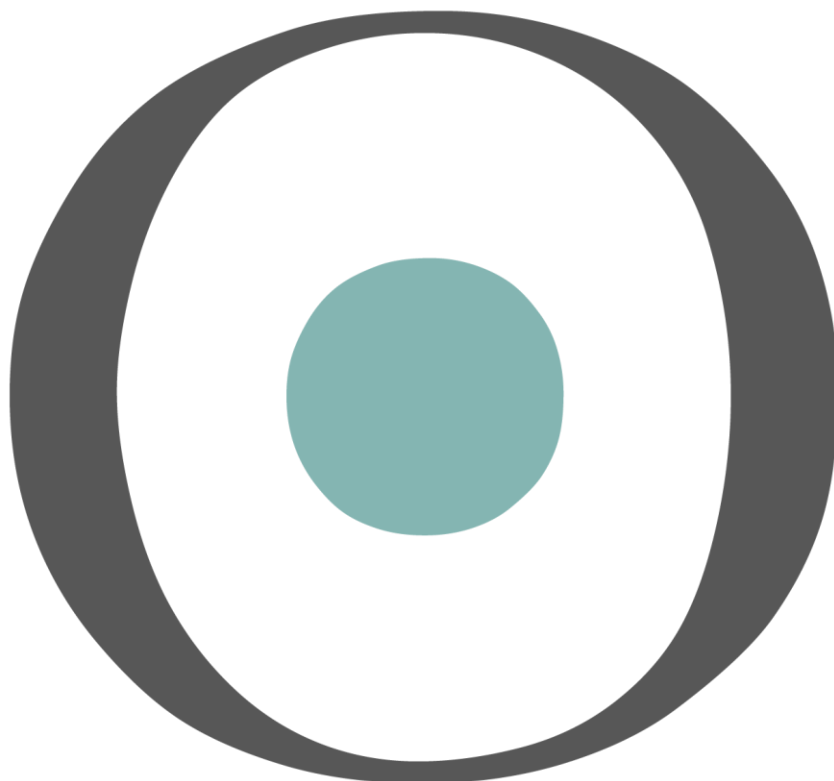




Rapport annuel
1er janvier au 31 décembre 2024

« Humaniser l'Administration, c'est lui redonner un visage, une capacité d'écoute, une aptitude à reconnaître les erreurs. »

Conseil économique, social et environnemental

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DE L'OMBUDSMAN	9
PARTIE 1 - STATISTIQUES.....	17
LEXIQUE	19
RELEVÉ GLOBAL	20
Réclamations introduites	20
Taux de correction	21
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES	22
Réclamations introduites	22
Taux de correction	23
Matières concernées.....	23
ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT	24
Réclamations introduites	24
Taux de correction	25
Ventilation par ministères	26
Réclamations introduites	26
Taux de correction	27
PARTIE 2 – PARTICIPATIONS.....	29
PARTIE 3 – RECOMMANDATIONS	33
Suivi des Recommandations.....	35
PARTIE 4 – RECLAMATIONS.....	37
CONSTATS GENERAUX	39
Nombre croissant des désistements	39
Droit d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable	40
ADMINISTRATIONS COMMUNALES	41
Aides sociales.....	41
Non-intervention auprès de l'office social en raison d'un déguerpissement [2024/1]	41
Etat civil	42
Refus d'une commune de célébrer un mariage [2024/2].....	42
Impôts et taxes relevant de la commune	43
Facturation induue relative à la gestion des déchets [2024/3]	43
Inscription et radiation au registre communal des personnes physiques	45
Retrait injustifié d'une adresse de référence par un Office social [2024/4]	45
Refus d'inscription au registre principal [2024/5]	47
Urbanisme, Réseaux, Voirie et Stationnement.....	53
Incompréhension de l'administré [2024/6].....	53
AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT	55
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	55
Statistiques.....	55
Direction de l'Immigration	56
Autorisation de séjour	56

- Autorisation de séjour en qualité de travailleur salarié [2024/7].....	56
- Demande d'autorisation de séjour alors que la personne se trouve sur le territoire [2024/8].....	57
- Un signalement non retiré suite à la transmission d'une demande de naturalisation en cours de traitement [2024/9]	58
- Refus d'un titre de séjour « vie privée » sur base de la provenance des ressources financières [2024/10]	60
- Refus d'une autorisation de séjour de type « vie privée » sur base de la relation avec le garant [2024/11]	61
Regroupement familial	63
- Lenteur dans la prise de décision [2024/12]	63
- Refus d'autoriser le regroupement familial [2024/13]	64
- Refus de l'application des conditions allégées de l'article 69 (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 en vue du regroupement familial [2024/14]	65
- Exigence injustifiée d'un accord du propriétaire du logement en vue d'un regroupement familial [2024/15]	66
Office national de l'accueil (ONA)	69
Refus de prolongation d'hébergement dans une structure d'accueil de l'ONA [2024/16]	69
L'expulsion immédiate des structures d'accueil vaut en principe impossibilité matérielle d'accéder aux droits de défense [2024/17]	70
Interdiction d'accès aux structures d'hébergement de demandeurs de protection internationale déboutés - demande en régularisation sur base de l'article 89 (1) point 1 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur libre circulation des personnes et l'immigration (scolarité des enfants d'au moins 4 ans) [2024/18]	71
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture	73
Statistiques.....	73
Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA).....	74
Reclamation concernant des manquements dans une procédure de lutte contre une maladie contagieuse [2024/19 - Suivi 2022/19].....	74
Aides à l'investissement.....	75
Refus d'une demande d'aide à l'investissement [2024/20]	75
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	80
Statistiques.....	80
Service national de la jeunesse (SNJ)	81
Refus d'agrément comme famille d'accueil d'un jeune au pair [2024/21]	81
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	83
Statistiques.....	83
Administration de l'Environnement.....	84
Délai de réponse excessif suite à l'intervention de l'Ombudsman [2024/22].....	84
Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.....	85
Statistiques.....	85
Fonds national de solidarité (FNS)	86
Demande d'avance d'une pension alimentaire [2024/23]	86
Caisse pour l'avenir des enfants (CAE).....	91
Information des administrés [2024/24].....	91
Demande de remboursement de l'indemnité de congé parental [2024/25]	91
Dérogation à la condition de résidence légale en faveur d'un enfant apatride [2024/26]	92
Ministère de la Justice	94
Statistiques.....	94
Lieux privatifs de liberté [2024/27]	95
Service de la nationalité luxembourgeoise	97
Refus de la nationalité par option [2024/28 - Suivi 2023/32]	97
Refus de restituer des documents d'identité étrangers suite à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise [2024/29 - Suivi 2023/16]	97
Ministère des Finances	99

Statistiques.....	99
Administration des contributions directes (ACD)	100
Imposition d'une plus-value immobilière [2024/30]	100
Refus de prise en compte de déclarations rectificatives par le bureau d'imposition [2024/31]	101
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)	102
Demande de remboursement du crédit d'impôt immobilier [2024/32]	102
Taxations d'office et amendes [2024/33]	103
Amendes pour dépôt tardif des déclarations de TVA [2024/34]	106
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	108
Statistiques.....	108
Service des Aides au logement	109
Lenteur en matière de subvention de loyer [2024/35]	109
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	110
Statistiques.....	110
Société nationale de Circulation automobile (SNCA).....	111
Faiblesse du système du permis de conduire provisoire [2024/36]	111
Echec à l'examen pratique du permis de conduire [2024/37]	113
Refus de transcription du permis de conduire d'un pays tiers [2024/38]	114
Refus de transcription d'un permis de conduire d'un pays tiers [2024/39]	115
Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.....	117
Statistiques.....	117
Aides financières	118
Absence d'information aux administrés en cas de mise en suspens de leur demande pour suspicion de fraude [2024/40]	118
Règles anti-cumul/rente d'orphelin [2024/41].....	118
Reconnaissance de diplômes	120
Nombre élevé de réclamations en matière de reconnaissance des diplômes [2024/42]	120
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	121
Statistiques.....	121
Assurance-dépendance.....	122
Demande de remboursement de cotisations pour l'assurance-dépendance non-dues [2024/43] ..	122
Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)	124
Refus d'une pension d'invalidité, alors que l'invalidité ne serait pas en relation exclusive avec une maladie professionnelle ou un accident de travail [2024/44]	124
Caisse nationale de santé (CNS).....	127
Demande de coassurance d'un frontalier [2024/45]	127
Devis dentaire [2024/46].....	128
Retrait rétroactif d'un congé de maternité initialement accordé [2024/47]	128
Refus de l'extension d'un dispositif de correction auditive [2024/48].....	129
Refus de prise en charge de couronnes dentaires provisoires [2024/49]	130
Refus d'un congé d'accueil [2024/50 - Suivi 2022/38]	132
Centre commun de la sécurité sociale (CCSS).....	134
Autorisations de commerce d'un salarié [2024/51]	134
Ministère du Travail.....	135
Statistiques.....	135
Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)	136
Erreur dans le calcul des indemnités de chômage [2024/52]	136
Indemnités de chômage et statut d'étudiant [2024/53]	136
Inspection du Travail et des Mines (ITM).....	138
Preuve de paiement du salaire [2024/54]	138
Preuve de paiement du salaire [2024/55]	138
Preuve de paiement du salaire [2024/56]	140
L'emploi de ressortissants de pays tiers [2024/57]	140

Amende pour non-remise de pièces demandées [2024/58]	141
Traduction des documents requis par l'ITM [2024/59]	142

AVANT-PROPOS DE L'OMBUDSMAN

L'année 2025 marque la fin de mon mandat en tant qu'Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg.

Le présent rapport annuel, portant principalement sur l'exercice 2024, permettra également de revenir brièvement sur certains faits marquants de ces huit dernières années.

PHILOSOPHIE

Lors de mon entrée en fonction, je m'étais fixée comme ligne de fond d'encourager l'aspect humain dans la relation entre usagers et Administration.

Au cours de ces années, j'ai regretté de faire face à des situations tragiques, sinon humainement difficiles à justifier, générées par un processus décisionnel écartant parfois toute logique sociale ou empathie.

Dans le même sens, j'ai été confrontée à des décisions administratives frôlant les limites de l'arbitraire, prises en dehors ou au-delà de tout cadre légal, de même qu'au silence, au refus de répondre ou aux réponses lacunaires de certaines administrations, établissements publics ou communes.

Si de telles situations restent heureusement marginales, elles n'en sont pas pour autant excusables.

Au terme de ce mandat, je reste persuadée de l'importance de soigner cet aspect humain, inhérent à tout échange constructif, et relève, en dépit des constats négatifs susmentionnés, que nombre d'administrations étatiques et communales ont pris à cœur d'entretenir cette relation avec l'utilisateur au-delà d'un aspect purement bureaucratique, en facilitant par exemple les démarches, en multipliant l'information pré et post décisionnelle ou encore en adaptant leurs réponses-types à la situation concrète de l'utilisateur.

Par la notification de décisions contenant des explications claires et pertinentes en relation avec la situation concrète des usagers, ces administrations ont rendu compréhensible le raisonnement ayant conduit à la prise de décision.

Une telle motivation des décisions administratives permet de satisfaire le besoin de transparence des usagers. Elle leur permet ainsi de comprendre les agissements des administrations et d'éviter les frustrations pouvant émaner de l'incompréhension, de la suspicion d'un traitement défavorable voire discriminatoire ou d'une mauvaise volonté, sinon d'un manque d'intérêt pour leur cause.

Je ne saurais dès lors que remercier et encourager les administrations à poursuivre leurs efforts et inciter les moins enclines à repenser leur définition du service public.

A ce jour, nul doute que l'administré est effectivement un usager du service public avec des obligations, mais c'est aussi un détenteur de droits.

INSTITUTIONNEL

D'un point de vue institutionnel, ce mandat aura été marqué par l'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman dans la Constitution, ayant pour effet de rendre impossible son abrogation par la voie législative.

Travail initié en amont par mes prédécesseurs, je ne saurais que trop les remercier pour leur engagement, lequel est aujourd'hui récompensé.

La loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution a également retenu le changement de dénomination de l'Institution, de « Médiateur » vers « Ombudsman », et, suivant proposition formulée par la Commission de Venise, l'adaptation du mode de désignation de l'Ombudsman, d'une majorité des députés présents vers une majorité qualifiée.

ROLE

20 ans après sa création, l'Ombudsman reste une institution trop discrète.

Je dois ainsi reconnaître que la plupart des acteurs publics et privés rencontrés n'ont souvent qu'une connaissance limitée du rôle, du champ de compétence et des possibilités d'intervention de l'Ombudsman, en sa mission de Médiateur dans les relations des usagers avec l'Administration.

