



Rapport d'Activité



Ombudsman

2015

I. Motivations des collaborateurs de l'Ombudsman

« Ce que je trouve passionnant dans mon travail, c'est de pouvoir aider les usagers et les administrations en débloquent des situations concrètes souvent difficiles par l'approche de médiation. En facilitant cet échange, j'essaie de créer un climat de confiance envers les administrations. »

« J'aime l'idée que les gens se sentent en partie apaisés du simple fait qu'on les écoute. »

« Mon travail auprès de l'Ombudsman me donne une satisfaction qu'un travail sans contact personnel avec des personnes ne pourrait me donner. Il est gratifiant de contribuer à combattre des injustices. »

« La médiation est une alternative réelle et sérieuse à la procédure judiciaire classique qui écarte souvent des débats l'aspect émotionnel du conflit. Miser sur la capacité des personnes à résoudre par elles-mêmes leurs litiges est un pari gagnant. »

« Et ass eng nobel Missioun sech fir d'Léit anzestëzen, fir méi Gerechtegkeet an Glaichbehandlung ze kämpfen, et ass awer nët esou einfach, wéi mer dat am Ufank geduecht hun. »

II. Points de vue des administrations

« L'ADEM apprécie de pouvoir traiter certains dossiers de manière directe et informelle avec le bureau de l'Ombudsman, soit lors d'une communication téléphonique soit lors d'une entrevue. » Isabelle Schlessler, Directrice de l'ADEM

« Dans mes relations avec l'institution de l'Ombudsman, j'apprécie particulièrement le climat de respect et de confiance réciproques dans lequel se déroule le suivi des dossiers communs. Le contact professionnel est à la fois très agréable et efficace. » Dr. Gérard Holbach, Médecin Directeur du Contrôle médical de la sécurité sociale

« Au début, la communication entre notre Ministère et l'Ombudsman était laborieuse et lente. Nous avons alors décidé de nous rencontrer pour communiquer de vive voix. Cette réunion marque le début d'une collaboration axée sur la recherche de solutions plutôt que sur la communication écrite de nos arguments respectifs, ce qui réduit beaucoup le temps de traitement des dossiers et aboutit souvent à des solutions constructives. » Narciso Fumanti, Inspecteur principal, Ministère de l'Education nationale

« Dans des situations tendues, la médiation en présence de l'utilisateur permet de sortir de l'impasse d'un échange de courriers sans fin et d'exposer la manière de procéder de l'administration de façon interactive. C'est chronophage, mais les frustrations sont réduites et l'image de l'administration est valorisée. » Claude Seywert, Président du CCSS et de l'AAA

III. Avis des usagers

« Ech sin lech onmoosen Dankbar fir aer Hellëf. Hun leider sos keng wieder mein glück an Dankbarkeet un lech aus ze drecken. Vill vill vollmols merci. »

« La décision rendue par l'administration des contributions directes à mon rencontre me remplit de satisfaction et je le dois à votre professionnalisme et dévouement. En un mot, comme en cent, merci. »

« Je tiens à vous féliciter ainsi que votre équipe pour la rapidité et l'efficacité de votre intervention. »

« J'ai voulu vous faire part de cette bonne nouvelle et vous remercier vivement pour l'aide et le soutien que vous m'avez apportés, la compréhension, la coopération ainsi que tout le souci dont vous avez témoigné durant cette période. »

« Je vous remercie vivement pour votre excellent travail et vos précieuses informations. »

Sommaire

Préface

De la communication des administrations publiques	7
---	---

Partie 1

Statistiques	15
--------------------	----

Partie 2

Les cas pratiques de l'année concernant les problèmes de communication ...	23
--	----

Sécurité Sociale	23
Emploi.....	30
Fonds national de solidarité	34
Fiscalité	35
Immigration	37
Affaires communales.....	41
Education nationale, Enseignement supérieur et Université du Luxembourg	49
Administration judiciaire	53

Partie 3

Suggestions d'ordre pratique aux administrations	55
--	----

De la communication des administrations publiques

L'Administration d'un Etat démocratique doit se faire comprendre par tous ses usagers, nationaux ou étrangers, résidents ou frontaliers, demandeurs d'asile ou immigrants.

En pratique, les administrations gouvernementales et communales ainsi que les établissements publics doivent donc communiquer dans un langage compréhensible pour tous les usagers, quel que soient leur origine ou leur niveau d'éducation.

Qu'entend-on par la notion de « communication » et quel est son but ?

Dans notre contexte, il s'agit de l'action de communiquer, *d'entrer en relation avec autrui pour lui transmettre une information.*

Une des missions essentielles de l'Administration est celle de transmettre aux usagers des informations administratives écrites ou orales.

Pour faciliter une bonne compréhension de l'information transmise, l'Administration doit donc adapter son langage oral ou écrit à l'utilisateur plutôt que de demander à l'utilisateur de s'adapter au langage de l'administration.

La prise de contact, qu'elle soit écrite ou orale, est essentielle car elle est la première étape du processus de communication. C'est elle qui donnera le ton de la relation entre l'utilisateur et l'Administration et qui décidera du degré de confiance réciproque.

Compte tenu du vocabulaire spécifique utilisé par l'Administration et des références légales ou réglementaires contenues dans ses communications, les informations transmises peuvent être difficiles à comprendre.

Il existe au Luxembourg trois langues administratives officielles, le luxembourgeois, l'allemand et le français. L'Administration est obligée de répondre à l'utilisateur dans la même langue que celle dans laquelle elle a été saisie.

Selon un sondage réalisé par l'institut TNS-Ilres en 2015, le français serait la langue de communication usuelle des administrations, bien qu'une partie de la population, comprenant près de 170 nationalités différentes, ne maîtrise pas l'une des trois langues officielles.

Pour quelque raison que ce soit certains usagers ne comprennent donc pas ou mal les informations qui leur sont transmises par l'Administration.

Il faudrait pourtant que les courriers des administrations soient clairs, compréhensibles et sans aucune ambiguïté afin d'être accessibles à tous.

Une communication non comprise est inefficace, entraîne des problèmes de compréhension et fait perdre du temps à chacun.

La clarté du langage est donc LA condition première d'une bonne compréhension par l'utilisateur du langage administratif.

Au-delà de la compréhension, le langage est une question de crédibilité de l'administration. Pour le dire avec les mots de Monsieur le Prof. Dr. A. Brenninkmeijer, ancien Ombudsman des Pays-Bas, « *une bonne communication publique est décisive pour la crédibilité de nos administrations, d'où la nécessité d'un langage clair, car le confort des administrés en dépend* ».

D'après le sondage TNS-Ilres précité, 80% des gens interrogés seraient satisfaits de la qualité des services publics, des heures d'ouverture ainsi que de la qualité des informations fournies.

Ce résultat du sondage ne correspond pas forcément à la perception que peut en avoir l'Ombudsman, ce qui peut s'expliquer par le fait que seuls les usagers mécontents du service public recourent à ses services.

En tout état de cause, même un tel pourcentage de satisfaction des usagers n'exclut pas la nécessité d'améliorer la communication.

L'Ombudsman est à l'écoute des usagers afin de *garantir à chacun* d'entre eux *le droit à une bonne administration*, tel que prévu par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'Ombudsman participe ainsi *au processus démocratique où l'intérêt de chacun se confond dans l'intérêt de tous*.

Le rapport entre les problèmes de communication des Administrations et le guide de bonnes pratiques

Comme les problèmes de communication entre l'Administration et l'utilisateur sont récurrents, le présent rapport annuel traite essentiellement de cette problématique.

Dans sa partie centrale, ce rapport ne reprend donc que des réclamations individuelles dans lesquelles la problématique particulière de la communication était déterminante.

Le présent rapport revient en outre sur la recommandation n°49 de l'Ombudsman, relative à l'adoption par l'Administration d'un guide de bonnes pratiques dans ses relations avec les usagers alors que les deux sujets sont étroitement liés.

Ce guide contient dans son introduction les *principes de la bonne administration* et constitue un *outil d'évaluation de la qualité de la communication administrative*.

Bien que certains principes de bonne administration soient déjà reconnus et appliqués par l'Administration, d'autres restent insuffisamment développés, à savoir :

- la confiance légitime et la sécurité juridique ;
- les informations actives et passives voire pro-actives ;
- le principe du raisonnable et de la proportionnalité ;
- la motivation adéquate ;
- le droit d'être entendu avant toute décision ;
- l'accès et l'accueil facile et approprié aux locaux ;
- la responsabilité impliquant la reconnaissance d'une erreur et la réparation du dommage qui en résulte.

L'objectif du guide de bonnes pratiques est la promotion d'une culture de service qui relève plutôt de l'éthique que du droit formel. Comme il pourrait être adapté par un vote en conseil de gouvernement ou au parlement, il est regrettable et incompréhensible qu'il ne soit toujours pas en vigueur.

La qualité des relations de l'Administration avec ses usagers dépend essentiellement de sa manière de communiquer qui, comme on l'a déjà dit, doit être simple, claire et facile à comprendre pour favoriser l'établissement d'une relation de confiance.

Souvent la mission de l'Ombudsman consiste à expliquer le contenu des courriers reçus de l'Administration et ceci avant même de procéder à la vérification de la recevabilité et du bien-fondé de la réclamation.

Une bonne administration s'apprécie à l'aune de la qualité de sa communication.

Les éléments déterminants de la bonne communication

Dans une communication orale, en présence des parties concernées, le transfert d'une information se fait tant par le verbal, c'est-à-dire la parole, que par le non verbal, c'est-à-dire les gestes et le langage corporel. Une conversation téléphonique constitue une communication orale particulière qui prive les deux parties des composantes non verbales de son interlocuteur. De ce fait le risque d'incompréhension ou de malentendu augmente entre les différents interlocuteurs en communication téléphonique.

Par ailleurs, un entretien oral ou une discussion par téléphone entre un usager et une administration présente également l'inconvénient de ne pas laisser de trace écrite d'un fait ou d'une information, ce qui peut rendre l'intervention de l'Ombudsman plus délicate.

Dans une communication écrite, l'usager est également privé du langage non-verbal de son interlocuteur. L'information écrite est transmise par le texte seul. Par analogie

à la communication orale, le verbal correspondrait au texte et le non-verbal à sa structure, sa présentation et sa mise en page.

A l'écrit comme à l'oral, le vocabulaire utilisé est déterminant. Il sera le garant d'une bonne communication ou la preuve de son inadaptation.

Pour s'exprimer d'une façon claire, l'Administration devrait, limiter les lettres types, les formulations générales et les références légales ou réglementaires sans autres explications propres à la situation de l'utilisateur concerné.

Les usagers n'ont en effet besoin de comprendre clairement que la partie de la loi qui s'applique à leur cas particulier.

Les règles de base d'une lettre simple

En règle générale, une lettre doit être courte et aussi simple que possible ; la présentation doit être aérée et la structure ordonnée, il est recommandé de :

- commencer par la décision ou la demande concrète ;
- terminer en précisant que l'utilisateur peut contacter un agent ou fonctionnaire précis avec l'indication de son nom, adresse e-mail, numéro de téléphone ainsi que des heures auxquelles il est joignable.

Les bonnes pratiques d'ailleurs à adopter

Des pays comme le Canada, la France et la Belgique ont entrepris d'énormes efforts pour rendre le courrier administratif plus facile à comprendre par leurs usagers.

Ainsi les fonctionnaires et agents des administrations disposent d'un lexique des termes administratifs pour faciliter l'identification des mots et expressions qui risquent de poser un problème de compréhension.

Ce lexique propose des synonymes plus simples ou des explications des termes compliqués. Régulièrement mis à jour, il constitue un outil précieux qui pourrait être mis à disposition des fonctionnaires luxembourgeois.

Une collaboration franco-québécoise a établi les principes et les recommandations pour une langue administrative de qualité, repris en 2006 dans un document intitulé « **Rédiger... simplement** » dont un résumé succinct est annexé à cette préface.

La seule lecture dudit document donne un aperçu des idées essentielles, une telle démarche devra s'accompagner d'une formation à la simplification du langage.

