points entraîne perte d'une possibilité réelle de se voir proposer un logement subventionné aussi longtemps que la situation reste inchangée ;

Considérant qu'au cours de la réunion, le Médiateur a soulevé la question de savoir si cette catégorie de personnes est désavantagée en raison d'une disposition légale, mais que le Fonds du Logement s'est exclusivement basé sur son système de distribution de points et non sur une disposition légale spécifique ;

Considérant que la personne reste en principe inscrite sur la liste d'attente, le Médiateur retient que les personnes sans domicile fixe ne sont pas exclues des personnes physiques visées à l'article 2 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « *Fonds du Logement* » qui peuvent bénéficier d'une mise en location d'un logement social par le FDL ;

Considérant qu'une des priorités du Fonds du Logement est que les points sont attribués en fonction du degré de précarité pour l'avancement sur la liste d'attente ;

Considérant que le système d'attribution des points devrait partant avantager plutôt que désavantager des personnes dont les circonstances de vie sont encore plus précaires ;

Considérant que dans la mesure où une personne sans accès à un sanitaire individuel ou vivant dans un logement sans sanitaire reçoit des points supplémentaires sur la liste d'attente, il est injustifié de priver une personne de points parce qu'elle n'a ni accès à des structures sanitaires, ni à un domicile fixe proprement dit – ce qui augmente évidemment son degré de précarité et devrait par conséquent augmenter la chance de se voir accorder un logement ;

Considérant en raison de ce qui précède que le système actuel n'est pas conforme à la volonté du législateur ;

le Médiateur recommande au Fonds du Logement de revoir son système d'attribution de points sur le bordereau d'attribution en faveur des candidats éligibles ayant perdu leur domicile fixe dans le but de permettre une attribution prioritaire en fonction du degré de précarité.

Suite à une réunion avec le Fonds du Logement, le Médiateur a été informé par courrier du 30 novembre 2020 de la Direction du Fonds du Logement qu'elle a décidé de réserver une suite favorable à la recommandation.

Si un candidat locataire, inscrit sur la liste d'attente en vue de l'attribution d'un logement locatif subventionné auprès du Fonds du Logement, perd son logement, les points initiaux du bordereau resteront inchangés avec un ajout de 5 points correspondant à la catégorie « *inhabilité du logement* ».



## **SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Le tableau ci-après indique le statut et l'état de transposition éventuel de chacune des 53 recommandations faites au 31 décembre de l'exercice concerné.

Le Médiateur relève avec satisfaction que 37 recommandations ont été acceptées depuis 2004.

Compte tenu des refus intervenus, des recommandations restées lettre morte ou des acceptations de principe non-suivies d'effet, le Médiateur entend, au cours de l'exercice à venir, reformuler certaines recommandations aux Ministres compétents.

N°	Intitulé	Destinataire	Statut	Transposition
1	Obligation d'une administration de répondre aux demandes des administrés	Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration	Acceptée	Oui
2	Proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts (AO) consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal	Gouvernement	Acceptée	Oui
3	Mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des réclamations au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur des Contributions	Gouvernement	Acceptée	Oui
4	Mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail	Administration de l'Emploi	Acceptée	Oui
5	Réforme législative visant à affranchir les conjoints non communaux de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail	Gouvernement	Acceptée	Oui
6	Mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement	Ministre des Finances	Acceptée	Oui
7	Procédure de déclaration de naissance	Gouvernement	Acceptée	Oui
8	Eventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle	Gouvernement	Attente d'une prise de position	
9	Mesures à mettre en œuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M.	Ministre de la Justice	Attente d'une prise de position	
10	Mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main d'œuvre	Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration	Acceptée	Oui
11	Réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie	Gouvernement	Acceptée	Oui
12	Respect de la procédure contradictoire en matière de délivrance des permis de conduire civils	Ministre des Transports	Acceptée	Oui
13	Notification des décisions susceptibles de recours devant les juridictions sociales	Ministre de la Sécurité sociale	Acceptée	Oui
14	Procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet	Ministre du Travail et de l'Emploi	Acceptée	Oui
15	Décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales	Ministre du Travail et de l'Emploi	Acceptée	Oui
16	Instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine	Ministre de la Justice	Refusée	
17	Motivation des décisions prises sur avis du contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale	Ministre de la Sécurité sociale	Attente d'une prise de position	
18	Bon fonctionnement des administrations et autres services publics	Gouvernement	Acceptée	Oui
19	Exercice de l'autorité parentale	Ministre de la Justice	Acceptée	Oui
20	Règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 – Fonds du logement	Fonds du Logement	Acceptée	Oui
21	Institution d'un Conseil Supérieur de la Justice	Chambre des députés, Gouvernement	Acceptée	En cours
22	Fonctionnement de l'Administration de l'Emploi	Ministre du Travail et de l'Emploi	Acceptée	Oui
23	Droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques	Gouvernement	Acceptée	Oui
24	Bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales	Ministre de la Famille, Gouvernement	Acceptée	Partielle
25	Révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes 2, de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité	Gouvernement	Attente d'une prise de position	

N°	Intitulé	Destinataire	Statut	Transposition
26	Mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes	Centre commun de la Sécurité sociale, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des Contributions directes	Acceptée	Oui
27	Lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002	Juge d'instruction	Attente d'une prise de position	
28	Indépendance objective des experts judiciaires	Ministre de la Justice	Refus	
29	Envoi des cartes d'assignation aux demandeurs d'emploi	Ministre du Travail et de l'Emploi	Acceptée	Oui
30	Nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté	Gouvernement	Acceptée	Partielle
31	Rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s	Ministre de la Justice	Acceptée	Oui
32	Inscription au registre de la population	Ministre de l'Intérieur	Acceptée	Oui
33	Délai de notification de la demande de congé parental consécutive au congé de maternité	Ministre de la Famille et de l'Intégration	Retirée	x
34	Introduction d'un Code de bonne conduite administrative	Gouvernement	Acceptée	Oui
35	Discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des Prestations familiales	Ministre de la Famille et de l'Intégration	Acceptée	Oui
36	Coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice	Gouvernement	Attente d'une prise de position claire	
37	Création de logements d'urgence par les communes	Gouvernement, Communes	Acceptée	Oui
38	Décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail	Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration	Acceptée	Partielle
39	Instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions directes	Directeur des Contributions directes	Acceptée	Oui
40	Transmission d'une copie d'une épreuve d'examen à un élève et au respect des garanties minimales prévues par la procédure administrative non contentieuse	Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	Refus	
41	Saisine de la Commission mixte de reclassement en présence d'avis médicaux contradictoires	Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration	Attente d'une prise de position	
42	Mise en place d'une structure d'écoute, d'information et de médiation indépendante en matière de santé et de sécurité des soins et Indemnisation des dommages résultant de soins de santé	Gouvernement	Acceptée	Oui
43	Accès à la jurisprudence en matière de sécurité sociale	Ministre de la Sécurité sociale	Acceptée	Partielle
44	Délai de prescription extinctive de droit commun	Ministre de la Justice	Acceptée	Non
45	Institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales	Gouvernement	Refus	
46	Titre de voyage pour étrangers	Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration	Acceptée	Oui
47	Calcul de l'indemnité de maternité des travailleuses indépendantes bénéficiant d'un congé parental	Gouvernement	Acceptée	Oui
48	Réinstauration d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA	Gouvernement	Refus	
49	Introduction d'un code de bonne conduite: principes et mode d'emploi	Gouvernement	Acceptée	Oui
50	Conditions de recevabilité de la demande d'achat rétroactif de périodes d'assurance	Gouvernement	Attente d'une prise de position	
51	Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur	Gouvernement, Chambre des députés	En attente	
52	Mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale	Gouvernement, Chambre des députés	En attente	
53	Système d'attribution de points sur le bordereau d'attribution du Fonds du Logement	Fonds du Logement	Acceptée	Oui



## **PARTIE 3 – RECLAMATIONS**



## ADMINISTRATIONS COMMUNALES

### CONSTAT GÉNÉRAL

#### *Délai de réponse*

##### Long délai d'attente suite à l'intervention du Médiateur [2020/1]

Tel que c'était le cas les années précédentes, les réclamants et le Médiateur ont été de temps en temps négativement surpris de constater que certaines Communes ne réagissent pas ou très tardivement aux courriers du Médiateur.

Souvent les réclamants s'adressent justement au Médiateur par désespoir, après avoir patienté depuis longtemps.

C'était le cas pour un administré qui a envoyé des courriers à sa Commune en 2018 et 2019 concernant un sujet particulier.

Il a ensuite adressé un rappel par courriel au Bourgmestre en avril 2020.

Après une attente de 2 ans, cet administré a donc saisi le Médiateur qui a fait un premier courrier en juin 2020, suivi d'un premier rappel en août 2020 et d'un deuxième rappel en octobre 2020.

Dans la réponse longuement attendue de novembre 2020, la Commune se trompe d'affaire et se réfère à un autre projet.

Le Secrétariat du Médiateur intervient à nouveau en décembre 2020 en demandant s'il s'agit d'une erreur et s'il est possible de la rectifier.

Un rappel est envoyé en février 2021.

Après un renvoi du dossier, une réponse satisfaisante est donnée en mars 2021.

## ADMINISTRATIONS COMMUNALES

### AIDES SOCIALES

#### *Chèque service accueil*

##### Renouvellement tardif du contrat [2020/2]

Le Médiateur a été saisi par des personnes qui contestaient le montant des factures émises pour la garde de leurs enfants au sein de crèches communales et qui de ce fait remettaient en question une bonne application de la réglementation en la matière.

Dans un des cas soumis au Médiateur, les enfants avaient quitté le territoire au cours de l'été avec un de leurs parents et ce pour une durée indéterminée. Dans un premier temps, les enfants sont restés inscrits à la crèche. Au moment du renouvellement de la carte chèque-service accueil, à l'automne, le parent resté présent sur le territoire n'a pas été en mesure de produire de certificat d'impôt qu'il n'avait pas encore reçu de la part de l'Administration des contributions directes. Il explique avoir de ce fait produit son ancien certificat d'impôt ainsi que trois mois de fiches de salaire. La Commune n'aurait pas accepté de prendre en considération les documents fournis et a facturé les frais de garde au tarif maximal et ce durant deux mois, jusqu'à ce que le réclamant ait été en mesure de produire le document demandé.

L'article 4 du règlement grand-ducal du 27 juin 2016 portant exécution des dispositions relatives au chèque-service accueil de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse prévoit ce qui suit :

*« [...] En vue de la détermination de la situation de revenu à prendre en considération, le requérant produit les pièces suivantes:*

- a. une copie du bulletin de l'impôt sur le revenu le plus récent. Au cas où le requérant ne peut pas produire le bulletin de l'impôt, il produit le certificat de revenu établi par l'Administration des contributions directes, soit [...]*

*Lorsque le requérant est, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité de produire une des pièces visées par les points a. à c., le revenu imposable du ménage est attesté par toute autre pièce délivrée par l'employeur ou par toute pièce documentant le revenu actuel ».*

Le Médiateur a demandé à l'Administration communale de lui expliquer pourquoi, dès lors que le réclamant a remis des pièces attestant de son revenu et qu'il a remis par la suite le certificat de revenu établi par l'Administration des contributions directes dès qu'il l'a obtenu, les factures des deux mois concernés n'ont pas été réduites et adaptées aux revenus ?

Le Bourgmestre explique que la question pertinente qui se pose dans ce dossier n'était pas celle de savoir quelle(s) pièce(s) le réclamant a fait valoir au moment du renouvellement de la carte chèque-service accueil, mais celle de la date à laquelle il a procédé au renouvellement du contrat chèque-service accueil.

En effet, le Bourgmestre explique que le réclamant n'a pas procédé au renouvellement du contrat chèque-service accueil dans les délais prévus par la loi.



En conséquence, la période de facturation de deux mois n'était pas couverte par les avantages du chèque-service accueil.

Or, suivant l'article 8 (1) du règlement grand-ducal du 27 juin 2016 portant exécution des dispositions relatives au chèque-service accueil, une refacturation ne peut être accordée qu'en cas de survenance d'une erreur dans le calcul de l'aide ou d'une modification dans la situation de revenus du requérant.

En l'espèce, aucune erreur dans le calcul de l'aide ni modification dans la situation de revenus permettant une telle refacturation n'est intervenue.

Suite à la prise de position de la Commune et aux clarifications complémentaires sollicitées auprès du réclamant (ce dernier n'étant pas en mesure de rapporter la preuve qu'il avait fait une quelconque démarche endéans le délai imparti pour le renouvellement, ni la preuve qu'il aurait éventuellement été mal conseillé par un agent qui aurait sollicité le bulletin d'impôt comme seule pièce admissible en vue du renouvellement) le Médiateur n'a pu intervenir davantage dans ce dossier.

Dans un autre dossier, deux litiges opposaient un réclamant à l'Administration communale concernant une facturation au tarif maximal pour la garde d'enfants pour deux périodes distinctes. Dans ce dossier, le réclamant était également dans l'impossibilité de fournir au moment voulu une copie du bulletin d'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la première période, un jugement avait été rendu par le Tribunal de Paix avant même la saisine du Médiateur, jugement coulé en force de chose jugée et d'ailleurs exécuté par le réclamant qui ne voulait pas engager de frais supplémentaires pour faire appel du jugement.

Le Médiateur ne saurait remettre en question un jugement coulé en force de chose jugée, de sorte qu'il ne lui a pas été possible de considérer cette réclamation comme recevable.

En ce qui concerne la deuxième période, le réclamant contestait l'application du tarif maximal de participation financière aux frais de crèche pour le mois de mars 2019.

Il ressortait du dossier que la Commune avait adressé un courrier au réclamant en date du 1<sup>er</sup> février 2019 l'invitant à renouveler son contrat d'adhésion CSA entre le 4 et le 31 mars 2019.

Au cours de cette période, le réclamant a été en contact avec la Commune au sujet du litige concernant la première période. Par contre, il ne ressortait pas du dossier qu'au cours de cette période, il aurait été en contact avec la Commune au sujet du renouvellement du contrat.

Pourtant le réclamant avait reçu début mars 2019 du Centre commun de la Sécurité sociale un certificat concernant les revenus provisoires pour la période allant du 1/2018 au 12/2018. Le réclamant n'a pourtant pas remis ce certificat à la Commune endéans le délai de renouvellement.

Pendant tout le mois de mars, le réclamant s'est évertué à obtenir un bulletin d'impôt de la Direction des Contributions. Toutefois, aucun document de l'Administration des Contributions n'étant arrivé avant l'expiration du délai de renouvellement, le réclamant s'est une nouvelle fois adressé au Centre commun de la Sécurité sociale pour demander l'adaptation des revenus provisoires.

Le document ainsi établi n'a toutefois été remis à la Commune qu'en date du 2 avril 2019, à savoir après l'expiration du délai.

Or, et quand bien même cette pièce ne faisait pas partie des pièces à fournir dans le cas du réclamant, ce certificat a permis de débloquent la situation à partir du mois d'avril 2019.

Pourtant le certificat de revenu obtenu début mars de la part du CCSS, quand bien même cette pièce ne faisait pas partie des documents à fournir dans le cas du réclamant, avait déjà contribué à débloquent la situation lors du premier litige, de sorte qu'il aurait été pour le moins prudent que le réclamant remette ce certificat endéans le délai imparti pour le renouvellement du contrat.

Etant donné toutefois que le réclamant n'a effectué envers la Commune aucune démarche entre le 4 et le 31 mars 2019 en vue du renouvellement du contrat, le Médiateur n'a pas pu intervenir auprès de cette dernière alors qu'il n'entrevoyait pas de chance qu'elle revoie les factures du mois de mars 2019.

## ADMINISTRATIONS COMMUNALES

### REGISTRE COMMUNAL DES PERSONNES PHYSIQUES

#### Consentement du propriétaire non obligatoirement requis [2020/3]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui l'informait que la commune exigeait, pour l'inscription au registre communal de sa mère à son adresse, un écrit du propriétaire de l'appartement pris en location par elle.

L'article 22 2) de la loi modifiée du 19 juin 2003 relative à l'identification des personnes physiques dispose ce qui suit :

*« En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle sur le territoire de la commune, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué inscrit la personne dont la déclaration est remise en question, sur le registre d'attente et lui demande de prouver les faits remis en cause.*

*La preuve de la résidence habituelle peut être établie sur la base de tous documents émanant d'un service public ou des mentions figurant dans les registres, documents, bordereaux imposés par la loi ou consacrés par l'usage et régulièrement tenus ou établis.*

*La preuve de la résidence habituelle peut également être établie à partir d'autres éléments, tels que le lieu rejoint régulièrement après les occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, les consommations en énergie domestique, les frais de téléphone, le contrat de bail, l'accord du propriétaire ou de l'occupant du logement, la résidence habituelle du conjoint, du partenaire ou de tout autre membre de la famille.*

*A défaut de preuve suffisante, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué demande à la Police grand-ducale d'effectuer une enquête et de lui faire parvenir un rapport écrit dans un délai de deux mois à partir de la demande d'enquête.*

*Si le rapport de l'enquête réalisée par la Police grand-ducale n'a pas été remis dans les délais, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède, sans préjudice des dispositions des articles 27 et 31, à l'inscription du déclarant sur le registre principal [...] ».*

En vertu des dispositions légales, la commune doit donc se satisfaire de l'accord de l'occupant du logement pour l'inscription de sa mère à l'adresse mentionnée.

La Commune a donné suite à l'intervention du Médiateur et a inscrit la mère de la réclamante à son adresse.

#### Engagement d'une commune en faveur d'un habitant – Exemple de bonne pratique [2020/4]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier concernant le refus de paiement du revenu d'inclusion sociale à un ressortissant d'un pays de l'Union européenne alors que celui-ci n'avait pas fourni de copie de la preuve de sa carte de séjour.

Il s'est avéré qu'en effet, le réclamant, bien qu'habitant au Luxembourg depuis plusieurs années, n'avait pas procédé aux démarches nécessaires quant à ses déclarations d'arrivée et attestation d'enregistrement auprès des communes dans lesquelles il avait eu son séjour habituel.

La commune explique que le réclamant ne remplissait de ce fait pas « *les conditions relatives au droit de séjour prévues par l'article 6 (il exerce une activité salariale ou indépendante, il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie ou bien il est inscrit auprès d'un établissement public ou privé agréé au Grand-Duché du Luxembourg) et l'article 9 (une preuve de séjour ininterrompu de cinq ans) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration* ».

Il était ainsi impossible pour la commune de lui délivrer un quelconque certificat de résidence ou attestation d'enregistrement alors que les conditions n'étaient pas remplies.

La commune a néanmoins montré un engagement sans faille. En effet, elle n'a pas hésité à demander des informations auprès de la Direction de l'Immigration afin de trouver une solution acceptable pour le réclamant. Par ailleurs, un contact permanent a été maintenu avec le Médiateur afin de trouver au plus vite une solution à la problématique énoncée.

La commune a ainsi accepté que le Médiateur lui envoie tous les documents dont disposait le réclamant, prouvant que celui-ci avait bien un séjour ininterrompu au Luxembourg. Celle-ci a ainsi transmis un dossier complet au Ministère des Affaires étrangères et européennes qui au vu des documents, a accordé le séjour permanent au réclamant. Cette démarche a permis au réclamant de pouvoir compléter son dossier auprès du FNS et de bénéficier du revenu d'inclusion sociale.

Le Médiateur tient à saluer la coopération ainsi que l'engagement de la commune vis-à-vis de ses administrés et du Médiateur. Bien qu'étant en état de crise, la commune s'est montrée disponible et engagée, ce qui a permis dans ce cas, de trouver une solution positive à la situation du réclamant.

#### Refus d'inscription de deux personnes supplémentaires sur le registre principal [2020/5]

Le Médiateur se réjouit de constater que nombre de Communes réagissent de façon rapide et efficace aux courriers du Médiateur.

Tel a été le cas dans le cadre du présent dossier :

En raison d'un contrat de bail limitant l'occupation d'un logement à quatre personnes, une commune a refusé d'inscrire deux enfants d'une famille composée de six personnes sur le registre principal. Selon les estimations du réclamant, le logement occupé par lui et sa famille mesurait environ 90m<sup>2</sup>.

Dans sa prise de position, la Commune a reconnu qu'il ne lui appartient pas de juger des conventions existantes entre des personnes, mais invoque 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.

« *La surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m<sup>2</sup> par occupant* ».

La Commune était d'avis que ce critère n'était pas rempli en l'occurrence suite à une comparaison par rapport à l'espace dont disposait chaque membre du ménage dans sa chambre à coucher respective.

Le Médiateur a toutefois signalé 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 du 20 décembre 2019 opère dans son article 1<sup>er</sup> une distinction entre chambre et logement :

*« Pour l'application de la présente loi, on entend par :*

*1° « logement » : un immeuble ou une partie d'un immeuble destiné à l'habitation, comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle de bain avec toilettes ;*

*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 ; »*

Cette distinction ne ressort non seulement des définitions précitées, mais également du commentaire des articles des travaux parlementaires relatifs au projet de loi en question (Projet de loi portant initialement modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement [...], (projet transformé par la suite), dont le Médiateur a cité l'extrait suivant :

*« Article 28ter*

*L'article 32 de la loi de 1979 dispose actuellement que les logements mis en location ou mis à disposition aux fins d'habitation « doivent répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité à définir par règlement grand-ducal », sans aucune autre précision.*

*L'article 28ter prévoit maintenant plus de précisions en définissant plus clairement les critères auxquels doivent répondre les logements ou chambres.*

*Le paragraphe 1er précise encore qu'une chambre doit respecter une surface minimale de 9 m<sup>2</sup> par occupant, donc 36 m<sup>2</sup> en cas de 4 occupants. Ce critère de surface se rapporte à la surface habitable dont disposent le ou les locataires ou occupants d'une chambre, donc de l'ensemble des locataires respectivement occupants qui y vivent. Par conséquent, dans le cas où, par exemple, 2 personnes occupent une chambre, celle-ci doit avoir une surface habitable d'au moins 18 m<sup>2</sup>.*

*Il n'est pas jugé utile de limiter la surface minimale par occupant d'un logement, pour lequel il convient de se référer notamment au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites applicable au logement – ce règlement communal contient normalement également des dispositions relatives à l'habitabilité des bâtisses de sorte que la réglementation communale peut toujours être plus restrictive à cet égard –, et surtout aux dispositions convenues dans le contrat de bail conclu entre le propriétaire-bailleur/l'exploitant et le locataire. C'est le libre choix du propriétaire-bailleur/exploitant de limiter le nombre d'occupants du logement donné en location ou mis à disposition au seul ménage locataire, p.ex. en interdisant expressément toute sous-location dans le contrat de bail.*

*Le contenu et les modalités d'application de ces critères seront fixés par règlement grand-ducal, lequel prévoira également la définition d'un local collectif ainsi que ses modalités d'aménagement et de gestion.*

*En définissant les critères, les auteurs du texte se sont inspirés de la législation belge, à savoir du Code Wallon du Logement et du Code Bruxellois du Logement ».*

Tandis que le législateur a fixé un espace minimal par occupant d'une *chambre*, il n'a expressément pas voulu limiter l'espace minimal par occupant d'un *logement*.

Une interprétation contraire à la volonté du législateur serait une forte intrusion dans la vie privée d'une famille : à titre d'exemple un couple ne pourrait pas occuper à 2 une chambre à coucher de 16m<sup>2</sup> et faisant partie intégrante d'un logement de 60 m<sup>2</sup>.

Le Médiateur a donc prié la Commune de revoir son refus d'inscription de deux enfants sur son registre principal à la lumière des arguments précités.

Un agent communal est immédiatement entré en contact avec le service du Médiateur pour mieux comprendre la prise de position du Médiateur. L'échange était très constructif, alors que suivant les développements en cause, le Médiateur a pu mieux comprendre certaines problématiques en matière d'inscription sur le registre communal. La Commune a par ailleurs immédiatement revu sa décision en faveur de cette famille.

Le Médiateur profite de l'occasion pour rappeler que les agents communaux, à l'instar de toute administration, peuvent toujours, en cas d'intervention de sa part, contacter son service de façon informelle en vue d'un échange constructif et d'un partage de réflexions.

#### « Dégradations » sur le registre d'attente en cas de colocation [2020/6]

En 2020 le Médiateur a été saisi par plusieurs personnes habitant en colocation concernant une « *dégradation* » du registre principal de leur Commune vers le registre d'attente, respectivement un refus d'inscription sur le registre principal, entraînant une perte de droits importants et créant ainsi différents problèmes administratifs aux réclamants dont les demandes ne peuvent être traitées par d'autres administrations à défaut d'indication d'une adresse officielle.

Pour justifier le refus par rapport aux réclamants, la commune, respectivement le Bourgmestre s'est basé dans plusieurs dossiers sur une définition restrictive de la colocation contenue dans l'annexe II du PAG – Version du 8 mars 2019, Art. 2 Zone d'habitation 1 [HAB-1]. Il s'agit de la version saisine du nouveau projet d'aménagement avant son vote.

Le Médiateur a donc été surpris de constater que la commune a communiqué des décisions basées sur des dispositions légales non encore en vigueur.

Bien qu'il soit tout à fait possible qu'une erreur puisse être commise, il est tout à fait inacceptable que la commune base systématiquement des décisions dans le même domaine sur des dispositions légales non encore applicables aux administrés.

Dans un premier temps, le Médiateur est intervenu auprès de la Commune en question pour connaître les raisons invoquées pour justifier les décisions litigieuses.

Suite à son intervention, le Médiateur a constaté avec étonnement que la Commune a non seulement invoqué le projet d'aménagement précité, mais en plus d'autres textes légaux non (encore) applicables

au moment de son intervention et que la Commune ne semblait donc disposer d'aucune base légale en vigueur pour priver des personnes de leur droit d'inscription au registre principal.

Le Médiateur a donc réagi en date du 10 novembre 2020 en informant le Bourgmestre de son analyse par rapport aux arguments de la Commune :

La Commune a renvoyé aux articles 2 et 3 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 pour exiger une déclaration complète du propriétaire permettant de vérifier le respect des dispositions de la loi précitée.

Le Médiateur a rendu attentif au fait que la loi précitée a introduit des dispositions transitoires, s'appliquant aux chambres louées avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2019 :

« Art. 8.

*Par dérogation aux articles 1er à 7 de la présente loi, les articles 32 à 36 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement restent applicables aux logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation avant l'entrée en vigueur de la présente loi pour une période transitoire qui expire deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi ».*

Le Médiateur a signalé que nous sommes encore en pleine période transitoire et que les articles 2 et 3 de la loi du 20 décembre 2019 ne peuvent être opposés dans le cas de figure soumis au Médiateur alors qu'il s'agit de chambres plus anciennes.

Le but du législateur était justement de laisser un délai de deux ans aux propriétaires pour se conformer aux nouvelles normes pour éviter de se retrouver de façon imprévue dans des situations précaires et il n'appartient pas à une Commune de contourner cette volonté du législateur.

- La Commune a justifié le refus d'inscription au registre principal par une non-conformité par rapport aux articles 2 et 3 de la loi précitée.

Il est évidemment raisonnable de profiter du délai de transition pour rendre les propriétaires attentifs aux dispositions qui vont prochainement entrer en vigueur, mais les échanges et démarches dans ce contexte ne peuvent pas avoir d'incidence sur l'inscription des colocataires.

- Ensuite, la Commune a invoqué le 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.

Selon l'interprétation réservée par la commune au 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, il y aurait lieu d'intégrer dans le « *local collectif* » destiné à satisfaire les besoins des occupants une « *pièce de séjour* » située à l'extérieur des chambres.

Dans un des dossiers soumis au Médiateur, la Commune affirme qu'elle n'aurait pas pu se prononcer concernant cette « *irrégularité* » en 2007, alors que les dispositions en question ne sont entrées en vigueur qu'en 2019.

Dans un premier temps, le Médiateur a signalé qu'à l'instar de la loi précitée du 20 décembre 2019, son règlement d'exécution a également introduit des dispositions transitoires :

« Art. 23.

*Par dérogation à l'article 22, le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité et d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location reste applicable aux logements, chambres et logements collectifs donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation avant l'entrée en vigueur du présent règlement pour une période transitoire de deux ans à compter de la publication du présent règlement au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».*

Mis à part le fait que les nouvelles dispositions ne sont pas encore applicables en l'occurrence, le Médiateur ne partage pas non plus l'interprétation de la Commune quant au fond.

Le règlement grand-ducal en question prévoit les cas de figure qui entraînent la nécessité d'offrir une pièce de séjour à l'article 11 (2) :

*« En présence d'un logement avec au moins deux chambres à coucher respectivement d'au moins deux chambres, le local collectif doit comprendre une cuisine équipée d'une surface minimale de 8 m<sup>2</sup>. En cas de cinq occupants ou plus, le local collectif doit comprendre une pièce de séjour d'une surface minimale de 10 m<sup>2</sup>, augmentée de 1,5 m<sup>2</sup> par occupant supplémentaire. Cette pièce de séjour séparée des chambres n'est pas requise lorsque le local collectif comprend une cuisine équipée d'une surface minimale de 13 m<sup>2</sup> augmentée de 1,5 m<sup>2</sup> par occupant supplémentaire. La cuisine ou la pièce de séjour doivent disposer d'au moins 0,75 place à table assise par occupant ».*

Une pièce de séjour n'étant pas systématiquement requise, il y aura lieu profiter de la période transitoire pour vérifier la conformité par rapport aux dispositions précitées.

- Le Bourgmestre s'est également référé au nouveau PAG de sa commune qui se trouvait en voie d'adoption au moment de la réponse.

Il ressort d'une lecture combinée des articles 19 et 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain que mis à part le cas de figure d'une demande d'autorisation de construire qui doit être aussi bien conforme au PAG en vigueur qu'au projet d'aménagement général, un projet d'aménagement général ne prend pas effet avant l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général voté et approuvé.

Les dispositions du projet d'aménagement auxquelles le Bourgmestre s'est référé n'étaient pas encore applicables au moment de la « *dégradation sur le registre d'attente* » et au moment de l'intervention du Médiateur, alors qu'en l'occurrence il n'y avait pas lieu d'examiner des demandes d'autorisation de construire.

Le Médiateur a donc été surpris de constater que la Commune faisait application d'un projet d'aménagement général avant son entrée en vigueur et sans qu'une autorisation de construire ne soit demandée, ce qui enfreint les limites de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Finalement, la Commune fait encore référence à un article d'un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil pour exiger un bail commun des différents locataires.

Mis à part le fait qu'il s'agit d'un projet de loi, le Médiateur a souligné qu'il n'appartient pas à la Commune de contrôler les relations civiles et commerciales entre locataires et bailleurs.



Le refus d'inscription sur le registre principal était donc basé sur 4 dispositions non applicables :

- deux textes dont les effets sont suspendus par un régime transitoire pour les chambres données en location avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2020 ;
- un projet d'aménagement général exclusivement applicable à l'heure actuelle en matière de demande d'autorisation de construire ;
- un projet de modification du Code Civil dont le contrôle n'appartient pas aux autorités communales.

Le Médiateur était saisi par une propriétaire qui a fini par vouloir abandonner la colocation dans son logement pour éviter des problèmes supplémentaires.

Une locataire dont le Médiateur a été saisi a été privée de ses aides sociales pendant plusieurs mois du fait qu'elle a été inscrite sur le registre d'attente.

Cette réclamante s'est finalement vu accorder une adresse de référence.

Le Médiateur a appris de manière informelle qu'il existe de nombreux autres cas.

Suite à l'intervention du Médiateur dans un des dossiers, il s'est avéré que le refus d'inscription semblait effectivement justifié, alors que la commune a fait parvenir au réclamant des informations non connues par le Médiateur et par le réclamant qui ont permis au réclamant de savoir quelles démarches il devait effectuer afin de pouvoir être inscrit sur le registre principal de la commune.

Le Médiateur souhaite soulever dans ce dossier particulier, que ce n'est qu'après avoir envoyé un premier courrier en date du 27 novembre 2020, un premier rappel en date du 2 février 2021 et enfin un deuxième rappel en date du 10 mars 2021, que la commune a répondu à la demande d'information. Cette attitude est tout à fait inacceptable alors que le réclamant se trouvait dans une situation difficile qui a été empirée par le défaut de réponse de la commune dans un délai raisonnable.

Comme dans les autres cas de figure aucune base légale ne semble avoir permis au Bourgmestre de refuser une inscription sur le registre principal aux personnes concernées pendant une très longue période et étant donné que le Bourgmestre a malgré cela maintenu sa position ce qui a eu pour conséquence l'impossibilité d'accéder à des droits importants, la question se pose de savoir si la responsabilité du Bourgmestre est engagée pour avoir pris des décisions en l'absence d'une base en vigueur.

Le Médiateur ne peut qu'être étonné du manque de rigueur de la commune concernant le refus systématique d'une inscription au registre principal communal basé sur des dispositions légales non encore en vigueur. Le Médiateur demande ainsi à ce que la commune montre plus de rigueur dans le traitement des demandes envoyées par les administrés.

Concrètement, des personnes ont été privées de plusieurs mois de REVIS, respectivement d'autres droits importants, sur base de décisions arbitraires.

Jusqu'à présent, le Médiateur n'a pas eu de retour quant à son analyse juridique expliquée ci-avant, invitant partant les autorités concernées à lui faire parvenir une réponse.

## ADMINISTRATIONS COMMUNALES

### URBANISME, RÉSEAUX, VOIRIE ET STATIONNEMENT

#### Non-respect d'une propriété privée par les agents communaux [2020/7]

En début d'année 2020, le Médiateur a été saisi par un réclamant qui affirme que pendant une période, certains agents communaux ont pris la liberté d'utiliser les places de parking privées de la famille situées sur leur propriété et qu'il a fallu faire appel à la police à plusieurs reprises.

Le fait de montrer les plans avec les limites cadastrales n'aurait pas aidé à éviter ce qu'il considérait comme abus de pouvoir.

Le Médiateur est intervenu, alors que la Commune avait prévu de procéder à des aménagements sur le terrain privé des réclamants dans le cadre de travaux de voirie.

Dans sa réponse, la Commune a estimé qu'il fallait « *néanmoins se rendre à l'évidence qu'il s'agit d'une emprise sur la voie publique existante* », malgré le point de vue personnel des propriétaires concernés.

Le Médiateur a répondu qu'il s'agit non seulement d'un point de vue personnel, mais également d'une question relative à un droit constitutionnel (art. 16. de la Constitution) :

*« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ».*

Si jamais la Commune devait décider de priver le réclamant de sa propriété, il va de soi que les procédures légales prévues à cet effet devraient être respectées, avant que d'éventuels travaux incluant le terrain de l'intéressé soient entamés.

Une Commune ne peut pas procéder, tel qu'il semble avoir été le cas dans le passé, en déclarant un parking public sur un terrain privé sans acquérir le terrain avant de ce faire.

Suite à cela, le réclamant aurait reçu des excuses orales de la Commune qui lui aurait assuré qu'elle ne comptait évidemment pas l'exproprier et qu'il ne s'agissait pas d'une emprise.

Le Médiateur n'a plus reçu d'explication de la part de la Commune et a considéré jusqu'à récemment le problème comme étant résolu. Toutefois, le réclamant vient de contacter le Médiateur par crainte que les travaux de voirie qui commencent bientôt pourraient impliquer sa propriété à défaut de confirmation écrite des explications reçues oralement.

Des négociations sont toujours en cours et le Médiateur ne manquera pas de rester informé, espérant que les droits du réclamant seront respectés.

Affaire à suivre.