Brièvement et pour mémoire, l'Ombudsman est un intermédiaire neutre, indépendant et impartial. Il n'est ni avocat, ni juge. Lorsqu'il est saisi par un administré et estime la réclamation recevable et fondée, il n'a d'autre choix que d'intervenir auprès de l'Administration pour l'en informer et lui demander de prendre position. Dans certaines situations et/ou si l'urgence le justifie, l'Ombudsman assortit son intervention d'une recommandation, d'une demande de sursis ou d'action préventive, afin d'éviter ou de limiter tout préjudice pour l'administré concerné ou toute répétition d'une situation préjudiciable.

En pratique, l'Ombudsman peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par une réclamation tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de lui remettre dans les délais fixés tous les dossiers concernant l'affaire en question. Les Ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter sa tâche et autoriser les fonctionnaires, employés et ouvriers placés sous leur autorité à répondre aux questions posées. Enfin, le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.

Par ailleurs, les travaux parlementaires (« *Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 9 juillet 2003* »), indiquent que « *La saisine du médiateur peut intervenir avant ou conjointement avec un recours juridictionnel* ».

Ainsi, quand-bien même une affaire serait pendante devant une juridiction, l'Ombudsman peut intervenir auprès de l'administration concernée et demander toute information, prise de position ou transmission de documents qu'il estime nécessaire au traitement d'une réclamation donnée.

En dépit de tels principes et pour rappeler ce qui a déjà été énoncé plus en amont, je ne peux que constater et regretter que certaines requêtes restent encore aujourd'hui lettre morte, nécessitant trop souvent l'envoi de rappels pour être traitées. Pareil délai de traitement s'ajoutant alors à ceux déjà supportés par les administrés, il n'est pas rare que certaines décisions administratives n'interviennent, sans explication, qu'après une période pouvant dépasser 6 voire 12 mois.

SOURCES DE DIFFERENDS

A ces délais parfois incompréhensibles et, en tout état de cause, inacceptables, peuvent s'ajouter, dans un nombre de cas limité, un défaut de motivation, une motivation fondée sur des conditions non prévues par la loi, une interprétation stricte, rigide et non conforme à la volonté du législateur, pouvant aller jusqu'à une présomption de mauvaise foi dans le chef de l'administré.

J'ai parfois pu assister à la survenance d'un va-et-vient entre administrations, lesquelles se renvoient successivement faute ou compétence, ayant pour effet de laisser l'administré seul et désœuvré.

J'ai enfin, à diverses reprises et faute d'argumentaire plus élaboré, été confrontée à l'invocation de l'incontournable maxime selon laquelle « *Nul n'est censé ignorer la loi* ». Si tant est qu'il puisse être jugé opportun d'avancer pareil élément en guise d'argumentaire juridique, encore faudrait-il que le texte concerné ne puisse prêter à discussion.

La complexité du droit, son évolution constante et l'influence grandissante de la législation internationale rendent bien illusoire la démonstration pratique de ce si célèbre adage.

En ce sens, l'expérience montre que même si un administré veut bien s'informer avant d'agir, il passera facilement, en toute bonne foi, à côté d'une disposition utile et pertinente à sa situation, laquelle sera alors portée à sa connaissance par l'Administration *a posteriori*, parfois plusieurs années après, suite à un contrôle ou un réexamen périodique.

En tant qu'Ombudsman, il m'est arrivé d'être saisie de situations trouvant leur origine dans des dispositions légales ou réglementaires floues, contradictoires, incomplètes ou dans l'absence de mesures transitoires, créant en pratique certains vides juridiques, trop souvent propices à des interprétations défavorables par défaut.

L'élaboration de mesures transitoires adaptées doit faire l'objet d'une attention particulière lors du processus législatif, afin d'anticiper et de limiter autant que possible la survenance de tout préjudice dans le chef de l'administré, préjudice trouvant sa seule cause, sinon sa cause principale, dans le délai de traitement d'une demande par l'Administration. Tel est notamment le cas des demandes introduites en temps utile mais n'ayant pas fait l'objet d'une décision au jour de l'abrogation ou de la modification envisagée.

Ces dernières années ont encore été marquées par l'essor considérable de la digitalisation dans la relation des usagers avec l'Administration.

La dématérialisation des démarches administratives, accélérée largement par la pandémie, a mis en évidence une dépersonnalisation des relations entre services publics et usagers.

En pratique, l'Ombudsman a pu connaître de situations diverses, dont la fermeture de guichets, la réduction de l'accueil physique, les lignes téléphoniques hors service, les refus de prise de rendez-vous ou encore l'obligation de contact par courriel, courrier postal ou autre interface spécifique entièrement numérique.

Il a été essentiel, pendant ces mois difficiles, de rappeler que même en cas de crise, une administration doit rester accessible et disponible au public, que même lorsqu'une situation de crise est réelle, le principe de l'état de droit doit prévaloir et que si des contraintes légitimes et proportionnées s'imposent, il importe de minimiser les atteintes aux droits et les restrictions des libertés qui pourraient en résulter, et surtout de les limiter dans le temps et au strict nécessaire.

La digitalisation des échanges a encore accru les inégalités entre les usagers, tous ne disposant pas de l'équipement ou des moyens et des connaissances requises par le numérique, afin de réaliser des démarches en ligne. Bon nombre d'usagers des plus vulnérables se retrouvent face à un défi insurmontable et pour lesquelles l'accès aux services publics n'est plus garanti.

La notion de vulnérabilité, prise dans son acception la plus large, inclut notamment les personnes à besoins spécifiques, malentendantes, malvoyantes, les personnes âgées, souvent peu familières de l'outil informatique, les personnes analphabètes, les personnes sujettes à des déficiences intellectuelles ou des troubles mentaux quelconques, ou encore les personnes privées de leur liberté, notion elle aussi entendue dans son sens le plus large.

La liste des personnes incapables d'effectuer certaines démarches entièrement dématérialisées n'a ainsi cessé de s'allonger au fil des mois et des années, créant de fait une exclusion d'une partie de la population de la possibilité d'accomplir nombre de démarches administratives.

En toutes hypothèses faut-il rappeler qu'un formulaire ne pourra jamais prévoir l'ensemble des situations susceptibles de se présenter en pratique et ne saurait en aucun cas remplacer une analyse consciencieuse d'une situation particulière par un agent qualifié au terme d'un échange avec l'utilisateur.

En matière de procédure administrative, toute politique de digitalisation menée par un service public doit partant être réfléchie et mise en œuvre dans l'intérêt premier de ses usagers, en ce compris la subsistance d'alternatives à cette politique.

Des personnes déjà perdues face à la complexité des procédures administratives s'avèrent le plus souvent incapables de répondre aux obligations somme toute très strictes qu'entraîne la digitalisation, état pouvant entraîner l'abandon d'une démarche ou la simple renonciation à une procédure donnée.

Je ne saurais me résigner à ce qu'une démarche administrative soit exclusivement possible par voie dématérialisée, sans aucune autre alternative.

LIGNES DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE

Ce mandat aura encore été l'occasion d'assister au déploiement des lignes de bonne conduite administratives, adoptées en date du 27 janvier 2017 par le Gouvernement en conseil, sur base d'une recommandation émise par mes prédécesseurs.

Inspiré entre autres du « *Code européen de bonne conduite administrative* », approuvé par le Parlement européen en date du 6 septembre 2001, ce catalogue sert aujourd'hui de ligne de conduite informelle aux administrations dans le contexte de leurs relations avec les usagers.

Pareilles lignes de bonne conduite retiennent notamment le droit pour tout administré, lorsqu'il s'adresse à une administration :

- d'obtenir les coordonnées du gestionnaire en charge du dossier (téléphone, e-mail) et de connaître les disponibilités de celui-ci,
- d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable,
- de recevoir des informations au sujet de l'évolution du dossier,
- d'être informé sur les raisons des retards dans le traitement du dossier,
- d'être reçu et entendu sur demande,
- à une gestion consciencieuse du dossier qui implique une recherche active de tous les éléments pertinents,
- à une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier,
- de recevoir toutes les explications nécessaires à la compréhension de la position de l'administration,
- d'obtenir notification de toute décision dans un délai raisonnable,
- de faire valoir des griefs à l'encontre de l'administration et d'obtenir une prise de position,
- d'obtenir le redressement d'une décision non conforme aux normes applicables,
- à réparation en cas de préjudice dû à un dysfonctionnement de l'administration.

Je ne peux que remercier le Gouvernement pour sa réceptivité et son implication en la matière, ainsi que pour son engagement à promouvoir activement ces lignes de conduite dans le secteur public.

INSCRIPTION DES VOIES DE RECOURS NON-CONTENTIEUSES DANS LES DECISIONS ADMINISTRATIVES

Au cours de ce mandat et dans la lignée de l'adoption des lignes de bonne conduite administrative, certaines administrations ont encore accepté de ne pas se limiter à l'indication des seules voies de recours devant les juridictions administratives ou sociales au terme de tout courrier susceptible de porter préjudice à un administré et d'y inscrire expressément la possibilité d'introduire un recours gracieux et de saisir l'Ombudsman.

A ce jour, je me réjouis de pouvoir observer la normalisation de l'indication des voies de recours non-contentieuses dans toute décision administrative susceptible de porter préjudice à un administré, de même que l'implication des différents services publics dans la promotion d'un traitement plus alternatif et amiable des litiges.

DECISION SUR BASE D'UNE RECOMMANDATION EN EQUITE

Dans le même esprit, de plus en plus d'administrations ont accepté d'intégrer dans leur processus décisionnel l'éventualité de prendre une décision en équité eu égard à une situation spécifique.

Nombre de réclamations présentées dans les précédents rapports d'exercice permettent de prendre conscience que le législateur, aussi attentif soit-il, ne peut objectivement prévoir toutes les

conséquences d'une disposition légale ou réglementaire, alors que les situations faisant l'objet de sa réglementation sont infiniment diverses. L'exécution stricte de la loi pourra ainsi entraîner des conséquences pouvant heurter le principe élémentaire de justice.

L'équité peut être perçue comme un correctif du droit écrit, dès lors que la mise en œuvre de ce dernier impose à l'administré une charge excessive, voire disproportionnée, par rapport au but visé.

L'équité peut encore être perçue comme un complément du droit écrit, dès lors que le législateur a omis de préciser des situations dont il aurait tenu compte, s'il en avait été conscient.

L'Ombudsman a ainsi été habilité par le législateur à émettre une recommandation qui permettra à l'Administration de quitter le terrain du droit strict pour appliquer une disposition légale ou réglementaire avec souplesse.

En tout état de cause, il appartient à l'Ombudsman d'assumer la décision prise par l'Administration sur le fondement de sa recommandation. Le fonctionnaire qui aura suivi la recommandation en équité de l'Ombudsman ne verra ainsi pas sa responsabilité mise en cause, la décision étant prise sur le fondement de la recommandation de l'Ombudsman.

PROACTIVITE DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DES USAGERS

Tel qu'indiqué précédemment, les lignes de bonne conduite administrative prévoient la gestion consciencieuse et la recherche active de tous les éléments pertinents propres à un dossier donné.

Dans bien des dossiers, un simple échange de quelques minutes avec un réclamant a permis de clarifier une situation ou d'obtenir un document nécessaire à l'accomplissement de ma mission.

En cas de doute sur la recevabilité ou le bien-fondé d'une demande, je ne peux donc qu'encourager tout agent à contacter directement l'administré par téléphone, suivi d'un écrit, afin d'obtenir une information, une confirmation, un document, ou de lui indiquer l'existence d'une irrégularité quelconque dans le cadre du traitement de sa demande.

DROIT A L'ERREUR

L'Ombudsman, toujours dans l'optique d'une administration à échelle humaine, accessible et transparente, avait préconisé la réflexion sur l'instauration d'un droit à l'erreur en droit administratif à destination de l'administré, à l'instar de la France, précisant que la Belgique connaît des avancées jurisprudentielles en la matière.

En France, la loi du 10 août 2018, numéro 2018-727, dite loi « ESSOC », pour un Etat au service d'une société de confiance, a consacré le principe de l'*a priori* bonne foi dans les articles L 123-1&2 du Code des relations entre le public et l'Administration.

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

Le gouvernement français reconnaît ainsi « *la possibilité, pour chaque Français, de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement* », précisant que « *Chacun doit pouvoir rectifier sa situation, spontanément ou au cours d'un contrôle, lorsque son erreur est commise de bonne foi* » et que « *La charge de la preuve est ainsi inversée : c'est à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager* »¹.