L'application pratique du langage simple quant à elle exige une formation spécifique que l'INAP est prêt à proposer. La soussignée profite de l'occasion pour remercier l'INAP de son ouverture d'esprit à de nouvelles formations telles que la médiation ou l'interculturalité.

Les membres du Secrétariat de l'Ombudsman ont participé à une première formation au langage clair en janvier 2016 et se sont rendus compte que le langage claire et simple est assez complexe.

De la collaboration des administrations avec l'Ombudsman

« L'action de l'Ombudsman doit refléter son indépendance et son impartialité tant envers les usagers qu'envers les administrations mais le succès de l'action de l'Ombudsman dépend aussi de l'attitude des administrations à son égard. » citation de KRIEGER Georges dans l'ouvrage « Les autorisations de construire », (page 364).

Sauf exception, l'attitude des administrations est constructive et la collaboration permet d'aboutir à des solutions satisfaisantes pour chacun.

Dans certains cas, le rôle de l'Ombudsman semble cependant être mal compris. Il en est ainsi pour certaines administrations communales qui, fortes de leur autonomie, résistent à une collaboration constructive en répondant tardivement, de façon sommaire et incomplète voire pas du tout aux courriers de l'Ombudsman ou aux propositions d'entrevue.

Pour essayer de pallier à ces difficultés, l'Ombudsman a convenu avec le Ministre de la Fonction publique et le Président du Syvicol d'organiser des réunions régionales pour expliquer aux responsables communaux la mission de l'Ombudsman et surtout pour faire passer le message que l'Ombudsman n'est pas l'avocat de l'usager, mais le promoteur de la bonne administration, un facilitateur de communication entre l'usager et l'Administration.

Les dangers du tout-informatique

L'instauration d'une bonne communication n'est pas seulement une question de bonne volonté ou de comportement des agents publics. Le problème est beaucoup plus profond et requiert parfois une révision des procédures administratives. Je voudrais conclure cette préface par une réclamation qui a mis en évidence la problématique que le tout-informatique révèle le danger de la déshumanisation des relations entre l'Administration et ses usagers, danger mis en évidence lors d'une rencontre en médiation.

Au lieu de procéder à un recouvrement forcé, les administrations accordent souvent des échelonnements pour permettre aux débiteurs d'apurer leur dette au moyen d'acomptes mensuels au paiement desquels ils s'engagent fermement. En cas de nouveau défaut de paiement cependant, l'échelonnement sera annulé et il sera procédé de suite à un recouvrement forcé.

La vérification du respect des termes de l'échelonnement par les débiteurs se fait par ordinateur qui dresse automatiquement une liste des mauvais payeurs et imprime le dossier qui sera ensuite adressé à un huissier de justice en vue du recouvrement forcé.

Une réclamante avait commis une erreur en payant une mensualité de 2.500 euros au lieu de 2.648 euros. L'huissier est venu à charge sans que la réclamante ne comprenne la raison de cette exécution forcée. Les frais d'huissier dépassaient de plus de deux fois le montant restant à payer.

L'Ombudsman avait proposé une entrevue avec la réclamante et les responsables de l'administration concernée.

Lors de cette rencontre, l'administration expliquait que par le passé, le nombre de dossiers à traiter a augmenté considérablement sans que les effectifs n'aient été adaptés. Afin de pouvoir continuer à gérer leurs dossiers efficacement, l'administration a eu recours à l'informatique qui permet l'automatisation des processus administratifs. Une telle rationalisation par traitement informatique remplace donc de plus en plus le contact direct et personnel entre l'administration et l'utilisateur, fait regrettable.

Il est important que l'Administration y remédie dans toute la mesure du possible, car il y va de la légitime confiance des usagers dans l'administration.

La rencontre n'a certes pas résolu le problème, elle a cependant permis à chacun de comprendre le point de vue de l'autre et de pacifier les relations. Elle a aussi rendu attentif au fait que le traitement informatique du dossier, pour essentiel qu'il soit, doit être limité au strict nécessaire sans jamais remplacer les contacts humains si on veut éviter une administration déshumanisée.

Lydie ERR

Références

Initiation à la justice administrative et au langage clair, Conseil des tribunaux administratifs canadiens, Faculté de droit, Université Ottawa, Canada.

Le lexique des termes administratifs, dernière édition, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat, réalisé sous l'autorité du Comité d'Orientation pour la Simplification du Langage Administratif (COSLA), par les Dictionnaires Le Robert.

Le bureau langage facile, structure claire qui aide les personnes avec handicap dans la vie quotidienne, Luxembourg.

Rédiger ... simplement, principes et recommandations pour une langue administrative de qualité, gouvernement du Québec, 2006

Guide de la dématérialisation des formulaires, Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, France.

Les autorisations du bourgmestre - La réclamation adressée à l'Ombudsman, Georges Krieger, page 364, Luxembourg

La protection de l'administré dans le cadre de la procédure administrative, par Paul Schmit, Luxembourg, page 52

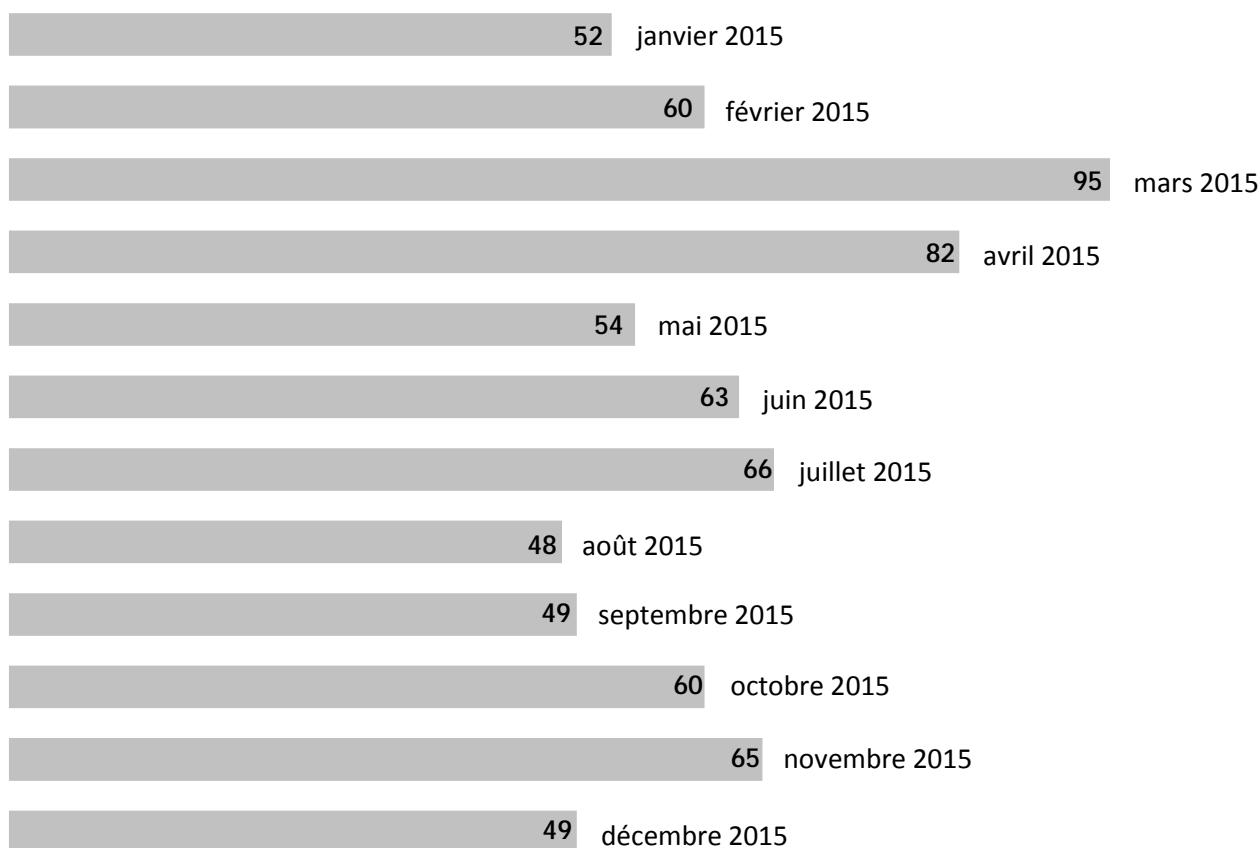
Que signifie le langage **clair** ?

- Éviter les mots techniques difficiles à comprendre pour les personnes
 - qui lisent avec difficulté
 - dont la première langue n'est pas le français
- Éviter des **malentendus** voire des **erreurs** qui font perdre du temps à tous.
- Se demander
 - quel est le **public** auquel on s'adresse
 - quels sont les **besoins** et les capacités du public
 - quel est le **message** que l'on veut faire passer
- Privilégier la forme **active**
- Utiliser la forme affirmative
- Éviter les acronymes seuls (p.ex. : CNS au lieu de Caisse Nationale de Santé)
- Expliquer les mots difficiles
- Bien organiser le texte visuellement, en utilisant
 - des marges ou des notes de bas de page et un relevé des définitions
 - une numérotation bien structurée et des titres
 - énumération des conditions
- Relever les points importants par des caractères gras
- Alléger la structure par des espaces
- Aller au-devant des besoins de l'utilisateur
 - préciser le contexte d'une loi nouvelle ou modifiée
 - vérifier si son entrée en vigueur change certains délais ou restrictions
 - préciser la situation de l'utilisateur (demandeur d'emploi, retraité...)
- Expliquer le contexte général d'une loi par rapport aux faits concrets d'un dossier
- Préciser la règle applicable
- Formuler clairement ce qui est attendu de l'utilisateur
- Indiquer les documents à fournir et la date limite éventuelle
- Informer l'utilisateur des conséquences voire des sanctions possibles si son dossier n'est pas complet.

Partie 1

Statistiques

Nombre de réclamations par mois



RELEVÉ GLOBAL

Du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015

Le taux de correction est déterminé sur base du nombre de dossiers clôturés, déduction faite des réclamations irrecevables, non fondées, transmises à d'autres médiateurs, des affaires que la Ombudsman a refusé d'examiner ainsi que de celles dans lesquelles le réclamant s'est désisté.

Les dossiers clôturés provisoirement sont comptabilisés parmi les affaires en cours et ne sont pas pris en considération pour la détermination du taux de correction.