#### Marquage d'un accès carrossable [2020/8]

Le Médiateur a été saisi par un couple contre la même Commune concernant une question de marquage de l'accès carrossable de leur maison qui se trouve régulièrement bloqué par des voitures appartenant à d'autres personnes.

Il ressort du dossier que des messages ont été envoyés par les réclamants à la Commune suite à une conversation avec celle-ci en décembre 2019, des relances ayant suivi, à défaut d'action concrète, en mai et juillet 2020.

Les réclamants déplorent que depuis la réponse orale fournie sur place début décembre 2019, ils n'auraient plus eu d'information quant au dossier.

Il leur aurait en effet été expliqué en décembre 2019 que le problème de stationnement devant leur maison serait réglé par l'installation de bacs à fleurs, mais que la Commune n'en disposait plus et qu'il serait discuté avec l'échevin compétent pour effectuer une nouvelle commande.

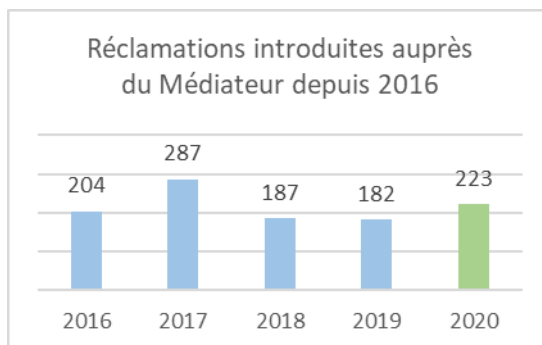
Depuis lors, le couple resterait sans aucune nouvelle de la Commune quant au suivi de ce dossier.

Le Médiateur remercie la Commune d'avoir réagi peu de temps après son intervention en proposant une autre solution concrète aux réclamants.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

#### Statistiques



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020	223
Clôture définitive	177
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	46

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	177
Réclamation recevable	109
Réclamation irrecevable	24
Désistement du réclamant	44
<i>Transmis pour compétence</i>	0

Réclamation recevable	109
Correction totale obtenue	61
Correction partielle obtenue	5
Pas de correction obtenue	9
Réclamation non fondée	34

#### ➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	75	100%
Correction totale obtenue	61	81,3%
Correction partielle obtenue	5	6,7%
Pas de correction obtenue	9	12,0%

Taux de correction : 88,0%

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

#### *Protection internationale*

##### Délai de traitement des demandes de protection internationale [2020/9]

En 2020, le Médiateur a de nouveau été davantage saisi concernant les délais d'attente des décisions en matière de protection internationale.

Le Médiateur constate que très souvent les réclamants n'ont aucune information concernant l'état d'avancement de leur dossier ou la durée d'attente probable.

Dans d'autres cas, des délais sont annoncés, mais ne sont pas respectés.

Cette incertitude est difficile à supporter pour les réclamants qui se trouvent souvent dans des situations de vie précaires.

La possibilité d'un regroupement familial est subordonnée à une réponse positive en matière de protection internationale. Pendant toute la durée de traitement de leur dossier, les concernés ne savent pas s'ils vont obtenir le droit de rester, respectivement s'ils seront en mesure de faire venir leur famille au Luxembourg.

Tel que les années précédentes, le Médiateur tient à remercier la Direction de l'Immigration et ses collaborateurs de leur réactivité et bonne collaboration malgré les circonstances difficiles liées à la pandémie.

Le Médiateur a été informé de la raison des retards en matière d'auditions. Ainsi, les salles ont dû être aménagées de façon à permettre des auditions dans le respect des mesures sanitaires.

Néanmoins, le Médiateur constate que dans certains cas de figure, la pandémie n'est pas à l'origine des retards, alors que certaines auditions avaient eu lieu longtemps avant la pandémie et que les réclamants restaient dans l'attente d'une décision.

##### Décision de suspension des dossiers soudanais [2020/10]

Dans le cadre d'une demande d'intervention de la part d'un demandeur de protection internationale soudanais, de nombreux rappels ont été envoyés par le Médiateur, car la Direction de l'Immigration ne respectait pas les délais annoncés par ses services à plusieurs reprises en 2020.

Le concerné avait introduit une demande de protection internationale en septembre 2018 et était préoccupé par le fait d'avoir passé des entretiens en décembre 2018 et de n'avoir toujours pas de réponse dans les 17 mois après ses entretiens au moment de la saisine du Médiateur.

Finalement, la décision est intervenue deux ans après l'introduction de la demande de protection internationale, dépassant le délai légal maximal de 21 mois.

Le Médiateur a dû insister pour connaître les raisons du retard pris dans ce dossier.

Le retard de la prise de décision dans les dossiers de ressortissants soudanais s'expliquerait principalement par le changement politique intervenu au Soudan en avril 2019.

Suite à ce changement, la situation politique et sécuritaire au Soudan aurait été tellement volatile que différents Etats membres de l'UE auraient décidé de suspendre l'analyse des demandes de protection internationale introduites par des ressortissants soudanais.

Le Service réfugiés avait pris la décision de suivre de près l'évolution politique au Soudan et de prendre à nouveau des décisions une fois que la situation se serait stabilisée.

La situation du réclamant serait d'autant plus compliquée dans la mesure où il a déclaré être originaire d'une ville dans laquelle auraient été commis de nombreux crimes durant un conflit meurtrier et que la Cour européenne des droits de l'Homme avait également retenu, dans différents arrêts, que le seul fait d'être originaire de cette ville serait suffisant pour risquer un traitement inhumain et dégradant en cas de retour au Soudan, justifiant ainsi l'obtention de la protection internationale.

Début 2020, presque une année après le changement politique, le Service réfugiés aurait procédé à une nouvelle analyse de la situation politique et sécuritaire au Soudan et établi une note interne quant au traitement des demandes de protection internationale des ressortissants soudanais et plus particulièrement les ressortissants de la ville précitée.

Le Médiateur a récemment rappelé qu'en principe le délai d'examen légal prévu à l'article 26 (1) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire est de six mois.

Le fait que l'élément déclencheur d'une suspension du dossier soit survenu sept mois après l'introduction de la demande et quatre mois après les entretiens laisse un goût amer, alors que cet élément clé sert de prétexte pour justifier non seulement un délai d'attente ayant dépassé les 24 mois, mais également le refus de la demande.

Il est fort regrettable de savoir que si la Direction de l'Immigration avait pris la décision dans le délai prévu à l'article 26 (1), la décision aurait été positive pour le réclamant, alors que la Direction de l'Immigration reconnaît les constats de la Cour européenne des droits de l'Homme précités quant aux risques encourus par les originaires de la ville de provenance du réclamant.

Pour être en mesure de justifier un retard dû à une situation incertaine dans le pays d'origine, le Ministère aurait dû respecter la procédure suivante à l'article 26 (3) :

*« Sans préjudice des articles 46 et 51, la conclusion de la procédure d'examen peut être différée lorsque l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le ministre se prononce dans les délais prévus aux paragraphes (1) et (2), en raison d'une situation incertaine dans le pays d'origine qui devrait être temporaire. En pareil cas, le ministre :*

- a) procède, au moins tous les six mois, à l'examen de la situation dans ce pays d'origine ;*
- b) informe les demandeurs concernés, dans un délai raisonnable, des raisons du report ».*

A aucun moment le réclamant n'a été informé des raisons concrètes du retard dans son dossier.

Ainsi, le concerné qui a quitté son pays et qui a demandé une protection pour des raisons dûment justifiées au moment de son arrivée et les mois suivants a été démuné pendant deux ans de sa vie de toute possibilité d'intégration, de restructuration et de regroupement familial, respectivement au

contraire, d'envisager un retour volontaire à défaut d'informations précises concernant l'état de son dossier mis à part la promesse en juin 2019 qu'une décision lui parviendra dans les meilleurs délais, promesse qui ne laissait présumer un délai de réponse d'une année et demie, précisant qu'en 2020 des délais concrets ont été annoncés sans avoir été respectés.

Si le Médiateur comprend les raisons ayant amené la Direction de l'Immigration à suspendre les dossiers, il regrette pourtant l'absence de communication à ce niveau et peine à accepter l'issue du dossier.

Le Médiateur espère que le Ministère ne crée pas un précédent de ce cas d'espèce et réévalue certaines procédures de façon à éviter une telle perte de temps aux dépens des demandeurs.

#### Refus de protection internationale [2020/11]

Le Médiateur intervient rarement en cas de refus de protection internationale, alors que ces décisions sont en principe dûment justifiées.

Le Médiateur regrette de constater que dans de rares occasions où il décide d'intervenir, ses arguments ne sont généralement plus pris en considération et que la Direction de l'Immigration insiste pour obtenir une décision judiciaire, malgré que les juridictions compétentes soient débordées par les recours en matière de refus de protection internationale, ce qui entraîne de longs délais d'attente.

#### Différence de traitement de membres de famille ayant déposé une demande de protection internationale pour les mêmes raisons [2020/12]

Tandis que son mari s'est vu accorder le statut de réfugié par un jugement du Tribunal administratif 2 années plus tôt, une dame de nationalité turque et appartenant à la même minorité que son mari s'est vu refuser le même statut après son arrivée au pays par le Ministère.

En ce qui concerne le mari, le Tribunal administratif a clairement reconnu que les persécutions dont lui « *et sa famille* » ont fait l'objet ont eu lieu en raison de leur appartenance à une ethnie déterminée. Le mari avait aussi déclaré des actes de persécutions plus récents contre sa femme et le Tribunal administratif avait reconnu la crédibilité de son récit dans son intégralité.

Le Médiateur a donc été fort étonné de lire que les violences policières contre la réclamante qui se sont justement produites dans le contexte d'actes de persécution avérés contre son époux et reconnus par le Tribunal administratif comme étant des actes de persécution au sens de la Convention de Genève soient qualifiées de la manière suivante dans le cadre de l'analyse ministérielle :

*« Le comportement regrettable d'un (ou de certains) policier(s) ne saurait être considéré comme représentatif du système policier et du fonctionnement de la police turque dans son ensemble ».*

Cette analyse semble être en contradiction avec les conclusions retenues par le Tribunal administratif concernant le comportement de la police envers son mari.

Le Médiateur a aussi rendu attentif au fait que les conditions d'entretien de l'épouse n'étaient pas optimales. Celle-ci a en effet déclaré être illettrée, mais malgré ce fait elle n'a pas été invitée à fournir des explications plus détaillées quant à des faits de persécution extrêmement graves qu'elle commençait à décrire de façon sommaire.

Vu son niveau d'éducation, il lui était impossible de présumer de l'importance de sa façon de s'exprimer ou des détails pertinents pour l'analyse ministérielle.

Il paraît par conséquent injustifié, sinon disproportionné de reprocher à la réclamante de ne pas avoir précisé que ces actes ont eu lieu en raison de son appartenance à une ethnie déterminée, surtout qu'une partie de ces faits (la violence policière lors d'une recherche de son mari) a justement eu lieu dans le cadre de persécutions dont il a été reconnu par le Tribunal administratif qu'elles se sont produites pour des raisons liées à l'ethnie au sens de la Convention de Genève.

Le Ministère a revu les arguments du Médiateur sans toutefois accorder de suite positive au dossier. Le Médiateur n'a pas eu d'explications satisfaisantes qui expliqueraient les incohérences précitées dans l'analyse.

Dans un autre cas de figure soumis au Médiateur, le frère de bénéficiaires de protection internationale irakiens ne comprenait pas pour quelle raison ses frères s'étaient vus octroyer une protection internationale contrairement à lui, étant donné qu'un de ses frères a déposé sa demande pour des raisons identiques.

Avec l'accord des membres de famille concernés, le Médiateur a procédé à une analyse comparative des rapports d'entretien respectifs pour détecter l'élément objectif qui permettrait de refuser la demande du réclamant, tout en accordant le statut de réfugié au frère.

Le Médiateur s'est adressé à la Direction de l'Immigration, alors qu'il n'a pas trouvé d'élément justifiant une différence de traitement. Bien au contraire, l'historique des dossiers est quasiment identique, étant donné que les deux frères ont été poursuivis et menacés dans un autre pays tiers que l'Irak, par le même acteur de persécution, pour le même motif et par des actes d'une même gravité.

Sans qu'il s'agisse d'un élément pertinent en matière de protection internationale, il s'ajoute à ce fait que pour des raisons d'ordre médicale un retour en Irak n'est pas envisageable, alors que le réclamant dépend de sa famille dans les gestes de la vie quotidienne en raison d'une incapacité lourde.

Le Médiateur a demandé si l'écart de temps de neuf mois entre les deux demandes de protection internationale (le réclamant étant arrivé plus tard que son frère) et un éventuel changement de la situation en Irak pendant cette période précise aurait pu justifier la différence de traitement des deux dossiers. Avant de connaître la réponse, Médiateur a toutefois écarté cette hypothèse pour les raisons suivantes :

Au moment où le frère en question s'est vu octroyer une protection internationale, il était courant que des demandeurs de protection internationale irakiens ayant personnellement vécu des faits de persécution concrets en Irak se voient refuser leurs demandes de protection internationale. Ces décisions de refus confirmées par les juridictions administratives laissent penser que l'insécurité générale régnant en Irak à ce moment n'a probablement pas pu être l'élément déterminant pour octroyer le statut de réfugié dans ce dossier, sans que Monsieur qui habitait dans un autre pays ait personnellement vécu ou connu des problèmes en Irak.

Le Médiateur a été d'autant plus surpris d'apprendre de la Direction de l'Immigration que l'écart de temps est effectivement l'élément déterminant.

Dans sa réponse, le Ministère se base sur le fait que la situation générale en Irak aurait été différente au moment où le dossier du frère a été analysé et que la jurisprudence des juridictions administratives a évolué pendant les dernières années.



Il y a lieu de préciser que ni le réclamant, ni le frère du réclamant n'ont vécu en Irak avant leur fuite d'un autre pays tiers.

Autant le Médiateur salue l'octroi d'une protection internationale au frère du réclamant qui, tel que le réclamant, a un parcours de réfugié en raison de guerres survenues depuis son enfance, autant le Médiateur regrette d'apprendre qu'au même moment où une personne se voit accorder le statut de réfugié en raison de la situation générale en Irak sans même y avoir vécu, d'autres réclamants irakiens ayant saisi le Médiateur qui ont réellement vécu en Irak et qui ont fait part de motifs de persécutions précis et graves, n'ont pas pu bénéficier de cette même protection pour des raisons générales et ont dû faire face à un refus de protection internationale.

Le Médiateur regrette qu'une marge de manœuvre pour octroyer un statut à des personnes pour des raisons générales était bien existante et certaines personnes ont pu en bénéficier contrairement à d'autres, différences de traitement incompréhensibles pour les intéressés qui risquent de générer des tensions entre les demandeurs et une certaine méfiance à l'égard de l'administration.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

#### *Regroupement familial*

##### Défaut de preuve du lien familial endéans le délai de trois mois suite à l'obtention du statut de réfugié [2020/13]

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation par un bénéficiaire de protection internationale qui contestait le fait que le regroupement familial avec son épouse ne puisse se faire dans les conditions simplifiées de l'article 69 (3) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Pour bénéficier de ces conditions simplifiées, il y a lieu d'introduire la demande de regroupement familial endéans un délai de trois mois après l'obtention du statut de réfugié.

Par courrier du 27 mai 2019, trois mois jour pour jour après l'obtention du statut de réfugié par le mari, l'avocat a demandé le regroupement familial en faveur de l'épouse et a fait part dans le même temps au Ministre de manière détaillée des grandes difficultés auxquelles faisait face l'épouse du regroupant pour se procurer les documents nécessaires pour établir la preuve du lien familial.

La Direction de l'Immigration a toutefois considéré qu'étant donné que le lien familial n'avait pas pu être établi endéans le délai de trois mois suivant la notification du statut de réfugié au regroupant, la demande serait soumise aux conditions plus restrictives de l'article 69(1) de la loi modifiée du 29 août 2008.

Dans la plupart des cas, les conditions plus restrictives ne sont pas remplies et de ce fait un regroupement familial dans l'immédiat devient impossible.

Il est arrivé que la Direction de l'Immigration reproche à un regroupant de ne pas fournir d'explications quant aux difficultés rencontrées pour obtenir les documents nécessaires et ainsi de ne pas mettre la Direction de l'Immigration en position de pouvoir envisager une autre mesure utile tout en précisant qu'il n'est pas dans ses habitudes de faire preuve d'une rigidité administrative excessive.

Le Médiateur a fait part au Ministre du fait qu'il regrette que dans le cas présent, des explications très détaillées ont été fournies quant aux difficultés rencontrées, mais que la rigueur reste malheureusement de mise, sans que la Direction de l'Immigration n'estime que les circonstances particulières rendent objectivement excusable l'introduction tardive de la demande ou n'envisage une autre mesure.

L'acte de mariage traduit a été transmis à la Direction de l'Immigration en février 2020 et des explications supplémentaires sur la situation dans laquelle se trouve la personne à regrouper ont été fournies.

Il a été retenu dans l'arrêt de la CJUE du 13 mars 2019 dans l'affaire C-635/17, E. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* que : « Cette obligation de coopération implique, partant, que le regroupant ou le membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial fournissent tous les éléments de preuve pertinents pour l'appréciation de la réalité des liens familiaux qu'ils allèguent, mais également qu'ils répondent aux questions et aux demandes qui leur sont adressées à cet égard par les autorités nationales compétentes, qu'ils se tiennent à la disposition de ces autorités pour des entretiens ou d'autres enquêtes et qu'ils expliquent, lorsqu'ils ne peuvent pas fournir des pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, les raisons pour lesquelles ils se trouvent dans l'incapacité de fournir ces pièces ».

Le Médiateur a dès lors demandé au Ministre de bien vouloir l'informer s'il n'y avait pas lieu dans le cas présent de retenir que le requérant a coopéré avec le Ministère et d'estimer que les circonstances particulières rendent objectivement excusable l'introduction tardive de la demande pour faire droit à l'application des conditions plus favorables de l'article 69 (3) de la loi.

Tenant compte des arguments présentés par le Médiateur, le Ministre a fait droit à la demande de regroupement familial de l'épouse.

Dans un autre dossier dont a été saisi le Médiateur, il était reproché que les documents en vue d'établir le lien familial entre le réclamant et les membres de sa famille à regrouper ne seraient pas parvenus à la Direction de l'Immigration endéans un délai de trois mois à compter de la notification du statut de la protection subsidiaire.

Le Médiateur est intervenu auprès de la Direction de l'Immigration car selon les explications reçues du réclamant, ce dernier aurait remis certaines pièces lors de sa demande de protection internationale (dont un document de l'UNHCR datant de 2016 rédigé en langue anglaise et qui mentionnait l'épouse et le fils du demandeur, de même qu'un autre document plus ancien reprenant ces informations) documents que l'avocat n'avait apparemment pas remis au moment de la demande de regroupement familial car il les considérait comme trop anciens.

Le Médiateur s'est enquis auprès de la Direction de l'Immigration si ces documents avaient bel et bien été remis lors de la demande de protection internationale et, si tel était bien le cas, s'il était possible, eu égard à la mauvaise santé de l'épouse ainsi qu'à l'âge du réclamant pour lequel il relèverait de l'impossible de disposer de revenus à court terme, de considérer que le lien familial avait bien été établi en temps utile et de faire application de l'article 69 (3) de la loi.

La Direction a expliqué avoir bien reçu ce document de sorte que des autorisations de séjour temporaires seraient accordées à l'épouse et au fils du demandeur.

### Epouse mineure au moment du mariage [2020/14]

En 2020, le Médiateur a été saisi de plusieurs dossiers concernant des refus de regroupement familial du fait de la minorité de l'épouse au moment du mariage dans le pays d'origine.

Un des réclamants par exemple demandait le regroupement en faveur de son épouse et de leurs cinq enfants.

La Direction de l'Immigration estimait que le mariage ne pouvait être reconnu au Luxembourg du fait qu'il contreviendrait à l'ordre public international luxembourgeois alors que l'épouse était mineure et représentée par son père à l'époque du mariage. De ce fait la preuve du lien familial n'était pas rapportée.

Le mariage en question avait eu lieu 12 ans plus tôt, l'épouse était alors âgée de 17 ans et 10 mois.

Dans son intervention auprès du Ministre, le Médiateur rappelle les articles 47 alinéas 1 et 2 et 170-1 du Code civil qui disposent respectivement ce qui suit :

*« Tout acte de l'état civil des Luxembourgeois et des étrangers, fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays, fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité.*

*En cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude de l'acte de l'état civil étranger, l'officier de l'état civil en informe le procureur d'Etat ».*

et

*« Le mariage contracté en pays étranger, entre étrangers, est valable au Grand-Duché de Luxembourg s'il a été célébré dans les formes usitées dans le pays, et si les deux conjoints remplissent soit les conditions de fond exigées par la loi applicable à leur statut personnel sous réserve du respect de l'ordre public international ou si les deux conjoints satisfont aux conditions de fond de la loi luxembourgeoise ».*

Il n'était pas invoqué que le mariage en question aurait été célébré contrairement aux formes usitées dans le pays, ni que les conditions de fond telles qu'exigées par la loi applicable à leur statut personnel n'auraient pas été respectées.

L'argument invoqué pour s'opposer au regroupement familial est la contrariété à l'ordre public international luxembourgeois. Le fait que le mariage ait été contracté alors que l'épouse était encore mineure, entraînerait la contrariété à l'ordre public ce qui fait qu'il ne saurait être considéré comme valable au Luxembourg et que dès lors le lien familial serait inexistant.

L'article 170-1 dit bien que le mariage est valable au Grand-Duché si les conditions de forme et de fond sont remplies *« sous réserve du respect de l'ordre public international »*.

Le Médiateur est toutefois d'avis, quant à la question de l'ordre public, que celui-ci doit jouer de manière atténuée. En effet il s'agit de reconnaître une situation créée valablement à l'étranger et non pas de créer une situation (célébrer le mariage) au Grand-Duché. Il ne s'agit pas non plus de permettre le regroupement familial en faveur d'une épouse actuellement encore mineure. Le Médiateur a rappelé en l'occurrence que le couple était marié depuis 12 ans et que cinq enfants avaient été conçus pendant le mariage.

Le Médiateur rappelle également que 12 ans plus tôt ont eu lieu au Grand-Duché, dans le cadre de travaux parlementaires à la Chambre des Députés, les premières discussions pour relever l'âge légal du mariage pour les femmes de 16 à 18 ans. Il a toutefois fallu attendre la loi du 4 juillet 2014 pour que l'âge légal du mariage pour la femme passe de 16 à 18 ans.

Donc, au moment où, dans le cadre du dossier soumis, les époux se sont mariés 12 ans plus tôt, ils auraient tout aussi bien pu se marier à Luxembourg dans les mêmes conditions.

Alors quand bien même il est à saluer grandement que le Luxembourg ait veillé à abolir toute discrimination entre hommes et femmes à ce sujet, - en portant l'âge légal du mariage pour les femmes à 18 ans -, et qu'il ait ainsi marqué sa volonté de condamner la pratique de mariages des enfants dans l'intérêt supérieur de ces derniers, pareil changement est très récent et invoquer l'ordre public pour s'opposer à la validité d'un mariage conclu il y a douze ans duquel sont entretemps nés cinq enfants semble excessif au Médiateur.

Le Médiateur peine à accepter de voir invoquer l'ordre public car il peut difficilement être reconnu que la reconnaissance d'un tel mariage, célébré de longue date, heurterait profondément les conceptions très récentes (2014) que nous avons de la question au Luxembourg.

Dans un autre dossier le demandeur demandait le regroupement familial en faveur de son épouse, ainsi que de ses quatre enfants.

Le mariage a eu lieu en 2009 à une époque où l'épouse était âgée de 15 ans.

Dans ce cas aussi, le regroupement familial a été refusé au motif que le mariage ne peut être reconnu au Luxembourg, vu que selon un avis du Parquet il contrevient à l'ordre public international luxembourgeois et partant il n'existerait pas de lien familial entre les époux.

Une des questions qui se posait dans ce type de dossiers était de savoir si l'avis du Parquet est contraignant dans le contexte des décisions de refus litigieuses.

Le Médiateur estime d'autant plus surprenant qu'une contrariété à l'ordre public international soit invoquée par le Parquet tandis que même le Code Civil luxembourgeois n'exclut pas totalement la possibilité de mariage d'un mineur sur demande d'un parent et sous condition que le juge aux affaires familiales lève la prohibition.

Quant à la portée de l'ordre public international, le Médiateur prend l'exemple de l'article 70 (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

en interdisant le regroupement familial d'un conjoint en cas de mariage polygame, si le regroupant a déjà un autre conjoint vivant avec lui au Grand-Duché de Luxembourg, l'article précité prévoit implicitement la possibilité du regroupement familial en cas de mariage polygame à défaut d'un autre conjoint vivant déjà avec le demandeur au Luxembourg.

Au cas où un demandeur décide par exemple de demander le regroupement exclusivement pour sa deuxième femme, il présenterait un acte de mariage qui contrevient à l'ordre public international dans la mesure où la condition d'absence d'un mariage précédent n'a pas été respectée.

Le législateur a donc clairement décidé d'atténuer les effets de l'ordre public international en cas de mariage polygame par l'article 70 (3) précité.

Autrement dit, un acte de mariage polygame est donc toléré dans le cadre d'un regroupement familial, malgré la contrariété de cet acte à l'ordre public, sous condition que la situation concrète d'avoir un mari face à deux épouses n'est pas importée sur le territoire national.

La question se pose donc bien de savoir s'il n'y a pas lieu de distinguer entre la reconnaissance d'un acte contraire à l'ordre public valablement établi dans le pays d'origine et la reconnaissance de la situation concrète contraire à l'ordre public international créé par cet acte sur le territoire national ?

Concrètement, en termes de mariage avec mineur conclu à l'étranger, n'y aurait-il pas lieu aussi de faire une distinction entre la reconnaissance à la seule fin du regroupement familial d'un mariage ayant produit ses effets depuis longtemps et l'acceptation d'un regroupement familial avec une femme qui serait encore mineure à l'heure actuelle ?

Tandis que la question de l'ordre public pourrait se poser dans le deuxième cas de figure, il y a lieu de se demander sur le bien-fondé de l'avoir invoqué dans le premier cas de figure.

Une certaine contradiction peut être constatée dans le fait que l'ordre public serait heurté par la minorité d'un conjoint à l'époque du mariage célébré dans le pays d'origine, minorité ayant concrètement pris fin depuis longtemps, tandis que nous tolérons qu'un mari continue à être marié à plusieurs épouses à l'étranger.

Finalement, les articles 70 (2) et 70 (3) de la loi ne garantissent-ils pas suffisamment le respect de notre ordre public international face à de telles situations (polygamie et minorité d'un époux) sans qu'il soit nécessaire de remettre en question l'acte de mariage en lui-même ?

Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, la Commission européenne retient que si un Etat membre exige un âge minimal de la personne à regrouper avant que celle-ci ne puisse rejoindre le regroupant (dans notre cas 18 ans selon l'article 70(2) de la loi modifiée du 29 août 2008), il doit quand-même évaluer au cas par cas toutes les circonstances pertinentes de chaque demande.

*« L'âge minimal peut servir de référence, mais pas de seuil global au-dessous duquel tout regroupement familial serait systématiquement refusé. [...] »*

*S'il ressort de l'évaluation individualisée que la justification prévue par l'article 4, paragraphe 5 [les Etats membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal déterminé avant que le conjoint ne puisse rejoindre le regroupant], à savoir assurer une meilleure intégration et prévenir des mariages forcés, n'est pas applicable, les Etats membres devraient envisager de faire une exception et d'autoriser ainsi le regroupement familial dans les cas où la condition d'âge minimal n'est pas remplie, ainsi lorsque l'évaluation individualisée fait clairement apparaître l'absence d'abus, par exemple, dans le cas d'un enfant commun [...] ».*

Si dans le cas d'enfants communs, la Commission européenne recommande aux Etats membres d'envisager une exception à l'âge minimal que doit avoir le conjoint pour rejoindre le regroupé et de permettre le regroupement familial, a fortiori une telle position vaut pour le conjoint n'étant plus mineur au moment où le regroupement familial est demandé bien que le mariage ait été célébré alors qu'il l'était encore.

Dans cet ordre d'idées, le Médiateur renvoie à la jurisprudence de la Cour de cassation française :

*« Lorsqu'il s'agit de reconnaître des droits acquis à l'étranger, l'effet de la situation qui y a déjà produit ses effets est moins perturbateur pour l'ordre juridique français. Dans ce cas, seul un degré élevé de contrariété de la loi étrangère aux conceptions françaises justifie une intervention de l'ordre public. Celui-ci produit alors un effet atténué, cette moindre réaction étant, notamment, fonction du temps passé entre la situation juridique cristallisée à l'étranger et la reconnaissance en France de ses effets. Cette distinction entre un ordre public plein et un ordre public atténué a été retenue par la Cour de cassation dans un arrêt du 17 avril 1953 (1<sup>re</sup> Civ., 17 avril 1953, pourvoi n° 2.520, Bull. 1953, I, n° 121) en ces termes : « la réaction à l'encontre d'une disposition contraire à l'ordre public n'est pas la même suivant qu'elle met obstacle à l'acquisition d'un droit en France, ou suivant qu'il s'agit de laisser produire en France les effets d'un droit acquis sans fraude à l'étranger ». Pour justifier le défaut d'intervention de l'ordre public, il est impératif que les droits aient été acquis sans fraude.*

*Parallèlement à ce mécanisme de désactivation de l'ordre public, celui de l'ordre public de proximité pose des limites à la tolérance de la situation créée à l'étranger en protégeant les valeurs du for en raison de l'existence de liens avec la France. Ce critère intervient au stade de la reconnaissance des situations juridiques, comme à celui de leur constitution dans l'ordre juridique français. Le fait que l'ordre public de proximité privilégie les seuls liens de la situation avec le for fait l'objet de critiques de la doctrine, qui reproche à l'ordre juridique français de se désintéresser de la situation dès lors que les liens ne sont pas significatifs avec la France.*

*L'intervention de l'ordre public international exige des liens de rattachement suffisants entre le for et la situation juridique considérée et, lorsque la première chambre civile se réfère à la nationalité française ou à la résidence habituelle sur le territoire français de l'une des parties, elle pose une exigence de proximité.*

*La Cour de cassation a ainsi jugé (1<sup>re</sup> Civ., 3 janvier 1980, pourvoi n° 78-13.762, Bull. 1980, I, n° 4) que l'ordre public international ne fait pas obstacle à l'acquisition de droits en France sur le fondement d'un mariage polygamique valablement célébré à l'étranger, alors qu'un tel mariage est interdit en France, même si la conception française de l'ordre public international « s'oppose à ce que le mariage polygamique contracté à l'étranger par celui qui est encore l'époux d'une Française produise ses effets à l'encontre de celle-ci » (1<sup>re</sup> Civ., 6 juillet 1988, pourvoi n° 85-12.743, RCDIP 1989, p. 71). » (Rapport annuel de la Cour de Cassation<sup>1</sup>).*

Dans le second cas soumis au Médiateur, le mariage a produit ses effets en Syrie depuis l'année 2009, raison pour laquelle le Médiateur a prié le Ministre de bien vouloir atténuer les effets de l'ordre public international dans le cadre de ce dossier.

Par ailleurs, même si le Ministère se refusait à le faire, il semble au Médiateur qu'il est douteux d'en déduire l'inexistence d'un lien familial.

Si le mariage n'est pas reconnu au Luxembourg, il n'est toutefois pas contesté qu'une vie familiale effective et reconnue a existé au pays d'origine. Le couple est lié par ses quatre enfants communs dont le lien de filiation n'est pas contesté.

La question se pose d'ailleurs de savoir si nos valeurs fondamentales sont heurtées profondément du fait de reconnaître un mariage célébré à l'étranger dans des conditions qui ne sont pas les mêmes que celles que nous connaissons actuellement chez nous ou si, au contraire, notre société serait

---

<sup>1</sup> Rapport 2013 de la Cour de Cassation :

[https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2013\\_6615/etude\\_ordre\\_6618/sources\\_ordre\\_6624/titre\\_1\\_sources\\_internationales\\_6625/conception\\_fran\\_29035.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2013_6615/etude_ordre_6618/sources_ordre_6624/titre_1_sources_internationales_6625/conception_fran_29035.html)

éventuellement plus heurtée du fait de ne pas reconnaître une telle union qui a perduré et de laquelle sont nés cinq enfants.

Le Médiateur a constaté qu'en cas de regroupement familial aux termes de l'article 70 (4) de la loi précitée (mineur non accompagné avec ses parents), la qualité de membre de famille est également accordée aux frères et sœurs mineurs du mineur non accompagné.

Ne s'agissant pas d'un lien familial entre regroupant et regroupé de nature à justifier un regroupement familial, le Médiateur a demandé si dans le cadre de ces dossiers le statut de membre de famille est accordé en raison de l'intérêt supérieur de l'enfant, les frères ou sœurs ne pouvant pas être séparés de leurs parents.

Le Médiateur demande donc s'il est éventuellement possible d'accorder le regroupement familial aux mères de famille dans le cadre des deux dossiers précités, dont les enfants remplissent les conditions en vue d'un regroupement familial avec le père, mais ne devraient pas non plus être séparés de leur mère à l'instar des frères ou sœurs d'un mineur non accompagné restés au pays.

Dans un premier temps, la Direction de l'Immigration a pris position en indiquant que lorsqu'elle constate dans le cadre d'une demande de regroupement familial qu'au moment du mariage l'épouse était mineure, respectivement lorsqu'il s'agit d'un mariage polygame, un avis est sollicité auprès du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, seule autorité compétente en la matière, quant à la validité de l'acte de mariage au Luxembourg.

Selon la Direction de l'Immigration, l'avis du Parquet s'oriente vers l'ordre public international luxembourgeois et serait contraignant. Par conséquent, l'avis est suivi par la Direction de l'immigration et les femmes concernées ne sont pas considérées comme « *conjoint* » pouvant bénéficier d'un regroupement familial.

Néanmoins, et afin de pouvoir garantir la continuité de la vie familiale des familles concernées et de respecter ainsi l'article 8 de la CEDH, une autorisation de séjour pour des raisons privées conformément à l'article 78, paragraphe (I) point e) de la loi précitée est systématiquement proposée à la mère sous condition de remplir les conditions légales. Dans ce contexte, l'autorisation notariée de la mère est demandée pour que l'enfant ou les enfants éventuels du couple puisse(nt) rejoindre son/leur père en attendant que les conditions d'une autorisation de séjour pour des raisons privées dans le chef de leur mère soient remplies.

Le Médiateur constate par ailleurs qu'au cours de l'année un changement de position doit avoir eu lieu au niveau du Parquet, alors que contrairement aux premiers avis ci-avant expliqués, les mariages avec des épouses âgées entre 16 et 18 au moment du mariage ont été reconnus dans des avis ultérieurs.

Suite à un avis favorable du Parquet, le regroupement familial a ainsi pu être accordé à l'épouse âgée de 17 ans et 10 mois au moment du mariage après et une autorisation de séjour lui a été délivrée, ainsi qu'aux enfants du couple.

Toutefois, la demande de regroupement familial dans le deuxième cas (avec l'épouse âgée de 15 ans au moment du mariage) a été refusée étant donné que selon l'avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg leur mariage contrevient à l'ordre public international luxembourgeois et ne peut, de la sorte, être reconnu au Grand-Duché. Néanmoins, afin de maintenir l'unité familiale, l'octroi d'une autorisation de séjour pour des raisons privées conformément à l'article 78, paragraphe (I) point e) de la loi modifiée du 29 août 2008 est envisageable si les conditions légales en sont remplies. Selon la Direction de l'Immigration, la vie familiale effective a dûment été prise en considération en l'espèce et dans des cas similaires.