Le but de ce concept est de faire progresser la simplification administrative, de renforcer une relation de confiance réciproque, de passer de la prémisse extrêmement rigide « Nul n'est censé ignorer la loi », visée plus en amont, à une prémisse à dimension plus humaine et plus réaliste, à savoir que « L'erreur est humaine ».

L'administration évolue vers une « administration de service », avec comme ligne directrice « *qu'il est préférable de convaincre, en incitant ou en dissuadant, plutôt que de contraindre ou d'enjoindre* »².

Par une rigidité moins excessive dans l'application des textes de loi, le droit à l'erreur évite une sanction immédiate pour une erreur commise par méconnaissance ou maladresse, pourvu que l'administré soit de bonne foi.

En ce sens, l'article L123-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoit qu'« *Une personne ne peut faire l'objet d'une sanction si, pour la première fois, elle a méconnu une règle administrative, sauf mauvaise foi ou fraude.* »

Le droit à l'erreur rééquilibre les relations entre l'administré et l'Administration en favorisant le dialogue et la pédagogie administrative, ce conformément au souhait du Conseil d'État, lequel retenait dans son rapport annuel 2013 « *Le droit souple* », en vertu duquel « *L'Administration doit accompagner plutôt que sanctionner* ».

L'article L100-2 du CRPA retient en ce sens que « *Les relations entre le public et l'administration sont fondées sur les principes de confiance, de transparence, de simplicité et d'intelligibilité* ».

A noter que pour éviter d'éventuels abus, le législateur français impose deux conditions cumulatives pour pouvoir profiter du droit à l'erreur, à savoir que ce soit la première fois que l'administré ait méconnu une règle applicable à sa situation ou commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation et qu'il ait régularisé sa situation spontanément, sinon, après avoir été invité à le faire par l'administration et dans le délai que celle-ci a fixé.

Outre situation de fraude ou mauvaise foi avérée, certaines exceptions ont également été reconnues quant au droit à l'erreur, qui tiennent soit au type de la sanction encourue, soit à l'attitude de l'administré lui-même. Sont notamment concernées les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union Européenne, en cas de méconnaissance de règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, les sanctions prévues par un contrat, ou les sanctions prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle.

¹ <https://www.plus.transformation.gouv.fr/oups-jai-fait-une-erreur-en-effectuant-une-demarche-administrative-que-faire>

² B. Plessix, Une réponse ? Le rescrit, RDP 2017,p83

L'Ombudsman invite le législateur luxembourgeois à réfléchir sur pareille approche, dans l'esprit de poursuivre et d'améliorer les démarches déjà entreprises en faveur d'une simplification administrative.

EVOLUTION DE LA LOI MODIFIEE DU 22 AOUT 2003

Si des échanges sont intervenus en la matière et qu'un consensus semble avoir été trouvé sur la plupart des thématiques liées à l'évolution de sa loi organique, l'Ombudsman regrette l'avancée timide du processus de modification.

CONCLUSION

S'il est une constante en la matière, c'est bien que toute décision administrative, aussi simple puisse-t-elle paraître, peut être très lourde de conséquences pour un usager.

La mise en place des mesures et l'introduction des procédures mentionnées dans le présent avant-propos, propres à favoriser l'accessibilité et la disponibilité du Service public au public, la subsistance d'alternative à la dématérialisation, la proactivité dans le traitement des demandes des usagers, l'élaboration de mesures transitoires adaptées, le respect des lignes de bonne conduite administrative, l'indication des voies de recours non-contentieuses dans toute décision administrative susceptible de porter préjudice à un administré, ou encore la possibilité d'intégrer dans tout processus décisionnel l'éventualité de prendre une décision en équité, participent à renforcer la confiance des usagers envers l'Administration, à faciliter l'acceptation d'une décision de refus, si tant est qu'elle soit justifiée, et à développer en pareille hypothèse le sentiment d'avoir été traité de manière juste.

Pour conclure cette huitième année, je remercie tout particulièrement mes collaborateurs, qui m'ont assisté et soutenu au cours de ce mandat, riche en apprentissages et émotions, ainsi que l'ensemble des intervenants, personnes privées et publiques, ayant œuvré, une année de plus, dans l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers, et encourage tout un chacun à privilégier le dialogue, au besoin par l'intermédiaire de l'Institution neutre, indépendante et impartiale qu'est l'Ombudsman.


Claudia MONTI
Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg

PARTIE 1 - STATISTIQUES

LEXIQUE

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

Clôture provisoire : réclamation dont le traitement est mis en attente sur demande du réclamant ou décision de l'Ombudsman.

En cours : réclamation introduite après le 1^{er} janvier et en cours de traitement après le 31 décembre de l'exercice concerné.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

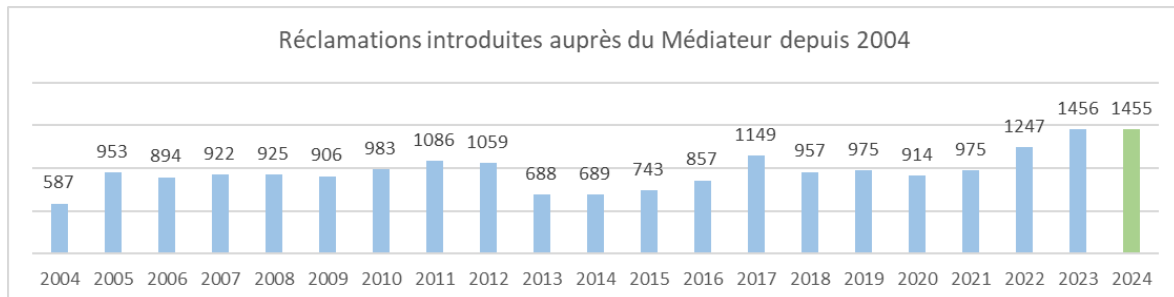
Réclamation prématurée : réclamation faisant référence à une décision administrative non encore prise ou à un délai de réponse considéré acceptable par l'Ombudsman.

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

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

RELEVÉ GLOBAL

RECLAMATIONS INTRODUITES



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2024	1455
Clôture définitive	1003
Clôture provisoire	21
En cours	431

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

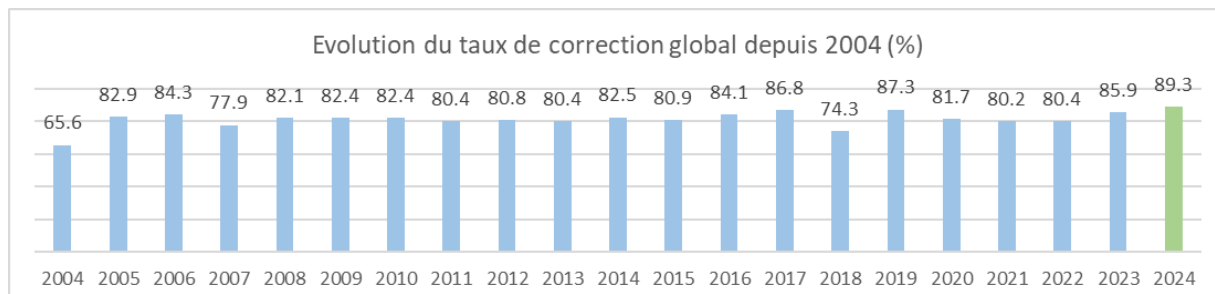
Clôture définitive	1003
Réclamation recevable	585
Réclamation irrecevable	170
Désistement du réclamant	246
Transmis pour compétence	2

Réclamation recevable	585
Correction totale obtenue	175
Correction partielle obtenue	41
Pas de correction obtenue	26
Réclamation non fondée	343

Réclamation irrecevable	170
Actio popularis	3
Incompétence ratione loci	1
Incompétence ratione materiae	49
Décision coulée en force de chose jugée/décidée	21
<i>Défense nationale, sûreté de l'Etat ou politique extérieure</i>	0
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	5
Libellé obscur	7
<i>Réclamation anonyme</i>	0
Réclamation manifestement non fondée	37
Réclamation prématurée	47

RELEVÉ GLOBAL

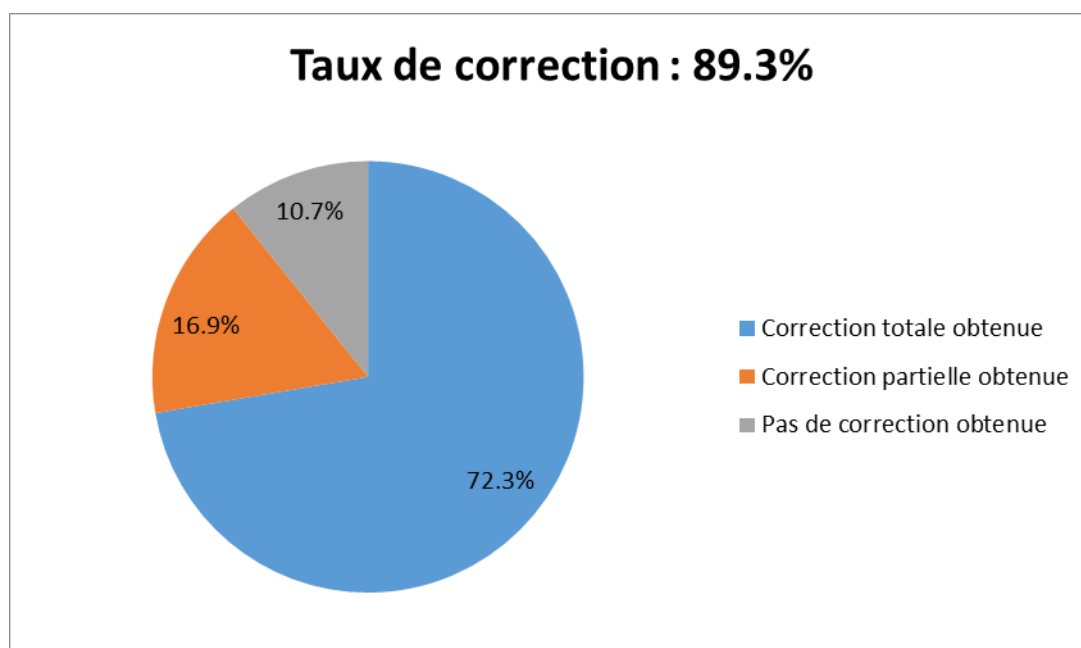
TAUX DE CORRECTION



Au cours de l'exercice concerné, l'Ombudsman est intervenu auprès de l'Administration dans le cadre de **242** réclamations et dans **89,3%** des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

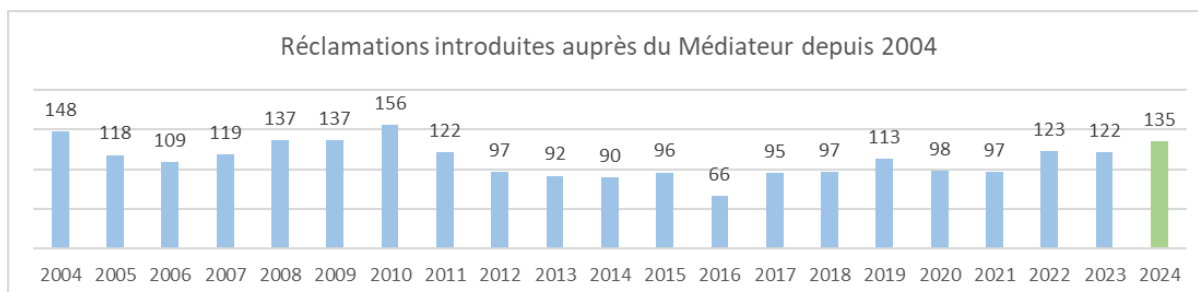
Il convient pourtant de préciser que pour l'ensemble des statistiques, la notion de « *correction totale ou partielle* » n'est pas nécessairement équivalent de satisfaction au sens que l'Administration ait suivi les recommandations ou avis de l'Ombudsman, mais veut souvent simplement dire qu'un réclamant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

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	242
Correction totale obtenue	175
Correction partielle obtenue	41
Pas de correction obtenue	26



ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

RECLAMATIONS INTRODUITES



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2024	135
Clôture définitive	76
Clôture provisoire	1
En cours	58

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	76
Réclamation recevable	36
Réclamation irrecevable	16
Désistement du réclamant	24
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	36
Correction totale obtenue	10
Correction partielle obtenue	2
Pas de correction obtenue	5
Réclamation non fondée	19