TAUX DE CORRECTION 80,86%

VENTILATION PAR SUITES RESERVEES A LA RECLAMATION

Nombre de réclamations	743
Dossiers en cours	260 (y compris 16 dossiers clôturés provisoirement)
Dossiers clôturés	483

Transmis à un autre médiateur	1
Réclamations non fondées	135
Désistement du réclamant	41
Pas de correction obtenue	41
Correction partielle obtenue	45
Correction totale obtenue	141
Demandes irrecevables	36
Refus d'examiner	43

Ventilation détaillée

- *Demandes irrecevables* 36

Jugements coulés en force de chose jugée	7
Incompétence ratione materiae	24
Incompétence ratione loci	2
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	3

- *Refus d'examiner* 43

Demandes prématurées	26
Demandes manifestement non fondées	12
Absence de démarches préalables	2
Actio popularis	2
Obscurum libellum	1

Légende:

dossiers clôturés: les dossiers dont l'instruction est clôturée

réclamations irrecevables: les réclamations dont l'objet n'est pas dans la compétence de l'Ombudsman, il s'agit notamment de réclamations qui ne sont pas dirigées contre un organisme public

refus d'examiner: il s'agit dans l'essentiel de réclamations qui n'ont pas fait l'objet de démarches préalables, anonymes, de réclamations à libellé obscur ou de réclamations qui ne concernent pas directement les réclamants

désistement des réclamants: les réclamations dont l'instruction a été arrêtée sur demande du réclamant

clôtures provisoires: il s'agit plus particulièrement de dossiers mis en attente sur demande du réclamant

1. Affaires relevant de l'Etat

1.1. Immigration, visas, passeports

→TAUX DE CORRECTION 84,21%

Nombre d'affaires	78
Affaires clôturées	40
Affaires en cours	38 (*y compris 2 clôturées provisoirement)

En cours*	38
Correction totale/partielle	16
Pas de correction	3
Réclamations non fondées	3
Refus d'examiner	12
Demandes irrecevables	0
Désistement du réclamant	6
Transmis à un autre médiateur	0

1.2. Logement et Classes moyennes

→TAUX DE CORRECTION 92,31%

Nombre d'affaires	28
Affaires clôturées	20
Affaires en cours	8 (*y compris 1 clôture provisoire)

En cours*	8
Correction totale/partielle	12
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	2
Refus d'examiner	1
Demandes irrecevables	0
Désistement du réclamant	4
Transmis à un autre médiateur	0

1.3. Fiscalité (ACD, AED, Administration des douanes et accises)

→ TAUX DE CORRECTION 82,35%

Nombre d'affaires	86
Affaires clôturées	68
Affaires en cours	18 (*y compris 2 clôtures provisoire)

En cours*	18
Correction totale/partielle	28
Pas de correction	6
Réclamations non fondées	26
Refus d'examiner	2
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	5
Transmis à un autre médiateur	0

2. Affaires relevant des communes

2.1. Urbanisme

→ TAUX DE CORRECTION 66,66%

Nombre d'affaires	24
Affaires clôturées	8
Affaires en cours	6

En cours	6
Correction totale/partielle	2
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	2
Refus d'examiner	0
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	2
Transmis à un autre médiateur	0

2.2. Affaires communales générales

→TAUX DE CORRECTION 73,91%

Nombre d'affaires	71
Affaires clôturées	38
Affaires en cours	33 (*y compris 2 clôtures provisoire)

En cours*	33
Correction totale/partielle	17
Pas de correction	6
Réclamations non fondées	5
Refus d'examiner	8
Demandes irrecevables	2
Désistement du réclamant	0
Transmis à un autre médiateur	0

3. Affaires concernant les établissements publics relevant de l'Etat ou des communes (y compris l'ADEM, la CNPF et le FNS)

3.1. Affaires de sécurité sociale

→TAUX DE CORRECTION 97,36%

Nombre d'affaires	131
Affaires clôturées	86
Affaires en cours	45

En cours	45
Correction totale/partielle	37
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	38
Refus d'examiner	2
Demandes irrecevables	2
Désistement du réclamant	6
Transmis à un autre médiateur	0

3.2. Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

→TAUX DE CORRECTION 47,61%

Nombre d'affaires	53
Affaires clôturées	35
Affaires en cours	18

En cours	18
Correction totale/partielle	10
Pas de correction	6
Réclamations non fondées	8
Refus d'examiner	3
Demandes irrecevables	3
Désistement du réclamant	3
Transmis à un autre médiateur	0

3.3. Caisse nationale des prestations familiales (CNPF)

→TAUX DE CORRECTION 80%

Nombre d'affaires	41
Affaires clôturée	35
Affaires en cours	6

En cours	6
Correction totale/partielle	16
Pas de correction	4
Réclamations non fondées	11
Refus d'examiner	0
Demandes irrecevables	3
Désistement du réclamant	1
Transmis à un autre médiateur	0

3.4. Fonds national de solidarité (FNS)

→TAUX DE CORRECTION 69,23%

Nombre d'affaires	36
Affaires clôturées	27
Affaires en cours	9

En cours	9
Correction totale/partielle	9
Pas de correction	4
Réclamations non fondées	9
Refus d'examiner	0
Demandes irrecevables	2
Désistement du réclamant	3
Transmis à un autre médiateur	0

Sécurité sociale

Quand l'informatique remplace la relation personnelle

La propriétaire d'une entreprise familiale s'est adressée à la médiatrice en raison de la procédure de recouvrement forcée par huissier de justice dont elle a fait l'objet de la part du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), bien qu'à ses dires, elle ait respecté les modalités de l'échelonnement de sa dette de cotisations sociales.

Lors d'une réunion de médiation, il s'est avéré que la réclamante avait payé régulièrement ses acomptes, mais que par erreur, elle n'avait pas payé l'intégralité d'une mensualité de 2.648 euros, mais seulement 2.500 euros. Selon les pratiques du CCSS, le non-respect d'un échelonnement entraîne automatiquement le recours à l'exécution forcée. L'ordinateur du CCSS ayant enregistré un défaut de paiement, le dossier fut transmis automatiquement à l'huissier pour exécution forcée, ce qui a engendré des frais élevés.

Vu les effectifs réduits du CCSS par rapport au grand nombre des affiliés et au nombre considérable de dossiers, il est pratiquement impossible d'établir une communication directe et personnelle avec les assurés en défaut de paiement.

Les contraintes auxquelles l'administration est soumise font que les relations entre l'administration et les assurés sociaux font l'objet d'une automatisation croissante dans laquelle les relations humaines ne trouvent plus leur place. Cette absence totale de communication interpersonnelle donne lieu à des incidents regrettables de ce genre.

L'automatisation de l'administration publique au moyen de l'outil informatique recèle de graves dangers au niveau de la communication entre l'administration et l'administré.

D'un côté, l'informatisation facilite le travail de l'administration et permet d'améliorer l'accessibilité des services publics et d'une certaine façon les relations entre les usagers et l'administration. D'un autre côté, un véritable contact implique toujours un interlocuteur en chair et en os. Il n'est pas possible de dialoguer avec une machine. La révolution numérique risque de se faire au détriment de l'utilisateur.

Un réclamant se heurte à un mur malgré beaucoup d'efforts de communication

Un réclamant homosexuel marié en Belgique avait adopté une petite fille ensemble avec son conjoint. Au début du mois de janvier 2015, le réclamant a introduit auprès de la Caisse nationale de Santé (CNS) une demande d'allocation de congé d'accueil. Avant d'introduire sa demande, il se fit confirmer par la CNS son droit à ladite allocation. Or, après cinq mois, le dossier traînait toujours. Malgré plusieurs démarches, le réclamant ne parvint pas à le débloquent. Il aurait même été informé que le traitement du dossier pourrait encore prendre plusieurs mois, voire des années. Suite à l'intervention de la médiatrice, l'affaire a pu être réglée en dix jours.

Défaut de communication entre administrations

Il arrive aussi qu'un défaut de communication entre deux administrations soit à l'origine d'un problème que des réclamants ne parviennent pas à résoudre.

Un réclamant s'est adressé à la médiatrice suite au refus de la CNS de prendre en charge ses frais de maladie au motif qu'il n'existerait en sa faveur aucune affiliation depuis le 21 mars 2015. Or, le réclamant bénéficiait d'une pension de vieillesse anticipée depuis le 1^{er} mars 2014.

Le réclamant contacta la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) par courrier afin qu'elle fasse les démarches nécessaires à son affiliation en tant que pensionné. La CNAP lui aurait fait savoir oralement qu'elle avait accompli toutes les démarches à cet effet. La CNS lui disait pourtant le contraire. Ne parvenant pas à résoudre son problème d'affiliation malgré d'itératives interventions auprès des deux administrations, l'intéressé s'est adressé à la médiatrice. Celle-ci a entrepris des démarches auprès du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). La médiatrice prit contact avec la CNAP et détecta un dysfonctionnement informatique au niveau de la transmission des données du fichier de l'intéressé de la CNAP vers le CCSS. Une prise de contact rapide d'une des deux administrations directement concernées avec le CCSS aurait pu résoudre immédiatement ce problème sans perte de temps inutile et sans retards de paiement.

Défaut de communication entre administrations

Un réclamant s'est adressé à la médiatrice du fait qu'il ne pouvait obtenir le remboursement d'un traitement dentaire effectué auprès d'un dentiste établi en Allemagne. Le réclamant a été informé par la CNS que son dossier resterait en suspens jusqu'à ce qu'il fournisse des radiographies dentaires avec les implants.

Le dossier était bloqué, car le réclamant refusait, de se déplacer à nouveau à Heidelberg auprès de son dentiste uniquement pour effectuer de nouvelles radiographies, alors que son traitement était terminé et que de nouvelles radiographies ne se justifiaient pas d'un point de vue médical.

La médiatrice s'est renseignée auprès du Contrôle médical de la Sécurité sociale pour savoir si de nouvelles radiographies sont effectivement nécessaires en vue d'une vérification des factures du dentiste allemand. Selon le médecin-conseil, la réalisation de nouvelles radiographies n'est pas nécessaire et à défaut d'imagerie médicale des implants, un avis peut être établi suite à un examen dentaire. Apparemment le Contrôle médical n'avait jamais donné à la CNS la consigne d'exiger toujours des radiographies des implants.

Une meilleure communication entre les deux administrations concernées aurait pu éviter ce problème.

Demande non motivée de rembourser une indemnité de maternité

Dans le cadre d'une réclamation concernant des indemnités pécuniaires de maternité, une réclamante se plaignait d'une demande de remboursement de la part de la CNS. Or les raisons de cette demande et le calcul du montant réclamé n'étaient pas clairs.

La situation était un peu particulière dans la mesure où la dame était affiliée en tant qu'indépendante du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} février 2012, puis comme salariée du 1^{er} février 2012 au 28 juin 2012 et de nouveau comme indépendante après cette date.

La réclamante a bénéficié des indemnités pécuniaires de maternité à partir de juillet 2012. Neuf mois plus tard, elle a reçu une lettre de la CNS lui réclamant le remboursement d'une somme de 17.635,37 euros en raison d'un recalcul de ses indemnités pécuniaires de maternité. Après plusieurs démarches et réclamations de la part de la dame, la somme réclamée a été modifiée plusieurs fois.

Lors de ses entretiens avec des agents de la CNS et du CCSS en vue de clarifier la situation, elle aurait reçu des explications divergentes. Elle aurait toutefois été rassurée plusieurs fois que le problème allait être résolu. Or, la CNS a maintenu sa demande de restitution et avait entretemps demandé à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) de retenir une partie des allocations familiales. En guise de réponse à ses demandes d'explications, la CNS a envoyé une copie de certains articles du Code de la sécurité sociale, sans autres explications, à la réclamante.

La médiatrice a ainsi demandé des explications concernant le calcul des indemnités pécuniaires de maternité et de la somme réclamée.

Suite à cette intervention, la CNS a expliqué comment ses indemnités avaient été calculées et a affirmé que la dame allait recevoir une lettre explicative. Or, il a fallu une nouvelle intervention de la part de la médiatrice pour que la dame reçoive effectivement des explications et que la situation soit définitivement clarifiée.

A l'heure actuelle, il subsiste encore un problème de nature fiscale, à savoir que la réclamante a été imposée sur l'indemnité pécuniaire de maternité initialement perçue.

Il est particulièrement regrettable que le montant du remboursement réclamé à la dame ait été modifié à plusieurs reprises, sans explications précises. Ainsi la réclamante n'était jamais sûre que le nouveau montant réclamé était juste et elle craignait devoir encore s'attendre à des changements. Cette manière de procéder a créé un sentiment d'insécurité auprès de la réclamante.

Un placement impromptu et sous pression en maison de soins sans consultation de la famille

Un réclamant s'est plaint d'un centre de rééducation gériatrique qui avait mis fin à la rééducation de sa sœur sans aucune consultation, discussion ou information préalable avec la famille pour la placer de suite dans la maison de soins faisant partie de l'établissement. Il reprochait au centre d'avoir exercé une forte pression sur le mari de la patiente pour qu'il signe immédiatement un contrat d'hébergement.

Il s'est avéré que le réclamant avait en plus expressément demandé au centre d'être informé du suivi médical de sa sœur et des décisions administratives à prendre.

Normalement, la famille doit être informée de l'état de santé d'un patient, des résultats de la rééducation et d'une date à laquelle il est envisagé de mettre fin à celle-ci. Par la suite, si un retour au domicile s'avère impossible, les différentes possibilités d'hébergement en maison de santé sont envisagées et discutées, afin de permettre un choix judicieux et en connaissance de cause avant qu'un contrat d'hébergement ne soit signé avec une maison de soins.