Etant donné que tant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher que le Médiateur ont été saisis de plusieurs dossiers de refus de regroupement familial dû au fait que l'épouse était mineure au moment du mariage et que plusieurs questions se posaient encore suite à la prise de position du Ministre, le Médiateur a demandé qu'une entrevue leur soit accordée au plus vite afin de discuter ensemble de cette problématique.

Sur ce, le Ministre a décidé d'accorder aux épouses concernées un visa D en vue de pouvoir entrer sur le territoire et en vue de déposer une demande d'autorisation de séjour pour raisons privées et ce sans que des conditions de revenu et de logement ne soient exigées.

Plus tard, le Médiateur a appris que cette solution s'applique seulement lorsque les couples dont le mariage n'est pas reconnu ont des enfants communs, tandis que la situation des épouses âgées de moins de 16 ans au moment du mariage et entretemps devenues majeures, sans enfant commun avec le regroupant, n'est toujours pas régularisée.

Affaire à suivre.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

#### *Autorisation de séjour*

##### Renouvellement d'autorisations de séjour [2020/15]

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations par des personnes détenues au Centre pénitentiaire de Luxembourg qui se sont vu opposer un refus de renouvellement de leur autorisation de séjour.

Dans ces cas, l'intervention du Médiateur consiste la plupart du temps à s'assurer que le Ministère des Affaires étrangères et européennes a analysé la situation concrète et actuelle de la personne en mettant en balance l'ordre public auquel le détenu est contrevenu, le risque éventuel de contrevenir à l'ordre public à l'avenir et le droit au respect à la vie privée et familiale.

Dans certains cas, le Médiateur intervient auprès de la Direction de l'Immigration pour obtenir de plus amples explications quant à l'analyse menée par elle.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

#### *Office national de l'accueil (ONA)*

##### Absence du foyer, transferts refusés ou contestés [2020/16]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier par un bénéficiaire de protection internationale (BPI) qui a quitté un peu plus longtemps que ce qui était autorisé le foyer où il était hébergé.

Il s'est ainsi absenté pendant neuf jours en vue de se marier en-dehors de l'Union européenne.

Avant son départ, il avait demandé à son assistante sociale l'autorisation de quitter le foyer et il avait été informé qu'il avait le droit d'être absent cinq jours sans autorisation. Il aurait demandé à pouvoir s'absenter trois à quatre jours de plus, mais n'aurait pas été informé si cela était possible et, si oui, à qui il devait le demander officiellement et surtout quelles conséquences auraient une absence plus longue.

Le réclamant explique que rien n'était clair pour lui.

A son retour, le réclameur se serait vu refuser l'accès au foyer sans autre forme de notification. Au moment où il a saisi le Médiateur, le concerné était à la rue et s'exposait, sans nouvelle adresse, à des conséquences dramatiques qui le plongeraient dans la plus grande précarité.

Le Médiateur s'est donc adressé à l'ONA pour demander quelles règles et sanctions sont applicables en cas d'absence trop longue du foyer et si ces règles sont affichées voire expliquées aux résidents. Le Médiateur a également demandé si dans de tels cas, il est d'usage que les intéressés soient informés de leurs droits quant à une adresse de référence.

L'ONA a informé le Médiateur que la responsable de la section « *suivi social* » proposait de permettre à l'intéressé un retour dans les structures de l'ONA, si cela était souhaité, contre paiement d'une indemnité de mise à disposition, alors que l'intéressé était BPI.

Le Médiateur n'a pas manqué d'en faire part à l'intéressé.

Le Médiateur est régulièrement saisi par des réclamants qui contestent des transferts vers un autre foyer ou au contraire qui se voient refuser un transfert demandé vers un autre foyer.

Dans la plupart des dossiers dont a été saisi le Médiateur en 2020, l'ONA a fait part au Médiateur que les capacités d'accueil atteignaient leurs limites de sorte que dans la plupart des cas, il n'est pas possible de réserver des suites favorables aux demandes des réclamants.

Ainsi par exemple, un réclamant dont la famille était arrivée après lui demandait que la famille soit réunie dans un seul endroit, requête a priori légitime. L'ONA a toutefois dû se limiter à rapprocher le plus possible la famille du requérant qui nécessitait des soins spécifiques dont il bénéficiait dans son foyer, alors qu'il était impossible de loger l'ensemble de la famille dans un foyer dispensant les soins nécessaires.

Dans un autre cas, le Médiateur a été saisi d'une réclamation par une dame logée dans un foyer qui devait faire l'objet d'un transfert le lendemain. Cette dame explique que dans ce nouveau foyer elle n'aurait pas la possibilité de cuisiner, alors pourtant qu'elle indique devoir suivre un régime spécifique en raison d'allergies alimentaires. Elle explique en outre qu'elle est actuellement malade et très faible suite à son accouchement.

Le Médiateur s'est enquis auprès de l'ONA si les certificats en ce sens ont été pris en compte et si les plats préparés livrés dans le nouveau foyer sont tels qu'ils prennent en compte les restrictions alimentaires et les besoins spécifiques de la réclamante.

Le Médiateur a également demandé l'avis de l'ONA sur l'opportunité d'attendre que la dame se remette de son actuel état de faiblesse et d'attendre la fin de son traitement.

Après concertation avec le service suivi social, l'ONA explique que le logement actuel ne se prête pas à un accueil digne et adapté à une famille avec un nouveau-né. La décision de reloger la famille a donc été prise dans l'intérêt de l'enfant.

Selon les dires du médecin traitant et un certificat remis aux services de l'ONA, aucune allergie spécifique ou intolérance alimentaire n'a pu être constatée, mais l'état de faiblesse serait dû à une alimentation insuffisante, malgré que la famille ait actuellement la possibilité de cuisiner dans la structure où elle est logée. Il a donc été décidé que la possibilité de pouvoir cuisiner ou non ne pouvait pas constituer de barrière à un relogement. D'après l'ONA, le relogement vers une habitation plus grande avec repas livrés semble pouvoir améliorer la situation de la famille.

Il a été assuré que l'assistante sociale continuerait en tous les cas d'encadrer la famille pour assurer leur bien-être.

Régulièrement le Médiateur est saisi par des personnes qui souhaiteraient être transférées dans des logements avec cuisine et ce par exemple parce que les enfants ne mangent pas ce qui est servi dans le foyer actuel. Malheureusement et même si le Médiateur comprend que les parents s'inquiètent dans ces cas, la plupart du temps il n'est possible d'opérer un transfert pour ces raisons. Si des attestations médicales concernant des régimes spécifiques à suivre sont présentées, les plats servis sont adaptés aux besoins médicaux.

### Hébergement dans des chambres sans fenêtres [2020/17]

Dans le cadre d'un dossier dont il a été saisi, le Médiateur a regretté d'apprendre qu'une partie des résidents d'un foyer d'accueil à Mersch est hébergée dans des chambres sans fenêtres.

Le Médiateur comprend les circonstances qui poussent l'ONA à s'organiser de cette façon, mais espère que ces conditions de vie ne vont pas durer longtemps.

Le Médiateur est conscient que les dernières années plusieurs foyers pour demandeurs de protection internationale ont ouvert, tandis que d'autres ont été fermés en contrepartie.

Le Médiateur ne regrette pas la fermeture de certains foyers plus précaires, mais déplore qu'à long terme la disponibilité ne soit toujours pas suffisante.

Il est un fait qui ressort des exemples ci-avant indiqués dans le chapitre « *Wunnengsnout* » que le marché du logement privé exclut différentes catégories de ménages à faible revenu, toutes nationalités confondues.

En raison de cette réalité les foyers d'accueil comptent de plus en plus de bénéficiaires de protection internationale dans l'impossibilité de quitter le foyer d'accueil et en conséquence il ne reste plus beaucoup de places pour accueillir des demandeurs de protection internationale.

La conséquence en est que certaines familles sont hébergées dans des espaces qui seraient qualifiés d'inhabitables sur le marché privé, tel que des espaces non vitrés.

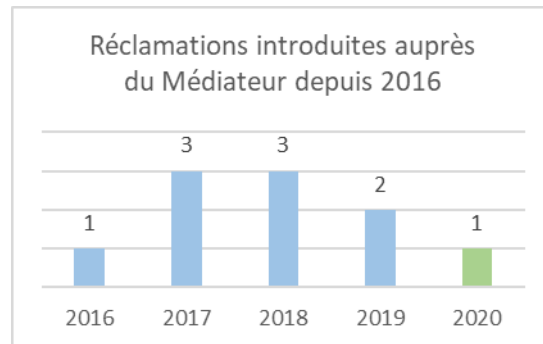
La crise sanitaire imposant le confinement à domicile et les limites de déplacement étaient partant d'autant plus difficiles à vivre pour les familles concernées, et plus particulièrement pour les enfants.

Une alternative doit partant être trouvée dans les plus brefs délais.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

#### *Statistiques*



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>1</b>
<i>Clôture définitive</i>	<i>0</i>
<i>Clôture provisoire</i>	<i>0</i>
En cours	1

➤ **Ventilation des réclamations clôturées :**

<b>Clôture définitive</b>	<b>0</b>
<i>Réclamation recevable</i>	<i>0</i>
<i>Réclamation irrecevable</i>	<i>0</i>
<i>Désistement du réclamant</i>	<i>0</i>
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>0</b>
<i>Correction totale obtenue</i>	<i>0</i>
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
<i>Pas de correction obtenue</i>	<i>0</i>
<i>Réclamation non fondée</i>	<i>0</i>

➤ **Taux de correction :**

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
Correction totale obtenue	0	-
Correction partielle obtenue	0	-
Pas de correction obtenue	0	-

Taux de correction : -

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

#### *Aide financière*

##### Demande d'aide en matière d'investissement [2020/18]

Le Médiateur a été saisi par un problème concernant une demande d'aide financière pour la réalisation d'un projet d'investissement auprès du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. Dans ce contexte, le réclamant s'est vu notifié d'une décision ministérielle de refus en janvier 2019.

En l'espèce, le réclamant a présenté en novembre 2015, dans le cadre d'un projet d'investissement, une demande aux fins d'obtenir l'autorisation pour la réalisation d'un forage en vue de l'exploitation d'un puit à des fins d'abreuvement sur son terrain. Cette autorisation lui a été accordée en avril 2016 par le Ministre de l'Environnement. Le commencement des travaux avait débuté après réception de l'autorisation et la demande d'aide financière « *Antrag zwecks Gewährung einer Investitionshilfe INV/1103* » avait été introduit en septembre 2016.

Suite à la décision de refus, le réclamant a adressé un recours gracieux en février 2019 au Ministère. Par courrier ministériel en mai 2019, le réclamant a été invité à compléter sa demande. Dans ce contexte, le réclamant a contacté par téléphone, le 1<sup>er</sup> conseiller de gouvernement pour l'informer qu'il avait déposé toutes les pièces utiles. Suite à ce contact téléphonique, il attendait une réponse de la part du Ministère, sans pourtant avoir adressé un courrier formel au Ministre.

Le Médiateur est intervenu auprès du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural afin de se renseigner sur l'état du dossier. Dans sa réponse, le Ministre se réfère à l'article 13, paragraphe 2 et 3 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, qui prévoit que le délai pour exercer un recours contentieux a expiré six mois après l'introduction du recours gracieux et précise qu'en matière administrative, les délais de recours se justifient par la nécessité de garantir à la fois le bon fonctionnement de l'activité administrative et la stabilité des situations juridiques. L'intéressé avait la possibilité de fournir les informations demandées, mais ne l'avait pas fait et la décision étant devenue définitive.

Suite à la réponse fournie par le Ministre du ressort, il s'est avéré qu'un certain nombre de questions méritaient encore un éclaircissement. Le réclamant insistait sur le fait que la base factuelle de la décision de rejet n'était pas correcte. Il revendiquait que la réalisation du premier forage avait débuté en 2016, dont font preuve des factures de juillet et septembre 2016. Le réclamant avait bel et bien été invité à fournir des précisions sur deux points, ce qu'il a tenté de clarifier auprès du conseiller ministériel par téléphone.

Le Médiateur a demandé au Ministre de reconsidérer sa décision.

Dans sa réponse, le Ministère précise que « *La manière dont la loi organise les voies de recours assure un équilibre entre la recherche de la meilleure décision et l'impératif de sécurité et de stabilité des*

*situations juridiques. Les délais de recours ont pour but d'éviter les affaires à répétition et sans fin. Le caractère définitif qui s'attache à une décision qui n'est plus susceptible de recours répond à une nécessité incontournable et s'oppose à toute remise en question de ce qui a été décidé. Les règles sur les voies de recours s'imposent également au médiateur. »*

Le Médiateur est bien conscient du fait que les « *délais de recours ont pour but d'éviter les affaires à répétition et sans fin* », néanmoins, il ne peut clore un dossier que lorsque tous les doutes sont levés. Par deux courriers en février et en mai 2020, il a demandé au Ministère de lui faire parvenir une copie du dossier du réclamant, telle que la loi du 22 août 2003 instituant le Médiateur le lui permet. Malheureusement aucune suite favorable n'a été donnée à cette demande, ce qui suscite clairement un certain doute.

Dans un troisième courrier, le Médiateur a demandé au Ministère des précisions sur le dossier et une copie du dossier et a insisté sur le fait que le Ministère a pris plus de deux ans pour traiter une demande de « *Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft* ». Sur ce, le Médiateur désapprouve que le Ministère reproche à un réclamant un quelconque délai, d'autant plus que le réclamant était intervenu auprès du Ministère par téléphone et que son interlocuteur n'était pas instruit sur le dossier en question. L'argument qu'aucune réponse de la part du réclamant ne serait parvenue au Ministère semblait contesté.

Le Médiateur estime qu'un réclamant est en droit de recevoir des informations concernant son dossier, même s'il est hors délai. Dans le cas d'espèce, divers appels téléphoniques ont été effectués par le réclamant, ce qui a encore donné lieu à des malentendus.

Finalement, dans son dernier courrier, le Ministère retient que la facture de septembre 2016 et le rapport de forage confirment que les travaux ont été réalisés avant l'introduction de la demande, alors que l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> lettre g), de la loi modifiée du 27 juin 2016 pose la condition de l'introduction de la demande préalablement à la réalisation de l'investissement. Le Ministre a mis à disposition une copie du dossier qui a été remis au réclamant.

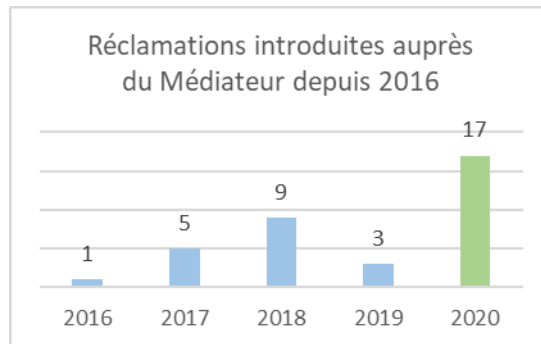
Pour conclure, le Médiateur recommande aux administrés de communiquer, lors d'une procédure non contentieuse, par courrier afin d'éviter des malentendus et un délai de prescription malencontreux.



## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ECONOMIE

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>17</b>
Clôture définitive	10
Clôture provisoire	1
En cours	6

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>10</b>
Réclamation recevable	9
<i>Réclamation irrecevable</i>	<i>0</i>
Désistement du réclamant	1
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>9</b>
Correction totale obtenue	2
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
Pas de correction obtenue	3
Réclamation non fondée	4

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	2	40,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	3	60,0%

**Taux de correction : 40,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ECONOMIE

#### *Aide financière dans le cadre des mesures liées à la crise sanitaire*

Au cours de l'année 2020, le Médiateur a été régulièrement sollicité en matière d'aides financières suite à diverses décisions de refus prises par le Ministère de l'Economie pour non-respect de diverses conditions.

Dans un contexte de soutien des entreprises, indépendants ou autres professionnels rencontrant une situation financièrement difficile, le Médiateur regrette une relative rigidité de l'administration dans le traitement de certaines demandes.

Chiffre d'affaires dépassant le seuil minimal de 15.000 euros et affiliation en tant qu'indépendant au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) à la date du 15/03/2020 [2020/19]

Le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 prévoit notamment en son article 1<sup>er</sup> (2) 2° comme condition d'obtention de l'indemnité que l'entreprise demanderesse fasse état d'un chiffre d'affaires annuel « *qui est au moins égal ou supérieur à 15.000 euros* ».

Le règlement grand-ducal du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 prévoit notamment en son article 3, 1° comme condition d'octroi de l'indemnité que « *le travailleur indépendant était affilié en tant que tel à la date du 15 mars 2020* ».

Les réclamations introduites auprès du Médiateur en matière d'aides Covid-19 ont ainsi fait apparaître différents scénarios certainement imprévus lors de la mise en place des textes concernés et au terme desquels certains administrés se voyaient exclus des aides mises en place.

Ainsi, il est de pratique courante que certains entrepreneurs exerçant une activité professionnelle pour leur propre compte optent pour une dispense de l'affiliation obligatoire si le revenu tiré de cette activité ne dépasse pas un tiers du salaire social minimum par an. Tel est notamment le cas pour les jeunes entreprises.

Dans une telle situation, les éventuels concernés ne seront partant pas forcément en mesure de pouvoir rapporter la preuve d'un chiffre d'affaire dépassant le seuil minimal de 15.000 euros ou d'une affiliation en tant qu'indépendant auprès du CCSS.

En conséquence, les administrés concernés seraient alors exclus de chacune des aides prévues par les règlements grand-ducaux précités.

Concernant ces deux premières problématiques, le Médiateur est intervenu auprès du Ministère des Classes moyennes afin d'être informé de l'existence éventuelle à ce jour d'un mécanisme d'aide destiné à compenser les difficultés rencontrées par des administrés dans ce type de situation.

Dans la négative, le Médiateur a demandé au Ministre de bien vouloir lui faire connaître sa position sur cette problématique et de lui indiquer si, de son avis, une aide pouvait être mise en place pour les administrés confrontés à une telle situation.

Enfin, le Médiateur a demandé au Ministre de bien vouloir se prononcer sur la possibilité, en cas de mise en œuvre d'une telle mesure, de prendre en compte dans son octroi le délai déjà écoulé depuis le début de la crise, délai pendant lequel les administrés concernés sont potentiellement restés sans revenus.

En réponse, le Ministre des Classes moyennes a indiqué au Médiateur que la condition d'éligibilité, telle que l'affiliation en tant que travailleur indépendant auprès du CCSS, était nécessaire afin de garantir que l'aide soit réservée aux indépendants dont l'activité indépendante est la source principale de leurs revenus, et non pas une activité purement auxiliaire.

Concernant la preuve d'un chiffre d'affaires dépassant le seuil minimal de 15.000 euros, le Ministre a indiqué qu'une telle condition avait comme but d'éviter que des entreprises reçoivent une indemnité financière supérieure à ce qu'elles auraient généré comme chiffre d'affaires en exerçant leur activité en des temps normaux, précisant qu'il s'agissait par ailleurs d'éviter de subventionner des activités auxiliaires.

Pour le Ministre des Classes moyennes, les conditions précitées étaient nécessaires afin d'éviter une surcompensation par l'Etat.

Pour le Médiateur, les réclamations introduites au cours de l'année 2020 permettent toutefois de concevoir que certains administrés exerçaient une telle activité à titre principal, sans pour autant être affilié au CCSS, et que certaines entreprises, *a fortiori* nouvellement créées, ne pouvaient faire état d'un tel chiffre d'affaire.

Au terme de sa réponse, le Ministre a toutefois attiré l'attention du Médiateur sur le fait que dans les textes de loi concernant les nouvelles aides d'Etat à venir, il était prévu d'apprécier le montant du chiffre d'affaires minimal de 15.000 euros au prorata de la durée effective pendant laquelle l'entreprise a été en activité avant le 15 mars 2020, pour les entreprises créées au cours des années fiscales 2019 ou 2020.

Si le Médiateur note avec satisfaction qu'il est envisagé pour l'avenir de tenir compte de tels enseignements et d'apprécier en ce sens le montant du chiffre d'affaires au prorata de la durée effective pendant laquelle l'entreprise a été en activité et bien que les intentions du législateur lors de l'élaboration des textes concernés étaient louables, force est de constater qu'une partie des administrés s'est vue de fait écartée du bénéfice de telles aides, ce pour des motifs finalement discutables.

Pareille mesure d'adaptation ne pouvant cependant pas éliminer toute probabilité qu'une situation non-prévue engendre une décision de refus potentiellement préjudiciable ou inéquitable à l'encontre d'un administré (tel semblant d'emblée être le cas des indépendants non-affiliés au CCSS pour lesquels

aucun assouplissement n'a *a priori* été envisagé), le Médiateur a invité le Ministre à l'informer quant à son ouverture à la révision d'une telle décision au vu de la situation concrète de l'administré.

Le Médiateur invoque ainsi le principe d'équité, alors qu'il ne peut concevoir que le législateur ait volontairement voulu écarter les administrés susvisés du bénéfice des aides mises en place.

En ces temps « *anormaux* » et compte tenu de la rapidité d'élaboration des règlements concernés, il semble idéaliste d'estimer qu'ils aient pu prévoir l'ensemble des situations factuelles pouvant se présenter en pratique.

Il apparaît ainsi qu'en se préoccupant d'éviter un risque d'abus ou de surcompensation, l'Etat a en définitive, par une interprétation rigide des dispositions applicables, exclu une partie de ses administrés de toute assistance potentiellement indispensable à sa survie économique.

Rappelant enfin son courrier précédent resté sans réponse, le Médiateur a demandé au Ministre des Classes moyennes de bien vouloir lui indiquer s'il entendait agir, d'une manière ou d'une autre, en faveur des administrés concernés.

En réponse, le Ministre des Classes moyennes précise, eu égard à la condition d'affiliation, que sans cette condition, toute personne disposant d'une société, qu'elle soit active ou non, aurait pu profiter d'une aide d'Etat, disproportionnée par rapport au chiffre d'affaires réalisé dans le passé.

Concernant la condition relative au chiffre d'affaire et après avoir rappelé sa proratisation pour l'avenir, le Ministre souligne que le seuil de 15.000 euros a été retenu dans plusieurs textes de loi relatives à des aides d'Etat dans le cadre de la pandémie Covid-19, tout en passant par le Conseil d'Etat et la Chambre des députés.

Sur base de ces positions, le Ministre des Classes moyennes a indiqué au Médiateur ne pas pouvoir réviser de pareilles décisions de refus pour défaut d'éligibilité.

Le Ministre indique enfin qu'il n'est à ce jour pas envisagé de prévoir une nouvelle aide qui prendrait en compte les indépendants non affiliés en tant que tels auprès du CCSS.

Le Médiateur regrette cette position ferme du Ministère des Classes moyennes.

#### Activité énumérée dans l'annexe de la loi du 24 juillet 2020 [2020/20]

Au cours de l'année 2020, le Médiateur a encore été saisi d'une réclamation concernant l'aide financière prévue par la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises.

En l'espèce, l'administré s'est vu notifier un courrier de refus d'octroi de ladite aide, au motif que « *L'activité exercée par l'entreprise en question n'est pas visée par la loi du 24 juillet 2020* ».

A titre liminaire, le Médiateur a porté l'attention du Ministre des Classes moyennes sur le caractère succinct de l'explication fournie, tout en regrettant que ledit courrier se limite à informer l'administré concerné que « *La présente décision peut faire l'objet d'un recours par voie d'avocat à la Cour devant*

*le Tribunal administratif dans les trois mois à compter du jour de la notification de la présente ».* Le Médiateur a partant rappelé au Ministre des Classes moyennes l'importance de faire référence à la possibilité d'introduire un recours gracieux ainsi que de saisir le cas échéant le Médiateur.

Le Médiateur estime qu'un certain nombre d'administrés, convaincu, à tort ou à raison, d'être en droit de bénéficier de ce type d'aides financières, fait face depuis le mois de mars 2020 à une situation financière des plus précaires.

Pour le Médiateur, sous-entendre dans un tel contexte à des personnes potentiellement sans revenus depuis le mois de mars 2020 que la seule possibilité de contester une décision de refus serait l'introduction d'un recours par voie d'avocat à la Cour devant le Tribunal administratif est inacceptable. Dans sa réponse, le Ministre a informé le Médiateur qu'après notification de la décision de refus litigieuse, son Ministère a été à plusieurs reprises en contact avec l'administré afin de lui expliquer les raisons du refus, de sorte qu'on ne pouvait guère parler d'une motivation succincte.

Le Ministre a encore indiqué au Médiateur avoir procédé à une adaptation des décisions de refus pour y mentionner les différentes voies de recours possibles pour l'administré. Concernant la motivation des décisions, le Médiateur recommande toutefois au Ministre de motiver davantage ses décisions écrites afin de permettre aux administrés concernés par une éventuelle décision de refus d'en comprendre le raisonnement et de faciliter partant tout potentiel recours.

Vu les conséquences potentiellement graves pouvant naître d'un refus, une simple réponse stéréotypée est, de l'avis du Médiateur, inadaptée. Pour autant que de besoin, le Médiateur renvoie aux lignes de bonne conduite administratives qui retiennent au point 3 que l'administré a « *droit à une décision lisible et rédigée dans un langage clair et simple* », ainsi qu'à « *une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier* ».

Quant à la problématique visée par la présente réclamation, relative au type d'activité exercé, la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises limite l'octroi de l'aide à certaines activités économiques limitativement énumérées :

1° hôtels et campings ;	14° signalétique, impression et grand format ;
2° établissements de restauration ;	15° construction de stands d'exposition ;
3° débits de boisson avec ou sans spectacle ;	16° agences artistiques (planification carrière, négociation contrat, gestion de projet en relation avec des activités artistiques) ;
4° commerces de gros de l'alimentation et de boissons ;	17° productions audiovisuelles, vidéo, son, lumière ;
5° activités des traiteurs hors magasin ;	18° producteurs et organisateurs de spectacles vivants/concerts/congrès (organismes, diffuseurs, tour-neur de spectacles) ;
6° agences de voyage et voyagistes ;	19° studios et production de son ;
7° transport de voyageurs par taxi et autres transports terrestres de voyageurs ;	20° scénographies ;
8° pensions pour animaux ;	21° projections cinématographiques ;
9° agences événementielles ;	22° commerçants-forains ;
10° exploitation de sites événementiels, espaces de convention, de congrès et d'exposition ;	23° centres de culture physique, écoles de danse ;
11° location de mobilier, de sanitaires, de matériel de cuisine et d'art-de-la table à des fins événementielles ;	24° aires de jeux à l'intérieur ;
12° photographie, imprimerie et graphique à des fins événementielles ;	25° parc d'attractions ;
13° objets publicitaires, affichages et distributions publicitaires à des fins événementielles ;	26° interprètes.

Dans les faits, l'administré a introduit sa demande en tant que « *commerçant-forain* » (point 22 de la liste), alors que son activité serait réalisée de manière quasi-exclusive lors des salons, foires, conventions, congrès ou autres événements de la sorte.

L'administré indique être mandaté par des sociétés pour vendre leurs produits à la clientèle qui se trouve sur des événements définis.

Retenant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 juin 1994 portant organisation des relations entre les agents commerciaux indépendants et leurs commettants et portant transposition de la directive du Conseil 86/653/CEE du 18 décembre 1986 définit l'agent commercial comme celui qui, « *en tant qu'intermédiaire indépendant, est chargé de façon permanente, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, soit de négocier la vente ou l'achat de marchandises pour une autre personne, ci-après dénommée «le commettant», soit de négocier et de conclure des affaires au nom et pour le compte du commettant* », le Ministre a considéré que l'administré exerçait une activité d'agent commercial ou intermédiaire de commerce, laquelle n'est pas visée par la loi du 24 juillet 2020 précitée.

Compte tenu des explications fournies par l'administré, de l'absence de toute précision quant aux catégories d'activités économiques énumérées dans l'annexe de la loi précitée du 24 juillet 2020 ainsi que des objectifs annoncés par le Gouvernement au travers notamment des travaux parlementaires y liés, le Médiateur peut largement concevoir qu'au vu de son activité réelle, l'administré, s'il ne pouvait être considéré comme étant commerçant-forain, puisse du moins être considéré comme exerçant une activité économique largement impactée par la situation actuelle et bénéficier partant de l'aide visée.

En ce sens, le Médiateur relève que la liste concerne, notamment dans ses points 9 à 13 et 15 à 22, des activités diverses liées directement ou indirectement, voire très indirectement à l'évènementiel.

Le Médiateur peut par ailleurs aisément conclure que si un exploitant de sites évènementiels, espaces de convention, de congrès et d'exposition est considéré comme subissant un préjudice quelconque dû aux mesures de fermeture administrative successives depuis mars 2020, un professionnel dont l'activité dépend intégralement ou quasi intégralement de la tenue de tels événements subit lui aussi un préjudice du fait des mesures de fermeture susmentionnées.

Pour le Médiateur et tel qu'énoncé précédemment, une trop grande rigidité dans l'application des dispositions légales applicables a pour effet d'écarter une partie des administrés du bénéfice des aides mises en place, ce pour des motifs finalement discutables.

Le Médiateur se rallie par ailleurs aux différents avis émis lors des projets de loi successifs, rappelant que beaucoup d'autres entreprises ont été touchées par la crise et continuent d'en subir les conséquences suite, notamment, au durcissement des mesures sanitaires, qu'il est effectivement toujours impossible pour de nombreuses entreprises de poursuivre leurs activités normalement, demandant partant l'ouverture des aides prévues à toutes les entreprises dont l'activité a été durement impactée par la pandémie de Covid-19 sans considération de l'activité concernée, sinon demandant l'extension des aides à davantage de secteurs.

Pareille réclamation met encore en lumière une certaine incohérence entre les annonces gouvernementales, lesquelles visaient notamment à n'oublier personne ou à prendre en compte toute activité touchée par la situation, et la réalité du terrain vécue par les administrés concernés.

Pour le Médiateur, une telle politique s'inscrit encore à contrecourant de celles menées en la matière par certains Etats frontaliers qui, à l'instar de la France et de la Belgique, ont pris la décision d'analyser chaque situation au cas par cas, acceptant pour toute situation objectivement justifiée une interprétation plus souple du caractère exhaustif des listes annexées aux lois respectivement applicables.

Au terme de sa précédente intervention et afin de lui permettre de remettre les problématiques soulevées par cette réclamation dans leur contexte au vu de la réalité factuelle de la situation, le Médiateur a prié le Ministre de bien vouloir lui faire parvenir, pour chaque aide financière mise en place dans le cadre du Covid-19, un relevé faisant état, pour chaque période éventuelle, du nombre de demandes introduites, du nombre de demandes refusées ainsi qu'une ventilation en fonction du motif de refus retenu.

Au vu du nombre très limité de cas similaires à celui de l'espèce, le Médiateur a proposé au Ministre d'envisager un réexamen de la situation en équité, alors qu'il n'est pas réaliste de concevoir que le législateur ait volontairement voulu écarter une partie des administrés impactés par la crise du bénéfice des aides mises en place.

Le Médiateur reste à ce jour dans l'attente d'une réponse du Ministre.

#### Refus du chômage partiel extraordinaire Covid-19 [2020/21]

La crise liée à la pandémie du Covid-19 a engendré la fermeture de certaines entreprises. Afin de ne pas pénaliser les employeurs et les salariés, les employeurs ont pu recourir au régime de chômage partiel conjoncturel ou structurel pour maintenir l'emploi et éviter des licenciements. Cette mesure a généré quelques dossiers soumis au Médiateur.

Ainsi, le Médiateur a été saisi par des sociétés qui ont été confrontées à un refus du chômage partiel, parce que leur code NACE correspond à un secteur d'activités dont le Ministère estime qu'il n'était pas touché par la crise.

Dans ces cas, la demande de chômage partiel a été refusée au motif que le Gouvernement aurait décidé de ne pas retenir les demandes des entreprises relevant du secteur d'activités de ces sociétés.

Dans l'un de ces dossiers, la Société avait été constituée initialement en tant que société de participations financières (Soparfi) et son code NACE correspondait à celui d'une Soparfi. Or quelques années plus tard, son objet social a été élargi, pour inclure désormais des activités immobilières et la vente de jus de fruits pressés, ainsi que toutes prestations de services et activités commerciales. Malheureusement, aucune modification du code NACE n'avait été faite.

Cet objet social était très vaste, mais au moment de la demande du chômage partiel et depuis 2018, la totalité du personnel était affectée à l'activité de production et de vente de jus de fruits. Les jus sont vendus dans un bar à jus installé dans une grande surface. Ce bar à jus a dû fermer pendant la crise liée au Covid-19. Les salariés concernés ne pouvaient ainsi pas travailler.

Selon l'article L.511-4 (4) du Code du travail, le ministre peut accorder le chômage partiel aux entreprises confrontées à un cas de force majeure et lorsque ce cas de force majeure empêche le maintien de l'emploi par leurs propres moyens.

En l'espèce, la Société a dû fermer son bar à jus sur décision gouvernementale. Elle n'avait donc pas de recettes et éprouvait des difficultés pour payer les salaires de ses employés.

Le but de la mesure du chômage partiel étant le maintien de l'emploi, le Médiateur a demandé au Ministre de l'Economie de bien vouloir réexaminer le dossier.

Le Ministre a confirmé que la décision était bien prise sur base du seul code NACE et que si l'activité réelle ne correspondait pas à celle du code NACE, la société concernée serait libre de demander une modification du code NACE ou de scinder les activités.

Le Ministre explique plus en détails que le Gouvernement réuni en conseil, sur avis du Comité de conjoncture, aurait estimé que les éléments constitutifs d'un cas de force majeure conformément au paragraphe 4 de l'article L. 511-4 du Code du Travail ne seraient pas réunis pour les entreprises issues du secteur financier, dont notamment les sociétés de participations financières.

Le Gouvernement aurait en outre estimé qu'aucun autre élément empêchant le maintien dans l'emploi de leurs effectifs par leurs propres moyens n'aurait été constaté pour les entreprises du secteur financier.

L'accès au bénéfice du chômage partiel se ferait par secteur d'activité entier déterminé par le code NACE des entreprises répertoriées au Luxembourg.

Selon le Ministre, en règle générale, le code NACE correspondrait parfaitement à l'activité principale de la société. Dans les cas où le code NACE ne correspond pas à l'activité principale de la société, mais plutôt à ses activités secondaires, la société aurait la possibilité de modifier le code NACE lui ayant initialement été attribué en fonction d'activités économiques ou commerciales qui auraient entretemps été reléguées en arrière-plan.

Rien n'empêcherait aussi que les entrepreneurs et initiateurs de ces projets scindent en plusieurs sociétés les activités aussi variées que les participations financières, la vente immobilière ou encore la vente de boissons en bar à café et la production de jus de fruits.

Il est vrai que la société réclamante aurait pu demander un nouveau code NACE ou scinder ses activités. Or en réalité, beaucoup de sociétés sont constituées avec un objet social très vaste afin de garder toutes les options ouvertes et afin d'éviter de devoir modifier l'objet social lors d'une extension de l'activité. En l'espèce, l'objet social initial a tout simplement été étendu. Malheureusement, il était trop tard pour faire un changement au moment de la survenance de la crise.

Il est un fait que les débits de boissons et activités connexes étaient intégralement éligibles au chômage partiel pendant l'état de crise. La société réclamante a une telle activité, mais la réalité économique n'a pas été prise en compte. Les salariés de l'entreprise risquent de faire les frais de cette approche très formaliste, étant donné qu'en l'absence d'accord pour le chômage partiel, ils risquent de perdre leur emploi.