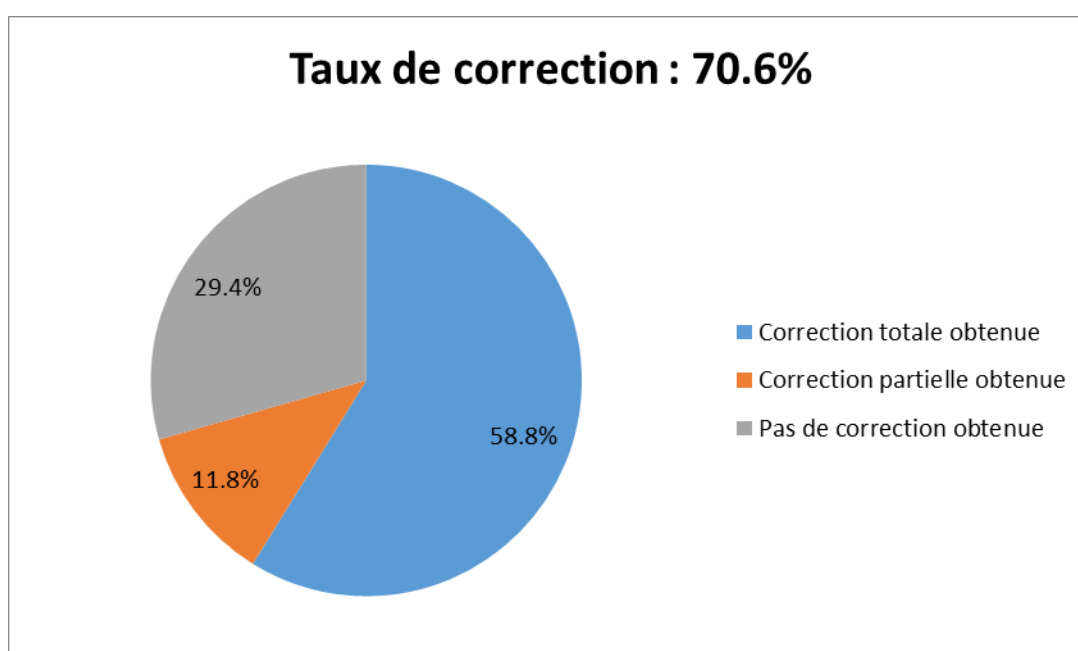
Réclamation irrecevable	16
Actio popularis	1
<i>Incompétence ratione loci</i>	<i>0</i>
Incompétence ratione materiae	7
Décision coulée en force de chose jugée/décidée	2
<i>Défense nationale, sûreté de l'Etat ou politique extérieure</i>	<i>0</i>
<i>Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante</i>	<i>0</i>
<i>Libellé obscur</i>	<i>0</i>
<i>Réclamation anonyme</i>	<i>0</i>
Réclamation manifestement non fondée	4
Réclamation prématurée	2

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DES COMMUNES

TAUX DE CORRECTION

Au cours de l'exercice concerné, l'Ombudsman est intervenu auprès des communes dans le cadre de **17** réclamations et dans **70,6%** des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la décision administrative contestée.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	17
Correction totale obtenue	10
Correction partielle obtenue	2
Pas de correction obtenue	5



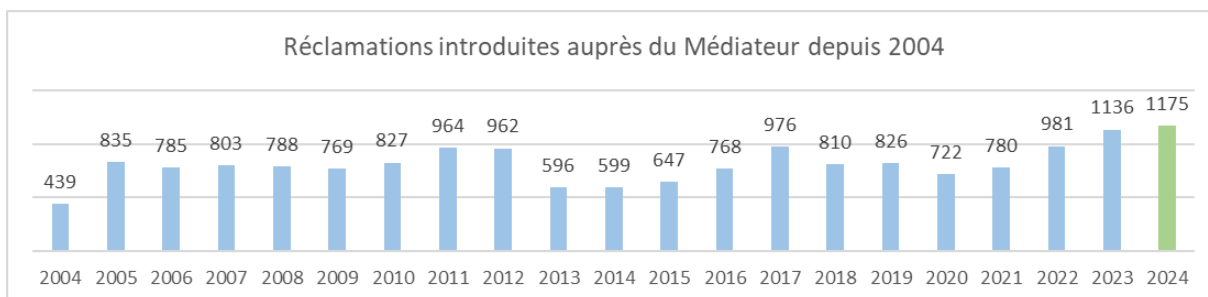
MATIERES CONCERNEES

Les réclamations introduites auprès de l'Ombudsman et relatives aux communes concernent principalement les matières suivantes :

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

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

RECLAMATIONS INTRODUITES



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2024	1175
Clôture définitive	832
Clôture provisoire	14
En cours	329

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	832
Réclamation recevable	519
Réclamation irrecevable	106
Désistement du réclamant	206
Transmis pour compétence	1

Réclamation recevable	519
Correction totale obtenue	156
Correction partielle obtenue	37
Pas de correction obtenue	19
Réclamation non fondée	307

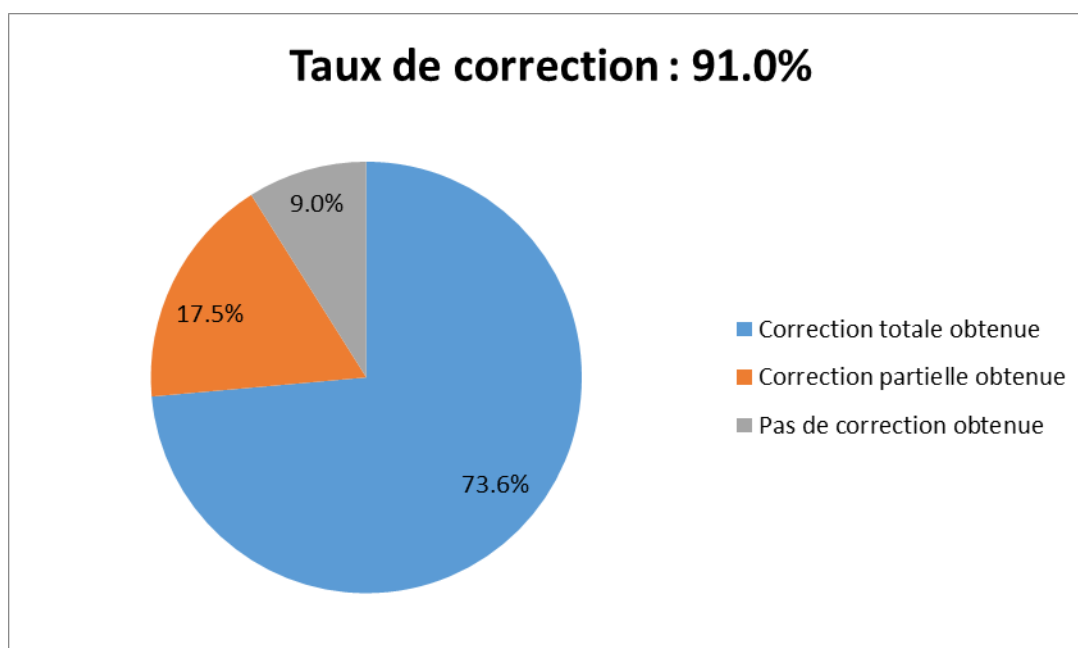
Réclamation irrecevable	106
Actio popularis	2
Incompétence ratione loci	1
Incompétence ratione materiae	14
Décision coulée en force de chose jugée/décidée	14
<i>Défense nationale, sûreté de l'Etat ou politique extérieure</i>	0
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	5
Libellé obscur	1
<i>Réclamation anonyme</i>	0
Réclamation manifestement non fondée	27
Réclamation prématurée	42

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

TAUX DE CORRECTION

Au cours de l'exercice concerné, l'Ombudsman est intervenu auprès d'une administration ou d'un établissement public relevant de l'Etat dans le cadre de **212** réclamations et dans **91%** des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	212
Correction totale obtenue	156
Correction partielle obtenue	37
Pas de correction obtenue	19



ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

VENTILATION PAR MINISTÈRES

Réclamations introduites

Le tableau reproduit ci-après reprend la ventilation des réclamations introduites auprès de l'Ombudsman entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice concerné en fonction du Ministère visé.

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

Ministères	Réclamations introduites	Ratio	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	279	23.74%	178	79	37
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	180	15.32%	146	89	6
Ministère des Finances	169	14.38%	121	96	7
Ministère du Travail	138	11.74%	105	83	3
Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil	91	7.74%	70	48	14
Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur	75	6.38%	48	35	8
Ministère de la Justice	74	6.30%	57	30	15
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	55	4.68%	36	21	3
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	27	2.30%	18	9	3
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	24	2.04%	16	10	0
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	20	1.70%	14	6	2
Ministère de la Fonction publique	11	0.94%	5	0	5
Ministère de l'Économie	9	0.77%	4	2	1
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture	8	0.68%	4	4	0
Ministère des Affaires intérieures	6	0.51%	5	3	2
Ministère d'État	5	0.43%	2	2	0
Ministère de la Culture	4	0.34%	3	3	0
<i>Ministère de la Digitalisation</i>	<i>0</i>	<i>0.00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité</i>	<i>0</i>	<i>0.00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Ministère des Sports</i>	<i>0</i>	<i>0.00%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

VENTILATION PAR MINISTÈRES

Taux de correction

Le tableau reproduit ci-après reprend la ventilation des réclamations introduites auprès de l'Ombudsman entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice concerné en fonction du Ministère visé.

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

Ministères	Base taux de correction	Correction totale obtenue	Correction partielle obtenue	Pas de correction obtenue	Taux de correction
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	48	31	11	6	87.50%
Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale	43	35	7	1	97.67%
Ministère des Finances	32	23	4	5	84.38%
Ministère du Travail	23	19	3	1	95.65%
Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil	16	10	2	4	75.00%
Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur	5	5	0	0	100.00%
Ministère de la Justice	18	12	6	0	100.00%
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	15	12	3	0	100.00%
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	3	1	1	1	66.67%
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	3	3	0	0	100.00%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2	2	0	0	100.00%
<i>Ministère de la Fonction publique</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Ministère de l'Économie</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture	1	1	0	0	100.00%
Ministère des Affaires intérieures	1	0	0	1	0.00%
Ministère d'État	1	1	0	0	100.00%
Ministère de la Culture	1	1	0	0	100.00%
<i>Ministère de la Digitalisation</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Ministère des Sports</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>

PARTIE 2 – PARTICIPATIONS

JANVIER

- Participation aux réceptions de Nouvel An organisées par les différentes institutions
- Participation à la réception de Nouvel An donnée par leurs Altesses Royales le Grand-Duc et la Grande-Duchesse
- Participation à la conférence de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg en tant qu'orateur, « Regards croisés sur l'obligation au secret »
- Participation à la conférence « Enfants non-accompagnés, mettre l'enfant au centre »

FEVRIER

- Entrevue avec la Ministre la Justice
- Participation au « Sneak Preview de la campagne de valorisation des professions de santé » organisé par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale
- Entrevue avec le Ministre de l'Economie
- Participation au PAN Antiracisme
- Entrevue avec le Ministre des Affaires étrangères
- Entrevue avec le Ministre des Affaires intérieures

MARS

- Entrevue avec la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
- Participation à la table ronde « Femmes marginalisées / Femmes émancipée » organisée par le CNFL

AVRIL

- Participation à la 7^{ème} rencontre de médiation institutionnelle en Hauts-de-France, à Lille
- Entrevue avec Monsieur Patrick Engelberg, représentant permanent du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe.
- Participation à la formation de l'AOMF sur le sujet « La mise en œuvre de l'intérêt supérieur de l'enfant par les ombudsmans » en tant qu'orateur sur le sujet de l'« l'intérêt supérieur de l'enfant et la notion d'inclusion de l'enfant en situation de handicap », avec un accent sur la situation des enfants handicapés au Luxembourg

MAI

- Entrevue avec le Ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse
- Entrevue avec L'ULC
- Participation à la conférence de lancement du Luxembourg Institut for LGBTIQ+ Inclusion – LILI
- Participation à la conférence sur le « Pacte européen sur la migration et l'asile : Quelles conséquences pour l'Europe et le Luxembourg »
- Participation au Forum et symposium de la Caritas sur le sujet « Kannerarmut (k)een Thema »
- Réunion à Luxembourg des médiateurs du BENELUX pour un échange entre pairs

JUIN

- Entrevue avec le nouveau Directeur de l'ACD
- Participation à la cérémonie célébrée pour le 10^{ème} anniversaire du Département Médecine Légale
- Entrevue avec le FDL
- Participation à la réunion plénière de l'Entente des offices sociaux

- Participation en tant qu'orateur à la conférence ayant comme sujet "Children in Migration" organisée par l'EMN et l'OKAJU
- Participation au séminaire « Les droits sociaux des travailleurs frontaliers et de leur famille » organisé par MoveS en collaboration avec Nicole KERSCHEN, expert MoveS pour le Luxembourg
- Participation aux Célébrations de l'Anniversaire de Naissance de Son Altesse Royale le Grand-Duc