Selon la famille, le mari de la patiente n'était pas en pleine possession de ses moyens au moment de signer le contrat d'hébergement. Elle le décrivait comme dépressif, très affecté par l'état de santé de son épouse et surtout épuisé par les longs trajets quotidiens en train et en bus de deux heures par jour pour rendre visite à son épouse. Ledit centre avait connaissance de l'état dans lequel se trouvait le mari de la patiente étant donné qu'une assistante d'hygiène sociale avait précisé dans un courriel qu'il serait *très difficile* pour celui-ci de prendre une décision.

Immédiatement après la signature malencontreuse du contrat par le mari, la famille a essayé de faire comprendre au centre que seul un hébergement dans la maison de soins située dans la même ville où habitait le couple et à 5 minutes à pied de leur domicile pouvait entrer en ligne de compte et qu'une place dans cette maison de soins était disponible. Malgré l'intervention de la médiatrice, le centre n'a pas accepté de prendre en considération l'erreur évidente commise par le mari de la patiente respectivement la pression exercée sur ce dernier lors de la signature du contrat d'hébergement. Elle insista pour obtenir paiement du prix d'hébergement de presque un mois supplémentaire de préavis, alors que la patiente était déjà partie.

Renseignements erronés et paiement tardifs dans un dossier relatif à une retraite

La médiatrice a été saisie par une dame qui a pris sa retraite en juillet 2014. Elle s'était renseignée bien à l'avance auprès de la CNAP afin que son dossier soit complet le moment venu et qu'elle puisse obtenir sa pension rapidement.

Elle affirme que la CNAP lui aurait dit qu'il n'y avait pas de problème et que son dossier était en ordre.

Son employeur l'a désaffiliée au 31 août 2014. La réclamante aurait demandé des nouvelles de son dossier à plusieurs reprises. Elle aurait été informée que tout était en ordre et qu'il ne fallait reprendre contact avec la CNAP que si elle n'avait pas encore sa pension en décembre. N'ayant toujours pas reçu de pension fin décembre, elle a contacté la CNAP début janvier 2015. A ce moment-là, son interlocuteur à la CNAP n'a trouvé aucune trace de son dossier. Quelques jours plus tard, elle a été informée que la fiche d'impôt manquait dans son dossier.

La réclamante a finalement reçu les arriérés fin janvier 2015, suite à l'intervention de la médiatrice. Une lettre concernant le détail du calcul et le montant de sa pension mensuelle ne lui est parvenue qu'environ deux semaines plus tard, là encore, à la demande de la médiatrice.

Il est regrettable que malgré toutes ses démarches préalables pour s'assurer que son dossier était complet et ses interventions répétées pour s'enquérir sur l'état de son dossier, la réclamante ait dû constater que son dossier était d'abord introuvable, puis incomplet.

Abrogation problématique de l'allocation d'éducation

La médiatrice apprécie la bonne collaboration avec la Caisse nationale de prestations familiales (CNPF). Les dossiers sont traités rapidement.

Les demandes en allocation d'éducation ont fait l'objet d'un grand nombre de réclamations surtout de la part de travailleurs frontaliers.

L'article 2, 9° de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015), a abrogé l'allocation d'éducation avec effet au 1^{er} juin 2015.

Aux termes de l'article 40 de la loi susvisée, les demandes d'octroi d'une allocation d'éducation doivent parvenir à la avant le 1^{er} juin 2015. Cette disposition est extrêmement stricte. En contrepartie, il incombe à l'administration d'assurer une information efficace et complète du public dans lequel il y a lieu de comprendre aussi les frontaliers travaillant en grand nombre au Luxembourg. Etant donné que cette information est difficile à mettre en œuvre de manière efficace, la date butoir inscrite à l'article 40 susvisé pose un grave problème au regard des principes de bonne administration.

Ladite disposition, qui désavantage les mères dont l'accouchement a eu lieu fin mai 2015, est d'ailleurs fortement contestable du point de vue du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Ces mêmes dispositions ont donné lieu à une réclamation :

Le père d'un enfant déclare avoir remis les pièces relatives à la demande en obtention de l'allocation d'éducation en temps utile. Il ne s'est rendu compte que fin juin 2015 qu'il ne touchait aucune allocation et a introduit une nouvelle demande le 29 juin 2015 à laquelle la CNPF a refusé de donner suite pour raison de tardivité.

Il s'agit du 7^{ème} enfant du couple et des allocations d'éducation avaient déjà été versées pour leurs autres enfants. La dernière allocation d'éducation pour leur 6^{ème} enfant avait été versée en mai 2015 et les parents s'attendaient en juin 2015 au versement de l'allocation d'éducation pour leur 7^{ème} enfant.

La médiatrice s'est renseignée auprès de la CNPF pour savoir si cette dernière faisait parvenir aux parents concernés un courrier les informant notamment que leur dossier relatif à l'allocation d'éducation est complet ce qui aurait permis aux parents d'être sûrs que leur dossier avait été reçu à temps. A l'heure actuelle la CNPF n'informe pas systématiquement les parents concernés si leur dossier est arrivé ou complet, mais elle le fera certainement dès qu'elle disposera de l'application informatique nécessaire pour envoyer des accusés de réception. La médiatrice salue cette communication supplémentaire à l'attention des parents concernés.

Emploi

Les relations entre l'Agence pour le développement de l'Emploi (ADEM) sont bonnes et l'Administration traite rapidement les dossiers lui soumis par la médiatrice.

Informations orales insuffisantes sur la prise en charge par le Fonds pour l'Emploi des frais de formation des demandeurs d'emploi

La prise en charge des frais de formation par le Fonds pour l'emploi a fait l'objet de plusieurs réclamations.

Le règlement grand-ducal du 10 mai 2007 déterminant les conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle prévoit une prise en charge intégrale de celle-ci, à condition qu'elle soit suivie sur décision du directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). En revanche, dans le cas où le demandeur d'emploi prend l'initiative de suivre une formation professionnelle, l'article 4 du règlement susvisé prescrit qu'avant le début de la formation, le dossier de la formation doit être transmis par l'ADEM au Ministre du Travail et de l'Emploi pour approbation.

Dans un cas, le réclamant s'est plaint de ne pas avoir obtenu le remboursement de ses frais de formation alors pourtant que l'agent de l'ADEM lui avait promis une prise en charge intégrale. Il s'est avéré que le dossier n'avait pas été transmis pour approbation au Ministre du Travail et de l'Emploi en raison du fait que la formation débutait trois jours après l'introduction de la demande du réclamant. Il n'aurait plus été possible à l'ADEM de transmettre le dossier en vue d'obtenir l'approbation ministérielle avant le début de la formation.

L'ADEM s'est défendue d'avoir commis une négligence dans ce dossier. La question se pose cependant de savoir si l'ADEM a correctement informé l'intéressé de la procédure à suivre pour obtenir un remboursement des frais de formation.

Dans un autre cas, un réclamant affirme que l'ADEM lui aurait confirmé une prise en charge intégrale des frais d'un cours de langue. Or, en vertu de l'article 7 du règlement grand-ducal du 10 mai 2007, le remboursement est plafonné au montant mensuel du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés à moins qu'il s'agisse d'une formation suivie sur décision du directeur de l'ADEM.

Le réclamant affirme qu'il n'aurait jamais suivi le cours de langue, s'il avait su que la plus grande partie des frais resterait à sa charge. Il incombe aux services de l'ADEM d'informer clairement les demandeurs d'emploi au sujet des modalités de prise en charge des frais de formation professionnelle. Afin d'éviter tout malentendu, il serait utile qu'avant le début de la formation, le demandeur d'emploi signe un document, précisant si la formation a été décidée par l'ADEM ou suivie sur l'initiative du demandeur d'emploi et renseignant sur les modalités de remboursement respectives.

Retrait des indemnités de chômage suite à un malentendu

C'est encore un problème de communication qui a été à l'origine d'une autre réclamation soumise à la médiatrice. Un demandeur d'emploi a téléphoné au contact center de l'ADEM pour demander à son placeur des informations sur le régime des séjours à l'étranger des chômeurs indemnisés. Le centre d'appels a pris contact avec le placeur de la réclamante qui a demandé au téléphoniste d'ordonner à la réclamante de se présenter incessamment auprès de lui le même jour avant la fermeture des bureaux. La réclamante a signalé qu'elle se trouvait au nord du pays et qu'elle ne pouvait pas se déplacer à Dudelange en si peu de temps. L'agent n'a rien voulu savoir et a maintenu l'ordre. Par la suite, l'ADEM Dudelange lui notifia une décision retirant l'indemnité de chômage pour 7 jours de calendrier au motif qu'elle ne se serait pas présentée au bureau de placement.

L'instruction du dossier a révélé que l'ADEM avait compris que la réclamante voulait partir en vacances à partir de lundi de la semaine suivante. Etant donné qu'une dispense est à signer auprès de l'ADEM avant le départ en vacances d'un bénéficiaire d'indemnités de chômage, son placeur a exigé d'elle de passer immédiatement à l'agence. Comme c'était un vendredi, elle aurait dû se présenter impérativement encore le même jour. Or, l'intéressée déclara ne pas avoir eu du tout l'intention de partir en vacances et qu'il s'agissait d'une simple demande d'information.

Si le placeur avait parlé directement avec la réclamante, le malentendu, ainsi que la décision de retrait auraient pu être évités.

Une communication directe insatisfaisante d'un agent de l'ADEM

Une personne a perdu son emploi pour la deuxième fois le 31 août 2015 après avoir travaillé huit mois auparavant. En raison de sa période de chômage indemnisé d'une durée de quatorze mois et demi à partir de novembre 2013, il a fallu déterminer la durée du nouveau droit aux indemnités de chômage. Le gestionnaire du dossier aurait indiqué oralement au réclamant qu'il n'aurait plus aucun droit à des indemnités de chômage, sans toutefois lui adresser une décision écrite. La médiatrice intervint auprès de la directrice de l'ADEM qui confirma qu'aucune décision n'avait été adressée au réclamant et qu'elle a donné instruction à l'agent en charge du dossier d'accorder des indemnités de chômage.

A l'origine de cette réclamation semble se trouver un manque de communication. L'agent de l'ADEM s'est exprimé négativement au sujet des droits du réclamant à des indemnités de chômage sans avoir, semble-t-il, approfondi le dossier et indiqué au réclamant qu'une décision définitive resterait à prendre dont il devrait attendre la notification.

Les conséquences d'un renvoi sans formalités d'une occupation temporaire pour chômeurs indemnisés (OTI)

Un réclamant a bénéficié d'un traitement stationnaire de plusieurs mois à l'étranger en raison d'un problème psychosomatique. Par la suite, il a bénéficié d'indemnités de chômage et a été affecté à une tâche d'utilité publique auprès du Ministère des Affaires étrangères dans le cadre d'une occupation temporaire pour chômeurs indemnisés (OTI).

Durant une période de 3 mois, le réclamant a dû prendre à 7 reprises un congé de maladie d'un à 3 jours et d'une durée totale de 15 jours. Tous les congés de maladie étaient justifiés par des certificats de maladie. En réponse à un courriel par lequel le réclamant a averti son employeur d'une nouvelle absence, son OTI fut résilié le même jour au moyen d'un e-mail, motif pris de ses multiples absences et du fait que dans son dernier message avertissant l'employeur de son absence, la raison n'en fut pas indiquée. Cette dernière absence a néanmoins été justifiée par un rendez-vous auprès d'un psychologue du Centre de santé mentale et au moyen d'un certificat de ce dernier.

Le ministère en question n'a pas donné au réclamant l'occasion de s'expliquer. Une meilleure communication de la part du ministère aurait permis d'éviter ce dysfonctionnement qui a mis le réclamant dans une situation précaire.

En se fondant sur le libellé du courriel résiliant l'OTI, l'ADEM lui a reproché une attitude négative au travail et lui a retiré les indemnités de chômage. La Commission spéciale de réexamen a confirmé cette décision bien qu'elle fût en possession de tous les certificats de maladie et du certificat du Centre de santé mentale.

Les congés de maladie de courte durée pris par le réclamant ne dénotaient aucune attitude négative au travail et ne justifient nullement ni le renvoi immédiat, ni le retrait des indemnités de chômage.