Un autre cas concernait une société active dans le secteur immobilier et automobile. Or, là encore, le code NACE était celui d'une Soparfi. Dans ce dossier, le Ministère s'en tient également uniquement au code NACE et fait abstraction de la réalité économique. Le refus du chômage partiel a été émis pour l'ensemble des activités de la société.

Le Médiateur comprend que l'objet social d'une société doit correspondre à son activité réelle et que les sociétés doivent être conformes aux exigences légales et réglementaires. Néanmoins, il regrette, surtout dans l'intérêt des salariés et dans une situation de crise sanitaire et économique, qu'il n'ait pas été possible de faire preuve de bienveillance et de prendre en compte la réalité économique dans l'intérêt des emplois en jeu.

#### Délais d'introduction des demandes, suffisance et caractère préalable de l'information des administrés [2020/22]

Le Médiateur a été saisi en août 2020 par une entreprise en matière de chômage partiel, alors qu'elle n'aurait pas été en mesure d'introduire une demande de chômage partiel pour le mois de juillet 2020, faute d'information suffisante quant à l'adaptation des délais applicables.

Dans les faits, la société a recouru au chômage partiel pour les mois de mars, avril, mai, juin, août et septembre 2020.

Concernant le délai d'introduction d'une demande d'indemnisation pour raison de chômage partiel, l'article L. 511-6(2) du Code du travail prévoit que « *La demande de la direction de l'entreprise est adressée au secrétariat du Comité de conjoncture avant le douzième jour du mois précédant celui visé par la demande d'indemnisation pour raison de chômage partiel* ».

Pendant la période de crise, estimée du 18/03/2020 au 30/06/2020, un régime de chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise sanitaire a été mis en place.

Sur base de cette procédure, le délai d'introduction a été élargi pour permettre aux concernés d'introduire une demande au-delà du douzième jour du mois précédant celui visé.

Ainsi, le site guichet.lu indiquait que « *Les demandes pour le mois de mai doivent être introduites via MyGuichet avant le 31 mai 2020. Pour les demandes pour juin, et compte tenu d'un retour progressif à la normale, la date limite est également fixée au 31 mai 2020* ».

Le site adem.lu précisait quant à lui : « *En raison de la situation actuelle, les demandes de chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise du coronavirus pour les mois de mai et de juin peuvent exceptionnellement être introduites jusqu'au 15 juin 2020* ».

Concernant le régime de chômage partiel pendant la période de relance économique, estimée de juillet à décembre 2020, le site guichet.lu, prévoyait :

« *Les dates limites pour demander le chômage partiel lié à la relance économique se présentent comme suit :*

- les demandes pour le mois **d'août** doivent être effectuées via MyGuichet.lu du **1<sup>er</sup> au 12 juillet inclus** ;
- à partir du mois de **septembre et jusqu'à la fin de l'année 2020**, les demandes de chômage partiel doivent être envoyées au plus tard le **12<sup>ème</sup> jour du mois précédent** la période de chômage partiel demandée (par exemple au plus tard le 12 septembre pour la demande de chômage partiel qui se rapporte au mois d'octobre). »

Aucune référence ne semble partant faite quant au délai d'introduction d'une demande pour le mois de juillet 2020.

Si le site adem.lu indiquait effectivement que « les demandes pour le **mois de juillet 2020 doivent être effectuées via MyGuichet.lu du 20 au 26 juin 2020 inclus** »<sup>2</sup>, la date de dernière mise à jour de la page, renseignée au 06/07/2020, ne permettait pas de considérer le caractère suffisamment anticipé d'une telle information.

Par ailleurs, l'entreprise concernée a indiqué au Médiateur avoir réceptionné, pour seule et unique information en la matière, un e-mail envoyé par l'ADEM le vendredi 26/06/2020 à 16h00, lequel mentionnait que : « le *dernier délai pour introduire votre demande pour le mois de juillet est aujourd'hui à minuit* ».

Au-delà du caractère préalable de l'information, le Médiateur a encore posé la question de l'opportunité même de fixer une telle période (du 20 au 26/06/2020), incohérente au vu de la pratique antérieure à la période de crise (**avant** le douzième jour du mois précédent), de l'extension successive des délais pendant la période de crise (31/05 puis 15/06/2020), ainsi que de la pratique postérieure à la période de crise (**au plus tard** le douzième jour du mois précédent).

Ainsi, compte tenu des difficultés liées à la période de crise vécue et du remaniement profond de toute norme et procédure connues jusqu'à lors, il est indéniable que des changements procéduraux précipités, ponctuels, successifs, non-uniformément repris par les principaux sites administratifs d'information et *a priori* peu relayés à titre d'information aux principaux intéressés, ne permettent pas à tout à chacun d'en prendre connaissance.

Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur a prié le Ministre de l'Economie de bien vouloir lui faire parvenir sa prise de position quant à la possibilité d'accepter, *a posteriori*, pareille demande d'indemnisation visant le mois de juillet 2020.

Afin de prendre conscience de l'étendue potentielle de cette situation, le Médiateur a encore prié le Ministre de bien vouloir lui faire parvenir un relevé statistique du nombre de demandes d'indemnisation pour raison de chômage partiel introduites au cours de l'année 2020.

Enfin, le Médiateur a porté à l'attention du Ministre que la divergence existante actuellement entre le texte de l'article L. 511-6(2) du Code du Travail (**avant** le douzième jour du mois précédent) et la pratique (**au plus tard** le douzième jour du mois précédent) risquait d'engendrer à l'avenir certaines situations regrettables.

---

<sup>2</sup> <https://adem.public.lu/fr/employeurs/demander-aides-financieres/maintenir-emploi/chomage-partiel.html>

Fin octobre 2020, sans retour de la part du Ministre de l'Economie, le Médiateur a rappelé sa précédente intervention, précisant en outre que l'entreprise restait dans l'attente des versements des mois de juin, août, septembre et octobre.

Ayant été récemment contacté par d'autres sociétés reprochant une lenteur similaire dans le versement des aides diverses liées à la situation actuelle, le Médiateur a prié le Ministre de lui indiquer si des mesures avaient pu être mises en place afin de réduire les délais de traitement des demandes.

En réponse, le Ministre a indiqué qu'à l'approche de la fin de l'état de crise fin juin, et par conséquent, la fin du régime de cas de force majeure en matière de chômage partiel, le Gouvernement, soucieux de continuer à faire profiter les entreprises des mesures traditionnelles du maintien dans l'emploi, avait décidé à la mi-juin d'ouvrir la fenêtre du 26 au 30 juin 2020 comme période de référence pour l'introduction des demandes de chômage partiel pour le mois de juillet, précisant qu'en absence de cette ouverture, des milliers d'entreprises n'auraient pas eu accès au chômage partiel structurel pour le mois en question.

Le Ministre a encore informé le Médiateur sur le contenu d'une conférence de presse tenue en date du 17/06/2020, laquelle retenait :

*« Avec la fin de l'état de crise et pour relancer l'économie, de nouvelles modalités d'octroi du chômage partiel aux entreprises touchées par la crise liée au COVID-19 sont en vigueur à partir du mois de juillet et jusqu'au 31 décembre 2020.*

*Les dates limites pour demander le chômage partiel lié à la relance économique pour les deux mois à venir se présentent comme suit :*

- *les demandes pour le mois de juillet 2020 doivent être effectuées via MyGuichet.lu du 20 au 26 juin 2020 inclus;*
- *les demandes pour le mois d'août doivent être effectuées via MyGuichet.lu du 1er au 12 juillet inclus.*

*Les demandes pour les mois de septembre, octobre, novembre et décembre doivent être introduites via MyGuichet.lu au plus tard le 12e jour du mois précédent la période de chômage partiel demandée (par exemple avant le 12 août pour la demande de chômage partiel qui se rapporte au mois de septembre). Le bénéfice du chômage partiel ne peut en aucun cas être accordé rétroactivement. »*

Relevant que ledit communiqué de presse fut publié sur les portails internet : gouvernement.lu, guichet.lu et adem.public.lu, constatant que la société sous examen a - sauf pour le mois de juillet - pour tous les autres mois allant de mars à décembre introduit ses demandes de chômage partiel en bonne et due forme et dans le délai imparti et estimant ne pas pouvoir percevoir une erreur de l'administration ayant empêché l'entreprise concernée à respecter les délais indiqués pour le mois de juillet, le Ministre a conclu que l'absence du dépôt d'une demande de chômage partiel de la part de la requérante pour le mois de juillet ne pouvait pas conduire rétroactivement à réparation.

Finalement, concernant la divergence détectée dans la communication du délai d'introduction des demandes de chômage partiel, le Ministre a précisé que les entreprises pouvaient introduire leur demande de chômage partiel jusqu'au 12 du mois précédant celui pour lequel l'indemnisation devait être versée.

Contrairement aux développements avancés par le Ministre, le Médiateur est d'avis qu'une unique information par voie de communiqué de presse 9 jours avant la date butoir ne peut être considérée comme suffisante à l'attention des administrés concernés, fût-ce-t-elle reproduite sur une page Internet des sites guichet.lu ou adem.lu dans les jours suivants.

En l'espèce, la seule information directe reçue par l'administrée a été un e-mail de l'ADEM le vendredi 26/06/2020 à 16h00, l'informant que « *le dernier délai pour introduire votre demande pour le mois de juillet est aujourd'hui à minuit* ».

Compte tenu du caractère exceptionnel, court et très rapproché de ce délai, pareille information aurait dû être transmise de manière directe aux administrés concernés dans les meilleurs délais suivant l'annonce du 17/06/2020, et non le dernier jour à 16h00.

Par ailleurs, certaines dispositions prises dans le cadre de la mise en place d'un fonds de relance et de solidarité et d'un régime d'aides en faveur de certaines entreprises démontre la possibilité de trouver des solutions alternatives en matière de délais, sans laisser pour autant peser sur l'administré une quelconque précipitation dans la phase décisionnelle.

En ce sens, la loi du 24 juillet 2020 y relative prévoit en son article 5 qu'une demande doit être soumise « *le 15 septembre 2020 pour les mois de juin, juillet et août 2020* ».

A l'instar de cette disposition, le Gouvernement aurait pu envisager d'assimiler les délais d'introduction des demandes des mois de juillet et d'août.

Afin de pouvoir estimer l'étendue de cette problématique en pratique et de traiter la présente réclamation en toute connaissance de cause, le Médiateur a encore demandé au Ministre de bien vouloir lui indiquer, pour chaque mois, le nombre de demandes refusées ainsi qu'une ventilation en fonction du motif de refus.

A titre complémentaire, le Médiateur a attiré l'attention du Ministre sur le fait qu'en date du 17/12/2020, un communiqué de presse retenait que « *les entreprises qui sont contraintes de maintenir leurs portes fermées en raison d'une fermeture administrative peuvent, exceptionnellement, bénéficier d'un délai supplémentaire pour introduire leur demande de chômage partiel pour le mois de janvier 2021* ».

Ledit communiqué retenait encore : « *À cet effet, les entreprises concernées qui n'auraient pas encore introduit de demande de chômage partiel pour le mois de janvier pourront, jusqu'au 30 décembre 2020 inclus, effectuer leur demande exclusivement via la plateforme MyGuichet.lu* »

Dans la mesure où cette fois-ci le délai est étendu et non raccourci, le risque pour les entreprises semble minime. Le Médiateur estime toutefois que l'information doit aller au-delà d'un simple communiqué de presse, fût-ce-t-il reproduit sur une page Internet des sites guichet.lu ou adem.lu.

Etant donné que la réunion du Comité de conjoncture du 17 décembre 2020 s'est déroulée en concertation avec les représentants patronaux et syndicaux qui y siègent, le Médiateur a prié le Ministre de lui indiquer si des mesures spécifiques avaient été prises en vue d'assurer l'information de tout intéressé.

Pour le Médiateur, pareille information pourrait par exemple être assurée notamment par l'envoi en temps utiles d'une notification de la part de l'ADEM à chaque entreprise ayant introduit une demande de chômage partiel auparavant ainsi que par l'envoi d'une notification de la part des différentes chambres professionnels et syndicats à leurs membres.

Quant au recours à la seule voie électronique pour introduire une demande, le Médiateur estime qu'une telle initiative a pour finalité d'empêcher les administrés d'introduire une demande officielle ultérieure, certes hors délai, mais potentiellement accompagnée d'une explication quant au caractère tardif de la demande ou présentant une situation critique au point de pouvoir justifier une décision gracieuse.

Pareille procédure a encore pour effet de désavantager les administrés les moins familiers avec l'outil informatique.

#### Refus de l'indemnité d'urgence dans le cadre de la crise du Covid-19 [2020/23]

Un coach sportif (*entraîneur personnel*) a saisi le Médiateur en raison du refus de l'aide d'urgence prévue par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

Le réclamant exerce son activité dans un studio qu'il a aménagé dans sa maison d'habitation pour y entraîner ses clients dans des séances individuelles (*one to one*). Il détient une autorisation d'établissement pour cette activité.

Il avait fait parvenir les plans de la maison au Ministère ainsi que des photos pour prouver qu'il y exerce son activité professionnelle, et une copie du contrat de bail. Le contrat de bail prévoit expressément dans la partie « *Charges et Conditions* » que le réclamant est autorisé à sous-louer les locaux à lui-même dans le cadre de son activité professionnelle et afin d'y exercer son commerce de coaching.

Lors du confinement décidé par le gouvernement en mars 2020, le réclamant a sollicité l'obtention d'une aide financière d'urgence pour très petites entreprises et indépendants dans le cadre de la crise du Covid-19.

Cette aide lui a été refusée au motif que son établissement n'était pas obligé de fermer ou d'arrêter ses activités en application des articles 2 et 3 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

Suite au recours gracieux, cette décision a été confirmée. Son studio n'aurait pas été soumis à l'obligation de fermeture obligatoire alors qu'il accueillerait individuellement des personnes pour un coaching personnalisé par opposition à une salle de fitness avec accès public.

Cette décision suscitait plusieurs interrogations que le Médiateur a soumis au Ministère.

Même si le réclamant offre des séances de coaching personnalisées, il accueille du public étant donné que ses clients ne font pas partie de son ménage. À l'instar de certains professionnels de la santé par exemple, comme des kinésithérapeutes, les clients se succèdent et risquent de se rencontrer.

De manière générale, pour tous les professionnels accueillant des clients, les activités ont été interdites voire réduites au strict nécessaire ou aux urgences. Il faut supposer qu'un coaching sportif ne peut être considéré ni comme strictement nécessaire, ni comme urgence.

Au vu de la campagne médiatique menée par le gouvernement dès le début de la crise sanitaire, (notamment le slogan *Bleiwit doheem !*) et au vu des règlements grand-ducaux relatifs à la crise sanitaire du Covid-19, la conclusion que le réclamant n'avait pas le droit d'accueillir ses clients semblait s'imposer.

A supposer que le réclamant n'avait pas fermé son établissement, il est probable que ses clients et lui-même se seraient exposés à des sanctions. En effet, selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, « *la circulation sur la voie publique de toute personne physique est interdite, sauf pour les activités suivantes : [...]* ».

Des séances de coaching sportif ne sont pas prévues dans les exceptions à l'interdiction de circuler sur la voie publique. Ainsi, une personne qui aurait été contrôlée par la police grand-ducale sur son trajet pour se rendre au studio de son entraîneur personnel aurait été verbalisée et se serait exposée à un avertissement taxé de 145 euros tel que prévu à l'article 6 du règlement grand-ducal précité.

Bien que le réclamant offrait également des séances de coaching en ligne, les revenus qu'il retirait de ces séances étaient minimes. La grande majorité des clients souhaitait des séances d'entraînement sur place sous la surveillance de l'entraîneur. Le réclamant expliquait que les cours individuels seraient privilégiés à la fois par sa clientèle et par lui-même pour des raisons de sécurité et en raison du fait que sa méthode d'entraînement repose sur du matériel qu'il a spécialement développé et fait breveter. Le risque de blessures serait par ailleurs beaucoup plus élevé si les clients s'entraînent seuls à la maison. A prendre en considération également que tous ses clients n'ont pas la possibilité de s'entraîner à la maison faute de place, de matériel d'entraînement ou même de matériel informatique adapté pour visualiser correctement les séances en ligne.

Sur base de ces explications, le Médiateur a demandé au Ministre de réexaminer le dossier.

Après avoir revu le dossier, notamment les plans de la maison, le contrat de bail et les photos soumises, le Ministère a constaté que les pièces privatives destinées à l'habitation du réclamant et les pièces accueillant des clients et aménagées à l'exercice de son activité étaient séparées.

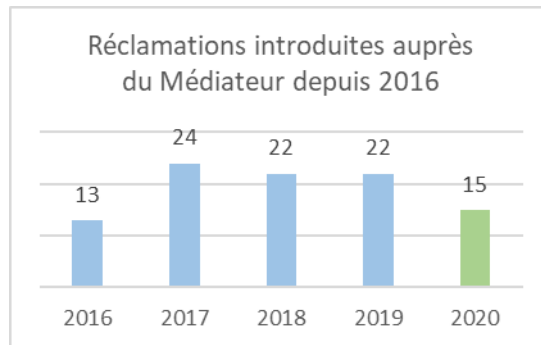
Dans la mesure où il a été établi que le réclamant exerce ses activités dans ses locaux privés, mais reçoit une clientèle dans des pièces aménagées et réservées à l'usage exclusif et permanent au fitness et au coaching personnel, son établissement était soumis à fermeture obligatoire.

Au vu de ce constat, l'aide a finalement été accordée au réclamant.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>15</b>
Clôture définitive	8
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	7

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>8</b>
Réclamation recevable	3
Réclamation irrecevable	1
Désistement du réclamant	2
Transmis pour compétence	2

<b>Réclamation recevable</b>	<b>3</b>
<i>Correction totale obtenue</i>	0
Correction partielle obtenue	1
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	2

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>1</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	0	0,0%
Correction partielle obtenue	1	100,0%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

**Taux de correction : 100,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

#### *Service de l'éducation et de l'accueil*

##### Demande d'agrément [2020/24]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante concernant sa demande d'agrément auprès du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

La réclamante a fait parvenir une demande d'agrément pour un Service d'éducation et d'accueil à la Direction générale du secteur de l'enfance. Le délai d'instruction est de 3 mois à partir du moment où le dossier est complet. Un courrier d'information a été envoyé à la réclamante expliquant que le délai d'instruction avait commencé le 23 janvier 2020.

En date du 20 janvier 2020, les agents ont constatés un certain nombre de non-conformités qui ne leur permettaient pas de donner un avis positif concernant la demande d'agrément de la réclamant. Les non-conformités ont été reprises dans un document daté du 28 février 2020 envoyé à la réclamante.

En date du 15 avril 2020 le Service de l'éducation et d'accueil envoie un courrier à la réclamante expliquant que suite à l'état de crise décrété par le Premier Ministre, l'arrêt de toutes les activités dans le domaine de la garde des enfants et suite à la complexité du dossier instruit (fermeture administrative sous l'ancien exploitant), une instruction du dossier dans le délai imparti, à savoir trois mois à partir du moment où le dossier est complet, soit à partir du 23 janvier 2020, était impossible. Par ailleurs et au vu des documents envoyés, la direction estimait qu'une nouvelle visite s'imposait afin de pouvoir instruire le dossier dans les meilleures conditions.

Ainsi le délai d'instruction a été prolongé de 6 mois, de façon unilatérale par la Direction générale du secteur de l'enfance, sans prendre en compte la situation financière de la réclamante.

Bien que le délai d'instruction du dossier ait été prolongé unilatéralement, la réclamante a tout mis en œuvre afin de modifier les points non conformes aux lois et règlement en vigueur soulevés par les agents du Ministère lors de la visite du 30 janvier 2020, notamment par l'envoi de photos et de propositions de modifications mais également par le biais de questions afin d'obtenir de plus amples renseignements.

En date du 20 octobre 2020 et suite à l'envoi par la réclamante de plusieurs documents et photos montrant les modifications effectués, respectivement demandant une réponse à ses propositions et questions afin de satisfaire aux conditions exigées, le Service d'éducation et d'accueil envoie une décision de refus à la réclamante expliquant que de nombreuses non-conformités ont été constatées en date du 30 janvier 2020 (visite sur place) et que bien qu'une partie des obligations aient été redressées, des non-conformités subsistent.

Or et après analyse du dossier, il s'est avéré qu'une deuxième visite des lieux a non seulement été demandée à plusieurs reprises par la réclamante mais avait également annoncée par la Direction générale du secteur de l'enfance dans son courrier du 15 avril 2020 qui s'est basé sur la complexité du dossier suite à une fermeture administrative pour l'ancien gestionnaire. Or celle-ci n'a pas eu lieu.



La Direction générale du secteur de l'enfance s'est ainsi limitée à juger la situation de la réclamante à travers des photos et des échanges écrits, alors qu'elle-même avait annoncé la nécessité d'une visite sur les lieux au vu de la complexité du dossier. Par ailleurs, il importe de relever que la Direction générale du secteur de l'enfance ne prend aucunement position quant aux propositions et questions de la réclamante.

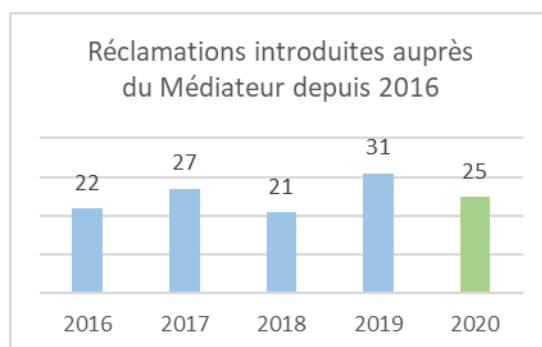
En date du 8 décembre 2020, le Médiateur envoie un premier courrier soulevant certaines questions, requérant davantage d'informations, de même qu'une prise de position.

Le Médiateur va assurer un suivi à cette affaire en 2021, alors qu'aucune prise de position ne lui était parvenue au 31 décembre 2020.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>25</b>
Clôture définitive	18
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	7

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>18</b>
Réclamation recevable	10
Réclamation irrecevable	4
Désistement du réclamant	4
<i>Transmis pour compétence</i>	0

<b>Réclamation recevable</b>	<b>10</b>
Correction totale obtenue	3
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	7

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	3	100,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

**Taux de correction : 100,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES)*

### Constat général [2020/25]

Le Médiateur se doit de constater que le CEDIES a fait beaucoup d'efforts pour rappeler aux étudiants que malgré l'état de crise, les délais pour l'introduction des demandes en obtention des aides financières pour études supérieures étaient maintenus. Conscient que certains étudiants auraient du mal à obtenir certains justificatifs, le service en question a également été très indulgent à ce titre, notamment en acceptant que les pièces en question soient transmises à l'administration concernée même après l'écoulement du délai.

Au cours de l'année 2020, le Médiateur a en effet été saisi de très peu de réclamations à ce sujet. Il a en revanche été sollicité à quelques reprises de la part d'étudiants qui avaient introduit leur demande en obtention des aides financières pour études supérieures via la plateforme myguichet.lu, mais qui faute d'avoir finalisé la procédure, n'ont pas transmis leur demande au CEDIES. En effet, le Médiateur a pu constater que certains étudiants oubliaient par inadvertance de cliquer sur le bouton « *Transmettre* », faute de quoi l'administration visée n'est jamais informée qu'une demande est en cours de préparation.

Le Médiateur a parlé avec le responsable du CEDIES pour le rendre attentif à ce problème et notamment au fait que le site n'était, malgré tous les efforts qui avaient été déployés en la matière, pas sans faille et qu'il mériterait d'être amélioré afin de rendre les usagers plus attentifs aux différentes étapes de transmission de leur demande.

Le responsable du CEDIES ne s'est pas opposé à entamer des démarches en ce sens.

Le Médiateur salue l'approche très ouverte du CEDIES avec qui il entretient d'ailleurs de très bonnes relations.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

#### *Service de la reconnaissance des diplômes*

##### Inscription au registre des titres d'enseignement supérieur [2020/26]

Le nombre de dossiers dont a été saisi le Médiateur en matière de reconnaissance de diplômes est toujours aussi important que les années précédentes. Les principaux motifs pour lesquels les administrés s'adressent au Médiateur sont notamment liés à l'incompréhension de la décision de refus qui est prise à leur encontre, alors que l'arrêté ministériel se limite à mentionner que le titre de formation n'est pas reconnu comme relevant de l'enseignement supérieur par l'Etat dans lequel il a été obtenu.

Ce n'est que par l'introduction d'un recours gracieux voire encore suite à l'intervention du Médiateur que les administrés se voient communiquer les raisons exactes pour lesquelles leur titre respectivement diplôme ne peut être inscrit dans le registre des titres de formation.

Le Médiateur avait déjà fait part au MESR qu'une telle approche était fortement critiquable.

Dans un dossier pour lequel il a été saisi, le Médiateur n'a d'ailleurs pas manqué de rappeler à l'administration visée que tout citoyen avait droit à une réponse circonstanciée en droit et en faits.

Une personne qui s'était vu reconnaître son diplôme au niveau 6, ce qu'elle contestait alors que selon elle il est équivalent au niveau 7, avait fait parvenir à l'administration concernée un nouveau certificat qu'elle avait reçu de la part de l'université qui avait délivré le diplôme litigieux. S'il est vrai que l'intéressée avait déjà introduit un recours gracieux contre la décision de refus avant l'envoi d'un nouveau certificat, le Médiateur a jugé inacceptable la réponse du MESR suite à l'envoi de nouvelles pièces, laquelle se limitait uniquement à dire qu'un deuxième recours gracieux n'était pas possible.

Le Médiateur a donc rappelé au service en cause que s'il est vrai que même si le délai de recours contentieux ne peut en principe être interrompu qu'une seule fois à la suite d'un recours gracieux introduit dans les délais, les juridictions administratives ont retenu que rien n'empêche une administration de réexaminer un dossier si elle se trouve en présence d'éléments nouveaux.

A partir du moment où un administré dispose de nouveaux éléments qui pourraient jouer en sa faveur ou si les explications fournies par l'administration dans sa réponse au recours gracieux n'ont pas été complètes, le Médiateur est d'avis qu'il est de son devoir d'en faire part à l'administration concernée et que celle-ci est tenue, dans l'esprit d'une bonne pratique administrative, d'y prendre position.

Cette affirmation se trouve par ailleurs confortée par les Lignes de bonne conduite administrative, selon lesquelles toute administration est tenue de fournir une réponse circonstanciée aux questions qui lui sont posées. Tout administré a donc le droit de recevoir toutes les explications nécessaires à la compréhension de la position de l'administration, qui ne saurait se retrancher derrière l'argument qu'un deuxième recours gracieux n'est pas possible.

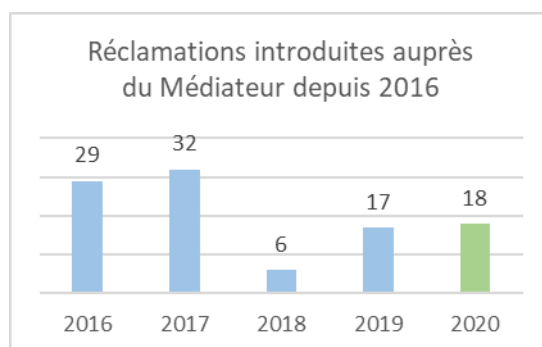
Suite à ce courrier, le MESR a fourni une réponse exhaustive, pièce à l'appui, permettant de comprendre sa position et notamment les raisons pour lesquelles le diplôme du réclamant était équivalent au niveau 6 et non au niveau 7.

Le Médiateur regrette que cette réponse n'ait pas été communiqué d'emblée au concerné, mais que ce dernier ait dû passer par le Médiateur pour obtenir toutes les explications justifiant la décision du MESR.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>18</b>
Clôture définitive	9
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	9

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>9</b>
Réclamation recevable	7
<i>Réclamation irrecevable</i>	0
Désistement du réclamant	2
<i>Transmis pour compétence</i>	0

<b>Réclamation recevable</b>	<b>7</b>
Correction totale obtenue	4
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	3

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	4	100,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

**Taux de correction : 100,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### *Constat général [2020/27]*

Tel que déjà mentionné dans son rapport d'activités précédent, le Médiateur est régulièrement saisi de réclamations de la part d'administrés qui se plaignent des délais de réponse extrêmement longs du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, voire même parfois du silence total à leurs requêtes.

Le Médiateur, ayant fait le même constat concernant ses interventions auprès de ce Ministère, alors que plusieurs rappels étaient nécessaires pour obtenir une prise de position de la part de l'administration en question, ce dernier a demandé une entrevue avec la Ministre pour discuter de ce problème et pour essayer d'en comprendre les raisons respectivement de proposer des solutions afin d'y remédier.

A l'instar d'autres administrations, il a été proposé à la Ministre de désigner un membre au sein de son Ministère qui serait la personne de contact, qui ferait le suivi des courriers du Médiateur et qui pourrait rapidement répondre à des demandes d'information d'ordre général voire à des demandes de renseignements ponctuelles.

La Ministre a accepté cette proposition qui a pu être rapidement mise en place.

Le Médiateur se veut confiant sur l'efficacité d'une telle mesure.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### *Inondations [2020/28]*

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui cherchait à trouver une solution avec l'Administration de l'Eau et le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable concernant des inondations répétées de sa propriété dans le Müllerthal.

En l'espèce, la demeure, ainsi que le camping attenant ont été inondés à deux reprises en juin 2018. Les dégâts matériels et le dommage moral ont été énormes. Dans ce contexte, des soutiens financiers ont été accordés de la part du Gouvernement et d'importants investissements ont été faits en vue de remettre en état la demeure, alors même que la menace imminente d'une inondation était toujours présente. Suite aux sinistres en juin 2018, les différentes administrations gouvernementales et communales ont tenté de chercher, ensemble avec les concernés, une solution aux problèmes. Malheureusement, le dossier n'avancait pas tel qu'espéré par l'administrée, de sorte qu'estimait le fait d'investir dans une remise en état des infrastructures dans la plaine d'inondation comme insensé, sans faire tous les efforts possibles pour maîtriser les crues au niveau des cours d'eau.

Manque de chance, la famille concernée a à nouveau été ravagée par une inondation en février 2020, ce qui, d'après leur avis, aurait non seulement dû être anticipé par les autorités compétentes, mais des mesures de protection appropriées contre des inondations auraient même pu prévenir une telle catastrophe.

Face à ces événements, la réclamante a de nouveau cherché le contact avec l'Administration de la Gestion de l'Eau, mais la communication n'était pas telle qu'espérée. Complètement désespérée face au nouveau sinistre en février 2020, la réclamante a saisi le Médiateur et a demandé une réaction de la part du Ministère afin de trouver une solution.

Le Médiateur s'est adressé au Directeur de l'Administration de la Gestion de l'Eau qui, en dépit de la situation sanitaire, s'est efforcé de trouver une solution ensemble avec les administrés. Force est également de constater qu'en date du 1<sup>er</sup> août 2018, les administrés avaient déjà trouvé ensemble avec les administrations concernées un accord sur les plans d'aménagement du site en question. Ce qui est regrettable dans ce dossier, c'est le fait que le traitement ultérieur ensemble avec les ingénieurs hydrauliques externes ait pris du retard.

Finalement une réunion a été fixée à début avril 2020. Ayant dû être reporté en raison des circonstances sanitaires, une nouvelle réunion a finalement été refixée pour mi-juin 2020 pour se conclure par un accord de principe en novembre 2020.

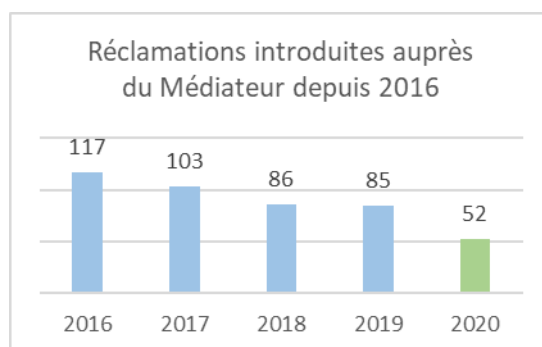
Le Médiateur constate que l'Administration de la Gestion de l'Eau a fait preuve de beaucoup de compréhension pour la situation des réclamants et se réjouit du fait qu'une solution acceptable pour chaque intervenant ait été trouvée. Il mérite de souligner que les gestionnaires du dossier de l'Administration de la Gestion de l'Eau se sont efforcés de conclure le projet à la satisfaction de chacun, mais que des facteurs externes à leur volonté ont compliqué les choses.



## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>52</b>
Clôture définitive	32
Clôture provisoire	2
En cours	18

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>32</b>
Réclamation recevable	23
Réclamation irrecevable	2
Désistement du réclamant	7
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>23</b>
Correction totale obtenue	8
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
Pas de correction obtenue	8
Réclamation non fondée	7

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	8	50,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	8	50,0%

**Taux de correction : 50,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

#### *Fonds national de solidarité (FNS)*

##### Remise d'un dossier à la demande du Médiateur [2020/29]

Alors que les relations avec le Fonds national de Solidarité (FNS) avaient toujours été optimales, le Médiateur se doit de constater que la communication au cours de l'année 2020 était parfois semée d'embûches voire pas toujours très claire.

Il arrive fréquemment que les administrés qui s'adressent au Médiateur se trouvent dans l'impossibilité de lui remettre les documents qui lui sont nécessaires pour juger du bien-fondé respectivement de la recevabilité de leur réclamation.

Sur base de l'article 6 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, ce dernier a le droit de demander à l'administration visée de lui remettre une copie intégrale d'un dossier.

Alors que le Médiateur venait d'être saisi d'une réclamation de la part d'une personne qui remettait en question la décision de remboursement d'un trop-perçu en termes de REVIS et que l'administré était dans l'incapacité de remettre un dossier complet au Médiateur concernant son affaire remontant à 1996, ce dernier a demandé au FNS de lui en faire parvenir une copie.

Hormis le fait que le FNS a mis longtemps pour répondre au Médiateur, ce dernier a été étonné de lire que l'administration demandait au Médiateur de préciser sa demande sinon de lui faire parvenir une copie de la réclamation de l'administré afin de pouvoir décider des pièces qui lui seraient utiles.

Le Médiateur estime qu'une telle réponse est inacceptable et insiste pour rappeler qu'il n'est pas tenu de se justifier et que toute administration est tenue de lui remettre une copie intégrale d'un dossier lorsqu'il en fait la demande et ceci dans les meilleurs délais possibles.

Toute attitude contraire reviendrait à nier le rôle du Médiateur et s'opposer à ce qu'il puisse exercer sa mission de manière efficace, telle qu'elle a été consacrée par la loi du 22 août 2003.

Le Médiateur tient également à préciser qu'il n'est pas tenu d'envoyer une demande écrite à l'administration visée pour obtenir une copie de documents qu'il réclame, mais qu'il peut également, sur base de l'article 6 susmentionné, se présenter auprès du Ministère respectivement de l'établissement public mis en cause sans avoir à annoncer sa venue pour obtenir copie du dossier en question.

Afin de clarifier ces points et de rappeler les prérogatives du Médiateur, ce dernier avait requis d'organiser une entrevue avec le Président du FNS.

Dans un souci de transparence, il y a lieu de préciser que pareille réunion s'est déroulée en 2021, réunion au cours de laquelle certains points ont pu être clarifiés.

## Revenu d'inclusion social (Revis)

### - Attestation de prise en charge [2020/30]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier par ressortissant d'un pays tiers qui s'était vu notifier une décision de refus du REVIS basée sur l'article 3 (1) de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale qui dispose que « *ne peut prétendre aux prestations la personne qui est bénéficiaire d'une attestation de prise en charge telle que prévue par l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* ».