JUILLET

- Entrevue avec l'Administration de l'Environnement
- Entrevue avec le Letzebuenger Flüchtlingsrot
- Entrevue avec Aris Resonord

SEPTEMBRE

- Participation à la table ronde sur le suivi de la 3^{ème} évaluation du Grand-Duché de Luxembourg par le GRETA (*Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe*) concernant l'application concrète de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

OCTOBRE

- Participation à la conférence "Mental health and well-being of reception workers" organisée par l'EMN
- Participation au XII^e CONGRÈS DE L'AOMF avec comme sujet « LES DÉFIS DE L'OMBUDSMAN DANS LA DÉFENSE DE L'ÉTAT DE DROIT et participation comme oratrice sur le sujet « LES PRINCIPES INTERNATIONAUX AU SECOURS DES INSTITUTIONS MENACÉES »
- Participation à une après-midi de réflexion sur le sujet * L'ACCÈS AUX DROITS POUR LES ENFANTS ET LES JEUNES – PRATIQUES, DÉFIS ET AMÉLIORATIONS » organisée par UNICEF, OKAJU, Commission Européenne, Parlement Européen et Centre de Médiation

NOVEMBRE

- Entrevue CCSS
- Entrevue CMSS
- Participation en tant qu'orateur à un atelier de discussion sur le thème du droit d'asile, intitulé « Protéger le droit d'asile avec la Charte des droits fondamentaux » organisé par Passerell, en partenariat avec l'Institut européen d'administration publique (IEAP)
- Private viewing et avant-première du film "hors d'haleine" d'Eric Lamhène suivi d'une table ronde animée par l'Ombudsman
- Participation comme orateur à la table Ronde ATD Quart Monde „Beziehungen zwischen Institutionen, der Gesellschaft und Menschen in Aarmut in der Schweiz: Eine Gewalterfahrung die weitergeht“
- Oratrice à l'ENAD
- Entrevue avec la CNAP
- Participation à un colloque de la Zitha clinique sur la thématique de l'« Abus de faiblesse »

DECEMBRE

- Participation à la conférence/table ronde portant sur la transposition de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance (CSDDD) dans le droit national, organisée par l'Initiative pour un devoir de vigilance, en partenariat avec la Commission consultative des Droits de l'Homme
- Participation en tant qu'oratrice à la Table-ronde « Défendre et promouvoir les droits humains au Luxembourg : quel rôle pour les associations », organisée par Passerell

- Participation à la conférence « Les droits et obligations du patient au cœur de la réflexion commune des acteurs du système de santé », organisée par le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

AU LONG DE L'ANNEE

- Participation régulière au Comité interministériel des droits de l'Homme (MAEE)
- Participation régulière aux assemblées générales de la Commission consultative des droits de l'Homme en tant qu'observateur
- Entrevues avec certains Ministères, leurs services respectifs ainsi qu'avec certaines Administrations communales
- Echanges réguliers avec les Médiateurs nationaux et internationaux
- Rencontres avec différents Consuls et Ambassadeurs
- Participations à diverses tables-rondes, conférences et rencontres avec des associations
- Participations à divers événements sociaux, associatifs et caritatifs

PARTIE 3 – RECOMMANDATIONS

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

N°	Intitulé	Date	Destinataire	Statut	Transposition
N°	Intitulé	Date	Destinataire	Statut	Transposition
51	Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur	08/03/2017	Gouvernement, Chambre des députés	Acceptée	En cours
52	Mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale	08/03/2017	Gouvernement, Chambre des députés	Acceptée	En cours
58	Traitement discriminatoire des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée touchant un revenu provenant d'une activité accessoire non salariée par rapport à ceux touchant un revenu provenant d'une activité accessoire salariée	10/06/2024	Caisse nationale d'assurance pension / Ministère de la Sécurité sociale	Attente d'une prise de position	-
60	Non-respect des dispositions applicables en matière de renouvellement d'un contrat de mise à disposition d'un travailleur intérimaire	10/06/2024	Ministère du Travail	Attente d'une prise de position	-

PARTIE 4 – RECLAMATIONS

CONSTATS GENERAUX

NOMBRE CROISSANT DES DESISTEMENTS

L'Ombudsman constate que le nombre de désistements enregistrés parmi les réclamants est resté relativement élevé pour 2024, confirmant une tendance à la hausse observée ces dernières années. Ce phénomène a suscité une réflexion approfondie visant à en identifier les causes. Certes, l'indication des voies de recours dans les décisions administratives de refus, incluant la possibilité de s'adresser à l'Ombudsman a conduit à une augmentation notable des réclamations, dont une proportion significative est prématurée. En effet, grand nombre d'administrés se sont directement adressés à l'Ombudsman sans avoir effectué au préalable de démarches administratives pour tenter de trouver une solution à l'amiable avec l'administration en cause - condition pourtant essentielle à la recevabilité de leur réclamation. Dans de tels cas, les administrés sont invités à contester la décision litigieuse et sont informés qu'ils pourront, en cas de rejet ou de silence de l'administration, solliciter de nouveau l'intervention de l'Ombudsman. Une partie des réclamants parviennent effectivement à résoudre leur différend dans ce cadre, rendant l'intervention de l'Ombudsman inutile et conduisant ainsi à la clôture du dossier pour désistement.

Cependant, une analyse approfondie des dossiers clôturés pour « désistement » a révélé que dans la grande majorité des cas, cette décision résulte du manque de réactivité à l'appel de l'Ombudsman aux réclamants de compléter leur dossier. Cela concerne notamment les réclamations ne comportant pas les documents essentiels, tels que la décision administrative contestée, le recours introduit respectivement les échanges qui ont eu lieu avec l'administration. Etant donné qu'une partie importante de ces personnes ne donne pas suite aux demandes de l'Ombudsman, ce dernier se voit malheureusement obligé de classer ces dossiers pour désistement.

Bien que les raisons précises de ce manque de réaction soient difficiles à cerner, plusieurs facteurs peuvent être avancés. Certains administrés, fatigués par la multiplication des démarches nécessaires pour faire valoir leur droit, renoncent à constituer de nouveaux dossiers. D'autres se trouvent dépassés par la complexité des procédures administratives, que ce soit pour des raisons linguistiques ou logistiques.

Face à ces défis, l'Ombudsman est régulièrement confronté à des usagers en grande difficulté face aux démarches administratives, un problème qui tend à s'aggraver. Le « *once only principe* » récemment présenté par la Ministre de la Digitalisation constitue une avancée prometteuse visant à simplifier et à alléger ces démarches pour les administrés. Toutefois, il reste à évaluer si cette mesure sera suffisamment efficace pour remédier durablement à ces difficultés.

CONSTATS GENERAUX

DROIT D'OBTENIR A TOUT COURRIER UNE REPONSE CIRCONSTANCIEE, REDIGEE DANS UN LANGAGE CLAIR ET SIMPLE ET DANS UN DELAI RAISONNABLE

L'Ombudsman accorde une grande importance au principe selon lequel tout administré qui s'adresse à une administration publique a droit à une réponse circonstanciée et ce dans un délai raisonnable.

Ce principe a été rappelé dans les Lignes de bonne conduites administrative introduites en 2017.

Cependant, l'Ombudsman constate que ce principe n'est pas toujours respecté par certaines administrations. Un exemple marquant concerne un litige opposant un administré au Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité. Cette affaire, qui s'étire déjà depuis quelques années, a finalement conduit à l'introduction d'un recours devant le Tribunal administratif. Après l'entrée en fonction du nouveau Ministre, l'utilisateur a tenté de relancer les discussions afin de rechercher une solution à l'amiable.

Il était bien entendu évident qu'au vu des échanges antérieurs et de l'avancée de la procédure devant le Tribunal administratif, la probabilité d'une réouverture du dialogue était faible. Néanmoins, l'administré n'a reçu aucune réponse à sa proposition, raison pour laquelle il s'est adressé à l'Ombudsman, qui a demandé au Ministre compétent d'informer par écrit l'administré de sa décision qu'il n'entendait pas rouvrir les débats et de laisser la justice trancher le litige.

Malgré plusieurs rappels, ni l'Ombudsman ni l'administré n'ont reçu de réponse.

Ce n'est que presque un an plus tard que l'administré a finalement reçu une réponse de la part de l'administration.

L'Ombudsman déplore vivement cette situation. Bien qu'il ne lui appartienne pas de se prononcer sur le fond du litige dans le présent dossier, il estime qu'une telle absence de réponse va à l'encontre des efforts déployés pour promouvoir une administration transparente et ouverte, notamment avec l'introduction des Lignes de bonne conduite administrative ou encore avec la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Une telle attitude de la part de l'administration est donc critiquable, dans la mesure où elle ne correspond pas aux attentes d'une administration respectueuse des droits des administrés.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

AIDES SOCIALES

Non-intervention auprès de l'office social en raison d'un déguerpissement [2024/1]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant qui reprochait à l'office social de lui demander de quitter un logement mis à disposition.

Il est apparu lors de l'instruction du dossier que la famille s'était agrandie en passant de deux adultes et un enfant à deux adultes et deux enfants en bas âge.

Or le logement ne comportait qu'une chambre à coucher.

Le fait est que le règlement grand-ducal du 13 octobre 2023 relatif à la location de logements destinés à la location abordable prévue par la loi relative au logement abordable dispose ce qui suit en son article 4 :

La correspondance de la taille de la communauté domestique à la typologie du logement se traduit par :

1° une chambre à coucher par personne âgée de douze ans au plus, ou par couple ;

2° au moins une chambre à coucher par deux enfants de moins de douze ans.

L'âge des enfants au 1^{er} janvier de l'année d'attribution du logement est pris en considération.

[...]

Etant donné que l'Ombudsman a pour mission de veiller à ce que les administrations publiques respectent les lois et règlements, celui-ci ne peut demander à ce qu'une exception soit faite quant à l'application de ces textes. Il n'a donc pas pu intervenir en faveur des réclamant alors qu'aucun dysfonctionnement n'avait eu lieu.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

ETAT CIVIL

Refus d'une commune de célébrer un mariage [2024/2]

Les réclamants ayant saisi l'Ombudsman étaient tous deux de nationalité érythréenne et souhaitaient se marier à Luxembourg.

Cependant Monsieur n'habitait pas au Luxembourg mais dans un autre pays membre de l'Union. Il lui manquait un certificat d'acte de naissance pour compléter son dossier de célébration de mariage, document qu'il ne pouvait retourner chercher dans son pays étant donné son statut de réfugié.

Malheureusement le pays de résidence de Monsieur n'entendait pas lui fournir un acte en remplacement de son acte de naissance, ce à quoi l'Etat luxembourgeois ne pouvait pas remédier.

Le Parquet a informé la Commune qu'elle ne pouvait pas accepter la célébration du mariage.

L'Ombudsman n'a dès lors pu que conseiller au couple de se renseigner auprès d'un avocat et de la Direction générale de l'Immigration dans quelle mesure Monsieur pourrait solliciter une autorisation de séjour pour des raisons privées.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

IMPOTS ET TAXES RELEVANT DE LA COMMUNE

Facturation induite relative à la gestion des déchets [2024/3]

L'Ombudsman a été saisi par une réclamante qui contestait une facture communale relative à la gestion des déchets.

Dans la Commune en question, les sacs Valorlux portent un numéro qui est attribué à un seul détenteur et ensuite ce détenteur est exclusivement responsable du sac en question.

En effet, tel qu'il était indiqué sur sa facture, un sac attribué à la réclamante selon les données du système, a été sorti en dehors des jours de collecte à une adresse inconnue à la réclamante.

Celle-ci s'est rendue à l'adresse en question pour y découvrir qu'un autre résident est en possession du lot de sac litigieux et qui a fait une déclaration sur l'honneur à cet effet.

Après contestation, la Commune a dans un premier temps maintenu sa facture, alors que le lot de sacs qui inclut le sac litigieux aurait été attribué à la réclamante en juin 2023 ensemble avec deux autres lots.

L'Ombudsman est intervenu pour demander de tenir compte de l'équivoque de cette situation.

Si un autre résident déclare sur l'honneur posséder et avoir déposé le sac en question en décembre 2023, tandis que la réclamante explique ne pas connaître cette personne, de quelle façon peut-on exclure que la Commune ait commis une erreur en enregistrant les codes ?

D'une part, il ne semble exister de raison apparente pour offrir un lot de sac à un autre résident qui a lui aussi le droit de recevoir des lots de sac Valorlux à la Commune.