Explications incomplètes et perte de 2 mois d'aide au réemploi

Deux mois avant la fin de son préavis, une réclamante trouve un nouvel emploi et veut compenser la perte de salaire avec une aide au réemploi.

Elle s'adresse à l'ADEM et reçoit la confirmation écrite qu'elle avait droit à l'aide dès le début de son nouveau travail.

Or cette information n'est pas complète.

En effet compte tenu du plan social, l'ADEM considère que jusqu'à la fin de son préavis, la réclamante n'avait pas subi de perte de salaire et que par conséquent aucune aide au réemploi n'était due pour cette période.

Comme l'aide au réemploi constitue « une prise en charge par le biais de la mesure de l'aide au réemploi pendant la période de 48 mois commençant à courir à partir du reclassement » (Trib. Admin. 17 avril 2013), la réclamante a perdu 2 mois de son aide au réemploi puisque le droit à l'aide au réemploi commence à courir dès le début du nouvel emploi bien que pendant les 2 premiers mois aucune aide n'ait été versée.

Suite à l'intervention de la médiatrice qui a soulevé que l'administration n'avait pas informé correctement la réclamante, l'ADEM a promis de veiller à avertir préalablement les personnes des modalités d'attribution de l'aide au réemploi dans l'hypothèse d'un plan social.

Fonds national de solidarité

Communication imprécise des demandes de remboursement

Un réclamarant touchant le revenu minimum garanti (RMG) est parti avec sa famille pendant une durée de 46 jours à l'étranger. Un certificat a été délivré au réclamarant au guichet du Fonds national de solidarité (FNS) sur lequel figurait l'indication que le réclamarant avait demandé l'autorisation de quitter temporairement son domicile légal pour la période de 46 jours. Le réclamarant en déduisait que ce séjour n'avait aucune incidence sur l'attribution du RMG.

A son retour de ce séjour, le FNS a informé le réclamarant qu'il allait procéder à un recalcul rétroactif de ses prestations en invoquant un certain nombre d'articles de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti et du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités pratiques de cette loi.

Aucune justification exacte concernant le recalcul n'y figurait.

Par ailleurs, sur l'attestation établie par le FNS ne figurait aucun avertissement que le séjour à l'étranger est limité à une période définie.

Suite à l'intervention de la médiatrice sur le manque d'informations communiquées au réclamarant, la Présidente du Fonds a confirmé que le motif précis du retrait temporaire de la prestation n'était pas indiqué. Elle estimait toutefois qu'en se référant au calcul annexé à la décision, on pouvait constater que la prestation n'était pas due pour un mois « du fait d'un non-accomplissement de la résidence ».

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti prévoit notamment que le bénéficiaire doit résider effectivement sur le territoire du Grand-Duché et ne prévoit pas d'exception. Toujours est-il que le comité-directeur du FNS a permis une dérogation à la condition de résidence effective « par analogie à la réglementation en faveur des personnes sous contrat de travail ordinaire », avec une période limitée de 6 semaines par an.

Si le FNS admet que sa décision aurait pu être plus précise, il considérerait toutefois que le réclamarant était suffisamment informé puisqu'il avait reçu une notice explicative sur la dérogation de la condition de résidence effective et qu'il avait été averti oralement qu'en cas de dépassement de la limite autorisée des 42 jours, il serait sanctionné par le retrait de la prestation.

Sans vouloir remettre en cause le principe d'une limitation d'un séjour à l'étranger, la médiatrice estime qu'il n'en reste pas moins que l'attestation de la demande d'autorisation de quitter le domicile et la justification de la demande de restitution doivent être plus explicites. Cette façon de procéder devrait conduire à une meilleure compréhension des décisions du FNS.

Fiscalité

L'étendue de l'obligation d'information du bureau d'imposition

En début de l'année 2011, un contribuable ayant vendu des terrains à construire a introduit une demande de transfert de la plus-value sur 6 appartements d'un immeuble résidentiel à 8 appartements dont il était propriétaire.

Lors d'une entrevue ayant eu lieu en 2013, le préposé du bureau d'imposition lui indiqua les pièces à communiquer dans le cadre de cette demande. Au printemps 2015, lors d'une entrevue avec l'agent chargé du traitement de son dossier, celui-ci confirma disposer de toutes les pièces nécessaires.

Or, en juin 2015, le bureau d'imposition informa le réclamant, sans autres explications, que la condition de l'article 7, alinéa 1, point d) du règlement grand-ducal du 17 juin 1992 portant exécution de l'article 102, alinéa 8 L.I.R. n'était pas remplie. Aux termes de cette disposition, la plus-value ne peut être transférée que sur des immeubles destinés exclusivement au logement locatif.

Le réclamant répondit par écrit expliquant en détail la situation selon laquelle 6 appartements de ladite résidence seraient destinés à la location tandis que 2 seraient occupés par lui et sa famille, tous les appartements ayant fait l'objet d'une désignation cadastrale au moyen d'un cadastre vertical.

Lors d'un appel téléphonique qui a eu lieu fin juin 2015, le préposé lui expliqua que le cadastre vertical de la résidence ne suffisait pas, mais qu'il fallait encore un acte notarié de base pour l'officialiser. En effet, selon l'article 3 de la loi du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété, la nouvelle désignation cadastrale doit être constatée par notaire dans un acte dont il assure l'enregistrement et la transcription. Comme le bulletin d'impôt était déjà établi à la date de cet entretien téléphonique, le bureau d'imposition refusa cependant d'accorder un délai pour l'établissement de cet acte notarié.

Le réclamant reprocha à l'administration de ne pas l'avoir informé en temps utile de la nécessité d'un acte notarié de base constatant la désignation cadastrale des appartements de l'immeuble.

Dans ce dossier se posait la question de l'étendue de l'obligation d'information incombant à l'Administration des Contributions directes.

Le bureau d'imposition s'est basé sur le dossier du service des évaluations immobilières qui qualifiait l'immeuble résidentiel dans son ensemble de maison de rapport. Le réclamant en avait connaissance par le bulletin de la valeur unitaire et de base d'assiette de l'impôt foncier du 1^{er} janvier 2015.

En tant que maison de rapport, l'immeuble était dès lors à considérer comme une seule unité économique au sens de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs (BewG). Vu qu'une partie de l'immeuble était occupée personnellement par le contribuable, la condition que l'immeuble de remplacement doit être exclusivement

destiné au logement locatif n'était pas remplie. Ce n'est qu'à partir de la publication de l'acte de base notarié susvisé que les différents appartements peuvent être qualifiés individuellement d'unités économiques.

Certes, le bureau d'imposition aurait pu fournir des explications plus claires au contribuable au lieu de se limiter à indiquer une référence à un article de loi. Il aurait dû aussi prendre position par rapport au courrier du contribuable. D'un autre côté, il faut convenir qu'il est difficile d'exiger du bureau d'imposition de donner aux contribuables des informations précises sur le régime de la publicité foncière qui est une matière de droit civil.

Lors d'une médiation en présence du directeur des contributions directes, du préposé du bureau d'imposition et de la médiatrice, les circonstances particulières du dossier ont été discutées et le réclamant est sorti apaisé de cette réunion.

Information efficace du public au sujet de la modification de la TVA Logement

Il incombe à l'administration d'informer le public des dispositions légales et réglementaires. Il s'agit là de l'obligation d'information active de l'administration.

A partir du 1^{er} janvier 2015, les travaux de création de logements ne servant pas d'habitation principale dans le chef du propriétaire sont exclus du bénéfice du taux super-réduit de 3%. L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines a pris soin que l'information relative à cette modification de la TVA Logement touche le plus grand nombre de citoyens avant la mise en vigueur du nouveau texte.

Cette modification a été accompagnée de dispositions transitoires, selon lesquelles ces travaux resteront soumis au taux de 3% à condition qu'une demande d'autorisation soit introduite avant le 1^{er} janvier 2015 et que les travaux de création soient exécutés jusqu'au 31 décembre 2016. Ces dispositions transitoires ont été appliquées judicieusement par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. La médiatrice a été saisie par un réclamant qui a introduit avant le 1^{er} janvier 2015 une demande d'application directe du taux super-réduit de 3% pour des travaux de transformation d'une maison d'habitation en vue de l'aménagement de quatre logements.

Or, la société de construction, après avoir entamé les travaux, a été déclarée en faillite par un jugement du 8 mai 2015 de sorte que le réclamant a perdu l'acompte versé d'un montant de 20.000 euros.

Comme les travaux en question ont effectivement fait l'objet de demandes d'application directe du taux super-réduit de 3 % avant le 1^{er} janvier 2015, la question se posait de savoir si le réclamant n'était pas en droit de continuer à bénéficier du taux super-réduit même si pour des raisons indépendantes de sa volonté, il a dû substituer une autre entreprise à celle qui s'est vu accorder initialement l'autorisation de facturer au taux super-réduit. La médiatrice a entrepris dans ce sens des démarches auprès du directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Compte tenu des spécificités du dossier, le directeur a accordé à titre tout à fait exceptionnel une suite favorable à cette demande.

Immigration

La médiatrice tient à remercier le Ministre de l'Immigration et de l'Asile, le Directeur de l'Immigration, ainsi que leurs collaborateurs pour une communication efficace. En effet, le Ministère en question répond habituellement dans un délai raisonnable à toutes les questions posées par la médiatrice. Les réponses sont en règle générale motivées et complètes.

Une communication efficace du Ministère de l'Immigration et de l'Asile

Tel était notamment le cas dans le dossier d'une dame qui avait saisi la médiatrice au cours du mois d'août 2015.

La médiatrice est intervenue auprès du Ministre, parce que l'avocate de la réclamante n'avait pas encore reçu de réponse à son courrier envoyé au début du mois de juin 2015, suivi d'un rappel en juillet 2015.

La réponse du Ministère a dépassé les attentes de la médiatrice, alors que ce dernier a pris l'initiative de lui expliquer en détail l'historique du dossier en question. Comme ce dossier et les premières demandes en matière d'immigration de la réclamante avaient été introduites plus de 15 ans auparavant, la médiatrice a apprécié le fait d'avoir une vue plus détaillée de ce dossier.

Le Ministre a également rendu la médiatrice attentive à un lien existant entre le dossier de cette dame et celui de son ex-mari, dont la médiatrice avait été saisie précédemment.

La prise de position détaillée du Ministre a permis à la médiatrice de connaître la partie du dossier que la réclamante ne lui avait pas communiquée. Ce résumé lui a également permis de conclure que la réclamation n'était pas fondée et que son intervention n'irait pas au-delà de la lenteur dans le traitement de la demande.

Réclamations ayant trait aux avis médicaux requis en matière d'immigration

Silence de l'administration relatif à un avis requis pour le renouvellement d'une autorisation de séjour

La médiatrice a été saisie d'un dossier par une ressortissante d'un pays tiers à qui la Direction de l'Immigration a accordé une autorisation de séjour de type vie privée.

La réclamante a été invitée à se soumettre à un test médical auprès de la Ligue médico-sociale, ce qu'elle a fait. Ce test a été continué au Service médical de l'Immigration (service repris par la suite par la Division de l'Inspection sanitaire), service auquel le certificat de contrôle médical des étrangers rempli par le médecin traitant a également été remis.

Il appartient ensuite au Service médical de l'Immigration d'informer la Direction de l'Immigration si les conditions médicales requises pour le séjour de la personne concernée sont remplies.

Au moment de la saisine de la médiatrice, soit environ cinq mois plus tard, la réclamante n'avait pas encore reçu de la part de la Division de l'Inspection sanitaire, l'avis pourtant nécessaire à la délivrance du titre de séjour.

Malgré plusieurs rappels par la mandataire du réclamant, la Division de l'Inspection sanitaire n'a pas répondu aux demandes d'information.

Il semble qu'une recherche parmi les dossiers en possession de la Division de l'Inspection sanitaire n'ait pas permis de retrouver la moindre trace du dossier, ni d'autres pièces ayant un rapport quelconque avec la réclamante.

La Ministre de la Santé en conclut que ses services n'étaient pas en possession des éléments nécessaires pour faire avancer le dossier en question.