Or comme le réclamant l'avait indiqué dans son recours présenté au Président du Conseil arbitral de la sécurité sociale, l'engagement de prise en charge d'une validité de 5 ans avait pris fin avant la demande d'octroi du REVIS.

Le Médiateur est intervenu pour savoir si une autre raison expliquait le refus d'octroi des prestations en question, sinon si le FNS était disposé à revenir sur sa décision de refus.

Le FNS a fait part au Médiateur du fait que la prise en charge n'aurait effectivement pas dû être prise en considération par le FNS. Le FNS s'est adressé au Ministère des Affaires étrangères pour avoir confirmation du fait que la nouvelle autorisation de séjour n'avait pas été établie sur base d'une prise en charge signée en faveur du réclamant et si tel n'était pas le cas, le FNS reviendrait sur sa décision de refus, ce qu'il a fait peu de temps après.

Dans un autre dossier, le Médiateur a été saisi par un réclamant au sujet de la décision du FNS de lui retirer le bénéfice du REVIS, ainsi que par les parents du réclamant au sujet de la décision du FNS de ne pas leur octroyer d'allocation de vie chère.

Le FNS reprochait au réclamant de ne pas vivre à l'adresse qu'il avait renseignée dans sa demande d'octroi du REVIS mais de vivre chez ses parents.

Une suspicion est née en raison d'une dénonciation faite au FNS selon laquelle le réclamant vivrait à l'adresse de ses parents. Suite à cette dénonciation, des agents du FNS se sont rendus au domicile des parents et y ont trouvé le réclamant et ce aux premières heures du jour. Dans un premier temps, le réclamant, ne maîtrisant pas bien les langues du pays ni l'anglais, n'a pas su répondre aux questions posées. Il s'est expliqué par la suite sur sa présence ce jour-là chez ses parents.

Malgré ces explications, le FNS a décidé le retrait des allocations.

Dans le même temps, les parents se sont vu refuser l'octroi de l'allocation de vie chère en raison du défaut de signature du fils, dont le FNS estimait qu'il habitait chez les parents (or tous les membres d'un même ménage doivent être renseignés sur le formulaire et signer la demande).

Une intervention du Médiateur n'a pas débloqué la situation.

Le réclamant aura dû attendre le résultat de son recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale qui a déclaré fondé son recours à l'encontre de la décision de retrait de l'allocation.

- Revenu imposable [2020/31]

Le Médiateur a été saisi de plusieurs dossiers où des réclamants détenteurs du revenu d'inclusion sociale (REVIS) ont été surpris par une imposition du revenu qui a engendré pour ces réclamants des dettes fiscales supplémentaires, respectivement des avances trimestrielles de l'impôt sur le revenu.

Dans deux cas d'espèce, les réclamants ont été invités de dresser leur déclaration fiscale alors qu'ils ont été soumis à une imposition par voie d'assiette étant donné qu'ils avaient, au cours des années précédentes, deux revenus différents (REVIS, allocations de chômage, salaire).

En principe, sont soumis à une imposition par voie d'assiette les contribuables salariés ou pensionnés dont le revenu imposable, passible de retenue, dépasse 100.000 euros. Les contribuables, détenteurs d'au moins une fiche de retenue d'impôt additionnelle à taux fixe, sont également soumis à une imposition, si la somme du revenu imposable, passible de retenue, dépasse 36.000 euros pour les contribuables des classes d'impôt 1 ou 2 et 30.000 euros pour ceux de la classe d'impôt 1a.

Étant donné que tout contribuable est dans l'obligation de déclarer son revenu si l'Administration des contributions directes (ACD) le lui demande, les réclamants ont été invités à faire une déclaration fiscale, respectivement à payer des avances. Force est cependant de constater que dans un des cas d'espèce, le seuil de 36.000 euros n'était même pas atteint.

A titre d'exemple, le cas du réclamant qui touche un revenu mensuel REVIS à hauteur de 1.410 euros (classe impôt 1). Alors qu'il avait, l'année précédente, deux revenus différents cumulés à hauteur de 21.327 euros net, l'ACD l'a imposé à hauteur de 777 euros et lui a demandé dans ce contexte des avances fixées à hauteur de 175 euros.

Cette imposition du revenu d'inclusion sociale est éprouvée de la part des contribuables comme injuste et non justifiée.

En effet, alors que ces contribuables ont été invités à dresser une déclaration fiscale, parce qu'ils touchaient à un moment donné deux revenus différents, il faut noter que la plupart des bénéficiaires du complément REVIS ne sont pas tenus de faire une déclaration fiscale.

De par la loi, le REVIS constitue « *une aide financière qui confère des moyens d'existence de base aux personnes et ménages qui n'ont pas de revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil* ».

Le complément que le Fonds national de solidarité leur accorde permet aux concernés d'atteindre ce seuil qui est considéré au Luxembourg comme le minimum requis pour pouvoir vivre. Le fait que ce revenu soit considéré comme un revenu imposable a pour conséquence que le revenu mensuel soit réduit et les concernés se trouvent de facto en dessous du seuil minimum garanti.

De son côté, le Directeur de l'ACD s'est prononcé en 2020 dans le cadre d'un recours gracieux, en affirmant que « *le revenu d'inclusion sociale (REVIS) rentre dans la catégorie de revenu net résultant de pensions ou de rentes suivant l'article 96, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3 L.I.R.* ».

Pour cette administration, « le REVIS constitue donc un revenu imposable », qui « ne rentre pas dans les dispositions de l'article 144 L.I.R. ayant pour objet la retenue d'impôt sur les pensions. » Selon l'ACD, « aucune retenue d'impôt à la source sur le REVIS n'est appliquée au moment du paiement ».

Dans les cas d'espèces des réclamants, les certificats du FNS donnant droit à des prestations ne renseignent pas de manière explicite sur l'impôt retenu à la source.

Le Médiateur est intervenu auprès de l'Office national d'inclusion sociale afin de recueillir des précisions concernant l'imposition du REVIS afin de mieux comprendre la politique et la procédure fiscale en la matière.

Dans son courrier, le Directeur de l'ONIS renseigne que la loi REVIS est muette quant à la question de l'imposition des prestations y prévues. En effet, la loi REVIS prévoit deux prestations financières distinctes auxquelles différents traitements s'appliquent en matière de cotisations sociales et impôts.

Le REVIS est composé d'une allocation d'inclusion et d'une allocation d'activation.

a) L'allocation d'activation.

L'allocation d'activation est considérée comme une prestation qui est due à une personne individuelle qui participe à une mesure d'activation du type « Travaux d'utilité collective » organisée par l'ONIS. L'allocation d'activation est soumise aux charges sociales (assurance maladie, dépendance, et pension) ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

Elle est calculée par l'ONIS et donc le prélèvement des charges et de l'impôt est effectué à la source par ce dernier.

Dans son courrier, le Directeur de l'ONIS explique que :

*« Elle est soumise aux cotisations sociales (Art. 18(1) et les retenues d'impôt à la source sont opérées à charge des bénéficiaires, qui bénéficient également des crédits d'impôt (crédit d'impôt pour salarié, crédit d'impôt salaire sociale minimum, le cas échéant crédit d'impôt monoparental). Cette prestation est à hauteur du salaire social minimum non qualifié.*

*L'application des dispositions prévues en matière fiscale est avantageuse pour les bénéficiaires de l'allocation d'activation par le fait que la retenue à la source est inférieure à la somme des crédits d'impôts dus. A titre d'exemple, une personne formant seule son ménage, travaillant à temps plein dans le cadre d'une mesure d'activation, dans la classe d'impôt 1 (sans prise en compte de frais d'obtention ou de dépenses spéciales éventuelles qui diminueraient encore le montant imposable), a une retenue d'impôts sur le revenu de 99,2 EUR <sup>3</sup>, mais bénéficie de 120 EUR en crédits d'impôts, de sorte à avoir un avantage fiscal mensuel de 20,80 EUR. Le traitement fiscal assimilé à celui opéré sur les salaires, est ainsi bénéfique pour tous les bénéficiaires de l'allocation d'activation, en ce qui concerne cette prestation ».*

---

<sup>3</sup> Données mensuelles, paramètres sociaux 2020.

b) L'allocation d'inclusion.

Cette prestation est calculée par le Fonds national de solidarité (FNS). Cette prestation est généralement visée quand référence est faite au REVIS.

*« Elle est due à une communauté domestique dont les revenus sont inférieurs au barème prévu à la loi, et le montant est déterminé en fonction de la composition du ménage et des revenus de cette communauté. Elle est soumise aux cotisations sociales (art. 6 (2) et 6 (3)), mais aucune retenue d'impôt à la source n'est opérée.*

*A noter que la limite inférieure du barème<sup>4</sup> de l'impôt sur le revenu (première tranche de revenu imposable) se situe pour les trois classes d'impôt en dessous du barème REVIS pour les ménages type correspondants (montant annuel, sur 12 mois) :*

<i>Année 2020</i>	<i>Limite inférieure du barème de l'impôt s/ revenu</i>	<i>Barème REVIS (brut annuel)</i>
<i>Classe 1</i>	<i>11.450 EUR</i>	<i>18.034,92 EUR</i>
<i>Classe 1 a</i>	<i>22.650 EUR</i>	<i>23.015,40 EUR</i>
<i>Classe 2</i>	<i>22.700 EUR</i>	<i>27.052,32 EUR</i>

*Ainsi, l'application des dispositions prévues en matière fiscale peut causer un détriment aux ménages bénéficiaires de l'allocation d'inclusion, en particulier à ceux qui bénéficient d'autre revenus soumis à la retenue à la source. Les personnes qui, par voie d'assiette ou décompte annuel, désirent régulariser l'impôt retenu sur d'autres revenus du ménage en fonction du revenu total du ménage, doivent déclarer tous les revenus, y compris l'allocation d'inclusion sur laquelle aucune retenue à la source n'a été opérée. Cependant, pour les bénéficiaires non-salariés et non pensionnaires, qui ne disposent pas de fiche de retenue d'impôt, la remise de la déclaration d'impôt ou d'un décompte annuel constitue le moyen légal prévu pour bénéficier des déductions et abattements fiscaux éventuels sur d'autres revenus ou pour bénéficier notamment du crédit d'impôt monoparental.*

*Les administrations compétentes en matière de REVIS ne peuvent donc pas conseiller ou déconseiller de façon générale le recours à ce moyen aux bénéficiaires ».*

Le Directeur de l'ONIS informe également que « ayant connaissance de la possibilité que l'application de la législation fiscale entraîne l'effet de taxer et ainsi diminuer des revenus définis comme des moyens d'existence de base pour les personnes bénéficiaires de prestations d'assistance sociale, le Ministère de la Famille et de l'Intégration étudie la situation ensemble avec le ministère des Finances compétent en la matière » et « que la Chambre des Députés a invité le Gouvernement par motion du 10 juillet 2018 à dresser une évaluation du dispositif REVIS après une période de trois années. Les analyses et les conclusions éventuelles relatives à l'imposition des prestations feront partie des éléments à aborder lors de cette évaluation ».

Force est donc de constater qu'une institution sociale de l'Etat, le FNS, offre aux personnes socialement défavorisées un revenu pour éviter qu'une personne ou une famille ne tombe dans la précarité, mais de l'autre côté l'Etat y prélève un impôt.

---

<sup>4</sup> <https://impotsdirects.public.lu/dam-assets/fr/baremes/recueil-bareme-01012017.pdf>

Dans le suivi de ce dossier, le Médiateur fait donc appel au bon sens de tous les concernés impliqués dans cette matière.

#### Allocation de vie chère

- Dépassement du délai imparti pour compléter un dossier [2020/32]

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation de la part d'une personne qui s'est vue refuser l'allocation de vie chère au titre de l'année 2020 au motif qu'elle n'avait pas renvoyé dans le délai imparti les documents requis respectivement que son dossier était resté incomplet.

Convaincue d'avoir remis un dossier complet à l'administration visée, l'intéressée a téléphoné au service compétent pour s'enquérir des raisons exactes du refus.

On lui aurait dit que l'aide sollicitée lui avait été refusée au motif qu'elle n'avait pas indiqué un numéro de compte bancaire ouvert en son nom personnel.

La réclamante a introduit un recours contre la décision litigieuse en expliquant ne plus disposer de compte bancaire en nom personnel depuis qu'elle exerçait une activité en tant qu'indépendante, ce dernier étant désormais utilisé à des fins exclusivement professionnelles. C'est pour cette raison qu'elle aurait indiqué dans sa demande le numéro de compte de son partenaire, avec qui elle est pacsée. L'administrée a également précisé, preuve à l'appui, avoir une procuration générale sur le compte bancaire prouvant qu'elle était ainsi libre de disposer de l'argent qui s'y trouvait.

Le comité-directeur du FNS a cependant décidé de maintenir la décision de refus en invoquant l'article 8 (3) du Règlement du Gouvernement en conseil modifié du 8 novembre 2019 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2020, qui prévoit qu'est obligatoirement à joindre à la demande un relevé d'identité bancaire du demandeur principal.

Si le Médiateur comprend bien les raisons qui justifient cette condition, il estime néanmoins qu'en l'espèce la décision de refus du FNS est relativement sévère, compte tenu du fait que la réclamante dispose d'une procuration générale sur le compte et que cela revient donc au même que s'il s'agissait d'un compte-joint. Le Médiateur a donc demandé à l'administration en cause de revoir sa décision sur base de cet argument.

Par ailleurs, le Médiateur a attiré l'attention du FNS sur le fait que la décision de refus n'était pas suffisamment motivée dans la mesure où elle se limite uniquement à dire que les pièces requises n'avaient pas été renvoyées à l'administration endéans le délai imparti de 30 jours, sans mentionner la raison exacte du refus. A ce titre, il a rappelé à l'administration les règles de procédure administrative non contentieuse telles que prévues par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, qui veulent que toute décision administrative soit motivée en droit et en fait. Le Médiateur a fait également référence aux Lignes de bonne conduite administrative qui s'inscrivent dans la même lignée.

Le FNS n'a cependant pas entendu revenir sur sa décision, estimant que l'article 8 (3) du texte susmentionné est clair en ce sens qu'il exige un relevé d'identité bancaire au nom du demandeur principal.

En ce qui concerne le reproche du manque de motivation de ses décisions, le FNS ne partage pas l'avis du Médiateur, alors qu'il estime que le motif du refus ressort à suffisance des courriers antérieurs

envoyés à la réclamante, courriers dans lesquels cette dernière a été invitée à remettre les pièces manquantes à sa demande.

Le Médiateur que le FNS n'ait pas adopté sa proposition dans le présent cas d'espèce, alors qu'il était évident que le but de la disposition, en ce qu'elle exige un compte bancaire ouvert en nom personnel, n'était pas remis en cause, dans la mesure où l'administré disposait d'une procuration qui plus est générale sur le compte de son partenaire et qu'il pouvait disposer librement des avoirs figurant sur le compte. La décision du FNS est d'autant plus critiquable alors que si le partenaire du réclamant avait fait la demande, ce dernier se serait vu octroyer l'allocation de vie chère et que le réclamant en aurait également profité étant donné qu'ils forment un seul et même ménage. Or dans la mesure où le texte applicable en matière d'allocation de vie chère interdit à une personne faisant partie d'un même ménage d'introduire une nouvelle demande en obtention d'une allocation de vie chère, il n'était plus possible pour le partenaire de le faire. Il en résulte que le ménage en question a été privé d'une aide pour laquelle il remplissait toutes les conditions.

Le Médiateur ne partage par ailleurs pas l'avis du FNS selon lequel ces décisions de refus sont motivées à suffisance, alors que la situation n'est pas forcément claire pour les administrés, notamment lorsque plusieurs pièces font défaut dans le dossier et que l'administration refuse d'octroyer l'aide après renvoi des documents au motif que ce dernier demeure toujours incomplet.

La personne concernée ne sait pas dans un tel cas quelle pièce pose problème et ne peut valablement préparer ses moyens de défense.

Le Médiateur espère qu'à l'avenir le FNS précise dans ses décisions de refus d'octroi de l'allocation de vie chère la raison exacte pour laquelle celle-ci ne peut être accordée au demandeur.

#### - Renvoi des demandes incomplètes de l'AVC [2020/33]

Le Médiateur se doit de constater qu'il est, tout comme les années précédentes, saisi d'un nombre important de réclamations de la part d'administrés qui se sont vu refuser l'allocation de vie chère, au motif de ne pas avoir complété le dossier endéans le délai de 30 jours que le FNS leur a accordé.

Les concernés affirment tous ne pas avoir reçu de courrier de la part de l'administration les invitant à remettre un dossier complet au FNS endéans le délai susvisé.

Au vu de la position stricte du FNS sur la question (cf. rapport d'activités 2019), le Médiateur a estimé que toute intervention en faveur des réclamants serait de toute façon vouée à l'échec.

Il est toutefois regrettable que l'administration concernée s'obstine à maintenir cette façon de procéder en faisant peser la charge de la preuve sur les citoyens. Le Médiateur est en effet d'avis qu'afin d'éviter que de telles situations ne se répètent à l'avenir, le FNS devrait renvoyer les dossiers incomplets par recommandé avec accusé de réception, afin d'effacer tout doute quant à la réception du courrier qui invite l'administré concerné à renvoyer un dossier complet à l'administration.



- Limites de revenu [2020/34]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier dans lequel une personne s'est vu refuser l'allocation de vie chère pour elle et sa famille, alors que les revenus de la famille dépassent les limites prévues à l'article 3 du règlement relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère.

En effet l'épouse du demandeur principal bénéficie de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, de sorte qu'elle ne peut prétendre à l'allocation de vie chère. Or à quatre (le père et ses trois enfants) les revenus du ménage dépassent la limite en-dessous de laquelle une allocation est accordée.

Le Médiateur est conscient que l'article 2 (3) du règlement est clair sur le principe de l'exclusion des personnes qui bénéficient d'une aide financière pour études supérieures.

Cependant, il comprend aussi que la situation peut paraître injuste aux réclamants.

L'épouse du demandeur perçoit 1.025 euros au titre de la bourse semestrielle et peut emprunter un montant de 5.197 euros. L'emprunt bien entendu est à rembourser (même s'il ne doit pas l'être dans l'immédiat) et ne devrait pas être pris en compte dans les revenus du ménage. Bien qu'il soit garanti par l'Etat et que l'Etat subventionne une partie des intérêts, ceci n'engendre pas de bénéfice important étant donné les taux d'intérêts en cours actuellement. Si le Médiateur comprend que le prêt, s'il est contracté, aide momentanément la personne ou la famille à subvenir à ses besoins et que donc pour cette raison, la personne qui en bénéficie pourrait être exclue du ménage en termes de charge, cet emprunt doit être remboursé et le jour où il le sera, cette dette ne sera pas prise en compte en vue de l'octroi de l'allocation de vie chère.

Si dans le cas présent il était tenu compte du montant de 1.025 euros dans les revenus du ménage, on arriverait à un montant pour cinq personnes qui reste en-deçà du montant au-delà duquel une allocation de vie chère n'est plus accordée.

Par ailleurs, si le ménage n'avait pas sollicité les aides financières de l'Etat pour études supérieures, la famille aurait pu prétendre à 2.640 euros au titre de l'AVC, donc à un montant plus élevé que la bourse à laquelle elle a finalement droit.

Le demandeur suggérerait quant à lui que le montant de 1.025 euros soit simplement déduit de l'allocation de vie chère.

Dans le but d'expliquer au mieux la situation au demandeur, le Médiateur s'est adressé au FNS pour demander de lui expliquer ce qui justifie l'exclusion des bénéficiaires d'une aide financière pour études supérieures plutôt qu'un autre système de calcul, comme par exemple, la prise en compte du montant dans l'ensemble des revenus.

Malheureusement le FNS n'entend pas revenir sur sa décision de refus.

Le FNS estime que le règlement en conseil a été dûment appliqué. L'article 2 (3) du règlement prévoit clairement que les personnes bénéficiant d'une aide financière pour études supérieures sont à exclure du bénéfice d'une allocation de vie chère.

Le FNS indique que l'on peut admettre que cette disposition légale exprime la volonté du législateur d'éviter un cumul d'aides financières payées aux personnes bénéficiant d'une aide financière pour

études supérieures. Le FNS fait encore noter qu'il s'agit du libre choix de l'épouse du réclamant de solliciter soit une aide financière pour études supérieures soit l'allocation de vie chère.

Etant donné que le règlement est effectivement clair en la matière, le Médiateur n'a pas insisté davantage dans ce dossier, alors que manifestement le FNS n'entend pas revenir sur sa position ferme.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

#### *Caisse pour l'avenir des enfants (CAE)*

##### Allocations familiales [2020/35]

Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui avait introduit en septembre 2019 une demande en obtention des allocations familiales en faveur de ses deux filles, alors que son dossier était resté en attente de transmission suite à la fin du paiement de ses droits par le Danemark. Le réclamant avait consulté les instances danoises à plusieurs reprises qui lui avaient expliqué qu'ils avaient transmis les documents utiles aux instances luxembourgeoises compétentes. Le réclamant avait adressé, en avril 2020, une copie d'un document des autorités danoises à la CAE justifiant l'arrêt du versement des prestations au Danemark.

La Présidente de la CAE a pris position et explique que la demande a été introduite le 12 septembre 2019 et que le 13 septembre 2019, le gestionnaire du dossier a adressé un courrier à la caisse danoise, suivi d'un rappel le 19 décembre 2019. Faute de réponse de la caisse danoise, la CAE a fait un deuxième rappel le 3 mars 2020. Le réclamant a été invité par courrier daté au 17 avril 2020 à adresser un extrait des actes de naissances de ses enfants et une copie du virement prouvant la régularisation de sa dette auprès de la caisse danoise à la CAE. Suivant l'information de la caisse danoise, il était redevable de la somme de 1.892 DKK à titre d'allocation familiale indûment perçue pour septembre 2019.

Selon les informations de la CAE, le gestionnaire n'avait pas encore réceptionné la copie du virement de 1.892 DKK prouvant la régularisation.

La Présidente précisait que la CAE est obligé de rembourser d'abord la caisse danoise avant de verser les allocations familiales, sinon d'avoir confirmation que le remboursement a été effectué pour éviter un double paiement.

L'analyse du dossier a révélé que le réclamant n'avait pas réceptionné le courrier de la part de la CAE qui précisément demandait la copie du virement du montant de 1.892 DKK prouvant la régularisation de la dette auprès de la caisse danoise.

Le Médiateur a donc mis à disposition à la CAE les documents en question, dont les preuves du remboursement. Suite à cela, le dossier du réclamant a été régularisé et il a reçu une lettre d'attribution des allocations.

Le dossier illustre très bien qu'une lenteur concernant une demande auprès d'une administration n'a pas forcément son origine au sein d'une seule administration, ni même dans un seul pays, mais qu'il y a une interaction de différentes causes. De ce fait il est important de considérer l'ensemble des faits. Les réclamants ont souvent tendance à chercher « *la faute* » auprès de l'administration, alors qu'il peut y avoir des malentendus ou d'autres facteurs externes.

#### Allocations spéciales [2020/36]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier concernant le refus d'octroi de l'allocation spéciale pour enfants à besoins spécifiques.

La demande a été refusée alors que selon des expertises indépendantes ordonnées antérieurement par la CAE, les troubles du spectre autistique en cause correspondent plutôt à une insuffisance ou diminution de 20% de la capacité physique ou mentale de l'enfant et par conséquent la condition d'une diminution de 50 % de ces capacités n'est pas remplie.

Le Médiateur a rendu attentif à d'autres diminutions de la capacité physique de l'enfant qui ressortent des certificats médicaux et qui n'ont pas été prises en considération dans les réponses de la CAE.

La CAE a réagi dans un délai très court en annonçant qu'elle va accorder l'aide à l'enfant pendant 2 ans et réévaluer la situation à son 8<sup>ème</sup> anniversaire.

Le Médiateur remercie la CAE et ses collaborateurs pour cette réactivité exemplaire.

#### Congé parental et allocations d'éducation [2020/37]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui n'était pas d'accord avec la décision de rejet de la CAE du congé parental à temps partiel en faveur de son enfant. En l'espèce, la demande en obtention de l'indemnité pour le congé parental à temps partiel du père a été rejetée étant donné qu'il avait déjà bénéficié de l'allocation d'éducation en 2015 sous l'ancienne législation.

La réclamante était consciente du fait que le formulaire de demande d'une allocation d'éducation a été mal complété en mettant le nom du père en premier lieu au lieu de celui de la mère.

La réclamante soulevait que tous les documents qu'elle a réceptionnés de la part de la CAE étaient au nom de la mère et que l'allocation d'éducation a été versée à elle, alors qu'elle était parent non bénéficiaire de l'allocation d'éducation. Elle était formelle pour dire qu'elle avait mal complété ledit formulaire et qu'elle était déjà bénéficiaire de l'allocation d'éducation pour sa fille aînée.

Il ressortait des documents mis à disposition que la réclamante était l'attributaire des allocations familiales d'une part et des allocations d'éducation d'autre part.

Dans le cadre de ce dossier, le Médiateur a demandé à la Présidente de la CAE des précisions concernant la gestion du dossier en vue de détecter une éventuelle faute de gestion telle que soulevée par la réclamante.

La Présidente de la CAE a informé le Médiateur que l'allocation d'éducation a été versée sur le compte de la réclamante, parce qu'elle était attributaire des allocations familiales. Elle explique que cela ne constitue pas une faute de gestion à proprement parler, mais qu'il s'agit d'une procédure usuelle. En effet, si le demandeur ne soumet pas expressément à la CAE un autre compte pour bénéficier des allocations d'éducation, alors la CAE se réfère au compte à sa disposition, qui était notamment celui pour les allocations familiales.

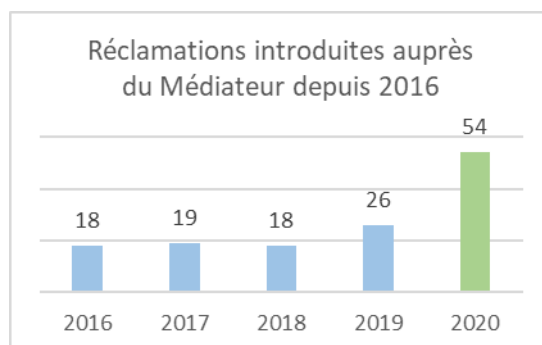
En référence à l'article 305 abrogé par la loi du 19 décembre 2014 portant modification du code de la sécurité sociale, « *L'allocation d'éducation est versée à l'attributaire des allocations familiales prévu à l'article 299 paragraphe (1) sous b) ; en cas de contestation, la Caisse nationale des prestations familiales désigne l'attributaire* ».

De ce fait, la CAE maintient sa décision de refus en considérant que c'était bien le mari qui a demandé l'allocation d'éducation et qu'il ne peut pas bénéficier du congé parental pour le même enfant. L'analyse du dossier a révélé que l'allocation d'éducation a été versée à la réclamante, parce qu'elle était attributaire des allocations familiales et qu'il n'y avait pas, tel que soulevé par la réclamante, une faute de gestion dans le dossier, mais que c'est le réclamant qui a mal complété le formulaire.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### Statistiques



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020	54
Clôture définitive	35
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	19

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	35
Réclamation recevable	18
Réclamation irrecevable	9
Désistement du réclamant	8
<i>Transmis pour compétence</i>	0

Réclamation recevable	18
Correction totale obtenue	10
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	8

#### ➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	10	100%
Correction totale obtenue	10	100,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

Taux de correction : 100,0%

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### *Service de l'indigénat*

#### Recouvrement de la nationalité luxembourgeoises – temps d'attente [2020/38]

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations concernant des demandes de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Les réclamants contestaient ainsi le délai requis par le Ministère de la Justice pour traiter leurs demandes, respectivement le fait que le Ministère de la Justice ne les informait pas de l'état de traitement de leur demande et qu'aucune réponse claire, voire aucune réponse tout court ne leur parvenait. Par ailleurs, il s'est avéré compliqué pour les réclamants d'obtenir des informations concrètes concernant leurs dossiers alors qu'il semblait que leurs demandes n'étaient pas intégrées dans le système informatique du Ministère de la Justice.

Tout d'abord, le Médiateur tient à saluer la coopération du Ministère de la Justice dans ces dossiers. En effet, le Ministère de la Justice a non seulement répondu très rapidement aux demandes du Médiateur, mais il a également apporté une solution, sinon une réponse pour chaque réclamation concernée.

Néanmoins, le Médiateur se permet de conseiller au Ministère de la Justice d'informer les administrés, si possible, de l'état d'avancement de leur demande. Par ailleurs, il semblerait opportun, si ceci n'est pas encore en vigueur, de transmettre un accusé de réception contenant un numéro de dossier aux administrés, ce qui leur permettrait non seulement de savoir que la demande a bien été reçue, mais également de demander plus facilement des informations quant à l'avancement de leur demande. Le numéro de dossier rendrait également le travail plus aisé pour les agents du Ministère de la Justice, qui auront via ce numéro, un accès direct au dossier sans devoir passer par des recherches parfois fastidieuses.

Le Médiateur remercie ainsi le Ministère de la Justice et salue la coopération constructive qui a permis d'apporter satisfaction aux réclamants.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### *Service du Répertoire Civil*

##### Demande de transcription d'un PACS français au répertoire civil [2020/39]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier relatif à la transcription au registre civil détenu par le Parquet général luxembourgeois d'un PACS français de Monsieur X et Madame Y. Leur partenariat a été légalement conclu en 2005 en France. Depuis 2009, les partenaires résident au Grand-Duché du Luxembourg avec leurs trois enfants dont deux y sont nés.

Les réclamants ont introduit en 2019 une demande d'inscription de leur partenariat au fichier du répertoire civil.

Les réclamants déplorent le fait que leur demande n'ait pas eu de suite favorable.

Selon Monsieur X, le Service du Répertoire civil demande une « *attestation de l'inscription de la déclaration de partenariat* », une attestation que les autorités françaises ne délivrent pas. Les autorités françaises, dont notamment la Direction Générale Déléguée à la Cohésion Sociale, se réfèrent aux actes de naissance qui devraient suffire à justifier l'état du partenariat. « *La mention de son enregistrement y est en effet inscrite* ».

Les actes de naissance respectifs de Madame Y et de Monsieur X portent la mention du PACS enregistré au Tribunal d'Instance de Paris en mars 2005 avec date et signature de l'officier de l'Etat civil.

Au vu des pièces déposées auprès du Service du Répertoire civil, les réclamants ne comprennent pas pourquoi il est impossible de faire reconnaître au Luxembourg leur partenariat, alors qu'ils ont remis au Service en question, d'une part un acte de naissance portant la mention du PACS et, d'autre part une attestation d'inscription d'un pacte civil de solidarité, qui est un acte « *se rapportant à la situation de famille* ».

Pour les partenaires d'un PACS français, la preuve en est assurée par la délivrance d'une copie intégrale d'un acte de naissance.

Au terme des articles 515-3-1<sup>5</sup> et 515-7 du code civil français, la conclusion, la modification et la dissolution du PACS font l'objet d'une mention apposée en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire par l'officier de l'état civil détenant cet acte. Cette mention indique l'identité de l'autre partenaire. Cette formalité conditionne l'opposabilité aux tiers de la conclusion du PACS et de sa modification ou de sa dissolution.

---

<sup>5</sup> En référence à l'article 515-3-1 du code civil français, « *Il est fait mention, en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire, de la déclaration de pacte civil de solidarité, avec indication de l'identité de l'autre partenaire. [...] Le pacte civil de solidarité ne prend effet entre les parties qu'à compter de son enregistrement, qui lui confère date certaine. Il n'est opposable aux tiers qu'à compter du jour où les formalités de publicité sont accomplies. Il en va de même des conventions modificatives* ».



A partir de l'extrait d'acte de naissance sans filiation, il est donc possible :

- aux partenaires de justifier de leur situation sans avoir à obtenir du greffe un certificat de non-pacte ou une attestation d'inscription sur les registres du PACS ;
- aux tiers d'avoir accès plus facilement à une information fiable et complète sur la situation des deux partenaires.

En principe, les greffes de tribunaux d'instance n'ont donc plus à délivrer ces informations ou documents. Le greffe délivre aux tiers les mêmes informations que celles accessibles à partir de l'extrait d'acte de naissance.

Par ailleurs, l'article 2 (1) de la convention n° 17 de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) du 15 septembre 1977 dispose que « *chaque Etat contractant accepte sans légalisation ou formalité équivalente, à condition qu'ils soient datés et revêtus de la signature et, le cas échéant, du sceau ou timbre de l'autorité d'un autre Etat contractant qui les a délivrés : 1. Les actes et documents se rapportant à l'état civil, à la capacité ou à la situation familiale des personnes physiques, à leur nationalité, à leur domicile ou à leur résidence, quel que soit l'usage auquel ils sont destinés, 2. Tous autres actes et documents lorsqu'ils sont produits en vue de la célébration du mariage ou de l'établissement d'un acte de l'état civil* ».

Selon l'interprétation du Médiateur, l'acte de naissance constitue un acte se rapportant à l'état civil. L'état civil contient toutes les mentions relatives à l'état des personnes. Les mentions marginales permettent de compléter ou de rectifier les informations contenues dans l'acte de naissance. La conclusion et la dissolution du PACS font l'objet d'une mention apposée en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire par l'officier de l'état civil.

Pourtant, les concernés ont été déboutés dans leur démarche. L'attestation de PACS a été refusée parce que la date était échue et les actes de naissance avec la mention en marge du partenariat ne furent également pas retenus.

Il faut noter que par le biais de cette inscription au Registre civil luxembourgeois, les partenaires ne concluent pas un nouveau partenariat au Luxembourg, mais transposent simplement le partenariat tel qu'il existe et tel qu'il a été conclu à l'étranger.

Il est également vrai qu'un couple qui a déjà valablement conclu un partenariat à l'étranger ne peut plus déclarer un nouveau partenariat au Luxembourg. Les partenaires ne remplissent pas l'une des conditions légales imposées, à savoir celle que les deux parties ne doivent pas déjà être liées par un mariage ou un autre partenariat.

Il faut souligner qu'il s'agit exclusivement des partenariats déclarés au Luxembourg ou déclarés à l'étranger et enregistrés au Luxembourg conformément à la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats qui donnent droit à une pension de survie. Le Médiateur a malheureusement dû constater ces dernières années que des ressortissants non luxembourgeois se sont vu refuser, par exemple, une pension de survie de leur partenaire décédé par le seul fait que le partenariat n'ait pas été enregistré au Parquet Général.

Avec leur demande adressée au Service du Répertoire civil, les partenaires X-Y ont marqué une volonté claire et nette de faire enregistrer leur partenariat conclu en France au répertoire civil au Luxembourg, de le faire assimiler au partenariat luxembourgeois et surtout de régulariser leur situation maritale.

Dans son désarroi, Monsieur X a posé les questions suivantes :

- Devront-ils annuler le PACS français (contrat établi par un notaire) pour se repacser au Luxembourg pour résoudre le problème ?
- Devront-ils annuler le PACS français s'ils désirent se marier au Luxembourg ?

Le Médiateur estime que pareille exigence serait ubuesque.

Néanmoins, le Médiateur comprend également que le Service du Répertoire civil doit prendre toutes les précautions nécessaires non seulement pour vérifier si les conditions sont remplies mais également de garantir l'authenticité des documents produits.

Le Médiateur s'est adressé au Service du Répertoire Civil du Parquet Général afin de demander pour quelles raisons le dossier des partenaires X-Y n'a pas connu de suite favorable.