D'autre part, au cas où la Commune présume tout de même que les deux personnes se connaissent et ont sans avantage apparent et contre toute logique « échangé » des sacs Valorlux, quel serait l'intérêt de la démarche des intéressés dans la mesure où l'autre résident a bien déclaré sur l'honneur que c'est lui qui est en possession du sac et l'a mis dehors.

Si les personnes se connaissent, quel serait l'intérêt des deux concernés de faire en sorte que la Commune envoie la facture à l'autre résident concerné, plutôt que de se mettre d'accord que ce dernier paye la réclamante.

Comme les concernés ne se connaissent pas, il est effectivement compréhensible qu'il soit pénible pour l'administrée de réclamer cet argent à un autre administré et qu'elle insiste auprès de la commune que la facture à son nom soit annulée.

Faute d'avantage, l'Ombudsman estimait qu'on peut exclure tout risque de fraude dans le chef de la réclamante. Par contre une confusion des services de la Commune dans l'enregistrement dudit code de sacs Valorlux lui semble beaucoup plus probable.

L'Ombudsman remercie la Commune en question d'avoir annulé la facture litigieuse suite à son intervention.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

INSCRIPTION ET RADIATION AU REGISTRE COMMUNAL DES PERSONNES PHYSIQUES

Retrait injustifié d'une adresse de référence par un Office social [2024/4]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant qui s'est initialement vu accorder une adresse de référence en mars 2024.

Un mois plus tard l'Office social semble avoir changé d'avis et lui a retiré cette adresse.

L'administré était en effet dans une situation très précaire : après avoir perdu son logement sans trouver de nouvel hébergement, il a pu demeurer provisoirement chez une connaissance en Belgique et a informé l'Office social dès le départ de cette présence provisoire en Belgique.

Pour comprendre l'ampleur de la problématique, il y a lieu de préciser que depuis novembre 2023, l'Ombudsman est en contact avec le Ministère de l'Intérieur concernant divers problèmes d'interprétation de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Dans le cadre de ce dossier, l'interprétation qui pose problème concerne les dispositions de l'article 25 (1) suivantes :

*« Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal les Luxembourgeois et, après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq années au moins, les citoyens de l'Union européenne ainsi que les ressortissants d'un des autres États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. **Ils sont inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois sur une période de douze mois.** »*

Pour mieux visualiser les problèmes d'interprétation qui se posent, l'Ombudsman a cité le cas de figure typique dont il est saisi régulièrement, à savoir celui d'une personne qui vient de perdre son logement dans sa commune de départ et qui est ensuite logée provisoirement par une personne dans une commune d'arrivée, endroit où elle ne peut pourtant pas être inscrite pour diverses raisons sur le registre communal principal ou d'attente. Cette situation amène la personne à devoir demander une adresse de référence auprès de l'office social de sa commune d'arrivée.

Voici différentes possibilités d'interpréter cet article :

- Au moment de la demande d'adresse de référence dans la commune d'arrivée, certains offices sociaux s'estiment compétents pour attribuer une adresse de référence à une personne récemment arrivée sur leur territoire, en considérant que la compétence territoriale d'un office social est soumise à la présence effective de la personne sur le territoire de la commune.

Si la personne compte y rester et n'a pas d'autres projets concrets dans l'immédiat, certains offices sociaux réservent une interprétation large à cet article en faveur de l'administré, en partant du principe qu'on peut projeter/présumer la présence de la personne pour 6 mois sur les 12 mois à venir.

Dans les commentaires des articles du projet de loi il y a les précisions suivantes :

« La présence des sans-abri sur le territoire est présumée. Cette présomption n'est pas irréfragable; elle peut être renversée par la preuve contraire. Il sera certes difficile de vérifier de façon effective la présence des sans-abri pendant les 6 mois de l'année qu'ils devraient se trouver sur le territoire d'une commune. Mais il ne faut pas utiliser cet argument afin de tenir cette partie de la population à l'écart de l'action administrative. »

Une approche trop restrictive n'était donc certes pas voulue par le législateur, mais il n'est nullement précisé si la présence de 6 mois peut se projeter sur l'année à venir ou se réfère à l'année écoulée.

- Une deuxième interprétation rencontrée pour déterminer l'office social compétent est celle de devoir vérifier où la personne s'est trouvée pendant l'année écoulée (commune de départ) et de refuser une attribution de l'adresse de référence à l'endroit où la personne se trouve actuellement (commune d'arrivée). Dans ce cas, la personne est renvoyée par l'office social de la commune d'arrivée vers celui de la commune de départ alors qu'elle y a résidé pendant plus de 6 mois sur les derniers 12 mois.

Tandis que la première interprétation a l'avantage de résoudre le plus rapidement possible un problème d'adresse d'une personne qui vient d'arriver suite à une perte de logement dans une nouvelle commune sans pouvoir s'y inscrire, la deuxième interprétation a le désavantage que le problème d'adresse sera seulement résolu sous les deux conditions suivantes : D'une part la personne doit bien avoir été présente dans une même commune pendant plus de 6 mois sur 12 mois (ce qui n'est pas le cas si elle a souvent déménagé en raison de sa situation précaire), d'autre part la personne doit avoir la chance que l'office social de cette commune de départ n'opte pas pour une interprétation contraire des mêmes dispositions (p.ex. présence effective sur le territoire au moment de la demande). En effet, si l'office social de la commune d'arrivée s'estime incompétent en considérant que la personne n'est pas encore présente sur le territoire depuis au moins 6 mois sur 12 mois, tandis que l'office social de la commune de départ part du principe qu'un office social est seulement compétent si la personne s'y trouve effectivement au moment de la demande d'adresse de référence, le problème d'adresse de la personne ne sera pas résolu en raison de ces interprétations contraires.

Dans ces cas de figure, les deux offices sociaux se renvoient la balle au détriment de la personne en détresse, dont des droits essentiels dépendent de cette adresse.

En résumé, l'Ombudsman constate que la loi ne précise pas si la période de 6 mois sur 12 mois concerne les 12 mois précédant la demande, les 12 mois de l'année civile précédant la demande, ou si elle se projette à l'avenir à partir du moment de la demande.

D'importants droits dépendent de l'adresse et l'Ombudsman s'est exprimé contre une interprétation restrictive en défaveur des administrés qui sont le plus souvent dans des situations d'une extrême précarité.

Dans le cadre du présent dossier, le problème d'interprétation est le suivant :

Tandis que dans un premier temps, l'Office social semble avoir fait application de la deuxième interprétation ci-avant décrite, en informant le concerné que pour une période de 6 mois il pourrait

encore bénéficier d'une adresse de référence, tout en demeurant en Belgique, l'Office social semble finalement avoir opté en vue de l'interprétation contraire en lui retirant son droit.

Effectivement, d'un point de vue légal, une marge d'interprétation existe, mais l'Ombudsman a indiqué à l'Office social qu'il est tout à fait possible d'interpréter en faveur de l'octroi d'une adresse la disposition suivante : *« Ils sont inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois sur une période de douze mois. »*

Le concerné avait de bonnes perspectives pour améliorer sa situation, mais pour pouvoir sortir de ce cercle vicieux, il aurait été nécessaire que l'Office social utilise sa marge d'interprétation de la loi en sa faveur, et non tel qu'actuellement à son détriment.

L'Ombudsman regrette que l'Office social en question n'ait pas suivi les suggestions de l'Ombudsman.

L'Ombudsman ne comprend pas la logique d'un Office social qui, face à une marge d'interprétation en faveur ou en défaveur de l'administré, choisit volontairement l'interprétation la plus défavorable et continue à le faire même après une demande de réexamen.

Voici la spirale vers le bas expérimentée par le concerné suite à la décision de l'Office social en raison de l'absence d'adresse :

- Perte d'une adresse pour recevoir son courrier
- Communications officielles qui ne lui sont pas parvenues
- Perte d'accès à son compte bancaire
- Arrêt de paiement de sa pension

Heureusement après plusieurs mois de lutte, le concerné a trouvé un domicile sans l'aide de cet office social et sa situation s'est nettement améliorée.

Un autre office social non forcément compétent par le critère de territorialité, a bien voulu soutenir le concerné pendant ces temps difficiles.

Concernant les divers problèmes d'interprétation de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, l'Ombudsman se réjouit de l'excellente collaboration avec la Direction des Affaires communales du Ministère de l'Intérieur qui non seulement était attentive aux difficultés observées par l'Ombudsman, mais a en plus élaboré une circulaire pour clarifier nombreuses questions qui se posent dans ce contexte.

Refus d'inscription au registre principal [2024/5]

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation par une personne majeure à l'encontre d'une commune qui refusait de l'inscrire à l'adresse de ses parents.

En effet la Commune explique que d'après les plans de l'immeuble, l'appartement des parents a une surface d'environ 24 m2 et ne dispose que d'une seule chambre à coucher et que d'après l'article 3 paragraphe (2) du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de

salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation :

« Aucune chambre à coucher d'un logement respectivement aucune chambre ne peut être occupée par plus de deux personnes majeures ».

D'après l'article 27(1) a) de la loi modifiée du 19 juin 2013, relative à l'identification des personnes physiques, sont inscrits sur le registre d'attente : « les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ».

La Commune a ainsi rendu la personne attentive sur le fait que l'appartement de ses parents ne respecte pas les critères de salubrité prescrits par le règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 et que par conséquent la Commune serait obligée de l'inscrire sur le registre d'attente.

L'Ombudsman a exprimé ses doutes à la Commune quant à l'interprétation qui est faite de l'article 3 paragraphe (2) du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

L'Ombudsman a demandé à la Commune de lui confirmer qu'elle interprète cet article en ce sens que pour pouvoir être inscrit au registre principal, le logement devrait comprendre deux chambres à coucher, une pour accueillir le couple, l'autre pour accueillir le fils du couple.

Il a également demandé si dans l'affirmative la Commune pouvait expliquer sur quoi elle se base pour interpréter cet article de manière aussi restrictive ?

En effet, dans cet article, il n'est pas expressément précisé que les occupants d'un logement doivent tous dormir dans une chambre à coucher.

Il n'est pas inconcevable que des parents occupant un logement avec une chambre à coucher dépannent leur enfant même majeur en l'accueillant sur le canapé de leur salon. Il n'est pas mentionné expressément dans l'article précité que le fait pour une personne de ne pas dormir dans une chambre à coucher ne respecte pas les critères de salubrité dictés. D'où l'Ombudsman juge légitime de requérir sur quoi se base l'interprétation stricte par la Commune de cet article.

La Commune concernée estime ne pas être l'unique commune dans le pays à rencontrer des difficultés pour appliquer pleinement les textes législatifs susmentionnés et est convaincue que la mise en œuvre de ces textes varie, dans la pratique, selon les interprétations qui en sont faites.

La Commune reconnaît qu'aucun passage de la loi ou du règlement du 20 décembre 2019 ne stipule expressément que les résidents d'un appartement doivent obligatoirement dormir dans une chambre à coucher. Cependant, l'article en question établit clairement une distinction entre une chambre à coucher et une chambre meublée et la Commune s'interroge sur la raison pour laquelle l'auteur du texte législatif a opéré cette distinction, en mentionnant ces deux types de pièces dans le même article.

Étant donné cette distinction explicite dans le texte de loi, la Commune interprète cet article comme signifiant qu'aucune chambre à coucher ni chambre meublée ne peuvent être occupées par plus de deux adultes.

La Commune s'interroge, à juste titre, de savoir pour quelle raison l'auteur de la loi précise qu'une chambre à coucher ne peut accueillir plus de deux adultes si ce n'est pour interdire l'inscription à cette adresse de plus de deux adultes en cas de chambre à coucher unique.

Par contre la Commune reconnaît aussi que la loi n'indique pas explicitement qu'une personne doit dormir dans une chambre à coucher pour être conforme aux critères de la loi. Ainsi, elle comprend l'interprétation comme suggérant que tant qu'une ou plusieurs personnes dorment dans un autre espace de l'appartement, cela ne constituerait pas une violation des critères d'habitabilité.

Cela soulève pour la Commune la question de savoir s'il existe, en vertu de la loi, une limite au nombre d'occupants pour un appartement de 24 mètres carrés.

Si cette interprétation est correcte, le Bourgmestre explique que la commune ne pourrait plus, à l'avenir, restreindre le nombre d'occupants d'un appartement.

L'Ombudsman a proposé de prendre attache avec le Ministre du Logement pour solliciter quelques clarifications, alors que l'article en question prête à interprétation et qu'il fait naître nombre d'interrogations.

En effet selon les textes en vigueur il faudra retenir ce qui suit :

- Loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques :

Article 27

(1) Sont inscrits sur le registre d'attente:

a) les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;

- Loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

Art. 1er.