La médiatrice a continué ces informations au mandataire et lui a suggéré de faire le nécessaire pour que ces documents soient retransmis audit service.

La médiatrice a tout de même informé la Ministre que différents courriers avaient été adressés à ses services et qu'il aurait fallu y répondre.

Finalement l'autorisation de séjour a été délivrée rapidement.

Croissance alarmante de réclamations ayant trait aux avis défavorables du médecin-délégué de la Division de l'Inspection Sanitaire

Il est inquiétant de constater qu'à partir du premier trimestre de l'année 2015, la médiatrice a reçu un nombre croissant de réclamations similaires de la part de personnes qui contestent un refus d'octroi ou de renouvellement d'un sursis à l'éloignement ou bien un refus de l'octroi ou de renouvellement d'une autorisation de séjour pour raisons médicales fondés sur des avis défavorables du médecin-délégué de la Division de l'Inspection Sanitaire.

Les décisions en matière de sursis à l'éloignement et d'autorisations de séjour pour raisons médicales sont prises par le Ministre de l'Immigration et de l'Asile sur avis motivé du médecin-délégué de la Division de l'Inspection Sanitaire de la Direction de la Santé. Cet avis porte sur la nécessité d'une prise en charge médicale, les conséquences d'une exceptionnelle gravité et la possibilité de bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel l'étranger est susceptible d'être éloigné.

Tous les réclamants ayant précédemment bénéficié d'une telle mesure, ont pu établir par des certificats médicaux que leur état de santé déficient persistait, voire même qu'il s'était aggravé depuis le dernier avis médical favorable établi par un médecin-délégué. Souvent, les certificats médicaux provenaient des mêmes médecins et étaient identiques ou similaires à ceux fournis précédemment par les réclamants et ayant justifié un droit à des sursis à l'éloignement, voire à des autorisations de séjour pour raisons médicales.

La médiatrice ne comprenait pas pourquoi des personnes qui ont précédemment pu bénéficier d'une telle mesure en raison de leur état de santé déficient, sont maintenant renvoyées sur base du même dossier médical.

Ces revirements peuvent-ils s'expliquer par le fait que la Division de l'Inspection Sanitaire de la Direction de la Santé a repris cette tâche initialement confiée au Service médical de l'Immigration ?

La médiatrice pourrait admettre de telles décisions, si elles étaient dûment justifiées. Mais, en l'occurrence, des explications circonstanciées font malheureusement défaut dans les avis contestés, et ce même après demande expresse des intéressés ou de leurs mandataires.

L'intervention de la médiatrice auprès du Ministère de la Santé s'avère difficile, alors qu'elle a dû demander, à plusieurs reprises, l'accès aux informations requises pour pouvoir analyser le bien-fondé des réclamations en question.

La médiatrice constate qu'une grande partie des avis défavorables se réfèrent à des informations publiées dans la base de données MedCOI (Medical Country of Origin Information). Le fait que les administrés et leurs mandataires ne peuvent pas avoir accès à ces informations revient à priver les personnes de leur droit de défense.

La Direction de l'Immigration a signalé que le Tribunal administratif a dernièrement critiqué le fait que les résultats de recherche MedCOI ne soient pas systématiquement versés avec les avis du médecin délégué et partage cette critique.

Lorsque l'accès aux dossiers en question a été accordé à la médiatrice, elle a constaté avec étonnement que la base des données ne renseigne que sur la disponibilité et non pas sur l'accessibilité des traitements à la population, c'est-à-dire que la possibilité concrète d'y accéder n'est pas garantie. En refusant systématiquement l'accès au dossier personne n'a pu faire valoir cet argument.

Comme l'analyse des dossiers médicaux a soulevé encore d'autres questions alarmantes, la médiatrice a réitéré sa demande d'une entrevue avec la Ministre de la Santé en janvier 2016, ce rendez-vous promis n'a pas encore été fixé mais, entretemps, la médiatrice a eu l'occasion de rencontrer le nouveau Directeur de la Santé dans le cadre d'un dialogue constructif. Le Directeur a fait des propositions d'amélioration concrètes. Affaire à suivre.

Affaires communales

Dans certains cas, la communication avec les communes a été fructueuse. La médiatrice tient à remercier les communes en question et leurs collaborateurs.

Exemple de bonne communication avec la médiatrice au sujet d'une « taxe poubelle » unique par taille

La médiatrice a été saisie par un réclamant qui remettait en question le système de taxation de la gestion des déchets ménagers dans sa commune. Etant rarement présent dans sa maison et ne générant dès lors que très peu de déchets, le réclamant estimait ne pas avoir besoin d'un bac à ordures et ne pas devoir payer pour la mise à disposition de ce bac. Il était d'avis que le principe de pollueur-payeur n'était pas respecté dans la commune.

La loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets dispose dans son article 17 (3) relatif aux coûts que : « *Les taxes communales relatives à la gestion des déchets doivent [...] tenir compte des quantités de déchets réellement produites. A ces fins, les taxes doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets ménagers [...].* »

En l'espèce, seule une partie fixe est payable en fonction de la taille du bac demandé, sans que le volume des déchets effectivement produits ne soit pris en compte dans une partie variable.

La médiatrice accepte qu'une exemption totale de la taxe est impossible et ignore si en l'espèce, une réglementation comprenant les deux composantes visées par la loi serait plus favorable pour le réclamant. Elle a demandé à la commune sa prise de position relative à l'article 17 de la loi citée ci-avant.

Le bourgmestre a répondu en présentant succinctement le système de l'enlèvement des ordures dans sa commune, ainsi que les composantes constitutives des taxes et redevances y relatives. Il indique que le paiement d'une taxe unique par taille de poubelles, à choisir par le citoyen fait bénéficier ce dernier d'une multitude de services d'enlèvement et de collecte des déchets.

Il explique que l'Administration de l'Environnement accepte les taxes calculées en fonction de la taille de la poubelle en attendant des précisions d'application des dispositions de l'article 17 point 3) de la loi précitée. Il indique que selon le Syvicol, « *le système basé sur des taxes forfaitaires calculées sur base de la taille de la poubelle, n'est en soi pas incompatible avec le principe du pollueur-payeur, puisqu'il oblige les ménages qui produisent beaucoup de déchets à opter pour une poubelle de taille plus grande.* » Par ailleurs, il souligne que le Gouvernement actuel adopte une position flexible dans ce domaine et continuera à tolérer la taxation en fonction du volume de la poubelle.

Compte tenu de ces points et en l'absence du règlement grand-ducal tendant à fixer les modalités d'application concrètes du principe du pollueur-payeur, l'administration communale était dès lors d'avis qu'elle était dans son droit.

La médiatrice a apprécié la réponse motivée de la commune.

Exigence bien motivée d'une domiciliation bancaire

Un réclamant s'est adressé à la médiatrice pour critiquer l'obligation faite aux parents d'enfants fréquentant un foyer scolaire de consentir à une domiciliation bancaire pour le paiement des frais de garde de leurs enfants.

La commune explique que le foyer scolaire est géré par un organisme indépendant et invite le réclamant à prendre contact avec ce dernier. Un responsable de la commune a cependant pris la peine d'expliquer au réclamant que l'organisme en charge de la garde d'enfants est confronté à de nombreux impayés et qu'il doit chaque mois adresser de nombreux rappels aux payeurs récalcitrants, ce qui entraîne une perte de temps pour des tâches administratives aux dépens des enfants.

Malgré l'insistance du réclamant, la médiatrice n'est pas intervenue dans ce dossier d'une part parce qu'elle n'est pas habilitée à intervenir auprès d'organismes de droit privé (même s'ils exécutent une mission de service public) et d'autre part parce qu'elle estime que l'explication donnée est raisonnable et compréhensible.

De façon générale, la médiatrice constate que certaines communes sont réticentes à la communication avec elle. Elle déduit cette conclusion du fait de délais de réponse longs, d'absence de réponses, voire d'absence de motivations que ce soit en fait ou en droit.

L'intervention de la médiatrice est dans l'intérêt d'une bonne administration et du maintien, voire d'une amélioration de leurs relations avec leurs habitants. Si les communes en étaient conscientes, la collaboration serait plus constructive.

Somation de quitter les lieux sans fondement légal par une commune

Un citoyen s'est adressé à la médiatrice en mars 2015 pour lui faire part des difficultés avec sa commune.

Cette dernière estimait qu'au vu de la naissance d'un quatrième enfant, la famille ne saurait plus loger dans le même appartement alors que celui-ci, présentant une surface de 79 m², ne correspondrait pas aux prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 (déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène pour les logements destinés à la location).

La famille a été sommée de trouver un autre logement dans les 3 mois, à défaut de quoi, la commune saisirait le juge des tutelles en signalant que les enfants de la famille seraient logés dans des conditions inacceptables.

La médiatrice a demandé au bourgmestre de l'informer à quel article exact du règlement grand-ducal en question il se réfère, alors que la taille de l'appartement loué dépasse la taille exigée par les dispositions applicables.

Au lieu de répondre à cette question, le bourgmestre a jugé important de signaler : *« Si le bourgmestre a le devoir de procéder à la déclaration de ses habitants, il ne peut être empêché par qui que ce soit de signaler au juge tout cas où des enfants vivent dans des conditions inacceptables, ceci après expiration du délai accordé à la famille de trouver un autre logement ».*

La médiatrice a demandé à la commune de donner une explication en fait et en droit.

Le bourgmestre a répondu sans indiquer de base légale.

Confrontée à ce type de réactions de la part de certaines communes, la médiatrice ne peut pas instruire le dossier et remplir sa mission.

A la recherche d'un moyen pour améliorer cette communication, la médiatrice s'est adressée au Ministre de l'Intérieur, ainsi qu'au Président du Syvicol (le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) pour leur signaler cette situation problématique.

Le Ministre de l'Intérieur s'est ensuite adressé au Président du Syvicol pour lui proposer d'organiser une conférence nationale au sujet des prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location ; ceci dans le but de remédier à des problèmes comme celui de l'espèce. Affaire à suivre...

Refus partiel d'une demande d'autorisation de construire basé sur des soupçons

La médiatrice a été saisie en mars 2015 par un citoyen en raison d'un refus partiel d'une autorisation de construire par la commune, alors que l'affaire était pendante au tribunal.

Il ressort du dossier que le refus partiel en question était basé sur le soupçon que le réclamant aurait prévu de ne pas respecter les conditions de l'autorisation demandée.

La médiatrice a prié la bourgmestre de prouver les motifs de son refus partiel.

A défaut de preuves, la médiatrice est d'avis que la commune ne devrait prendre en considération que la demande telle qu'elle lui a été soumise par le réclamant.

Au moment de l'intervention par la médiatrice, il restait 5 mois jusqu'à la date des plaidoiries. La médiatrice a prié la bourgmestre de revoir la décision litigieuse à la lumière de son analyse.

Dans sa réponse, la bourgmestre a remis en question le bien-fondé de l'intervention de la médiatrice et a également reproché au réclamant d'avoir saisi la médiatrice de ce dossier, alors que les plaidoiries étaient fixées. Elle affirmait que la décision contestée était basée sur des éléments de droit. Cette allégation n'était pas accompagnée d'explications convaincantes.

Estimant que le litige pourrait être lié à un problème de communication, la médiatrice a proposé une entrevue. La bourgmestre n'a réservé aucune suite au deuxième courrier de la médiatrice.

La recherche d'une solution à l'amiable ayant échoué en raison du refus de la commune de participer à la médiation, le réclamant a dû poursuivre la voie contentieuse et il a obtenu gain de cause. L'intéressé ayant été obligé de se pourvoir en justice, la commune a été condamnée aux frais de justice, ainsi qu'à une indemnité de procédure.

Si la commune avait été plus ouverte à la communication avec la médiatrice, ces frais auraient éventuellement pu être évités.

La recherche d'une solution à l'amiable n'est donc pas seulement dans l'intérêt des administrés, mais aussi dans celui des administrations. Elle est avantageuse, c'est-à-dire gratuite et normalement plus rapide que la voie judiciaire. Elle permet surtout d'apaiser les relations, ce qui n'est pas le cas d'une décision judiciaire.