Le premier avocat général du Parquet Général a pris position et a informé le Médiateur que les fonctionnaires en charge de ce service doivent, avant d'inscrire un partenariat étranger dans les registres du répertoire civil, s'assurer non seulement de l'authenticité du document attestant l'existence du partenariat, mais aussi de l'existence actuelle dudit partenariat. En effet, étant donné qu'un partenariat peut être dénoncé sans formalités particulières, il arrive que des personnes cherchent à faire inscrire des partenariats qui, au moment où l'inscription est demandée, ne sont plus d'actualité, afin de pouvoir bénéficier des avantages qui en découlent.

Pour remédier au problème des partenaires X-Y, le Parquet Général a offert deux solutions :

1. Soit faire parvenir au Service du Répertoire Civil, le formulaire intitulé « *annexe IX* » au règlement (UE) 2016/1191 du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne.

Ce formulaire atteste le statut de partenariat enregistré et peut, par exemple, être trouvé sur le site internet de la justice sous la rubrique « *partenariat déclaré à l'étranger* »<sup>6</sup>.

2. Soit fournir un duplicata de l'original du partenariat avec une signature actuelle.

Les partenaires X-Y se sont alors adressés à l'Ambassade de France qui elle n'était pas en mesure de signer l'Annexe IX. En contrepartie, l'Ambassade leur a proposé un « *Certificat de coutume* » qui explique comment les PACS sont enregistrés en France.

De nouveau, les concernés ont déposé leur demande avec des certificats de naissance récents et tous les documents utiles au Service de Répertoire civil, et finalement leur demande a été acceptée et leur PACS français a été officiellement enregistré au Luxembourg par les autorités compétentes.

---

<sup>6</sup> <https://justice.public.lu/fr/famille/partenariat/partenariat-declare-etranger.html>

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### *Agrément d'exploitation*

##### Délai de réponse anormalement long en matière d'agrément d'exploitation [2020/40]

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation du fait du silence gardé par le Ministère de la Justice eu égard à une demande de renouvellement d'un agrément d'exploitation commerciale.

En l'espèce et malgré plusieurs rappels de l'administré, l'administration concernée est restée silencieuse pendant près de 10 mois.

Sur base des faits rapportés et des documents transmis à l'appui de la réclamation, le Médiateur est intervenu auprès du Ministre de la Justice afin de connaître l'état de traitement de la demande, ainsi que les raisons pouvant expliquer pareil délai.

Parallèlement et à titre conservatoire, l'administré a introduit un recours devant le tribunal administratif.

Restant sans retour du Ministre compétant au terme d'un délai d'un mois suivant son premier courrier, le Médiateur a adressé un rappel audit Ministre, l'informant notamment de la procédure contentieuse engagée par l'administré, ainsi que de sa volonté d'introduire un référé administratif pour mesures de sauvegarde ainsi qu'une assignation devant les juridictions civiles en dommages et intérêts contre l'Etat.

Compte tenu de ce qui précède et dans le but de mettre un terme à l'action engagée, respectivement d'éviter l'introduction des autres actions pré mentionnées, le Médiateur a demandé au Ministre de la Justice de bien vouloir lui faire parvenir sa prise de position quant à la présente problématique et notamment quant au délai de désormais 11 mois écoulé depuis l'introduction de la demande de l'administré.

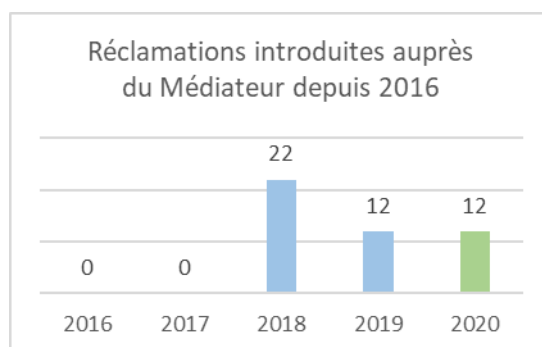
Un mois et demi après l'envoi dudit rappel et sans information quant aux raisons ayant pu justifier un tel délai, le Médiateur a été informé que l'agrément d'exploitation demandé avait été délivré.

Si le Médiateur se réjouit de la décision intervenue en faveur de l'administré, il regrette cependant que ce dernier ait été contraint de recourir au service d'un avocat en vue d'introduire une procédure en justice et, plus largement, qu'il ait subi un préjudice du fait d'un délai de traitement anormalement long de sa demande, associé à un silence inexpliqué de l'administration.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>12</b>
Clôture définitive	7
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	5

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>7</b>
Réclamation recevable	3
<i>Réclamation irrecevable</i>	0
Désistement du réclamant	4
<i>Transmis pour compétence</i>	0

<b>Réclamation recevable</b>	<b>3</b>
<i>Correction totale obtenue</i>	0
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	2

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>1</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	0	0,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	1	100,0%

**Taux de correction : 0,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

#### *Département de la Mobilité et des transports*

##### Carte de stationnement pour personnes handicapées [2020/41]

Dans son précédent rapport d'activités, le Médiateur faisait état d'une réclamation dont il avait été saisi de la part d'une personne qui s'était vu refuser une carte de stationnement pour personnes handicapées, au motif qu'il résultait de son dossier médical que son périmètre de marche serait supérieur à 100 mètres et que par conséquent les conditions pour l'obtention d'une telle carte ne seraient pas remplies en l'espèce.

Suite au refus du Ministre de faire une exception en faveur de l'intéressé, le Médiateur, dont le rôle consiste également à faire des recommandations d'ordre général, avait demandé au Ministre compétent s'il n'envisageait pas de s'inspirer des mesures existantes en Allemagne où il existe deux types de cartes de stationnement, à savoir les bleues et les oranges.

Entre-temps, le Médiateur a obtenu deux réponses de la part du Ministre qui se veulent être décevantes. Dans sa première lettre en réponse à la proposition du Médiateur, le Ministre s'est uniquement limité à souligner que les conditions en vue de l'obtention d'une carte de stationnement pour personnes handicapées en Allemagne sont identiques à celles en vigueur au Luxembourg et que celles-ci sont strictement limitées aux personnes souffrant d'un handicap de la marche.

Dans un second courrier, le Médiateur a mis en exergue le fait que le Ministre n'avait pas pris position quant à sa question de savoir s'il n'était pas envisageable, à l'instar de l'Allemagne, d'instaurer un deuxième type de carte de stationnement pour personnes handicapées, lesquelles seraient limitées en terme de temps et qui seraient destinées à des gens qui ne sont pas forcément atteints d'un handicap limitant leur périmètre de marche, mais qui ont néanmoins des problèmes à se déplacer à leur guise en raison de problèmes de santé plus ou moins graves dont ils sont affectés.

La deuxième réponse du Ministre concerné n'était pas davantage satisfaisante dans la mesure où il se limite de nouveau à rappeler les conditions pour l'obtention d'une carte de stationnement pour personnes handicapées, tout en soulignant que selon lui, les dispositions réglementaires en vigueur répondent à suffisance aux besoins en la matière.

Le Médiateur regrette que le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics n'ait pas montré de volonté de considérer sa proposition, ceci d'autant plus que la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (CRDPH) engage le Luxembourg en tant qu'Etat signataire à mettre en œuvre les dispositions qui y sont contenues. Cette convention retient notamment que « *des personnes en situation de handicap doivent pouvoir vivre de manière indépendante. Elles doivent pouvoir décider librement de leur vie. Elles doivent avoir les mêmes droits que les personnes n'ayant pas d'handicap* ». Il échet d'ailleurs de noter qu'il n'existe pas de définition stricte de ce qu'il faut entendre par « *personne handicapée* ».

Dans la mesure où le Luxembourg a publié un plan d'action national en faveur des personnes handicapées, qui a traduit la volonté d'inclusion de ces personnes par le gouvernement et qui a été soutenu par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, le Médiateur espérait que le Ministre compétent allait réfléchir à sa proposition, ce qu'il n'a malheureusement pas fait en l'excluant d'emblée.

#### Décision irrégulière de retrait d'un permis de conduire [2020/42]

Tout d'abord, il importe de remercier les collaborateurs du service permis de conduire du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et les collaborateurs de la Société Nationale de Circulation Automobile (SNCA) qui donnent des réponses circonstanciées et rapides aux questions ponctuelles de l'Ombudsman.

Dans le cadre d'une réclamation qui lui a été soumise, le Médiateur estime avoir reçu une réponse insatisfaisante du Ministre concernant une décision de retrait d'un permis de conduire.

En effet il y a lieu de préciser que le Médiateur était déjà saisi en 2019 par le même réclamant concernant une question de transcription de son permis de conduire étranger.

Le concerné avait déclaré la perte de son permis de conduire étranger après avoir déposé sa demande de transcription de ce dernier et le Médiateur a expliqué que l'article 84 point 2 du Code de la Route exclut la transcription de son permis étranger à défaut de remise du permis original en échange. En 2019 le Médiateur n'est donc pas intervenu dans ce dossier.

En 2020, le Médiateur était d'autant plus surpris d'apprendre que le réclamant a malgré ces faits obtenu le permis de conduire transcrit en octobre 2019 et qu'il venait de se faire retirer ce dernier par un arrêté ministériel de juin 2020.

Une décision créatrice de droits irrégulière ne peut être révoquée en dehors de tout délai de recours en raison d'un constat tardif d'une erreur de l'administration commise au moment de la notification. Le Médiateur a donc vérifié dans un premier temps si éventuellement l'utilisation d'informations frauduleuses est reprochée au réclamant, car de tels faits justifieraient une révocation de la décision même en dehors des délais de recours.

Après vérification auprès de la SNCA, le Médiateur avait la certitude que de tels faits n'étaient nullement reprochés au réclamant et que le retrait du permis s'expliquerait uniquement en raison de l'erreur de l'administration survenue, à savoir le fait d'avoir procédé à la transcription du permis sans insister sur la remise d'un permis de conduire étranger original en échange.

Le Médiateur est intervenu à deux reprises pour expliquer pourquoi selon lui la décision de retrait n'est pas conforme aux dispositions suivantes du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes qui prévoient ce qui suit :

*« En dehors des cas où la loi en dispose autrement, le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision.*

*Le retrait d'une telle décision ne peut intervenir que pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision. »* (Article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes).

Dans le cadre de ses interventions, le Médiateur a insisté sur la différence entre un retrait rétroactif (article 8 précité) et la révocation d'une décision administrative pour l'avenir (article 9 du même règlement grand-ducal). L'article 9 dispose ce qui suit :

*« Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir [...] ».*

Suite à une première intervention du Médiateur, le Ministre s'est basé sur l'article 9 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ce qui signifie qu'il a choisi de faire emploi d'une révocation d'une décision pour l'avenir.

L'article 9 concerne exclusivement des décisions qui sont tout à fait valables et légales jusqu'à l'intervention d'un fait nouveau qui justifie leur révocation pour l'avenir.

Ce choix est en contradiction avec l'affirmation suivante indiquée dans le même courrier ministériel : *« la délivrance d'un permis de conduire luxembourgeois n'aurait jamais dû être accordée ».*

Une décision qui n'aurait jamais dû exister du fait de son irrégularité dès le départ tombe exclusivement sous le champ d'application d'un retrait rétroactif (article 8 précité) car une révocation d'une décision pour l'avenir est soumise à la condition que l'intervention d'un fait nouveau, non connu au moment de la prise de décision, justifie la révocation de cette décision à un moment déterminé.

L'application contraire des dispositions reviendrait à admettre que la décision ait été légale au départ et soit devenue irrégulière par la suite.

En l'occurrence, l'absence de permis de conduire étranger original dans le dossier était un élément connu au moment de la décision. Pour rectifier cette erreur de l'administration conformément à l'article 8 précité, il aurait fallu effectuer le retrait endéans les délais de recours.

Comme la décision a été prise en dehors des délais prévus à l'article 8, elle est irrégulière et le permis aurait dû être restitué au réclamant.

Le législateur a limité les effets de l'article 8 dans le temps pour assurer le principe de sécurité juridique et le principe de confiance légitime ; deux principes fondamentaux du droit dont le non-respect par les autorités causerait systématiquement d'importants préjudices aux administrés (p.ex par l'achat d'une voiture sans pouvoir l'utiliser par la suite, ou acceptation d'un travail pour lequel un permis est demandé).

Le Médiateur a renvoyé à des extraits de jurisprudence pertinents qui facilitent la compréhension de la différence entre les articles précités.

Pendant la durée de l'intervention, le réclamant qui avait besoin d'un permis, a passé l'examen pour obtenir un permis de conduire luxembourgeois sans devoir procéder par voie de transcription.

Pour cette raison, le Ministre n'a finalement plus réagi à l'analyse du Médiateur et a décidé que la question est devenue superfétatoire.

Le Médiateur regrette que le Ministre n'ait pas profité de la première intervention du Médiateur dans laquelle tous les éléments nécessaires à la compréhension des articles précités et le caractère irrégulier de la décision ont été fournis avant que le concerné ne passe l'examen.

Comme le Ministre n'a pas réagi à l'analyse ci-avant exposée, le Médiateur redoute que des décisions illégales de retrait de permis de conduire ne soient pas exclues à l'avenir.

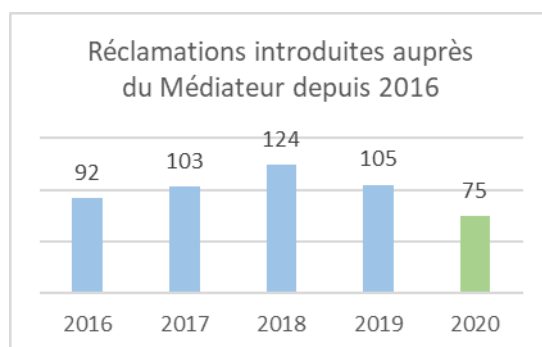
Tel que le Médiateur l'a précisé, il comprend les bonnes intentions du Ministre qui ne voulait que rectifier une erreur survenue, mais les moyens utilisés pour ce faire n'étaient pas appropriés, de sorte qu'une deuxième erreur s'est produite.



## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>75</b>
Clôture définitive	47
Clôture provisoire	6
En cours	22

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>47</b>
Réclamation recevable	36
Réclamation irrecevable	1
Désistement du réclamant	10
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>36</b>
Correction totale obtenue	11
Correction partielle obtenue	5
<i>Pas de correction obtenue</i>	<i>0</i>
Réclamation non fondée	20

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	11	68,8%
Correction partielle obtenue	5	31,3%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

**Taux de correction : 100,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration des contributions directes (ACD)*

##### Possibilité pour l'ACD de revenir sur une imposition définitive [2020/43]

Le Médiateur souhaite aborder un autre sujet qui l'occupe depuis un certain temps et qui a donné lieu à plusieurs échanges de courriers entre l'ACD et le Médiateur.

Régulièrement, le Médiateur est saisi de réclamations de contribuables qui ont constaté des erreurs dans leurs déclarations fiscales après le délai de réclamation, donc à un moment où l'imposition était définitive. Le bulletin d'impôt émis sur base de la déclaration erronée conduit à une imposition plus élevée que si la déclaration avait été correcte.

Il est vrai que dans un tel cas, l'administration n'a pas commis d'erreur en imposant le contribuable en se basant sur la déclaration d'impôt remise par le contribuable. Or souvent le contribuable n'a pas commis de faute non plus. Il ignorait tout simplement la situation réelle et n'en a eu connaissance qu'après le délai de recours.

Finalement, peu importe les raisons pour lesquelles l'imposition est incorrecte, le Médiateur est d'avis que l'Etat ne peut pas maintenir une imposition qui est manifestement incorrecte et prélever ainsi des impôts qui sont en réalité indus. Ainsi, il a régulièrement demandé à l'ACD de bien vouloir modifier les bulletins en question en invoquant le §222 de la loi générale des impôts (AO).

Cette disposition est rédigée comme suit :

*« (1) Hat bei Steuern [...], die Steuerkontrollstelle nach Prüfung des Sachverhalts einen besonderen, im Gesetz selber vorgesehenen schriftlichen Bescheid (Steuerbescheid, Steuermessbescheid, Freistellungsbescheid oder Feststellungsbescheid) erteilt, so findet, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, eine Änderung des Bescheids (eine Berichtigungsveranlagung oder eine Berichtigungsfeststellung) nur statt:*

- 1. wenn neue Tatsachen oder Beweismittel bekanntwerden, die eine höhere Veranlagung rechtfertigen, und die Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen ist;*
- 2. wenn durch eine Betriebsprüfung vor dem Ablauf der Verjährungsfrist neue Tatsachen oder Beweismittel bekannt werden, die eine niedrigere Veranlagung rechtfertigen;*
- 3. wenn bei einer Nachprüfung durch die Aufsichtsbehörde Fehler aufgedeckt werden, deren Berichtigung eine höhere Veranlagung rechtfertigt, und die Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen ist; dies gilt nicht für die Steuern vom Einkommen, vom Ertrag, vom Umsatz und vom Vermögen;*
- 4. wenn bei einer Nachprüfung durch die Aufsichtsbehörde vor dem Ablauf der Verjährungsfrist Fehler aufgedeckt werden, deren Berichtigung eine niedrigere Veranlagung rechtfertigt [...] ».*

Le §222 alinéa 1, n°4 AO pourrait ainsi permettre à l'ACD de modifier un bulletin si des nouveaux faits sont révélés après le délai de recours, mais avant la prescription, et lorsque ces faits réduisent la cote d'impôts.

Selon un arrêt du Conseil d'Etat du 6 janvier 1960, ces dispositions « *ont pour but d'empêcher que des erreurs d'imposition soient maintenues pour la seule raison que le contribuable a omis de réclamer en temps utile ; qu'elles permettent à l'Administration de redresser, même encore après l'expiration du délai de recours, toute inexactitude constatée lors d'une vérification ultérieure [...]* ».

La disposition prévoit en effet que la correction peut être faite si l'administration découvre de nouveaux faits lors d'un contrôle, mais elle ne précise pas dans quelles circonstances ce contrôle peut ou doit être fait. Le Médiateur estime donc que l'administration peut décider de contrôler un dossier dès qu'elle a connaissance ou soupçonne de nouveaux faits qui pourraient modifier l'imposition, peu importe comment elle en a eu connaissance.

Or l'ACD interprète cette disposition différemment et de manière très restrictive.

Elle accepte de modifier les bulletins d'imposition sur base de cette disposition uniquement si la « *Aufsichtsbehörde* », en d'autres termes la division inspection et organisation du service d'imposition tombe, dans les cadre des missions lui confiées et par pur hasard, sur un dossier fiscal où il est manifeste que le fonctionnaire en charge du dossier a commis une faute qui s'avère en défaveur du contribuable. Le §222 alinéa 1, n°4 aurait donc pour seule vocation le redressement de fautes qui s'avèrent originaires d'une erreur humaine d'un fonctionnaire de l'ACD et qui sont détectées dans le cadre de l'inspection des bureaux d'imposition.

Lorsqu'elle est rendue attentive à de nouveaux faits par le contribuable ou un tiers, le Médiateur par exemple, l'ACD refuse un contrôle. Or le Médiateur est d'avis que le § 222 alinéa 1, n°4 ne limite pas le pouvoir de l'administration de rectifier une imposition à ce seul cas de figure.

Un jugement du Tribunal administratif du 9 mai 2016 (n° 36467) résume la situation comme suit :

*« La rectification d'un bulletin d'impôt au sens du paragraphe 222 AO rentre dans la compétence exclusive du bureau d'imposition et que le directeur ne peut ainsi être utilement saisi d'une telle demande. Ainsi, le paragraphe 222 AO habilite l'administration à émettre des bulletins rectificatifs dans des hypothèses limitativement énumérées dans le but d'empêcher que des erreurs d'imposition soient maintenues pour la seule raison que le contribuable a omis de réclamer en temps utile ; il permet à l'administration de redresser, même après l'expiration du délai de recours, toute inexactitude constatée lors d'une vérification ultérieure. Force est cependant aussi de constater que si le paragraphe 222 AO a certes pour but d'empêcher que des erreurs d'imposition soient maintenues pour la seule raison que le contribuable a omis de réclamer en temps utile, le contribuable ne peut cependant pas obliger l'administration à procéder à de nouvelles investigations et le refus de celle-ci d'instruire à nouveau sur la situation du contribuable n'est susceptible d'aucun recours. Le contribuable dispose en effet d'un délai de réclamation légal de trois mois qui lui permet de faire valoir son point de vue et au-delà de ce délai de trois mois, il importe que l'Etat puisse considérer les impôts – des rentrées financières – comme acquises, sauf sa propre faculté de redresser certaines erreurs ».*

Il en ressort que l'initiative pour une rectification d'un bulletin d'impôt sur base du § 222 AO appartient exclusivement à l'administration. Le Médiateur estime cependant que ni le libellé du §222 AO ni la jurisprudence ne confirment la position restrictive de l'ACD. Rien n'empêcherait donc l'ACD de réexaminer ou de contrôler un dossier lorsqu'elle est rendue attentive à de nouveaux faits par un autre moyen que la révision du dossier par la division inspection et organisation du service d'imposition.

Le service en question pourrait revoir le dossier après que des nouveaux faits aient été portés à la connaissance de l'administration par n'importe quel moyen. Le §222 alinéa 1, n°4 ne prévoit pas que les nouveaux faits doivent être découverts par hasard par l'administration elle-même et que toute autre possibilité soit exclue. Rien n'exclut donc a priori qu'elle soit rendue attentive à de nouveaux faits par un tiers ou même par le contribuable lui-même et qu'un contrôle du dossier ait lieu par la suite.

En ce sens, le Médiateur a connaissance de jurisprudences qui traitent d'une application du § 222 AO et dans lesquels l'ACD a revu une imposition vers le haut après la découverte de nouveaux faits. Il n'a pas connaissance de cas dans lesquels de nouveaux faits découverts par l'ACD auraient menés à une imposition moins importante sur base du §222 AO. Il se demande donc si de tels cas existent. Sur demande, l'ACD n'a pas fourni d'exemples.

Le Médiateur s'interroge partant sur l'opportunité pour l'ACD de limiter l'application de la théorie de l'autorité de la chose décidée au seuls cas où une modification conduirait à un impôt moins important, mais non pas pour les cas où l'impôt initialement fixé serait trop bas.

L'ACD affirme craindre par ailleurs un détournement de droit dans un contexte de fraude, sinon de mauvaise foi d'un contribuable.

Or du point de vue du Médiateur, la possibilité de réexamen offerte par le § 222, alinéa 1, n°4, de même que l'intention du législateur, ne peuvent s'interpréter dans le sens d'une légitimation d'une intention frauduleuse du contribuable. L'application de cette disposition ne peut être écartée par la simple perspective de fraude ou présomption de mauvaise foi d'un contribuable. Dans la mesure où la décision de revenir ou non sur l'imposition appartient à l'ACD, le risque de fraude semble minime au Médiateur.

L'ACD soutient qu'il y a d'autres possibilités pour le contribuable pour demander une modification de son bulletin d'impôt en dehors de la réclamation.

Ainsi, elle renvoie aux §§ 204 et 205 AO pour les situations avant imposition. Ces dispositions permettent au contribuable de porter à la connaissance du bureau d'imposition des faits qui peuvent avoir une influence sur l'imposition.

Après imposition et même après le délai de recours, le § 92 alinéa 3 AO permet la correction de simples erreurs d'écriture ou de calcul.

L'application de ces dispositions est toutefois très limitée et ne vise pas les mêmes situations que celles que peut couvrir le § 222 AO.

Au vu de toutes ces considérations, le Médiateur souhaiterait que l'ACD interprète les dispositions du § 222 alinéa 1, n° 4 de manière moins stricte pour permettre, dans des cas exceptionnels et après appréciation par l'ACD au cas par cas, la correction d'erreurs d'imposition en l'absence de réclamation dans le délai, ceci conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat précité et à la jurisprudence actuelle. Le fait que la décision de rectifier ou non une imposition appartient à l'administration entraîne, de l'avis du Médiateur, la responsabilité pour l'administration de corriger une imposition qu'il serait inéquitable de maintenir.

Le Médiateur a été saisi concernant un problème d'impôt foncier.

Le réclamant et son épouse avaient appris, suite au décès d'un parent, que la succession devrait comprendre un terrain non encore partagé suite à une succession précédente. Jusqu'à ce moment-là, les époux ignoraient l'existence d'un tel terrain.

Malgré des recherches, ils n'auraient pas trouvé de trace quant à la situation de ce terrain.

Lors du décès de l'épouse du réclamant, il aurait recommencé ses recherches afin de pouvoir indiquer le terrain dans la déclaration de succession.

Finalement, il aurait appris que le terrain avait entretemps été revendiqué par une personne qui l'utilisait depuis plus de 30 ans et l'a donc acquis par prescription acquisitive.

Le réclamant était conscient du fait qu'il était trop tard pour contester l'acquisition du terrain par le nouveau propriétaire, mais il contestait la manière de laquelle l'impôt foncier est prélevé. Etant donné que le bulletin de l'impôt foncier ne serait envoyé qu'à un seul des indivisaires, les autres indivisaires pourraient ne pas avoir connaissance de l'existence d'une propriété. En cas de décès de cet indivisaire, les autres indivisaires ne pourraient pas réagir si une tierce personne revendique le terrain.

Selon les informations dont disposait le Médiateur, les communes envoient les bulletins de l'impôt foncier sur base des informations qu'elles reçoivent de la part du Service des évaluations immobilières. Dans les fichiers réceptionnés par les communes ne figure que l'adresse d'un seul indivisaire, de sorte que la commune n'envoie le bulletin qu'à cette personne.

A défaut d'autre disposition, le principe prévu au Code civil devrait être applicable, selon lequel le mandat d'un des indivisaires peut être présumé s'il agit au su des autres. Or qu'en est-il si un indivisaire agit à l'insu des autres ? Le Médiateur se demandait si le Service des évaluations immobilières demande une preuve du mandat.

Afin de clarifier la procédure en matière d'émission des bulletins d'impôt foncier, le Médiateur a demandé des explications à la Direction de l'administration des contributions directes, notamment en ce qui concerne la détermination de la personne à laquelle le bulletin est envoyé.

L'ACD rappelle d'abord qu'au Grand-Duché de Luxembourg l'impôt foncier relève de la compétence de deux administrations distinctes. D'une part, la fixation des bases imposables rentre dans les attributions de l'ACD, alors que, d'autre part, la liquidation et la perception de la cote sont exclusivement du ressort des administrations communales. L'impôt foncier est un impôt communal qui est prélevé par les communes sur base d'un rôle qui leur est annuellement fourni par l'ACD et dans lequel figurent tous les biens-fonds qui sont assujettis à cet impôt réel. Ce rôle est assorti des bulletins d'impôt foncier correspondants.

En présence d'immeubles détenus en indivision, un seul et unique bulletin d'impôt foncier est édité au nom de la communauté (héritiers ou autres) possédant l'objet soumis à imposition. L'ACD confirme que la loi n'a nulle part prévu une répartition, au *pro rata* des quotes-parts respectivement détenues,

du montant global à acquitter par les indivisaires. Conformément au § 7 (2) GrStG, ils se trouvent donc solidairement tenus un chacun pour le tout.

En vertu de la procédure applicable, tout bulletin d'impôt foncier émis à l'égard d'une indivision est adressé en un seul exemplaire au représentant des Consorts, ceci avec effet contre tous les intéressés. Ce mandataire, qui est ainsi personnellement constitué débiteur, est appelé à régler le montant intégral au receveur communal, ceci au nom, pour le compte et à décharge de tous les coobligés. Ce mandataire désigné qui fait, sauf exception, lui-même partie du cercle des indivisaires peut ultérieurement inclure cette charge fiscale dans le décompte annuel qui devra de toute façon se faire au sein de l'indivision.

Selon l'ACD, le législateur n'aurait expressément pas voulu organiser une ventilation par tête du montant total à recouvrer par souci de trouver un mode opératoire qui soit gérable pour le receveur communal. L'ACD donne l'exemple d'une cote de 0,60 euros redue en rapport avec une petite forêt de sapins non partagée depuis plusieurs générations et appartenant aujourd'hui à quelque trois douzaines d'héritiers.

L'ACD poursuit que s'il est bien exact qu'aucun bulletin d'impôt foncier, ni individuel, ni global, n'est séparément notifié par la commune créancière aux différents propriétaires indivis, il n'est pas moins vrai que préalablement à toute fixation d'impôt foncier, l'ACD communique les bases imposables sur lesquelles se fonde cette fiscalisation, à chacun des codébiteurs concernés. Ils devraient donc être en mesure de connaître l'existence d'une propriété.

Dans le dossier soumis au Médiateur, il était impossible de retracer si cette communication avait été faite ou si le parent décédé n'avait pas conservé les documents y relatifs.

L'administration explique que la base d'assiette mise en œuvre dans le processus d'établissement de l'impôt foncier tout comme la valeur unitaire dont celle-ci est dérivée, sont arrêtées en un seul corps d'écriture, à travers un bulletin d'établissement séparé au sens du §214 (1) de la loi générale des impôts (AO). Cette pièce comporte un volet principal ayant trait à l'immeuble proprement dit et un volet complémentaire où sont énumérés tous les détenteurs du droit réel immobilier en question.

D'après les dispositions de la loi générale des impôts, l'évaluation d'un bien immobilier appartenant à plusieurs personnes doit impérativement se faire en bloc, ceci notamment afin d'assurer une application uniforme de la loi vis-à-vis de chacun y ayant part ; la valeur unitaire ainsi attribuée à l'unité économique en question étant en même temps répartie entre les co-indivisaires en proportion de leurs droits.

Le bulletin d'établissement séparé et en commun serait, sans exception aucune, toujours signifié à chaque membre de l'indivision tandis qu'un exemplaire supplémentaire dudit bulletin est envoyé à la personne instituée en tant que représentant fiscal de la copropriété indivise en question.

En guise de notification efficace de toute décision administrative, en l'occurrence le bulletin d'impôt foncier, le § 219 (1) AO dispose que les indivisaires doivent indiquer un mandataire à l'autorité fiscale ; cette personne devant être nommée à l'unanimité et être d'accord à assumer la mission lui confiée. Si les indivisaires s'abstiennent de désigner un tel mandataire, alors le fisc serait libre d'adresser le bulletin principal à l'un quiconque parmi les concernés.

Selon les explications de l'ACD, il serait ainsi quasiment impossible qu'un indivisaire puisse ignorer l'existence d'une propriété dans laquelle il détient une partie. A défaut d'autres réclamations de ce genre, le Médiateur n'est pas en mesure de juger si le fait d'adresser le bulletin de l'impôt foncier uniquement à un seul des indivisaires pose réellement un problème.

#### Saisie sur les remboursements de la CNS [2020/45]

Une réclamante s'est adressée au Médiateur en raison d'une saisie que l'ACD avait fait à la fois sur ses indemnités de chômage et sur les remboursements auxquels elle avait droit auprès de la CNS.

Elle expliquait qu'elle avait eu deux accidents de travail en 2015 et en 2017 qui l'empêcheraient encore actuellement de reprendre son activité professionnelle indépendante. Suite à ces accidents, elle aurait des frais médicaux non négligeables. Elle était en traitement et espérait pouvoir reprendre son activité professionnelle à moyen terme.

Etant donné qu'elle ne pouvait pas encore travailler, la réclamante bénéficiait des indemnités de chômage. Or, en raison d'une dette envers l'ACD, elle avait une saisie sur les indemnités de chômage de sorte qu'il ne lui restait qu'un montant réduit. Cette somme devait couvrir un prêt bancaire, ses dépenses courantes et ses frais médicaux.

Outre la saisie sur les indemnités de chômage, le bureau de recette compétent saisissait les remboursements de la CNS. Comme la réclamante avait d'importants frais médicaux, les montants ainsi retenus lui manquaient pour payer les traitements médicaux dont elle avait besoin.

La réclamante estimait que le fait de saisir les remboursements de la CNS mettait en danger sa santé et l'empêchait de se soigner pour pouvoir reprendre son activité professionnelle dans un avenir proche. Or si elle ne pouvait pas reprendre son activité professionnelle, elle se retrouverait sans revenu lors de la fin de son droit aux indemnités de chômage.

Afin de permettre à la réclamante de se soigner de manière adéquate pour qu'elle puisse reprendre son activité professionnelle, le Médiateur a demandé au Directeur de l'ACD de bien vouloir accepter de retirer la saisie sur les remboursements de la CNS tout en maintenant la saisie sur les indemnités de chômage.

Or l'ACD a répondu que les mesures restaient en place étant donné que la réclamante n'aurait procédé à aucun paiement volontaire depuis 2016, l'année d'échéance de la créance la plus ancienne. Une contrainte notifiée en mai 2017 n'aurait suscité aucune réaction. Pour cette raison, les mesures d'exécution afin de procéder au recouvrement forcé de la dette auraient été mises en place.

Selon la réclamante, son manque de réaction et le défaut de paiement étaient dus aux accidents de travail dont elle était victime en 2015 et en 2017. Par ailleurs, à défaut de pouvoir payer ses traitements médicaux, elle risquait de ne pas pouvoir reprendre son activité professionnelle. L'ACD n'a cependant pas tenu compte de ces considérations.

## Imposition individuelle / Imposition commune [2020/46]

Le Médiateur a été saisi par un ressortissant et résident hors Union européenne qui travaille auprès d'une société domiciliée au Luxembourg. En remplissant sa déclaration d'impôt 2019, le réclamant a coché, par erreur, l'option d'être taxé individuellement, alors qu'il est marié. Le résultat de cette erreur était que le contribuable devait payer 9.960 euros à l'ACD. Son comptable a essayé de demander une rectification du bulletin auprès du bureau d'imposition, mais il a été instruit que le bureau d'imposition ne peut pas faire, dans le cas d'espèce, une rectification et que le réclamant devait introduire une réclamation auprès du Directeur de l'ACD.

En effet, le contribuable qui n'est pas d'accord avec le bulletin d'impôt, a normalement la possibilité d'introduire une demande en vue de la modification du bulletin. En principe, il est recommandé d'introduire cette demande dès la constatation du désaccord, en tout cas dans le meilleur délai possible (§94 AO).

Dans le cas du réclamant, une réclamation contre le bulletin d'impôt au sens du §228 AO était le mieux approprié.

Pour être recevable, la réclamation doit être présentée dans un délai de trois mois commençant à courir avec l'expiration du jour de la notification. Il est important de noter qu'en cas d'absence d'une décision directoriale endéans les 6 mois suivant la présentation de la réclamation, celle-ci peut être considérée comme étant rejetée et normalement le réclamant est en droit de faire un recours en réformation devant le tribunal administratif contre la décision fiscale initiale, donc en l'espèce le bulletin d'imposition.

Le réclamant a attendu sept mois pour saisir le Médiateur, alors qu'il n'avait toujours pas reçu de réponse de la part de l'ACD. Il voulait avant tout éviter de faire un recours devant le tribunal administratif. Le Médiateur est alors intervenu auprès de l'ACD pour demander une réponse à sa réclamation.

Etant donné que la loi du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire dans le contexte de l'état de crise prévoit dans son article 3 (3) que « *Les délais relatifs à la réclamation, au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), sont suspendus du 18 mars 2020 jusqu'au 30 juin 2020* », le recours a été introduit en bonne et due forme et en temps utile.

Après examen du dossier fiscal, il a été constaté que le plaignant et son épouse ont confirmé le choix effectué dans le cadre de la saisie du taux d'imposition sur la carte d'impôt sur le revenu (imposition commune) en cochant la case 407. Toutefois, les époux ont également coché la case 411 sur la même page, ce qui équivaut à une demande d'imposition individuelle stricte conformément à l'article 3ter, paragraphe 2 de la L.I.R. Malgré ce choix contradictoire, le bureau d'imposition a procédé à une imposition individuelle stricte, conformément aux dispositions combinées des articles 3ter, §2 et 157ter LIR.