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

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

2° « chambre » : une chambre meublée ou non-meublée servant à des fins d'habitation dans un immeuble dont la cuisine, la pièce de séjour et/ou la salle de bain sont situées à l'extérieur de la chambre et destinées à un usage collectif seulement ;

3° « surface » : la surface brute, déduction faite de l'emprise des murs, cloisons, gaines, escaliers et espaces d'une hauteur libre sous plafond inférieure à 1 mètre ; les espaces d'une hauteur libre sous plafond comprise entre 1 et 2 mètres ne sont prises en compte qu'à 50 pour cent ;

4° « occupant » : la personne physique résidant dans un logement ou dans une chambre ;

5° « exploitant » : la personne physique ou morale qui est gérante du logement respectivement de la chambre donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation ;

6° « propriétaire » : la personne physique ou morale qui a la pleine propriété du logement respectivement de la chambre donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

Art. 2.

(1) Les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation doivent répondre :

1° à des critères de salubrité et d'hygiène, comprenant les exigences relatives à la surface, l'humidité, la ventilation, la nocivité des murs et de l'air et la santé en général des personnes logées dans un logement ou dans une chambre ;

2° à des critères de sécurité, comprenant les exigences relatives à l'accès, la stabilité, l'électricité, le chauffage, le gaz et la prévention incendie d'un logement ou d'une chambre ;

3° à des critères d'habitabilité, comprenant les exigences relatives à la hauteur des pièces d'un logement ou d'une chambre ainsi que les exigences relatives aux équipements élémentaires dont doit disposer un logement ou une chambre.

La surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m² par occupant.

(2) Un règlement grand-ducal précise le contenu et fixe les modalités d'application des critères prévus au paragraphe 1er.

Règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation

Art. 3.

(1) Une niche de cuisine ou l'espace réservé pour les installations sanitaires éventuellement présentes dans une chambre ne peut pas être pris en considération dans le calcul de la surface minimale prescrite.

(2) Aucune chambre à coucher d'un logement respectivement aucune chambre ne peut être occupée par plus de deux personnes majeures.

Il y a lieu de retenir des amendements gouvernementaux ce qui suit :

Amendement 2

A l'article 3, il convient de remplacer les termes « quatre personnes » par « deux personnes majeures ».

Commentaire:

Il est jugé utile de préciser que seulement deux personnes adultes peuvent dormir dans une chambre à coucher. Il existe en effet des cas où trois à quatre célibataires se partagent une seule chambre à coucher, une situation qu'il convient d'éviter. Il convient cependant de permettre - par exemple - que les parents occupent une chambre à coucher ensemble avec leur enfant(s) mineur(s).

Une suroccupation d'un logement ou d'une chambre est toutefois exclue au vu notamment de la condition légale que la surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m² par occupant. Comme pour les autres dispositions, cette nouvelle règle ne sera applicable aux logements et chambres donnés

en location ou mis à disposition à des fins d'habitation avant l'entrée en vigueur du présent règlement qu'après une période transitoire de 2 ans.

Avis conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal critères de salubrité

Cet amendement tend à modifier l'article 3, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal sous examen et vise à remplacer les termes « 4 personnes » par les termes « deux personnes majeures ». Le Conseil d'Etat comprend la démarche des auteurs, mais donne cependant à considérer que différentes situations peuvent se présenter, où les enfants devenus majeurs continuent à habiter auprès de leurs parents, ou en cas de séparation des parents, des enfants majeurs rendent visite à l'un de leur parent qui s'est remis en couple avec une autre personne. Le texte indique « occupée » de sorte que même ces situations temporaires risquent d'être visées et les personnes concernées risquent de violer, du moins temporairement, cette disposition. Le Conseil d'Etat en vient à se demander si la condition légale reprise à l'article 2, paragraphe 1 er, alinéa 2, du projet de loi n° 7258B relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, à savoir que la surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m² par occupant, ne constitue pas un critère suffisant pour éviter les situations de suroccupations regrettables. Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer l'article 3 paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Ce qui frappe dans le commentaire de cet amendement gouvernemental ainsi que dans l'avis du Conseil d'Etat, est qu'il semble qu'il soit entendu que la règle des 9 m² s'applique indifféremment aux chambres meublées et aux chambres à coucher de logement. Or le texte de loi prévoit que la taille de 9 m² n'est exigée que pour les chambres données en location pas pour les chambres à coucher d'un logement. En effet le texte prévoit :

La surface d'une chambre ne peut être inférieure à 9 m² par occupant.

Or la chambre est définie dans l'article qui précède comme ceci :

2° « chambre » : une chambre meublée ou non-meublée servant à des fins d'habitation dans un immeuble dont la cuisine, la pièce de séjour et/ou la salle de bain sont situées à l'extérieur de la chambre et destinées à un usage collectif seulement ;

Il ne ferait d'ailleurs aucun sens qu'une chambre à coucher d'un logement doive faire 18 m² lorsqu'elle est occupée par un couple contrairement au sens que cela fait en ce qui concerne une chambre meublée qui est dès lors la seule pièce habitée en permanence par les locataires.

Pour conclure, l'Ombudsman craint effectivement que rien ne soit prévu quant au nombre de personnes qu'il est possible d'inscrire à une adresse, à moins de comprendre la disposition de l'article 3 (2) du règlement grand-ducal précité comme signifiant qu'un logement doit comprendre une chambre à coucher par deux adultes afin de pouvoir procéder à une inscription au registre communal. Etant donné toutefois que cette interprétation reste confuse, l'Ombudsman a demandé son interprétation à ce sujet au ministre du Logement et lui a soumis également son interrogation quant à l'applicabilité des 9 m² par chambre à coucher d'un logement.

L'Ombudsman a par ailleurs demandé de bien vouloir l'informer sur quelle base mais surtout de quelle manière un bourgmestre et les services de Santé apprécieront si un logement est insalubre du fait du nombre de personnes qui y sont logées.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

URBANISME, RESEAUX, VOIRIE ET STATIONNEMENT

Incompréhension de l'administré [2024/6]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant concernant une lenteur suite à un courrier envoyé par recommandé et accusé de réception à une commune.

Le réclamant expliquait qu'aucune réponse à son courrier ne lui était parvenue de la part de la commune et que par ailleurs, il souhaitait également une intervention au fond alors qu'il estimait que la commune avait accordé des autorisations de construire sur base de fausses informations. D'après lui, il aurait informé la commune de cette situation mais l'administration aurait persisté à ne pas reconnaître la situation ce qui lui aurait causé un dommage en la perte d'une partie de son terrain.

Avant de pouvoir intervenir au fond, l'Ombudsman a demandé à la commune de bien vouloir répondre au courrier du réclamant, démarche que l'administration communale a bien effectuée. Entre-temps, l'administration communale a également fait parvenir un dossier complet à l'Ombudsman concernant les propos soulevés par le réclamant.

Il s'avère ainsi que le réclamant a contacté la commune à plusieurs reprises, notamment via un avocat, afin de leur faire parvenir ses doléances et d'exiger le respect de ses droits. Il a également soulevé des accusations contre les agents communaux et remis en doute le bien-fondé des décisions prises par l'administration communale. L'Ombudsman a également pu constater que du côté du réclamant la situation s'était envenimée.

Après analyse complète du dossier, l'Ombudsman a constaté que l'administration a bien appliqué les lois et règlements en vigueur. Par ailleurs, elle n'a pas hésité à préciser toutes les démarches entreprises ainsi que le processus décisionnel au réclamant afin que celui-ci soit en possession de tous les éléments expliquant la situation. Quant au prétendu dommage que le réclamant déclare avoir subi, il s'est avéré que la commune ne pouvait en être tenue pour responsable car résultant d'un plan cadastral et qu'elle n'avait pas de compétence pour remettre en doute le plan cadastral.

Enfin, la commune a constaté que le réclamant ne se conformait lui-même pas aux dispositions légales applicables alors que pendant un contrôle du chantier du voisin, elle s'est aperçue que le réclamant avait érigé une nouvelle construction sur son terrain pour laquelle aucune autorisation de construire n'avait été demandée.

L'Ombudsman a ainsi pu constater qu'une intervention de sa part n'était pas possible alors que les lois et règlements en vigueur étaient bien respectés par la commune. Malgré les explications fournis et les tentatives de clarification, l'administré persiste dans ses demandes initiales contre l'administration communale et souhaitait une intervention au fond de la part de l'Ombudsman, intervention qui a été une nouvelle fois refusée en insistant sur ses arguments.

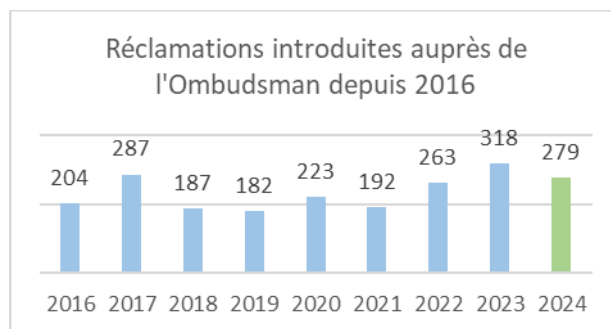
L'Ombudsman ne peut en effet que constater que l'administration communale a fourni tous les éléments au réclamant et bien qu'il y ait eu une lenteur dans ce dossier, elle a entrepris toutes les

démarches nécessaires afin de répondre aux attentes exprimées par l'administré dans le respect de la législation en vigueur.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET
DU COMMERCE EXTERIEUR

Statistiques



Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2024	279
Clôture définitive	178
Clôture provisoire	2
En cours	99

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	178
Réclamation recevable	79
Réclamation irrecevable	37
Désistement du réclamant	62
Transmis pour compétence	0

Réclamation recevable	79
Correction totale obtenue	31
Correction partielle obtenue	11
Pas de correction obtenue	6
Réclamation non fondée	31

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	48
Correction totale obtenue	31
Correction partielle obtenue	11
Pas de correction obtenue	6

Taux de correction : 87.5%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET
DU COMMERCE EXTERIEUR

Direction de l'Immigration

Autorisation de séjour

- Autorisation de séjour en qualité de travailleur salarié [2024/7]

L'Ombudsman a été saisi de dossiers par des réclamants qui auraient souhaité de la part de la Direction générale de l'Immigration qu'elle leur octroie une autorisation de séjour en qualité de travailleur salarié afin de leur faciliter la recherche d'un emploi.

En effet nombreux sont encore les employeurs qui refusent de manière catégorique d'envisager l'embauche d'un ressortissant de pays tiers si ce dernier n'est pas en possession d'un titre de séjour lui permettant de travailler.

Or dans la plupart des cas, les démarches (signature du contrat, déclaration de poste vacant et autorisation d'embaucher la personne de son choix d'une part et demande d'autorisation de séjour en tant que travailleur salarié d'autre part) se déroulent en parallèle.

De manière générale d'ailleurs toute la procédure doit être entamée à un moment où le ressortissant de pays tiers se trouve encore à l'étranger.

Le contrat de travail que l'employeur signe avec l'employé contient une clause qui prévoit que le contrat ne courra qu'à compter de l'obtention par le futur employé de son titre de séjour.

Or le candidat au poste à pourvoir et au titre de séjour a besoin de ce contrat pour faire la demande d'autorisation de séjour.

Par ailleurs l'employeur n'encourt aucun risque en signant un tel contrat puisque ce dernier ne sera d'application que si la personne reçoit une autorisation de séjour.

Les employeurs, soit ignorent la procédure à suivre, soit ne veulent pas s'encombrer de ce genre de procédure ni attendre avant de pouvoir employer quelqu'un, toujours est-il que l'Ombudsman ne peut que répéter aux réclamants qui le saisissent et qui sollicitent une intervention pour qu'un titre de séjour leur soit délivré en vue de trouver plus facilement un employeur, que ceci n'est pas possible en vertu des procédures prévues par la loi.

- Demande d'autorisation de séjour alors que la personne se trouve sur le territoire [2024/8]

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par deux ressortissants de pays tiers qui ont introduit une demande d'autorisation de séjour pour raisons privées en février 2024.

Ils ont été informés en avril 2024 que leur demande n'était pas recevable en raison du fait qu'elle n'avait pas été introduite avant leur arrivée sur le territoire.

Les concernés reconnaissent qu'ils ignoraient cette exigence alors pourtant qu'ils avaient pris soin de solliciter des renseignements en 2023 avant de venir se réinstaller au Luxembourg. Le mari s'était installé au Grand-Duché en 1975 et avait travaillé pour une entreprise luxembourgeoise jusqu'au moment de sa pension en 2004. Il s'est marié en 1997 et son épouse l'a rejoint au Luxembourg.