Tolérance de l'usage d'une surface d'habitation en tant que bureaux

En août 2015, la médiatrice a été saisie d'une réclamation par une dame concernant la décision de la commune de tolérer provisoirement les bureaux d'une société aménagés au 3^{ème} étage de l'immeuble qu'elle habite. La réclamante se sent dérangée par la présence des collaborateurs de la société qui se traduit par un va-et-vient permanent et l'impossibilité pour elle de garer sa voiture.

Il ressort du dossier que la réclamante a rendu le Service de l'Urbanisme attentif au fait que les bureaux de cette société se trouvent au 3^{ème} étage de l'immeuble, et ce malgré sa situation en zone d'habitation où l'installation de bureaux n'est pas admise. En décembre 2014, la commune a sommé la société en question de réaffecter les lieux en surface d'habitation, conformément à l'autorisation de bâtir endéans les 3 mois.

En juin 2015, la réclamante a averti la commune que la société a toujours ses bureaux au 3^{ème} étage de la résidence et que celle-ci a prévu d'ouvrir son 3^{ème} bureau au 2^{ème} étage en octobre ou novembre 2015. Elle a également exprimé son incompréhension face au refus de principe de sa propre demande informelle de changement d'affectation de son appartement au 2^{ème} étage en bureau en août 2014.

En juillet 2015, la commune a informé la dame qu'elle a décidé de tolérer provisoirement les bureaux de la société aménagés au 3^{ème} étage et que la société a été avisée qu'en cas de cessation d'activité ou dans le cadre d'une transformation de ces appartements, les bureaux devront être restitués à leur fonction initiale.

La médiatrice a prié la commune de l'informer pourquoi elle a décidé de ne pas veiller au respect de son plan d'aménagement général dans ce cas précis et de réexaminer le dossier.

La réponse de la commune, par laquelle la bourgmestre s'est contentée de rappeler sa décision initiale sans la motiver, s'est fait attendre pendant 4 mois. Elle a également informé la médiatrice que la société aurait récemment déménagé.

En évitant de répondre vraiment à la question posée, la commune a empêché un traitement efficace d'une réclamation dans un délai raisonnable.

La réclamante se sent traitée comme une citoyenne de deuxième classe, ce qui signifie aussi une perte de crédibilité de l'administration.

Il s'est avéré plus tard, lors d'une entrevue entre la bourgmestre et la médiatrice, que cette impression de la réclamante d'avoir subi une inégalité de traitement aurait éventuellement pu être évitée par une meilleure communication. La médiatrice attend actuellement la confirmation écrite des explications reçues lors de cette entrevue. Affaire à suivre...

Silence pendant 7 ans avant l'invocation injustifiée d'un délai de prescription pour refuser un remboursement

En 2009, une dame a saisi le prédécesseur de la médiatrice au sujet d'une erreur de facturation liée à un problème de compteurs dans l'immeuble de sa tante décédée en 2008.

En 2008, la réclamante a demandé un complément d'information au sujet dudit problème après avoir reçu une prise de position. Elle a reçu un accusé de réception en juillet 2008, d'après lequel la demande aurait été transmise pour examen et avis aux services compétents. L'intéressée a envoyé des rappels en octobre 2008, ainsi qu'en avril et octobre 2009. La commune a accusé réception de ces rappels, indiquant à chaque reprise que le dossier était en cours de traitement auprès des services compétents.

Le médiateur est d'abord intervenu en janvier 2010 pour qu'une réponse soit réservée aux courriers de la réclamante. La commune a accusé réception de ce courrier une semaine plus tard. Le médiateur a, sans succès, envoyé des rappels en mars et en juin 2010.

L'administrée a réactivé son dossier en septembre 2014.

La médiatrice est de nouveau intervenue à partir de décembre 2014 et a envoyé des rappels en janvier, février, mars et avril 2015 avant de recevoir une réponse le 22 juin 2015 à des questions posées depuis 7 ans par la réclamante.

Non seulement, un tel délai de réponse est inacceptable, mais la réponse en soi l'était aussi.

En effet, la bourgmestre a affirmé qu'un remboursement des sommes indûment facturées à la tante de la réclamante pour la période de 1993 à 2003 ne serait plus possible compte tenu du délai de prescription.

La médiatrice est de nouveau intervenue, alors qu'en matière de répétition de l'indu, (tel qu'en l'espèce) le délai de prescription est de 30 ans. Elle a demandé à la bourgmestre de prendre en considération le remboursement des sommes indûment perçues entre 1993 et 2003.

La médiatrice a rencontré la bourgmestre qui lui a fait part de son accord d'estimer le montant à rembourser sur base d'un montant forfaitaire.

Carte d'identité déchirée par un agent communal devant une jeune fille consternée

La médiatrice a été saisie par une jeune fille de 16 ans qui s'est présentée en compagnie de sa grand-mère au guichet unique d'une administration communale afin de renouveler sa carte d'identité établie en 2010.

Après avoir consulté son ordinateur, l'agent communal aurait promptement fait savoir à la jeune fille, qui porte un nom à consonance portugaise, qu'elle n'a pas la nationalité luxembourgeoise et découpa en une douzaine de morceaux la carte d'identité. L'agent aurait aussi refusé de lui remettre les morceaux de la carte d'identité.

La jeune fille détenait depuis très longtemps une carte d'identité luxembourgeoise et sa nationalité figurait sur d'autres documents établis par l'administration communale. Elle a toujours pensé être luxembourgeoise et n'a jamais été inscrite auprès du Consulat général du Portugal au Luxembourg. Profondément perturbée par le comportement brutal de l'agent, elle se mit tout de suite à pleurer.

Il est évident que l'agent communal aurait dû faire preuve de plus de tact. On ne pouvait pas reprocher à la jeune fille d'avoir induit en erreur l'administration communale qui doit assumer sa responsabilité en matière d'émission de cartes d'identité.

Dans sa prise de position, l'administration communale a cependant expliqué que l'agent communal avait détruit la carte d'identité pour la seule raison qu'elle était périmée.

Suite à la demande de la médiatrice, l'administration communale s'est excusée du comportement de l'agent communal, tout en exigeant cependant un certificat de nationalité avant d'émettre une nouvelle carte d'identité luxembourgeoise.

L'administration communale a compris la situation et s'est excusée. La médiatrice a apprécié cette attitude.

Importance de l'attribution d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg

Une ressortissante de l'Union européenne au chômage arrivée au Grand-Duché pour chercher du travail s'est présentée à la commune pour accomplir les démarches nécessaires à son inscription au registre de la population et à sa déclaration d'enregistrement. Elle a expliqué son cas et a, entre autres, présenté un document intitulé « *retention of unemployment benefit entitlement* » qui indiquait qu'elle avait droit à des indemnités de chômage de son pays d'origine.

La commune lui a délivré un certificat de résidence, mais sans attestation d'enregistrement alors qu'elle avait signé une déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union. La personne qui dispose du document U2 doit se faire délivrer une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié, alors qu'en tant que ressortissant d'un Etat-membre elle doit en disposer pour pouvoir se maintenir sur le territoire au-delà de trois mois.

Etant donné que cette attestation d'enregistrement ne lui avait pas été délivrée, l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) a rayé la réclamante de ses listes au bout de trois mois au motif qu'elle n'était pas autorisée à séjourner au Grand-Duché.

Du fait de cette radiation, la réclamante n'a plus bénéficié des services de l'ADEM. Or, selon la réclamante, l'ADEM aurait dû attester de ses démarches de recherches d'emplois aux autorités de son pays de provenance qui auraient pu, selon le cas, décider de poursuivre le paiement des indemnités de chômage au-delà de la période fixée initialement.

La commune a finalement voulu délivrer l'attestation d'enregistrement. Cependant la réclamante, à qui on avait reproché de se maintenir illégalement sur le territoire, était entretemps retournée dans son pays. Elle ne pouvait pas prouver sa recherche d'emploi pendant un certain temps et n'a, de ce fait, pas pu toucher une partie des indemnités de chômage.

A la demande de la réclamante, la médiatrice a fait part des problèmes rencontrés pour servir d'exemple pour la commune concernée.

La médiatrice entend continuer l'information au Syvicol dans le but d'informer les communes de ce cas de figure qui pourrait se présenter à nouveau à l'avenir.

Education nationale
Enseignement supérieur
Université de Luxembourg

Communication incomplète sur les conditions d'homologation ou de reconnaissance de diplômes étrangers

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de l'Education nationale

La médiatrice a été saisie par une réclamante qui éprouvait des problèmes pour la reconnaissance de ses diplômes d'orthophoniste serbes. Elle a reçu des informations incomplètes et la communication avec les Ministères impliqués s'est avérée confuse et lente.

La réclamante s'était adressée au Ministère de l'Education nationale (MEN) en avril 2013 pour demander l'inscription au registre des titres et la reconnaissance de ses diplômes serbes. En vertu de l'article 2 (1) (a) de la loi du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, la demande était en effet à adresser au MEN dont la compétence lui avait été confirmée par un fonctionnaire dudit Ministère.

En septembre 2013, la réclamante a été informée par écrit qu'elle devait fournir des documents supplémentaires certifiant qu'elle possède un niveau B2 dans l'expression orale et écrite pour la langue française ou allemande, ainsi qu'un niveau B2 dans l'expression orale pour la langue luxembourgeoise.

Déduisant de ce courrier que seules les connaissances de langues faisaient obstacle à la reconnaissance de ses diplômes, elle s'est appliquée à l'apprentissage des connaissances linguistiques demandées et a obtenu le certificat B2 en allemand en mars 2014.

En même temps, la réclamante a appris qu'au cours de l'automne 2013 le MEN devait transférer son dossier au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) pour compétence. Suite à l'obtention de son certificat B2 en allemand, elle a donc contacté le MESR qui lui a alors demandé de réintroduire son dossier une nouvelle fois auprès du MESR pour accélérer le processus.

Ainsi, non seulement il n'était pas clair quel ministère était compétent, mais il semble également que la transmission du dossier d'un ministère à l'autre n'ait pas fonctionné correctement.

En juin 2014, soit 14 mois après l'introduction de la demande, la reconnaissance d'équivalence d'un des diplômes au diplôme d'Etat luxembourgeois d'orthophoniste et l'inscription au registre des titres a été refusée aux motifs que (i) les études de la requérante ne donneraient pas accès dans l'Etat de formation à l'autorisation

d'exercer la profession de santé d'orthophoniste et que (ii) les matières des études mentionnées ne correspondraient pas à celles prévues par la réglementation luxembourgeoise en ce qui concerne la profession d'orthophoniste, ni quant au programme théorique et pratique, ni quant à la spécificité. Il n'a pas été précisé en quoi le diplôme ne correspond pas au diplôme luxembourgeois et le premier motif de refus était faux, parce que la dame a travaillé dans son Etat d'origine pendant 14 ans dans sa profession et disposait du diplôme d'Etat.

Outre le problème de compétence des ministères, la réclamante s'est sentie trompée alors que l'un des motifs de refus invoqués était faux et les autres incompréhensibles. La lettre du MEN de septembre 2013 avait fait croire à la dame que seules les connaissances linguistiques pourraient faire obstacle à la reconnaissance de ses diplômes. Une demande d'entrevue avec le MESR est restée sans réponse.

Après plusieurs démarches (recours par l'intermédiaire d'un avocat et intervention de la médiatrice), la réclamante a obtenu la reconnaissance de ses diplômes serbes et l'inscription au registre des titres.

Il est regrettable que les informations communiquées par les ministères impliqués n'aient pas été plus claires et précises dès le départ. La procédure aurait été moins longue et des frustrations et incompréhensions auraient pu être évitées sans parler du manque à gagner pendant la durée de traitement du dossier.

Ministère de l'Education nationale

La médiatrice se félicite de la bonne collaboration avec le Ministère de l'Education nationale dont les prises de positions lui sont transmises dans les délais impartis.