Or, selon la jurisprudence, en cas de choix contradictoire dans la déclaration d'impôt, il est possible pour les contribuables concernés de clarifier les faits dans le cadre d'une procédure de recours : « *dans l'hypothèse où le contribuable peut exercer une option fiscale, il n'est pas admis à modifier ex post son choix, une fois une manifestation claire de volonté exprimée, au risque de lui permettre de modifier ses*



*choix en fonction du résultat de l'imposition, toutefois en présence d'une manifestation de volonté ambiguë, le contribuable est admis à clarifier son choix dans le cadre de la procédure de réclamation, le directeur étant, tel que cela a été relevé ci-avant, obligé de procéder à un réexamen du dossier en fonction de la situation ainsi clarifiée » (Tribunal administratif du 13 février 2017, n° 37501).*

Etant donné qu'il ressort de la réclamation du contribuable que la case 411 (imposition individuelle stricte) a été cochée par erreur et qu'une imposition commune est souhaitée et vu le fait que toute incohérence était levée, le Directeur a décidé que le réclamant et son épouse seront soumis à une imposition commune pour l'année d'imposition 2019 conformément aux dispositions de l'article 157ter L.I.R.

#### Erreur sur le signalétique du numéro fiscal [2020/47]

Le Médiateur a été saisi par une contribuable dans un dossier où l'Administration des contributions directes (ACD) lui réclamait des impôts à hauteur de 4.100 euros qui n'étaient pas dus par elle, mais par quelqu'un d'autre. En l'espèce, la réclamante recevait de la part de l'ACD, à plusieurs reprises, des extraits de compte erronés.

Dans ce contexte, elle avait contacté le gestionnaire du bureau des recettes qui lui avait confirmé l'existence d'une erreur dans son dossier. La réclamante a adressé un courrier en mars 2019, ainsi que différents courriels à l'ACD, mais qui étaient restés sans réponse et sans résultat. La seule « nouvelle » que la réclamante recevait de la part de l'ACD, étaient les extraits de compte erronés.

Le Médiateur a demandé au Directeur de l'ACD d'intervenir auprès de ses services afin de remédier à cette situation malencontreuse. Selon l'appréciation du Médiateur, il devrait exister une erreur au niveau des numéros de matricule et par là-même, une confusion entre deux numéros de dossier fiscal. Le Médiateur lui a partant fourni un certain nombre d'informations concernant les données signalétiques de la réclamante.

Dans ce contexte, le Directeur a procédé à une analyse du dossier et a confirmé qu'il y avait effectivement une erreur sur la personne de la réclamante. L'erreur semblait avoir eu son origine dans une recherche effectuée au Registre National des Personnes Physiques qui lie le dossier de la réclamante à un numéro d'identification désactivé d'une contribuable redevable des montants dus. Pour conclure, le signalétique du dossier de la réclamante a été corrigé et tous les doutes furent levés.

#### Imposition sur une succession non-encore liquidée [2020/48]

Le Médiateur a été saisi par un administré en matière d'impôt sur succession.

Dans les faits, l'imposition opérée par l'ACD mettait l'administré dans une situation financière délicate alors qu'un litige entre héritiers empêchait le notaire instrumentant de liquider la succession.

Du fait de ce litige entre héritiers, l'administré se voyait donc imposé sur base d'un revenu encore hypothétique, dont il n'aurait peut-être jamais la disposition.

Par plusieurs courriers, l'administré a décrit cette situation à l'ACD, indiquant notamment qu'il ne disposait pas des ressources financières suffisantes pour honorer l'imposition établie et demandant par conséquent qu'une saisie soit opérée directement sur le compte géré par le notaire instrumentant.

Sans prise de position franche quant à sa demande, l'administré a fait l'objet d'une saisie sur compte bancaire de la part de l'ACD, laquelle est toutefois restée infructueuse.

Suite à l'intervention du Médiateur, l'ACD a accepté de notifier une sommation à tiers détenteur auprès du notaire instrumentant.

Ladite sommation ayant permis la saisie du montant dont le recouvrement était recherché, la présente problématique a pu être clôturée.

Le Médiateur salue la décision de l'ACD de recourir à une telle alternative et lui recommande de privilégier cette dernière pour l'avenir.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration de l'enregistrement et des domaines (AED)*

##### Remboursement du crédit d'impôt [2020/49]

Lors de l'acquisition de son appartement, une dame avait demandé le crédit d'impôt prévu par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. L'octroi du crédit d'impôt est subordonné à certaines conditions. Il faut notamment s'engager à occuper effectivement et personnellement le logement acquis, ceci endéans un délai de deux ans à partir de l'acquisition et pendant une durée de deux ans au moins (sauf exception).

Etant donné que la dame n'a pas habité l'appartement pendant deux ans, mais l'a revendu avant l'expiration de ce délai, l'AED lui a réclamé le remboursement du crédit d'impôt ainsi que le paiement d'intérêts à partir de l'accord du crédit d'impôt.

La réclamante acceptait le remboursement du crédit d'impôt, mais contestait le fait de devoir payer des intérêts. Elle estimait qu'au moins une partie des intérêts était due à la lenteur de l'AED pour lui envoyer l'avis de paiement.

L'AED répondait à cet argument que la dame avait l'obligation d'informer l'AED endéans les trois mois de la vente du logement. Or, elle n'avait pas respecté cette obligation. La réclamante invoquait que le notaire ne l'aurait pas rendue attentive à cette obligation.

Après examen de l'acte notarié d'acquisition du logement, il s'avérait que l'acte contenait bien cette information, de sorte qu'il était difficile de soutenir qu'elle n'en avait pas connaissance.

Le fait pour l'AED de réclamer les intérêts à partir de l'octroi du crédit d'impôt est par ailleurs conforme à la loi.

Le délai entre la vente du logement et l'envoi de l'avis de paiement par l'AED était en effet assez long. Or, l'AED expliquait que ce délai était dû au fait que la dame n'avait pas informé l'AED de la vente. Etant donné que deux bureaux différents de l'AED étaient compétents, l'AED n'a pas remarqué immédiatement que la vente du logement s'était faite avant l'expiration du délai d'occupation.

L'AED n'a remarqué le non-respect du délai que lors d'un contrôle qui est systématiquement effectué par le bureau compétent à l'expiration du délai d'occupation de deux ans. L'AED expliquait qu'elle n'a aucune raison pour effectuer des contrôles systématiques pendant le délai d'occupation.

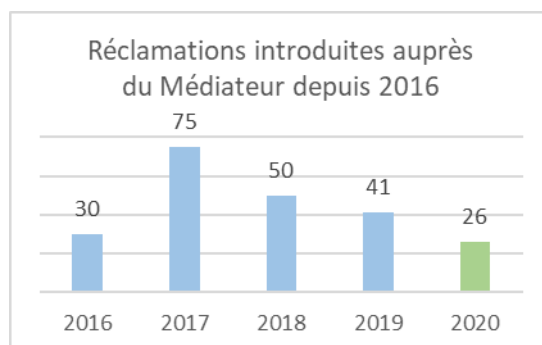
L'avis de paiement a été envoyé endéans le mois du constat que le délai d'occupation n'était pas respecté. Il ne pouvait donc pas être reproché à l'AED qu'elle avait tardé.

Au vu de ces explications, le Médiateur est arrivé à la conclusion qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à l'AED et que les intérêts étaient dus.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DU LOGEMENT

#### Statistiques



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020	26
Clôture définitive	14
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	12

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	14
Réclamation recevable	9
<i>Réclamation irrecevable</i>	0
Désistement du réclamant	5
<i>Transmis pour compétence</i>	0

Réclamation recevable	9
Correction totale obtenue	3
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	5

#### ➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	4	100%
Correction totale obtenue	3	75,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	1	25,0%

Taux de correction : 75,0%

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DU LOGEMENT

#### *Constat général*

##### « Wunnengsnout zu Lëtzebuerg » [2020/50]

Le Médiateur est régulièrement saisi par des personnes qui rencontrent des difficultés importantes sur le marché du logement.

Le Médiateur constate avec une certaine préoccupation que cette problématique est devenue plus fréquente au cours de l'année 2020.

Souvent, les concernés se retrouvent dans des situations précaires et sont à la recherche urgente d'un logement, sans que le Médiateur ne puisse intervenir dans la plupart des cas.

Le Médiateur a été saisi par un jeune couple, parents d'un enfant en bas âge. La famille habite un logement infesté de moisissure et d'insectes.

Depuis 2011, le père de famille se retrouve sur les listes d'attentes en vue d'un logement social.

Comme le couple n'a pas reçu de réponse à sa demande de constat d'insalubrité auprès de la Direction de la Santé, dont le fonctionnement a évidemment été fortement bouleversé par la pandémie, le Médiateur a pu intervenir dans ce contexte.

Depuis l'intervention du Médiateur les démarches nécessaires ont été entreprises par la Direction de la Santé et les résultats sont attendus.

Malheureusement la situation du jeune couple reste encore inchangée à ce jour et le couple est persuadé qu'il existe un lien de causalité entre des maladies respectives (de l'enfant et du père de famille) et l'état du logement.

Le père de famille avait des contrats occasionnels de travail à durée limitée, tandis que sa femme ne travaillait pas au début mais a entretemps également trouvé un travail à durée limitée. Malgré leurs efforts sur le marché de l'emploi, leurs démarches sur le marché du logement privé et social n'aboutissent pas et donc la situation précaire persiste tant pour eux, que pour leur enfant en bas âge. Cette situation est d'autant plus insupportable pendant un confinement, alors qu'il n'y a pas ou peu d'échappatoires.

Le Médiateur regrette que même en cas de constat d'insalubrité, le problème du couple ne sera pas résolu rapidement car il habite dans une Commune qui n'a pas suffisamment d'hébergements d'urgence à pourvoir en cas de besoin. Le Médiateur craint donc que le logement soit déclaré insalubre, sans qu'une autre alternative ne puisse être offerte à cette famille.

En 2019, le Médiateur a été saisi par une famille qui a dû quitter la maison mise à disposition par une association en raison du dépassement du délai de location initialement prévu.

Il s'agissait d'un couple avec quatre enfants dans une situation financière précaire alors que le père de famille a le statut de travailleur handicapé et la mère est inscrite comme aidant informel de son fils malade.

Dans le cadre de ce dossier, le Médiateur a été en contact avec l'Office social pour connaître son fonctionnement en cas de nécessité d'un hébergement d'urgence en cas de déguerpissement. Pareille information lui a été transmise début 2020.

En dépit de la procédure en place, le Médiateur a cependant récemment appris que la situation de la famille restait inchangée.

Sur le marché privé, un logement de la taille requise pour héberger un couple avec quatre enfants est trop cher par rapport au faible revenu de ce couple, tandis que sur le marché du logement social, il est extrêmement rare qu'un logement de la taille requise se libère.

Il s'agit d'un problème structurel auquel le Médiateur ne peut pas remédier moyennant une intervention.

Il doit cependant rendre attentif au fait que de telles familles sont complètement exclues du marché du logement sans avoir provoqué cette situation par un manque d'initiative. Une incapacité de travail d'un parent, respectivement la maladie d'un enfant dépendant entièrement des soins du parent qui est en bonne santé, est une situation contraire à la volonté du ménage demandeur et le Médiateur ne peut que constater avec regret que dans notre société aucune place ne semble être prévue dans ce cas de figure lié à un concours de circonstances.

En 2020, le Médiateur a été contacté une deuxième fois par une mère de famille célibataire.

En 2017, lors de la première prise de contact avec le Médiateur suite à la résiliation de son contrat de bail, la dame voulait connaître l'état d'avancement de sa demande en vue d'un logement social.

Cette mère de deux enfants a un contrat de travail à temps plein depuis 2010 auprès du même employeur.

Malgré sa situation de travail stable et son engagement pour trouver un logement sur le marché privé, cette dame n'a pas trouvé à deux reprises (en 2017 et en 2020) de propriétaire qui a voulu conclure un contrat de bail avec elle, alors qu'elle est seule avec ses enfants et qu'il manque une deuxième source de revenu.

En 2020, la dame a dû quitter le logement mis à disposition par une association et s'est à nouveau adressée au Médiateur.

Le Médiateur ne peut que regretter qu'il s'agisse encore d'un cas de figure où une personne dévouée et travailleuse se retrouve exclue d'accès à un logement sur le marché privé malgré ses efforts.

Le Médiateur a également été contacté par une famille de 12 personnes qui avait besoin d'un hébergement en toute urgence dans le cadre d'un déguerpissement.

Il ne s'agit malheureusement pas d'une situation exceptionnelle, alors que le Médiateur est de temps en temps saisi par des familles nombreuses en pénurie de logement.

Le Médiateur était content d'apprendre qu'une solution a été trouvée pour cette famille, alors que l'offre de logements de la taille requise pour une famille à faible revenu est quasiment inexistante. Une autre famille a contacté le Médiateur, alors qu'elle a dû quitter le logement de service dans lequel elle a habité pendant plusieurs dizaines d'années.

Le Médiateur n'a pas pu aider cette famille, alors qu'il s'agit d'un contrat lié à l'exercice d'une activité professionnelle, domaine exclus de son champ de compétence.

Le Médiateur a redirigé les réclamants vers l'Agence immobilière sociale, l'Office social et le Fonds du Logement.

Une dame a contacté le Médiateur suite à la fin du délai de mise à disposition d'un logement par une association.

Pour des raisons de santé, cette dame avait besoin d'un logement accessible sans escaliers (p.ex. un rez-de-chaussée ou dans un immeuble avec ascenseur).

Vue l'offre réduite de ce type de logement, elle était inscrite depuis quelques années sur les listes en vue de l'attribution d'un logement social définitif.

Le Médiateur ne peut pas aider à trouver un logement, mais regrette que l'offre de logements pour les personnes à besoins spécifiques soit réduite et que même les nouvelles constructions ne tiennent souvent pas compte de ces critères.

En fin de compte, il est consternant de constater que de nombreux ménages se trouvent exclus du marché de logement pour diverses raisons indépendantes de leur volonté et que l'offre étatique en logement social est très loin d'être suffisante pour couvrir la demande des ménages exclus.



## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DU LOGEMENT

#### *Service des Aides au logement*

##### Constat général [2020/51]

En matière d'aides au logement, le Médiateur constate qu'au cours de l'année 2020, les délais de traitement des demandes respectivement les délais de réponse au recours gracieux ont été relativement longs. Cette situation s'était déjà produite il y a quelques années, mais suite à une réorganisation interne du service des aides au logement, ces problèmes ne s'étaient plus posés respectivement le Médiateur avait pu constater une baisse de réclamations en la matière.

Le Médiateur a également été saisi de plusieurs réclamations de la part d'administrés qui se plaignaient d'avoir été invitées par le service des aides au logement à remettre des documents qu'ils disent avoir déjà remis.

Le Médiateur suppose que ces dysfonctionnements sont liés à la situation sanitaire due au Covid-19 et espère qu'il y sera rapidement remédié pour le futur.

##### Demande de remboursement (subvention d'intérêt) [2020/52]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier où le Service des aides au logement a sollicité le remboursement d'un montant de 1.635,52 euros touchés au titre d'une subvention d'intérêt pendant la période de septembre 2018 à mars 2020. Ce montant aurait été indûment touché à l'époque alors que « *Madame XY n'a jamais habité ledit logement subventionné après le mariage en date du 11 août 2018* ».

Le réclamant déclare qu'il a épousé Madame XY en août 2018 en Tunisie, mais que son épouse ne serait jamais venue au Luxembourg. D'après les dires du réclamant, seulement un mois après ce mariage, il était clair que le mariage ne serait pas consommé. La procédure de divorce a pris du retard à cause de la situation due au Covid-19 et a été entamée en Tunisie seulement en novembre 2020 et devrait normalement se terminer en avril 2021.

Le réclamant se considère comme célibataire et il estime que ce mariage n'aurait jamais été susceptible d'influencer l'octroi, le maintien et la modification de la subvention d'intérêt. Par ailleurs, le réclamant se range dans la classe d'impôt 1.

Le Médiateur est intervenu auprès de la Commission en matière d'aides individuelles au logement afin de s'informer dans quelle mesure le mariage du réclamant a influencé l'octroi, le maintien ou la modification de la subvention d'intérêt conformément à l'article 15 (3) du Règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

Il résulte de la prise de position de la Commission en matière d'aides individuelles au logement, que le montant d'une aide individuelle au logement varie, d'une manière générale, en fonction du revenu et

de la situation de la famille du demandeur. La réglementation en matière d'aides individuelles au logement était claire à cet égard.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 prévoit que par demandeur, il faut comprendre « *la ou les personnes physiques qui introduisent et signent une demande en obtention d'une aide ; le demandeur doit d'office englober la ou les personnes ayant la pleine et exclusive propriété du logement pour lequel une aide est sollicitée ; en cas de mariage respectivement en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande ;* ».

Par conséquent, à partir de la date du mariage, les deux époux doivent signer conjointement la demande et sont de ce fait considérés - conjointement - comme demandeurs/bénéficiaires, et doivent partant respecter toutes les conditions prévues par la réglementation applicable en la matière.

Vu les dispositions réglementaires en matière d'aides individuelles au logement, un couple marié doit notamment habiter ensemble dans le logement subventionné, sinon l'aide est considérée comme indûment touchée et doit être remboursée à l'Etat.

La Commission soulève que dans le cas d'espèce, cette condition d'habitation principale et permanente n'a pas été respectée, car l'épouse n'a jamais habité dans le logement subventionné, alors qu'ils sont mariés depuis le 11 août 2018. Ce fait important n'a pu être constaté par le gestionnaire du dossier que lors de la révision biennale faite en mars 2020.

La Commission souligne que le réclamant n'a pas informé le Service de la célébration du mariage (qui a eu lieu 4 mois après la demande d'aides), et qu'il n'a ainsi pas respecté son obligation d'information spontanée à laquelle il est tenu depuis la date d'introduction de sa demande.

Ainsi, pour la Commission, l'omission d'informer a eu comme conséquence qu'il a indûment bénéficié d'une subvention d'intérêt entre septembre 2018 (= le mois qui suit la célébration du mariage) et mars 2020 (= le mois de la révision biennale mentionnée).

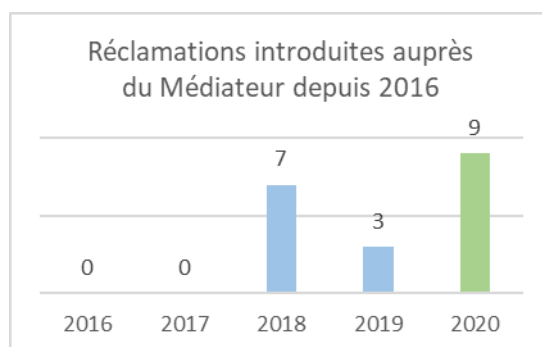
Un montant indûment touché doit être remboursé à l'Etat et ne peut faire l'objet d'une dispense de remboursement (article 8, paragraphe 3, du règlement grand-ducal précité de 2011).

Le Médiateur arrive à la conclusion que le Ministère du Logement a correctement appliqué les lois en vigueur.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>9</b>
Clôture définitive	7
Clôture provisoire	1
En cours	1

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>7</b>
Réclamation recevable	5
Réclamation irrecevable	1
Désistement du réclamant	1
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>5</b>
Correction totale obtenue	2
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
<i>Pas de correction obtenue</i>	<i>0</i>
Réclamation non fondée	3

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	2	100,0%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	0	0,0%

**Taux de correction : 100,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

#### *Police Grand-Ducale*

##### Accès aux données personnelles [2020/53]

Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui avait adressé une demande d'accès à ses données personnelles aux services de Police. Par retour du courrier, la déléguée à la protection des données lui a annoncé une réponse dans les trois mois, alors que le réclamant n'avait toujours pas de réponse après six mois.

Suite à l'intervention du Médiateur, le Directeur de la Police informe que les réponses de la Police aux demandes d'accès aux données personnelles sont malheureusement retardées au vu du nombre de demandes et en raison du fait que toutes les réponses sont rédigées par une seule personne, à savoir le data protection officer (DPO). Dans ce contexte, le délai de réponse s'élève à un an et les demandes sont traitées de manière chronologique de sorte que la réponse à la demande du réclamant est tributaire de l'avancement dans le traitement des demandes introduites avant la sienne.

En raison du nombre de demandes, la Police a opté pour ne pas informer de sa propre initiative les personnes concernées de la prolongation du délai, puisqu'elle considère que ce temps est mieux investi dans le traitement des demandes d'accès en tant que telles.

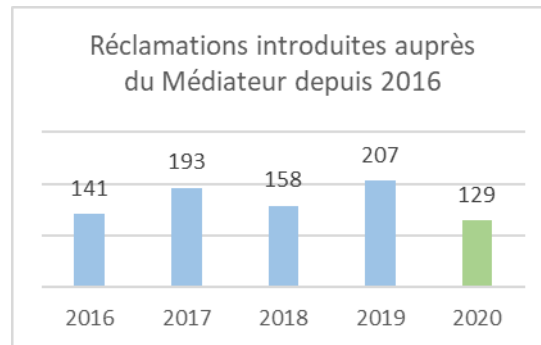
Le Directeur laisse entrevoir la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données si le délai de réponse est considéré comme inacceptable.

Le Médiateur comprend qu'une seule personne doit gérer avec soin les tâches qui lui sont imposées. Néanmoins, le Médiateur tient à cette occasion à rappeler les Lignes de bonne conduite administrative adoptées en date du 27 janvier 2017 par le Gouvernement en conseil, selon lesquelles les administrations doivent répondre aux demandes des administrés de manière circonstanciée, dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable. Si le cas échéant, le personnel n'arrive pas à surmonter cette charge de travail, alors le service doit être doté de personnel suffisant.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

#### Statistiques



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020	129
Clôture définitive	96
Clôture provisoire	6
En cours	27

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	96
Réclamation recevable	75
Réclamation irrecevable	5
Désistement du réclamant	16
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	75
Correction totale obtenue	20
Correction partielle obtenue	7
Pas de correction obtenue	9
Réclamation non fondée	39

#### ➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	36	100%
Correction totale obtenue	20	55,6%
Correction partielle obtenue	7	19,4%
Pas de correction obtenue	9	25,0%

**Taux de correction : 75,0%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

#### *Caisse nationale de santé (CNS)*

##### Refus d'autorisation de transfert à l'étranger (formulaire S2) [2020/54]

Au cours de l'année 2020 tout comme les années précédentes, plusieurs dossiers relatifs à une demande d'autorisation de transfert à l'étranger ont été soumis au Médiateur.

L'un de ces dossiers concerne une dame qui présentait une urgence ophtalmologique. L'ophtalmologue luxembourgeois consulté par la dame a constaté qu'elle présentait un risque de cécité irrévocable à l'œil droit. Selon la dame et son médecin, l'ophtalmologue a donc transféré sa patiente dans un hôpital spécialisé en Belgique, tout en faisant une demande d'autorisation de transfert à l'étranger (S2) en même temps. La dame a dû être opérée en urgence en Belgique (greffe de cornée).

Or, la réclamante expliquait que ni l'intervention chirurgicale, ni certaines factures concernant des consultations postopératoires, n'avaient été prises en charge.

Selon la CNS, la réclamante n'aurait pas disposé d'une autorisation S2 ou d'une autorisation dans le cadre de l'article 20 du Code de la sécurité sociale pour ces prestations.

L'ophtalmologue soutenait toutefois avoir demandé un S2 pour la date de la première consultation en urgence et les deux mois suivants.

La réclamante se retrouvait avec des factures de plus de 7.500 euros qui ne lui étaient pas remboursées.

Suite à l'intervention du Médiateur, la CNS a expliqué que selon ses fichiers, l'ophtalmologue aurait bien saisi la CNS d'une demande d'autorisation d'un transfert à l'étranger pour une consultation en urgence en Belgique. Toutefois, cette demande aurait visé expressément et exclusivement une consultation prévue le même jour et non pour les deux mois suivants.

Le dossier avait été soumis au Contrôle médical de la sécurité sociale qui a émis un avis favorable. Suite à cet accord, un accord S2 aurait été établi pour la consultation prévue, conformément à la demande. Ce serait seulement plus tard, après l'opération et diverses consultations subséquentes, que la CNS aurait réceptionné par fax une nouvelle demande d'autorisation d'un transfert à l'étranger émise par l'ophtalmologue en vue de consultations qui avaient déjà eues lieu.

Cette demande aurait été refusée au motif que la condition de l'accord préalable n'a pas été respectée sur base de l'article 27 des statuts de la CNS.

De même, la demande de prise en charge d'indemnités de voyage pour les dates de ces prestations avait été refusée, alors que, pour ces dates, la réclamante ne disposait ni d'une autorisation S2, ni d'une autorisation dans le cadre de l'article 20 du Code de la sécurité sociale.

Conformément aux dispositions de l'article 133, point 7 b) des statuts de la CNS, le paiement d'une indemnité de voyage n'est prévu que dans le cadre d'un traitement autorisé à l'étranger.

Etant donné que ni la réclamante ni son ophtalmologue ne pouvaient produire des documents probants pour contredire l'affirmation de la CNS que la demande d'autorisation préalable n'avait pas été valablement faite, le Médiateur ne disposait pas d'arguments pour convaincre la CNS d'accorder la prise en charge.

Le Médiateur regrette une fois de plus l'absence de flexibilité dans la législation pouvant permettre à la CNS d'accorder une prise en charge même en l'absence de demande préalable valable. L'intervention en urgence était manifestement justifiée et nécessaire et l'accord aurait vraisemblablement été donné si la demande de l'ophtalmologue avait été conforme aux exigences. En effet, l'accord pour la consultation en urgence avait été donné, tout comme pour plusieurs consultations de contrôle après l'intervention chirurgicale.

Les assurés n'ont aucune influence en ce qui concerne la demande d'autorisation préalable. Ils doivent se fier à leur médecin qui est en charge du respect des procédures administratives. En cas d'erreur, surtout dans l'urgence, aucun redressement n'est possible et les assurés en font les frais puisqu'ils se voient refuser une prise en charge.

#### Refus de prise en charge d'un transport en ambulance [2020/55]

Le réclamant avait été victime d'un grave accident du travail. Sa jambe droite avait été écrasée et a dû être reconstruite peu à peu au cours des mois qui suivaient.

Il expliquait que depuis son accident du travail, il avait été convoqué pour un examen contrôle auprès du Contrôle médical de la sécurité sociale à deux reprises. Un troisième examen contrôle était prévu. Pour les deux premiers examens, le réclamant aurait dû appeler une ambulance pour le transport, alors qu'il n'aurait pu être transporté qu'en position couchée.

Or la prise en charge des transports en ambulance pour se rendre aux examens contrôle avait été refusée au motif que la prise en charge n'est pas prévue par les statuts de la CNS.

L'AAA se disait dans l'impossibilité d'accorder une prise en charge alors qu'il relève de la compétence de la CNS de procéder au remboursement de certaines prestations pour le compte de l'AAA en vertu de l'article 98 du Code de la sécurité sociale. Elle n'était donc pas compétente, malgré le fait que l'état de santé du réclamant résultait d'un accident de travail.

A défaut d'obtenir gain de cause, l'assuré a saisi le Médiateur.

Le Médiateur a constaté que l'article 98 (3) b) du Code de la Sécurité sociale prévoit que sont remboursés « [...] *les frais de voyage exposés par l'assuré pour se rendre en voiture privée ou par un*

*moyen de transport public aux convocations par le Contrôle médical de la sécurité sociale ou d'un expert désigné par celui-ci [...] ».*

Un remboursement pour un voyage en ambulance n'est pas prévu. Or le réclamant n'avait pas le choix et a dû prendre une ambulance pour pouvoir se présenter à l'examen médical de contrôle, sous peine de se voir retirer les indemnités pécuniaires de maladie.

Le Médiateur considère qu'il est inconcevable que les assurés qui n'ont pas de difficultés particulières pour se déplacer en voiture ou au moyen de transports publics puissent obtenir un remboursement de leurs frais de voyage, alors que ceux qui sont obligés de se déplacer en ambulance doivent supporter eux-mêmes les frais de transport.

Ainsi, le Médiateur a demandé à la CNS s'il n'y avait pas moyen de rembourser les frais d'ambulance pour se rendre aux convocations du Contrôle médical si l'assuré ne peut se déplacer autrement. Par ailleurs, le Médiateur a suggéré une modification des dispositions applicables en ce sens.

Le Président de la CNS a répondu que les dispositions actuelles empêcheraient une prise en charge, mais qu'il partage l'avis du Médiateur que ces dispositions sont trop restrictives. Une modification des statuts de la CNS ne serait toutefois pas prévue à l'heure actuelle. Il a annoncé qu'il chargerait le responsable du département concerné de préparer un dossier.

En l'espèce, le Médiateur n'a malheureusement pas pu obtenir une prise en charge pour le réclamant. Mais il espère qu'un changement des dispositions applicables puisse être mis en route rapidement, afin d'éviter de tels problèmes à l'avenir. Le Médiateur suivra cette problématique de près.

#### Refus de prise en charge d'une paire de semelles orthopédiques pour adulte [2020/56]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui s'est vue refuser la prise en charge d'une paire de semelles orthopédiques pour adulte au motif suivant, « [...] *Aux termes de l'article 150 des statuts de la Caisse nationale de santé, et ceci sous peine d'être inopposables à l'assurance maladie, les ordonnances pour dispositifs médicaux prévus dans les fichiers B1 et B2 doivent être exécutées dans le délai inscrit par le médecin sur l'ordonnance ou, à défaut d'inscription à ce sujet, dans le délai de trois mois de leur établissement par le médecin. Considérant que l'ordonnance présentée n'indique pas de délai spécifique dans laquelle elle doit être exécutée, sa validité est donc limitée à trois mois à compter de sa date d'établissement. Considérant que l'ordonnance n'a pas été exécutée dans le délai imparti, il est décidé de ne pas donner de suite favorable à votre demande de remboursement* ».

En l'espèce, par ordonnance du 9 janvier 2020, le médecin traitant a prescrit des semelles orthopédiques à la réclamante. Les semelles orthopédiques avaient été confectionnées sur base de l'ordonnance du médecin traitant du 9 janvier 2020 par le fournisseur, la société XY. La réclamante aurait dû les récupérer le 20 mars 2020 auprès du médecin traitant, mais ce rendez-vous a dû être reporté à cause des mesures prises par le Gouvernement face au Covid-19, donc pour des raisons indépendantes de la volonté de la réclamante et du médecin traitant. Finalement, la réclamante n'a pu les récupérer que le 4 juin 2020.

Sur le site internet de la CNS, l'assuré est averti du fait que « *Toutes les ordonnances et titres de prise en charge, dont la validité a expiré, pour des traitements interrompus ou qui n'ont jamais été entamés*



*en raison du **COVID-19**, doivent être renouvelés par le médecin traitant afin de s'assurer que le traitement est toujours requis et adapté. Les délais statutaires des ordonnances médicales restent inchangés ».*

Cette même page fait référence à différents soins sans parler explicitement des dispositifs médicaux et encore moins des semelles orthopédiques.

Le Médiateur estime que cette mise en garde ne peut pas être généralisée et demande un réexamen du dossier.

Selon la CNS, les semelles orthopédiques sur mesure de la réclamante n'ont pas été prises en charge par l'assurance maladie étant donné que leur délivrance n'a pas eu lieu endéans le délai de validité de l'ordonnance médicale, à savoir trois mois à compter de son établissement par le médecin, tel que prévu par l'article 150 des statuts de la CNS.

Suite à l'analyse du dossier, la CNS a annulé la décision présidentielle, « *Etant donné que le rendez-vous du 20.03.2020 auprès du fournisseur pour récupérer les semelles orthopédiques endéans le délai de validité de l'ordonnance médicale n'a pas pu être respecté pour des raisons hors de la volonté de [...] »* la réclamante.

Suite à l'intervention du Médiateur, les services de la CNS ont procédé au remboursement du montant maximal à charge de l'assurance maladie sur le compte bancaire de la réclamante.

#### Refus de prise en charge du congé pour raisons familiales [2020/57]

Le Médiateur a été saisi par les parents d'une enfant de 11 ans considérée comme « *personne vulnérable vis-à-vis du Covid-19 selon les critères du Conseil Supérieur des Maladies Infectieuses* », état certifié par ordonnance médicale du médecin généraliste.

La jeune fille doit suivre ses cours à la maison, alors que les parents ne seraient pas en droit de prendre un congé pour raisons familiales.

Selon les dires des réclamants, ils auraient demandé des renseignements auprès de la Direction de la santé et des gestionnaires de la CNS, mais suite à leurs courriels et suite à différents appels téléphoniques, ils sont en défaut d'une réponse concluante. En l'espèce, il ne s'agissait pas d'une mise en quarantaine ou d'isolement d'un enfant, tel que prévu par les réglementations en vigueur. Le gestionnaire de la CNS leur a conseillé de prendre un congé pour raisons familiales qui est cependant limité dans le temps.

Le Médiateur est intervenu auprès du Président de la CNS pour demander si le cas spécifique d'un enfant vulnérable rentre dans le champ d'application du texte du congé pour raisons familiales ou si la vulnérabilité de l'enfant est susceptible de constituer un critère d'attribution exceptionnel du congé pour raisons familiales.

Le Président de la CNS explique que sur base du règlement grand-ducal du 20 mai 2020 portant dérogation aux dispositions des articles L.234-51 et L.234-53 du Code du travail, tout salarié ou

travailleur indépendant peut prétendre au congé pour raisons familiales s'il a à charge un enfant vulnérable sous condition de produire un certificat attestant cette vulnérabilité.

La fin de l'état de crise a eu pour effet que tous les règlements pris en vertu de l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution cessent leurs effets pour l'avenir tout en conservant leurs effets sortis depuis leur mise en vigueur. En d'autres termes, le règlement grand-ducal précité du 20 mai 2020 a cessé son effet au jour de la fin de l'état de crise.

Par la suite, c'était la loi du 20 juin 2020 portant dérogation aux dispositions des articles L. 234-51 et L. 234-53 du Code du travail qui a garanti l'extension du congé pour raisons familiales aux enfants vulnérables au Covid-19 à condition de produire un certificat médical attestant cette vulnérabilité jusqu'au 15 juillet 2020.

A son grand regret, le Président a dû constater que pour l'année scolaire 2020/2021, il n'y a pas de base légale permettant aux parents, ayant un enfant vulnérable face au Covid-19, de prendre le congé pour raisons familiales.

Par règlement grand-ducal du 12 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle en application de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle a été complété par un tiret qui prend la teneur suivante « *la mise en quarantaine d'un enfant décidée par le médecin de la Direction de la santé [...]* ».

Par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle en application de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental ou d'un congé pour raisons familiales, l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle a été complété par un tiret qui prend la teneur suivante « *les mesures d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile d'enfant pour des raisons impérieuses de santé publique décidées par les autorités compétentes pour faire face à la propagation d'une épidémie* ».

Les deux derniers règlements grand-ducaux précités n'étaient pas liés à l'état de crise et n'ont, par conséquence, pas cessé leurs effets.

Selon le règlement grand-ducal du 29 septembre 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle en application de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, la mesure de mise en quarantaine ou d'isolement doit être décidée ou recommandée par la Direction de la santé. Pour ces cas, une ordonnance ou une lettre de recommandation de la Direction de la santé est remis aux parents concernés pour les enfants résidant au Grand-Duché de Luxembourg. De ce fait et vu que le cas de la réclamante ne rentre pas dans le champ d'application du congé pour raisons familiales en vigueur, le Président informe le Médiateur que la CNS maintient sa décision de ne pas accorder un congé pour raisons familiales.