Une réclamante, titulaire d'un diplôme hongrois d'éducateur, a demandé la reconnaissance de ce diplôme ainsi que la reconnaissance de son diplôme de fin d'études secondaires. Elle avait travaillé en tant que puéricultrice en Hongrie pendant un an. Ensuite elle a travaillé au Luxembourg en tant qu'assistante parentale pour garder des enfants de nationalité hongroise.

Suite à sa demande de reconnaissance de ses diplômes en 2010, le MEN lui a transmis une décision selon laquelle son diplôme hongrois d'éducateur serait reconnu équivalent au diplôme luxembourgeois d'auxiliaire de vie à condition qu'elle accomplisse un stage d'adaptation de six mois dans le domaine de la prise en charge de personnes âgées et un stage d'adaptation de six mois dans le domaine de la prise en charge de personnes à besoins spécifiques ou qu'elle se soumette avec succès à une épreuve d'aptitude portant sur les connaissances professionnelles de l'auxiliaire de vie.

Or la dame ne comprenait pas cette réponse dans la mesure où elle n'avait pas demandé la reconnaissance d'équivalence de son diplôme au diplôme luxembourgeois d'auxiliaire de vie et elle n'avait pas l'intention de travailler en tant qu'auxiliaire de vie. Elle souhaitait une reconnaissance de son diplôme d'éducateur

pour pouvoir travailler dans une crèche accueillant des enfants hongrois. La réponse du MEN ne précisait pas pourquoi le diplôme d'éducateur ne pouvait être reconnu et n'indiquait aucune possibilité pour pouvoir travailler en tant qu'éducatrice.

Lors d'une nouvelle demande en 2014, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a informé la réclamante que la réponse de 2010 reste valable et l'invite à faire parvenir au MEN le choix de la mesure compensatoire.

La médiatrice a demandé au MEN d'expliquer si une reconnaissance d'équivalence du diplôme hongrois au diplôme d'éducateur diplômé était possible et le cas échéant sous quelles conditions. Si une telle reconnaissance n'était pas possible, la médiatrice priait le MEN d'indiquer les raisons précises d'une telle impossibilité.

Suite à cette demande, le MEN a expliqué à la réclamante que son diplôme ne correspondait pas au diplôme luxembourgeois d'une part en raison de la durée et du niveau des études et d'autre part en raison des matières enseignées. L'éducateur au Grand-Duché du Luxembourg est formé pour s'occuper des petits enfants, des adolescents, des jeunes gens avec problèmes sociaux, des personnes à besoins spécifiques et des personnes âgées ou dépendantes, tandis que le diplôme de la réclamante est orienté uniquement vers les enfants.

Dans le cas de ce dossier, une explication plus détaillée lors du refus de reconnaissance du diplôme aurait pu éviter l'incompréhension de la décision et le sentiment d'avoir été traitée injustement.

Une réclamante a introduit une demande d'homologation de son diplôme d'aide familiale obtenu en Belgique.

Le Ministère de l'Education a alors exigé en vue de cette homologation soit un stage d'adaptation de 12 mois, soit une épreuve d'aptitude.

La réclamante a accompli de sa propre initiative un stage d'une durée d'un an. Lorsqu'elle s'est alors adressée au Ministère pour finaliser la demande d'homologation de son diplôme, elle a été informée que le stage pour être valable, aurait dû être approuvé au préalable par le Ministère. En effet, le stage doit également être supervisé par un patron de stage. Or cette indication concernant les modalités pratiques du stage ne figurait pas dans le courrier adressé à la réclamante.

Suite à une entrevue lors de laquelle la médiatrice a fait valoir que la réclamante s'est tenue aux informations lui communiquées par le Ministère, le Ministère s'est déclaré d'accord pour recueillir tous les renseignements pratiques dudit stage en vue d'une approbation du stage ex post.

Critères de sélection non transparents pour l'inscription des étudiants en médecine à l'Université de Luxembourg

En raison de ses résultats trop faibles à l'examen de fin d'études secondaires, une étudiante s'est vu refuser par l'Université de Luxembourg sa demande d'inscription pour des études de médecine. Etant donné que la réclamante avait obtenu une moyenne générale très élevée de 85,31 sur 100, la médiatrice est intervenue auprès des autorités de l'Université. Celles-ci ont fait valoir que le refus était réellement motivé par une interruption d'études trop longue après la fin de ses études secondaires - la réclamante ayant pris une année sabbatique - et par les défauts de son exposé dactylographié dans lequel tout candidat devait présenter le cheminement l'ayant conduit à se décider pour des études de médecine et son idée d'un bon médecin au 21^e siècle. Il lui a été reproché de ne pas avoir insisté dans son exposé sur l'évolution des techniques médicales et d'avoir omis de s'étendre sur le travail de recherche médicale, deux points que l'université a considérés comme importants.

Les critères d'admission publiés par l'Université de Luxembourg avaient uniquement trait au bilinguisme, à la note moyenne et aux notes dans les matières scientifiques des trois dernières années du secondaire.

La question s'est posée de savoir si l'Université peut faire application de critères non publiés et non mentionnés dans la motivation de la décision de refus initiale. La réclamante aurait poursuivi ses études sans interruption, si elle avait su qu'il s'agissait là d'un critère déterminant, ce qui aurait amélioré ses chances d'admission.

Il est donc important que l'intégralité des critères d'admission soit publiée. Si les candidats n'en ont pas connaissance, les principes d'égalité et de transparence ne sont que de vains mots.

Administration judiciaire

Une double déficience de communication

En janvier 2015, la médiatrice a été saisie d'une réclamation introduite par une personne placée sous tutelle qui n'a pas reçu de réponse à son courrier envoyé en mars 2014 au juge des tutelles.

Le réclamant et son assistante sociale ont envoyé ce même courrier à 3 reprises et auraient également essayé sans succès de recevoir des informations y relatives par téléphone.

Suite à l'intervention de la médiatrice, le juge des tutelles a signalé que l'intéressé aurait appelé la greffière du juge peu après l'envoi de son premier courrier. Celle-ci lui aurait fourni les explications demandées par téléphone.

Au lieu de suivre les démarches précisées par la greffière, le réclamant aurait renvoyé ce courrier à deux reprises.

Le juge des tutelles, dans sa réponse à la médiatrice, a signalé : *« Il va sans dire que je ne compte pas y donner suite, comme il a reçu des instructions par téléphone et qu'à ce jour j'attends toujours le certificat en question »*.

Une communication déficiente semble être à l'origine de la réclamation. La réponse fournie à la médiatrice revient elle aussi à un refus de collaboration.

La médiatrice est d'avis que chaque administré a droit à une réponse écrite à ses courriers. Une personne placée sous tutelle peut avoir besoin d'une information écrite pour en discuter avec son assistant social et/ou son tuteur.

Si le réclamant avait été informé par écrit que le juge des tutelles attend toujours un document de sa part, la réclamation aurait probablement pu être évitée.

Partie 3

Suggestions d'ordre pratique aux administrations

1. Formation au langage clair et aux bonnes pratiques administratives

Les usagers ont un droit à l'information. C'est l'utilisation du langage clair qui rend l'information accessible aux usagers. A cet effet, l'administration doit se mettre à la place de l'utilisateur et adapter sa façon de s'exprimer à ce dernier.

Il ne suffit pas de sensibiliser l'administration à utiliser un langage clair. L'utilisation du langage clair dans la communication exige un véritable apprentissage qui débute par des cours de formation et qui se poursuit par une pratique assidue.

Le langage clair fait partie des bonnes pratiques administratives.

Le guide des bonnes pratiques administratives, qui a fait l'objet de la Recommandation n° 49 de la médiateure, a suscité des réticences de la part des autorités publiques qui estiment qu'il impose trop de contraintes à l'Administration. Or ces principes ne s'appliquent pas de manière rigide et automatique. Ils supposent toujours une appréciation au cas par cas des différentes situations concrètes. L'application du guide aura pour effet d'éviter des malentendus avec les usagers et de réduire le temps passé à régler des problèmes. Etant donné qu'il s'agit surtout d'une pratique, il est indispensable que les agents publics puissent bénéficier d'une formation sur ce sujet qui pourra aussi être offerte par l'INAP.

2. Délais de forclusion et simplification administrative

Aux termes de l'article 40 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, les demandes d'octroi d'une allocation d'éducation doivent parvenir à la Caisse nationale de prestations familiales avant le 1^{er} juin 2015. Cette date butoir désavantage les mères qui ont accouché peu de jours de cette date. Il s'agit en fait d'une entorse au principe d'égalité des droits, car le délai pour introduire la demande varie en fonction de la date de l'accouchement et tend vers zéro à l'approche de la date limite.

La législation luxembourgeoise prévoit parfois des délais de forclusion très courts qui ont été fixés dans le but de faciliter le travail de l'administration ce procédé se fait aux dépens des administrés. Il s'agit d'une forme d'inégalité des droits au détriment des personnes défavorisées et mal informées. Or le but des prestations sociales est d'aider prioritairement cette partie de la population. La simplification administrative doit être entreprise dans l'intérêt des usagers et non de l'administration.

3. Dangers des nouvelles technologies de l'information

L'informatisation facilite le travail de l'administration et a amélioré l'accès des usagers à l'information. Mais elle est à double tranchant : l'automatisation des processus administratifs se fait aux dépens de la communication personnelle et directe entre les agents publics et les usagers.

La relation personnelle doit être sauvegardée. A cet effet, il incombe aux administrations de garder à l'esprit qu'elles doivent rester accessibles aux usagers sous peine d'enfreindre les principes du service public.

4. Amélioration des informations sur la prise en charge par le Fonds pour l'Emploi des frais de formation des demandeurs d'emploi

Il incombe aux services de l'ADEM d'informer clairement les demandeurs d'emploi au sujet de la procédure et des modalités de prise en charge des frais de formation professionnelle. Plusieurs réclamations ont porté sur une information inadéquate à ce sujet. Afin d'éviter tout malentendu, il serait utile qu'avant le début de la formation, le demandeur d'emploi reçoive un document qui précise clairement les modalités de prise en charge des frais de formation suivie et la procédure applicable.

La procédure prévue par le règlement grand-ducal du 10 mai 2007 déterminant les conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle pourra être simplifiée. La transmission des dossiers au Ministère du Travail et de l'Emploi en vue de l'approbation ministérielle est une lourdeur réglementaire excessive dont l'utilité est réduite et qu'il y a lieu d'éliminer.

5. Communication entre les administrations

Quelques réclamations ont révélé des dysfonctionnements au niveau de la communication entre les administrations.

Ainsi dans un dossier, le Fonds national de solidarité opère un retrait de prestations sociales contrairement à la position du centre social intercommunal compétent. Le Fonds national de solidarité refuse un certificat de revenu émis par l'Administration des Contributions directes et met en compte un revenu 3,5 fois supérieur. La CNAP affirme avoir procédé à l'affiliation d'un pensionné alors que la CNS affirme le contraire.

Il faut sensibiliser les différentes administrations à mieux collaborer et à s'efforcer de résoudre entre elles des problèmes au lieu de se cantonner dans une logique d'autarcie au détriment des usagers.

6. Formalités minimales à prévoir pour le renvoi d'un OTI

La loi ne prévoit actuellement aucune formalité concernant la résiliation d'une occupation temporaire pour chômeurs indemnisés (OTI).

Cette lacune de la loi préjudiciable aux OTI devrait être comblée par un texte prévoyant au moins un entretien préalable au licenciement.

7. Importance de l'attribution d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg

Un ressortissant de l'Union qui bénéficie d'indemnités de chômage dans son pays de provenance et qui s'installe temporairement au Grand-Duché pour rechercher un emploi, doit obtenir de la commune de résidence, une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié sur présentation d'un document (U2) certifiant son droit aux indemnités de chômage dans son pays de provenance.

Le fait pour une commune de ne pas délivrer cette attestation d'enregistrement peut engendrer d'importants ennuis pour le citoyen de l'Union qui se retrouve, au-delà de trois mois, sans preuve de sa présence légale sur le territoire.

La médiatrice entend continuer l'information au Syvicol dans le but d'informer les communes de ce cas de figure qui pourrait se présenter à nouveau.