En raison de la précarité des familles concernées, le Médiateur a adressé un courrier au Ministre du ressort pour lui signaler la problématique en cause et plus précisément pour demander d'élargir le congé pour raisons familiales aux enfants vulnérables et de créer ainsi une base légale permettant aux

parents, ayant un enfant vulnérable face au Covid-19, de pouvoir prendre congé pour raisons familiales.

Le Médiateur a formulé entre autres dans son courrier daté au 16 décembre 2020 ce qui suit :

*« [...] En dépit du fait que je salue les efforts du Ministère de l'Education nationale pour encadrer les petits citoyens vulnérables dans cette période difficile, je déplore cet état de la situation et que Votre Ministère ne soit pas allé au-delà de ses possibilités pour soutenir les parents afin qu'ils puissent profiter d'un congé pour raisons familiales élargi.*

*Je recommande donc à ce que Votre Ministère prenne, pour cette année scolaire en cours, une base légale permettant aux parents, ayant un enfant vulnérable face au Covid-19, de prendre congé pour raisons familiales [...] ».*

Il résulte de la prise de position du Ministre qu'en date du 22 janvier 2021 a été publiée la loi du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L.234-51, L.234-52 et L.234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L.234-51, L.234-52 et L.234-53 du Code du travail. Cette loi a été élaborée par le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire en collaboration avec le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le ministère de la Sécurité sociale et prévoit la possibilité pour les parents d'un enfant vulnérable face au Covid-19 de prendre congé pour raisons familiales.

Le Ministre informe que, dans une première phase, ces nouvelles mesures resteront en vigueur jusqu'au 2 avril 2021<sup>7</sup> et seront réanalysées le moment venu.

Le Médiateur remercie les autorités compétentes de leur flexibilité face à cette situation afin de protéger les plus vulnérables dans notre société.

#### Refus de prise en charge du congé pour raisons familiales [2020/58]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui s'est vu refuser le congé pour raisons familiales pour sa fille de 16 ans.

En l'espèce, la réclamante a reçu un appel de la part des responsables de l'internat d'une école l'informant que sa fille devait quitter l'internat et devait être isolée dans sa chambre, car elle présentait trois symptômes Covid-19.

La réclamante s'est renseignée auprès de la Cellule Covid-19 Hotline qui lui a conseillée de demander une ordonnance auprès de son médecin généraliste pour faire le test.

La réclamante a dû prendre un jour de congé, non seulement parce que sa fille a dû être isolée au domicile, mais également pour l'accompagner au test. Heureusement, le test Covid-19 était négatif. La réclamante estimait être en droit de prendre un jour de congé pour raisons familiales, alors que la CNS lui a refusé ce jour de congé au motif que « [...] la condition pour avoir droit au congé pour raisons

---

<sup>7</sup> Lien vers le formulaire : <https://guichet.public.lu/dam-assets/catalogue-formulaires/coronavirus/conge-raisons-familiales-demande/formulaire-demande-conge-raisons-familiales-fr.pdf>.

*familiales en cas de mise en quarantaine ou d'isolement d'un enfant est celle d'une mise en quarantaine ou d'isolement d'un enfant ».*

En l'espèce, l'adolescente, d'après les analyses de la CNS, n'aurait pas été mise en isolement ou en quarantaine par la Direction de la Santé, alors même qu'elle présentait des symptômes du Covid-19. Le Médiateur soulève que selon le communiqué du Gouvernement du 16 septembre 2020, « *à la mi-mars 2020, le dispositif existant du congé pour raisons familiales avait été élargi au niveau des exceptions par la modification d'un règlement grand-ducal relatif à ce dispositif pour les deux cas suivants: la mise en quarantaine d'un enfant, décidée par la Direction de la santé et les mesures d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile d'enfants pour des raisons impérieuses de santé publique décidées par les autorités compétentes pour faire face à la propagation d'une épidémie* ».

Il s'agit en l'occurrence d'une mesure parmi d'autres pour lutter contre la propagation du Covid-19 au niveau des structures scolaires et d'accueil d'enfants.

Le Médiateur félicite les structures d'accueil telles que l'internat en cause, ainsi que les parents responsables qui aident à contribuer de manière considérable à la mise en place des mesures gouvernementales. Néanmoins, il estime qu'il faut épauler les familles et les institutions dans cette période difficile et si nécessaire leur accorder au moins un jour de congé pour raisons familiales en vue de s'organiser et de se conformer aux recommandations gouvernementales.

Dans ce contexte, le Médiateur a insisté sur le fait que dans le cas d'espèce de la jeune fille, il s'agit d'une mise à l'écart d'une élève de l'école et de son internat suite à la recommandation des responsables de l'institution scolaire. Pour le Médiateur, il est clair que si une institution d'accueil ou scolaire écarte un enfant de son enceinte, elle le fait également en suivant les recommandations gouvernementales et sanitaires.

Depuis la mise en application du Règlement grand-ducal du 29 septembre 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle en application de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, dans deux cas précis, et lorsque les parents des enfants concernés doivent assurer la garde de leur enfant, l'un des parents est en droit d'avoir recours au dispositif du congé pour raisons familiales pendant la durée de la **mise en** quarantaine ou en **isolement** décidée ou **recommandée** par la Direction de la santé ou l'autorité compétente.

Au vu du nombre de cas réels et éventuels de Covid-19, il est clair que la Direction de la Santé ne peut pas agir sur le pied, mais elle est dépendante de la collaboration et de la coordination de chacun. Les acteurs du terrain déploient de **nombreux efforts** pour contribuer à freiner la pandémie et assurer au maximum la **protection** de tous les enfants et jeunes ainsi que du personnel enseignant et éducatif. Donc, si une institution d'accueil ou scolaire écarte un enfant de son enceinte, elle le fait également en suivant les recommandations gouvernementales et sanitaires.

Alors même que les conditions pour faire droit au congé pour raisons familiales ne semblaient pas être remplies, le Médiateur a demandé au Président de la CNS de reconsidérer sa décision à la lumière de la mise en isolement d'un enfant suite à la recommandation d'un acteur du terrain.

Il résulte de la prise de position du Président de la CNS que les dispositions du Code du travail prévoient que les parents peuvent bénéficier d'un congé pour raisons familiales d'une durée de « *cinq jours par*

*enfant si l'enfant est âgé de treize ans accomplis jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis et hospitalisé »* (article L.234-52 du Code du travail).

Le Président de la CNS souligne que la fille de la réclamante est âgée de seize ans et n'a pas été hospitalisée, de sorte que le congé pour raisons familiales basé sur les prédites dispositions du Code du travail n'est dès lors pas dû.

Le Président de la CNS explique en outre que le règlement grand-ducal du 12 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 10 mai 1999 définissant les maladies ou déficiences d'une gravité exceptionnelle en application de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales a élargi les possibilités de demander un congé pour raisons familiales lors de la *« mise en quarantaine d'un enfant, décidée par le médecin de la Direction de la santé »* et que le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 est venu ajouter cette possibilité dans le cadre des *« mesures d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile d'enfants pour des raisons impérieuses de santé publique décidées par les autorités compétentes pour faire face à la propagation d'une épidémie »*.

Le règlement grand-ducal du 29 septembre 2020 a élargi cette possibilité pour les *« mesures d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile d'enfants pour des raisons impérieuses de santé publique décidées ou recommandées par les autorités compétentes pour faire face à la propagation d'une épidémie »*.

Cependant, le Président de la CNS insiste sur le fait que pour pouvoir bénéficier du congé pour raisons familiales dans le cadre de la pandémie de Covid-19, le parent qui en fait la demande doit disposer d'une décision ou d'une recommandation émise par la Direction de la santé.

Le Président de la CNS estime que, selon les pièces du dossier, la jeune fille ne s'est pas trouvée isolée, ni sur base d'une décision, ni sur base d'une recommandation de la Direction de la santé.

Etant donné que le cas d'espèce ne rentre pas dans le champ d'application du congé pour raisons familiales à cette époque en vigueur, la CNS a maintenu sa décision de ne pas accorder un congé pour raisons familiales.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

#### *Conseil arbitral de la sécurité sociale (CASS)*

##### Absence de réponse [2020/59]

Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui déplore le fait que son courrier adressé au CASS de la sécurité sociale était resté sans réponse.

En l'espèce, le réclamant expliquait que par un jugement du 12 juin 2019, le CASS a nommé comme expert, le docteur XY, médecin-conseil auprès du CASS, avec la mission :

*« d'examiner le requérant, avec le concours d'un médecin-spécialiste en psychiatrie de son choix, de se prononcer dans un rapport détaillé sur les maladies, infirmités ou usures constatées, sur le taux global de l'incapacité en résultant, sur le caractère permanent ou transitoire de l'invalidité éventuellement constatée, et plus spécialement sur la question de savoir si l'assuré a subi une perte de sa capacité de travail, telle qu'il est empêché d'exercer sa profession exercée en dernier lieu ou d'exercer une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes le cas échéant [...] ».*

Depuis l'audience du 12 juin 2019, le réclamant avait été convoqué pour un examen médical auprès du Dr. XY au mois de juillet 2019. Suite à cela, le réclamant était toujours en attente d'une expertise psychiatrique. Il était intervenu auprès du docteur XY, médecin-conseil auprès du CASS pour demander les suites de cette expertise aux mois d'octobre 2019 et de février 2020. En vain, le réclamant était toujours en attente du rendez-vous pour l'expertise médicale.

Etant donné que ce délai semble anormalement long, le Médiateur a demandé au Président du CASS d'intervenir auprès du médecin-conseil afin qu'un expert psychiatre soit désigné pour examiner le réclamant et afin qu'il rende son rapport dans les meilleurs délais.

Il convient également de préciser que le réclamant a adressé en date du 6 avril 2020 un courrier au CASS, alors qu'il n'a reçu ni réponse ni accusé de réception.

Force est également de constater que le Médiateur a dû envoyer un rappel de son courrier, alors que le premier adressé en date du 12 août 2020 était resté sans réponse. Le deuxième courrier a été envoyé le 25 septembre 2020. Une réponse est parvenue au Secrétariat du Médiateur en date du 6 octobre 2020. Dans ce contexte, le Juge au CASS informe que le docteur XY est toujours en attente du complément d'expertise et qu'il allait relancer le médecin-spécialiste en psychiatrie. Le Juge a en outre assuré que si le CASS ne réceptionnait pas le rapport d'expertise fin octobre, le greffier du CASS allait alors recontacter le docteur XY afin de trouver une solution pour pouvoir avancer dans le dossier.

Le Médiateur tient à signaler qu'une telle situation se présente à première vue comme une lenteur quelconque. Cependant, il faut être conscient que cette « lenteur » est bien plus qu'une situation malencontreuse. En effet, il s'agit pour les administrés d'une lenteur qui affecte directement leur situation personnelle.

En l'espèce et suite au jugement du 12 juin 2019, le réclamant est en attente depuis plus d'un an qu'un expert évalue son état de santé. Tout dépend de l'issue de cette expertise, si l'administré peut ou non profiter d'une indemnité auprès de l'ADEM.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

#### *Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)*

##### Pension de vieillesse anticipée [2020/60]

Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui s'est adressé aux services de la CNAP afin de se renseigner sur sa pension de vieillesse, sans pourtant avoir reçu une prise de position concernant le calcul de sa pension.

Le réclamant a reçu une réponse de la part de la CNAP avec l'information suivante « *Vous êtes bénéficiaire actuellement d'une indemnité d'attente, il ne nous est pas possible de procéder à une estimation de votre pension de vieillesse anticipée* ». Par ailleurs, le gestionnaire de la CNAP relève que « *Vous trouverez des renseignements plus détaillés sur notre site internet <https://www.cnap.lu>. Toutes les informations contenues dans la présente se fondent sur la législation actuellement en vigueur en la matière. Elles sont fournies à titre indicatif et sans engagement de la Caisse Nationale d'Assurance Pension* ».

Le réclamant, face à cette information généralisée, n'a pas pu concevoir l'état actuel de sa situation. Se référant aux lignes de bonne conduite administrative, le Médiateur a demandé à la CNAP d'intervenir auprès de ses services afin de communiquer toute information utile au réclamant. La CNAP a donné suite à la demande du Médiateur et a adressé une estimation du montant de sa pension de vieillesse anticipée à l'assuré.

##### Refus d'une pension d'invalidité [2020/61]

Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui estimait que la CNAP lui refuse à tort une pension d'invalidité.

Il avait demandé une pension d'invalidité pour la première fois en 2016. Bien que son invalidité ait été reconnue, la pension d'invalidité lui a été refusée au motif que la période de stage prévue à l'article 186 du Code de la sécurité sociale n'a pas été respectée (douze mois d'assurance au moins pendant les trois ans précédant le constat d'invalidité).

Suite au recours du réclamant, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé ce refus.

Depuis lors, le réclamant bénéficiait du revenu minimum garanti (RMG devenu REVIS) et étant donné qu'il a bénéficié d'une affiliation à l'assurance pension obligatoire pendant plus de 25 ans auparavant, le Fonds national de solidarité lui payait les cotisations pour l'assurance pension.

En 2019, estimant qu'il remplissait désormais la condition de douze mois d'assurance obligatoire pendant la période de référence de trois ans, le réclamant a fait une nouvelle demande de pension d'invalidité.



Cette demande a été refusée au motif qu'il s'agit d'une réitération de la demande de 2016 et que le refus est maintenu pour les mêmes raisons.

Le réclamant ne comprenait pas cette décision et critiquait le fait que sa demande n'avait même pas été examinée par la CNAP. Il était d'avis qu'il s'agissait bien d'une nouvelle demande qui intervenait après avoir cotisé pendant trois ans. L'état de santé du réclamant n'avait pas changé. Selon lui, l'invalidité qui avait été constatée en 2016, devait toujours être acceptée et étant donné qu'il avait désormais cotisé depuis trois ans, il pensait avoir droit à une pension d'invalidité.

Aux termes de l'article 186 du Code de la sécurité sociale, la période d'observation à prendre en considération pour vérifier si l'intéressé dispose d'une assurance pension pendant douze mois, couvre les trois années qui précèdent la date de l'invalidité constatée par le médecin de contrôle.

L'invalidité du réclamant a été constatée en 2016 à un moment où il ne remplissait pas la condition de stage.

Le Médiateur a dû expliquer au réclamant que conformément à l'article 186 du Code de la sécurité sociale, la période d'observation pour la détermination du stage reste figée. Il ne sera donc plus possible de remplir la condition de stage dès que le constat de l'invalidité a été fait.

Par conséquent, la demande de pension d'invalidité de 2019 doit être jugée par rapport à la période de trois ans précédant le constat d'invalidité en 2016.

Le Médiateur estime qu'au lieu de se référer à l'ancienne demande de pension d'invalidité et à la décision prise à l'époque, la CNAP aurait dû expliquer au réclamant qu'il n'est pas possible de remplir la condition de stage dès que le début de l'invalidité est définitivement arrêté. Tel que la lettre de la CNAP était formulée, le réclamant n'a pas pu comprendre la réelle raison du refus d'examen de sa demande.

#### Pension de survie [2020/62]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui a rencontré des difficultés pendant quelques mois avec le gestionnaire de son dossier auprès de la CNAP.

La réclamante est ressortissante belge et réside en Belgique. Depuis le décès de son mari, qui travaillait au Luxembourg, elle est bénéficiaire d'une pension de survie luxembourgeoise.

Selon ses affirmations, elle n'a jamais rencontré de problèmes avec la CNAP, jusqu'au moment où, en août 2019, la pension ne lui a plus été versée. Elle s'est alors adressée par courrier à la CNAP. Le courrier est resté sans réponse, mais sur ce la pension a été régularisée.

En février et mars 2020, la réclamante n'a de nouveau pas reçu de versement de pension. Elle a encore une fois adressé un courrier à la CNAP qui est resté sans réponse.

En référant aux lignes de bonne conduite administrative, le Médiateur est intervenu auprès de la CNAP afin de clarifier ce dossier. Suite à cette intervention, la CNAP a versé les arriérés des pensions des mois en question.

#### Baby-year [2020/63]

Le Médiateur a été saisi dans le cadre d'un dossier de refus des périodes de baby-year à une mère au motif que le père (ex-mari) a d'ores et déjà bénéficié de la période de baby-year dans sa carrière d'assurance.

En introduisant, par la loi du 27 juillet 1987, les années « *baby-year* » dans la carrière d'assurance en tant que « *périodes d'assurance obligatoire* », le législateur a voulu permettre au parent salarié de se consacrer temporairement à l'éducation de son/ses enfant(s), tout en lui garantissant, dans une certaine mesure, la continuité de sa carrière d'assurance pension. Il s'agissait d'une des premières mesures permettant aux parents d'enfants de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale tout en ayant l'assurance que ce choix ne se répercute pas de façon négative sur leurs droits à une pension de vieillesse au moment de la retraite.

Dans le cas d'espèce, la réclamante, après la naissance de son fils, n'a pas repris son activité professionnelle afin de se consacrer pleinement à l'éducation de ses enfants. Elle s'est occupée pendant des années de ses enfants, alors que le père n'a pas interrompu son travail et a continué à cotiser à la CNAP. Elle demande que son « *travail éducatif* » soit valorisé au niveau de sa carrière d'assurance et par conséquent au niveau du calcul de sa pension.

Dans le cadre du dossier, la CNAP estime que la demande avait été adressée au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), organisme compétent, et enregistré par ce dernier sans l'intervention de la CNAP. La CNAP estime ne plus pouvoir revenir sur sa décision dans la mesure où l'intégralité de la période de 2 ans a été enregistrée dans la carrière d'assurance du père. La réclamante a introduit un recours devant le CASS.

Au niveau du CASS, la réclamante a finalement remis aux juges un courrier de son ex-mari qui renonce de plein gré au bénéfice de la période de baby-year dans sa carrière d'assurance. Cette lettre de renonciation a été acceptée par le juge compétent et finalement la réclamante a eu gain de cause.

#### Indexation d'une pension alimentaire [2020/64]

Le Médiateur a été saisi dans un dossier par une réclamante ayant adressé un courrier au Comité de Direction de la CNAP, alors qu'elle n'a reçu que partiellement une réponse à ses questions.

En l'espèce, la réclamante a droit à une pension alimentaire d'un montant indexé de 2.300 euros par mois à partir de février 2010 et payable le premier du mois. Le tribunal de paix de Luxembourg siégeant en matière de saisie-arrêt spéciale a validé la saisie-arrêt pratiquée par la réclamante sur la pension de son ex-mari entre les mains de la partie tierce saisie, la CNAP pour les montants de 12.134,94 euros du chef d'arriérés de pension alimentaire et de 2.357,50 euros indexé (indice 719,84) par mois à partir d'août 2010. Un arrêt de la Cour d'appel a refixé ce montant à 1.800 euros indexé à partir de mars 2020.

Lors du changement de l'index au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la réclamante s'est rendue compte que l'adaptation de l'index n'a pas été faite. En effet, la réclamante a dû constater que les changements indiciaires, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et au 1<sup>er</sup> août 2018 n'ont pas été faits.

Etant donné qu'elle n'a reçu, pour les années 2010 à 2015, les pensions alimentaires que par l'intermédiaire de son avocat, elle était dans l'impossibilité de vérifier les changements indiciaires pour les années en cause.

Sur ce, la réclamante a adressé un courrier à la CNAP. Dans ce contexte, la réclamante a reçu de la part de la CNAP un relevé des paiements de la pension alimentaire d'octobre 2014 à juillet 2020. Ce relevé confirme que pour les mois de janvier 2017, août 2018 et janvier 2020 la pension alimentaire n'a pas été adaptée au nouvel index, mais seulement à partir du mois suivant. La réclamante soutenait alors que les montants manquants pour ces trois mois n'auraient pas été compensés par après.

Le Médiateur a reçu de sa part un tableau qui montre que le total des aliments et les autres charges fixées par l'arrêt d'appel et par l'ordonnance de saisie-arrêt spéciale s'élevaient à 314.674,49 euros, mais que, selon la réclamante, la CNAP n'aurait saisi et transféré que 293.214,04 euros. La réclamante demandait à ce que les montants manquants lui soient transférés.

Le Médiateur estimait que la réclamante était en droit de demander la liste de tous les montants saisis auprès de la CNAP depuis 2010 pour vérifier d'éventuelles irrégularités. En référence à la problématique quel index était applicable à la pension alimentaire de 1.800 euros à partir du 1<sup>er</sup> mars 2020 et étant donné que ni les juges du fond, ni les juges de la Cour d'appel ne se sont exprimés à ce sujet, le Médiateur a demandé quel indice est applicable en l'espèce.

Suite à l'intervention du Médiateur, la réclamante a reçu de la part du Comité de direction de la CNAP un courrier pour l'informer que sa demande de paiement de la tranche d'index pour les mois de janvier 2017, août 2018 et janvier 2020 a été acceptée. Par ailleurs, la réclamante a reçu toutes les informations utiles.

Par ailleurs, la CNAP informe qu'au mois de novembre 2016, la pension alimentaire a été réduite de 5 centimes par mois, ce qui était dû à un changement d'une application informatique avec un arrondi commercial. La CNAP a essayé de résoudre ce problème.

Pour conclure, le Médiateur approuve qu'après quelques réticences, la CNAP s'est efforcée de répondre à toutes les questions de la réclamante. Il faut néanmoins souligner que le résultat n'aurait pas été le même, sans la ténacité de la réclamante qui, par ses propres recherches approfondies et les calculs nécessaires, a su révéler certaines irrégularités.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

#### *Association d'assurance accident (AAA)*

##### Accident de trajet – fermeture du dossier par l'AAA [2020/65]

Le Médiateur a été saisi par un assuré qui avait deux dossiers en cours, l'un auprès de l'association d'assurance accident (AAA) et l'autre auprès de la Caisse nationale de santé (CNS). Il avait été victime d'un accident du travail (accident de trajet) lors duquel il a subi une fracture du sternum qui a mis plus de dix mois à se consolider.

Au moment de la saisine du Médiateur, il souffrait encore de douleurs et désagréments corporels en relation avec cet accident. Il expliquait qu'en plus de ces problèmes, il avait développé un syndrome de stress post-traumatique ayant mené à une grave dépression.

Le syndrome de stress post-traumatique et la dépression auraient été constatés également lors d'une expertise psychologique ordonnée par le CMSS.

Néanmoins, le réclamant a été déclaré capable de reprendre son travail et son dossier auprès de l'AAA a été clôturé. Ses oppositions contre ces deux décisions étaient en cours de traitement.

Entretemps, un autre problème de santé s'était rajouté. Le réclamant éprouvait des difficultés respiratoires et avait pour cette raison consulté un pneumologue, puis un cardiologue.

Etant donné que les décisions de la CNS et de l'AAA sont en principe basées sur l'avis du CMSS, le Médiateur s'est adressé au CMSS pour connaître les raisons exactes du refus de l'indemnité pécuniaire et de la clôture du dossier AAA.

Le CMSS a reconsidéré sa position en ce qui concerne les indemnités pécuniaires de maladie, ceci en raison de faits médicaux nouveaux liés aux problèmes pneumologiques et cardiologiques. Les indemnités pécuniaires ont été allouées rétroactivement.

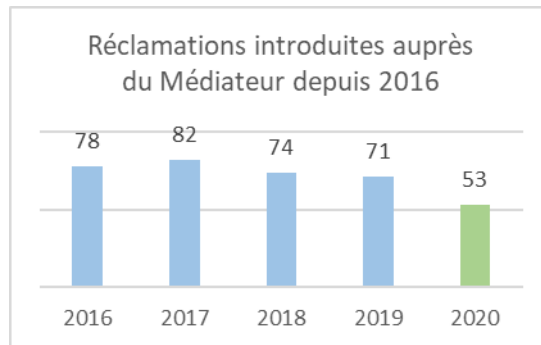
En ce qui concerne le volet assurance accident, le CMSS a cependant considéré que la décision de clôturer le dossier AAA était justifiée et à maintenir. Selon le médecin-conseil qui avait examiné le réclamant et selon l'expertise psychiatrique, ce dernier ne souffrirait pas d'un syndrome de stress post-traumatique, mais d'un épisode dépressif majeur qui ne serait pas la suite directe de l'accident du travail. Cette conclusion ressortirait également des rapports médicaux soumis par le réclamant. Or, pour une prise en charge par l'AAA, il faut que les problèmes de santé soient une conséquence directe avérée de l'accident.

Le réclamant a décidé de poursuivre son recours devant le CASS pour ce qui concerne le volet AAA.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

#### Statistiques



<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2020</b>	<b>53</b>
Clôture définitive	28
Clôture provisoire	3
En cours	22

#### ➤ Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>28</b>
Réclamation recevable	22
Réclamation irrecevable	2
Désistement du réclamant	4
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

<b>Réclamation recevable</b>	<b>22</b>
Correction totale obtenue	10
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
Pas de correction obtenue	4
Réclamation non fondée	8

#### ➤ Taux de correction :

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	10	71,4%
Correction partielle obtenue	0	0,0%
Pas de correction obtenue	4	28,6%

**Taux de correction : 71,4%**

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

### *Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)*

#### Indemnités de chômage complet

- Demande de remboursement [2020/66]

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation par une personne à qui l'ADEM réclamait le remboursement d'indemnités de chômage complet perçues pendant six mois. La demande de remboursement s'expliquait par le fait que l'administré avait omis de déclarer qu'il avait créé une société quelque deux ans auparavant dans laquelle il était associé unique, administrateur unique et pour laquelle il détenait une autorisation d'établissement.

Le réclamant explique qu'étant donné que cette société ne lui procurait aucun revenu, au contraire, qu'il n'avait qu'investi de l'argent, il a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'en faire mention lors de sa demande d'octroi des indemnités de chômage complet.

Certes il n'appartient pas au demandeur de juger de l'opportunité de déclarer ou non la situation exacte telle qu'elle est, alors qu'il lui est simplement demandé de répondre aux questions.

Il est un fait aussi que l'article L-521-3. dernier alinéa du Code du travail dispose qu'« *en cas de fausse déclaration et sans préjudice des peines pénales prévues aux articles 496-1 et 496-3 du Code pénal, l'intéressé doit rembourser à l'Agence pour le développement de l'emploi les indemnités de chômage perçues* ».

Le Médiateur se pose toutefois la question de savoir si la notion de « *fausses déclarations* » ne devrait pas être plutôt interprétée de sorte que si l'ADEM constate qu'à dessein la personne n'a pas déclaré de revenus tiers et ce dans le but de toucher les indemnités de chômage complet (indemnités qu'elle n'aurait pas touchées en cas de déclaration), l'administré doit rembourser les indemnités.

Dans le cas d'espèce, certes, l'administré n'a pas répondu correctement aux questions qui lui étaient posées, mais dans les faits et en application de l'article L-521-3 paragraphe 2 et L-521-18 du Code du travail, il aurait pu être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage, de sorte que la sanction d'un remboursement intégral des indemnités perçues paraît disproportionnée. Le Médiateur a demandé à l'ADEM de l'informer si dans un tel cas une régularisation *a posteriori* ne serait pas envisageable, sinon de lui expliquer si une raison particulière explique la sévérité de l'ADEM.

L'ADEM explique que la demande de restitution est effectivement basée sur le fait que le demandeur n'avait pas déclaré qu'il avait créé une société dont il était l'associé unique, administrateur unique et pour laquelle il détenait une autorisation d'établissement.

En vertu de l'article L. 521-3 8. et 9. du Code du travail,

*« Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission suivantes : [...] »*

*8. n'exerce pas la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué ou de responsable ou la gestion journalière dans une société ;*

*9. n'est pas titulaire d'une autorisation d'établissement.*

*Les salariés qui ne remplissent pas une des conditions posées sous les points 8 et 9 ci-avant peuvent néanmoins être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet en précisant dans leur demande d'admission qu'ils y ont droit après application de l'article L.521-18. [...]*

*En cas de fausse déclaration et sans préjudice des peines pénales prévues aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal, l'intéressé doit rembourser à l'Agence pour le développement de l'emploi les indemnités de chômage perçues ».*

Ainsi l'ADEM estime que les dispositions légales sont claires en ce qu'elles posent le principe qu'un demandeur d'emploi qui est détenteur d'une autorisation d'établissement ne peut d'office bénéficier des indemnités de chômage complet.

Il existe toutefois une exception à condition que le demandeur d'emploi précise qu'il dispose d'un mandat social ou d'une autorisation d'établissement dans sa demande d'admission aux indemnités de chômage complet.

Le formulaire mis à disposition par l'ADEM en vue de l'octroi des indemnités de chômage contient d'ailleurs précisément une rubrique relative aux mandats sociaux, autorisations d'établissement et parts sociales.

L'ADEM informe le Médiateur que ce formulaire sera encore complété par une phrase renseignant les demandeurs sur les sanctions encourues en cas de non déclaration des mandats sociaux, autorisations d'établissement et parts sociales

Le texte ne soumet pas l'obligation de déclarer les mandats sociaux, parts sociales et autorisations d'établissement au bénéfice de revenus. Même si du seul fait de détenir un mandat social ou une autorisation d'établissement ne découlent pas de revenus, ceci ne dispense pas le demandeur d'emploi d'informer l'ADEM de leur existence.

Selon l'ADEM, les nouvelles dispositions de l'article L. 521-3 du Code du travail, introduites par la loi du 8 avril 2018, ont été justement créées afin d'éviter que des demandeurs d'emploi omettent d'informer l'ADEM de l'existence d'un mandat social ou de la détention d'une autorisation d'établissement, alors que ces faits peuvent avoir une répercussion sur la disponibilité du demandeur d'emploi d'accepter tout autre emploi approprié offert par l'ADEM (Projet de loi n° 7086, 20.12.2016, Commentaire des articles, p. 17).

Par ailleurs, l'article L.527-3. Du Code du Travail dispose également que s'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées. Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer.

Ainsi, l'ADEM conclut malheureusement qu'une régularisation du dossier n'est pas envisageable.

Le Médiateur est intervenu une seconde fois en faisant valoir qu'il est précisé dans le commentaire des articles du projet de loi précité que « *les points 8. et 9. qui sont ajoutés précisent qu'en principe aucune indemnité de chômage n'est due si le demandeur d'emploi est le gérant, l'administrateur-délégué, le responsable à la gestion journalière, un des administrateurs d'une société commerciale ou encore est le titulaire d'une autorisation d'établissement alors que ces faits peuvent avoir une répercussion sur la disponibilité du demandeur d'emploi d'accepter tout autre emploi approprié offert par l'ADEM* »

et que : « *par exception à ce principe et pour favoriser l'entrepreneuriat, le salarié peut tout de même toucher l'indemnité de chômage complet si les revenus bruts qui découlent de ces activités sont inférieurs à 10% du salaire de référence prévu à l'article L.521-14, soit 10 pour cent du salaire servant de base au calcul de l'indemnité de chômage complet. Pour éviter cependant que l'intéressé puisse cumuler intégralement l'indemnité de chômage complet avec des revenus en provenance de l'exercice de la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué, de responsable à la gestion journalière ou encore de titulaire d'une autorisation d'établissement, le deuxième alinéa du point c) précise que les revenus qui découlent de cette activité sont considérés comme revenus accessoires. En vertu du premier alinéa du premier paragraphe de l'article L.521-18 de tels revenus sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence visé à l'article L.521-14, c'est-à-dire du montant qui sert de base à la détermination du l'indemnité de chômage complet. Au cas où ces revenus excèdent 10% du salaire de référence, cette fraction est portée en déduction de l'indemnité de chômage. Pour savoir si les revenus tirés de l'exercice de la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué, de responsable à la gestion journalière ou encore de titulaire d'une autorisation d'établissement pendant la période de paiement des indemnités de chômage sont inférieurs au plafond autorisé, l'intéressé devra soumettre à l'Agence pour le développement de l'emploi les bulletins concernant l'impôt sur le revenu émis par l'Administration des contributions et qui se rapportent à cette période.*

*En cas de fausses déclarations, l'intéressé doit rembourser à l'Agence pour le développement pour l'emploi l'intégralité des indemnités de chômage perçues. »*

Si le principe est donc qu'un demandeur d'emploi qui est détenteur d'une autorisation d'établissement ne peut pas bénéficier des indemnités de chômage complet, il existe toutefois une exception.

Le Médiateur a fait part à l'ADEM qu'il ne pouvait s'imaginer que la seule « *fausse déclaration* » entraîne de manière irrémédiable que les indemnités de chômage soient à rembourser sans distinction aucune du cas donné. Il ne serait dans ce cas jamais donné à l'administré la possibilité de démontrer que, dans les faits, il remplit les conditions pour l'octroi des indemnités de chômage. La sanction de ce qui peut être dans certains cas une simple omission, à défaut de prouver une mauvaise volonté et l'intention de faire de fausses déclarations, est d'une sévérité qui paraît au Médiateur, à première vue du moins, injustifiée. C'est pourquoi le Médiateur a demandé des précisions à ce sujet afin de comprendre la raison de cette sévérité.

Cependant l'ADEM répète que le demandeur a fait une fausse déclaration avec pour conséquence les sanctions qui en découlent et l'informe que la commission spéciale de réexamen a confirmé la décision.

Le Médiateur reste d'avis que les conséquences d'une telle erreur, omission ou même négligence sont disproportionnées dans les cas où la personne n'avait pas l'intention de toucher des indemnités auxquelles elle n'aurait pas eu droit en cas de déclaration.



## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

#### *Inspection du travail et des mines*

##### Absence de réponse aux demandes des administrés [2020/67]

Le Médiateur a été saisi d'un dossier concernant une lenteur de réponse de la part de l'ITM aux demandes d'un réclamant.

L'administré ne comprenant pas certains points, notamment en ce qui concerne les contrôles effectués et les décisions prises par l'ITM, il a envoyé plusieurs courriers, dont des demandes de rendez-vous afin de pouvoir en parler de vive voix avec la direction.

Or, il s'est avéré que l'ITM ne réagissait pas aux courriers de l'administré.

Afin d'éclaircir la situation, le Médiateur a demandé une réunion, demande qui a été acceptée par l'ITM. Le Médiateur tient ici à remercier l'ITM d'avoir accepté la demande de réunion, qui était très importante dans la mesure où une rencontre de visu a permis d'éclaircir la situation et de trouver des solutions aux problèmes existants.

Lors de cette entrevue, l'ITM a expliqué qu'aucun rendez-vous n'était effectivement accordé aux administrés qui en faisaient la demande, ce qui avait pour conséquence que les agents de l'ITM ne répondaient pas aux courriers des administrés. Or, cette attitude est contraire aux Lignes de bonne conduite, plus précisément au point 2. L'information donnée aux usagers : « *droit d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable* ».

Au vu de ce qui précède, le Médiateur a demandé à l'ITM de répondre dorénavant aux demandes des administrés, même si la réponse à leur demande était négative. Ce point a été accepté par l'ITM et le Médiateur salue cette approche constructive.

Or, suite à cette entrevue et malgré les promesses faites par la Direction, le Médiateur a de nouveau été saisi d'une réclamation de la part d'un administré contre l'ITM, lequel s'est plaint de ne pas obtenir de réponse à sa demande d'entrevue.

Cette inertie contrevient à l'accord retenu lors de la réunion antérieure entre l'ITM et le Médiateur, lequel a réitéré avec insistance sa recommandation envers l'ITM, en rappelant les Lignes de bonne conduite administrative, selon lesquelles toute administration est dans l'obligation de faire parvenir une réponse, qu'elle soit négative ou positive, à l'administré qui l'a sollicitée.