En 2011, ils se sont rapprochés de leurs familles respectives et sont donc retournés vivre dans leur pays d'origine. Au moment de leur demande ils souhaitaient retrouver le pays qui les a accueillis pendant de si nombreuses années.

Le demandeur touche une pension au Luxembourg.

Il explique en outre qu'il possède la nationalité d'un pays européen mais que son passeport a expiré de sorte qu'il doit faire des démarches en vue de le faire renouveler.

Le couple a vendu sa propriété dans son pays de provenance et a fait venir tous ses meubles au Luxembourg.

L'article 39 (2), qui dispose que :

Dans des cas exceptionnels, le ressortissant de pays tiers séjournant régulièrement sur le territoire pour une période allant jusqu'à trois mois, peut être autorisé à introduire endéans ce délai auprès du ministre une demande en obtention d'une autorisation de séjour pour une durée supérieure à trois mois, s'il rapporte la preuve qu'il remplit toutes les conditions exigées pour la catégorie d'autorisation qu'il vise, et si le retour dans son pays d'origine constitue pour lui une charge inique.

L'Ombudsman a demandé si la Direction générale de l'Immigration serait disposée à renoncer à invoquer l'article 39 (1) et à examiner la demande des concernés.

Art. 39 (1)

La demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38, point 1, à l'exception des autorisations régies par les articles 78, paragraphe (3) et 89, et sans préjudice de l'article 49bis, paragraphe (1), doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire. La demande doit sous peine d'irrecevabilité être introduite avant l'entrée sur le territoire du ressortissant d'un pays tiers. L'autorisation ministérielle doit être utilisée dans les quatre-vingt-dix jours de sa délivrance. L'autorisation de séjour donne droit à la délivrance d'un visa, s'il est requis.

Un titre de séjour pour raisons privées a été délivré aux personnes concernées.

- Un signalement non retiré suite à la transmission d'une demande de naturalisation en cours de traitement [2024/9]

En février 2024, une intervention urgente de l'Ombudsman auprès de la Direction générale de l'Immigration s'est avérée nécessaire dans le contexte d'un retrait de titre de séjour en qualité de travailleur salarié intervenu en décembre 2023, ainsi que les refus d'autorisations de séjour en qualité de carte bleue européenne, respectivement en qualité de travailleur indépendant.

Fin février 2024, la personne concernée par ces décisions de refus a été recherchée par la police à son domicile et a été convoquée à se présenter le lendemain au commissariat de police.

La concernée, qui s'était vue notifier un ordre de quitter le territoire, était effectivement recherchée en raison de son séjour irrégulier, tel qu'il s'est avéré par la suite.

Toutefois elle a déposé en novembre 2023 une demande en obtention de la nationalité luxembourgeoise

L'article 22 de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise dispose ce qui suit :

« Lorsque l'officier de l'état civil a acté la demande de naturalisation, le candidat ne peut pas être éloigné ou expulsé du territoire du Grand-Duché de Luxembourg jusqu'à la décision définitive portant refus de naturalisation. »

En effet, il y a lieu de préciser pour mieux comprendre la suite des événements, que l'intéressée était en contact avec les services de l'Ombudsman depuis janvier 2024 et a minutieusement tenu l'Ombudsman au courant de l'ensemble de ses démarches.

Il ressort de ces échanges écrits que la concernée avait dûment informé la Direction générale de l'Immigration une première fois de sa naturalisation par courrier du 19 janvier 2024, et ensuite elle a également présenté ces documents une deuxième fois au Ministère lors de son entretien concernant un retour volontaire qui s'est déroulé le 8 février 2024.

Suite à cet entretien, elle a informé le service de l'Ombudsman le 9 février 2024 par courriel du détail de cette entrevue : l'agent ministériel aurait fait des copies et ajouté les documents concernant la naturalisation à son dossier. La concernée a cru comprendre en conclusion que les services ministériels n'avaient pas pris en compte son courrier du 19 janvier 2024 comprenant les mêmes documents mais ont bien enregistré l'information au moment de l'entretien du 8 février 2024.

L'Ombudsman a donc prié le Directeur général de l'Immigration de l'informer si la concernée est effectivement recherchée activement en vue d'une expulsion, et si tel est le cas, l'Ombudsman a demandé au Directeur d'intervenir afin de faire suspendre cette mesure en attendant qu'elle puisse effectuer les démarches qui lui ont été indiquées pour régulariser sa situation tout en restant sur le territoire.

Après vérifications, la Direction générale de l'Immigration a informé l'Ombudsman que la convocation de police ne devrait pas être en relation avec ses services, alors qu'aucun retour forcé ne serait planifié. L'Ombudsman a donc rassuré la personne en transmettant l'information reçue de la Direction générale de l'Immigration.

Contrairement à ces affirmations, il s'est malheureusement avéré le lendemain que la personne a passé toute la journée au Commissariat de police pour justifier sa présence sur le territoire luxembourgeois parce qu'il y avait toujours un ordre de détention dans le système de police suite à l'ordre de quitter le territoire.

Questionnée par rapport à ces faits, la Direction générale de l'Immigration répond que le 8 février 2024 lors de l'entretien de retour volontaire, la concernée aurait seulement mentionné les démarches effectuées (dont la demande de naturalisation) sans pourtant en rapporter les preuves.

Cette affirmation est en contradiction avec les informations suivantes contenues dans le dossier de l'Ombudsman:

- Un courrier recommandé du 19 janvier 2024 de la réclamante réceptionné le 23 janvier 2024 par la Direction générale de l'Immigration suivant avis de réception. Ce courrier recommandé spécifie concernant la demande de naturalisation : « my complete application file was submitted to (...) commune and I have attached same to the letter »
- Un courriel de la réclamante reçu par les services de l'Ombudsman le 9 février 2024, c'est-à-dire le lendemain de son entretien retour volontaire:

« I had copies of those letters with me and the copies of the supporting documentation which included my application documents for Luxembourg nationality. She took the copies and said she will pass it to the office in charge of the residence permit processing to provide a response to those letters.»
- Finalement cette affirmation est également en contradiction avec l'affirmation qu'aucune mesure de retour n'était programmée.

L'Ombudsman ignore pour quelle raison la Direction générale de l'Immigration, ayant dans un premier temps renié avoir entrepris d'éventuelles démarches de retour, a fini par affirmer qu'elle n'était pas au courant de la demande de naturalisation.

L'Ombudsman ignore également pour quelle raison des documents transmis à 2 reprises (dont une fois par courrier recommandé avec avis de réception) ont pu être égarés.

La plupart des personnes n'ont pas la même rigueur administrative que l'administrée concernée et n'envoient pas leurs courriers avec avis de réception et en annonçant dans le corps du courrier le contenu de leurs annexes, respectivement n'envoient pas suite à une entrevue avec une administration un rapport écrit à l'Ombudsman contenant le détail des informations et documents transmis.

Si la parole d'une réclamante dotée de preuves écrites est remise en question, l'Ombudsman ne peut, en tant que tiers neutre, que garder un goût amer pour les nombreuses fois que l'administration et un réclamant ont, sans la moindre trace écrite, des versions de faits divergentes concernant des faits qui se seraient déroulés au Ministère.

- Refus d'un titre de séjour « vie privée » sur base de la provenance des ressources financières [2024/10]

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2023 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les conditions d'obtention d'un titre de séjour « vie privée » ont été strictement limitées.

Les nouvelles dispositions prévoient ce qui suit (article 78 (1)):

« (1) À condition que leur présence ne constitue pas de menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publiques et qu'ils disposent de la couverture d'une assurance maladie et d'un logement approprié, une autorisation de séjour pour raisons privées peut être accordée par le ministre :

1. au ressortissant de pays tiers qui peut vivre de ses seules ressources :

a) provenant d'une activité professionnelle exercée dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen ; ou

b) provenant d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de survie versée par un organisme de sécurité sociale luxembourgeois ou d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen ; »

Autrement dit, la provenance des ressources stables est devenue un critère d'exclusion pour nombreux ressortissants de pays tiers sans lien quelconque avec l'Union européenne.

L'Ombudsman a pu intervenir en faveur d'un couple de nationalité britannique ayant reçu une décision de refus d'un titre de séjour pour raisons privées.

Monsieur, après une longue carrière professionnelle dans plusieurs pays du monde, a perçu des revenus provenant de pensions de vieillesse.

Ses ressources, certes suffisantes, ne semblent toutefois pas être prises en compte par le Ministère, alors qu'une partie de ces ressources constituent des pensions perçues d'activités exercées au Royaume Uni qui ne fait actuellement plus partie des Etats membres de l'Union européenne et l'autorisation demandée a été refusée sur base des nouvelles dispositions précitées.

En mars 2024, le couple a introduit un recours gracieux, tout en spécifiant dans ce contexte que le concerné reçoit deux pensions provenant d'Etats membres de l'Union européenne, à savoir le Luxembourg et la France, pièces à l'appui.

Pourtant la décision de refus a été maintenue par courriers ministériels d'avril et mai 2024.

Dans le cadre de son intervention, l'Ombudsman a souligné que les pensions du concerné proviennent non seulement de nombreuses années d'activité au Royaume Uni, mais également environ 10 années d'activité en France, et plus de 9 années d'activité au Grand-Duché.

Le Royaume Uni a intégré la Communauté européenne avec effet au 1^{er} janvier 1973 pour s'en séparer en 2020.

Il y a donc lieu d'en conclure qu'hormis les années 1970-1973, la totalité de la carrière professionnelle du concerné a eu lieu au sein de l'Union européenne et l'ensemble des pensions perçues proviennent

de ces activités, ce qui élimine tout risque de contourner les garanties de l'Union européenne en matière de blanchiment d'argent.

La pension perçue depuis le Brexit d'un pays devenu « tiers » à l'Union européenne, mais remontant certes à des activités au sein de l'Union européenne joue un rôle partiel dans l'ensemble des ressources, mais l'analyse globale du dossier devrait sans doute être favorable compte tenu de l'ensemble des facteurs précités.

Par ailleurs, il n'était certainement pas de la volonté du législateur, en votant la loi du 21 avril 2023 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration d'exclure une personne ayant contribué à l'économie du pays pendant presque 10 ans, et présentant un lien certain avec le Grand-Duché par son passé d'une part, et par sa famille sur place d'autre part. En effet le fils du couple habite au Grand-Duché depuis plus de 10 ans.

« Ad Art. 3.

La modification proposée au paragraphe 1er, point 1 tient compte du souci de mettre un frein à l'immigration croissante de ressortissants de pays tiers qui, d'une part, ne présentent aucun lien avec le Grand-Duché du Luxembourg, respectivement avec un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et, d'autre part, s'ils disposent éventuellement de ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs propres besoins, n'apportent aucune plus-value à l'économie luxembourgeoise, tout en contournant les conditions plus contraignantes posées par l'autorisation de séjour pour investisseur » (commentaire des articles du projet de loi précité)

Par ailleurs, le couple a acquis un bien immobilier au Luxembourg de ses propres ressources sans recourir à un prêt bancaire.

Au vu de ce qui précède, l'Ombudsman a demandé au Directeur général de l'Immigration de bien vouloir revoir sa position et accorder une suite positive à la demande d'autorisation de séjour des concernés.

L'Ombudsman tient à remercier la Direction générale de l'Immigration d'avoir réservé une suite positive à ce dossier.

- Refus d'une autorisation de séjour de type « vie privée » sur base de la relation avec le garant [2024/11]

L'Ombudsman a été saisi par une personne qui s'est également vu refuser une autorisation de séjour vie privée.

Pour comprendre le motif de refus, il y a lieu d'expliquer d'abord que plusieurs personnes sont impliquées :

- La réclamante, qui est veuve et ressortissante d'un pays tiers a rejoint sa fille, de nationalité luxembourgeoise au Luxembourg en 2022.
- Son autre fille (pour qui elle demande un titre de séjour) veut rejoindre sa famille, c'est-à-dire la réclamante (sa mère), sa sœur et son beau-frère au Luxembourg.

- Le beau-fils de la réclamante, mari de sa fille luxembourgeoise, a souscrit une prise en charge en faveur de sa belle-sœur qui souhaite les rejoindre au Luxembourg

Jusqu'à son départ au Grand-Duché, la réclamante a vécu depuis des années aux Etats-Unis avec son autre fille, pour qui l'autorisation de séjour est demandée.

Dans son refus, la Direction générale de l'Immigration critique le fait que la réclamante est elle-même à charge et ne dispose pas de propres ressources.

L'intervention de l'Ombudsman concernait donc en particulier l'interprétation de l'article 78 (1) point 3 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration disposant ce qui suit :

« (1) À condition que leur présence ne constitue pas de menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publiques et qu'ils disposent de la couverture d'une assurance maladie et d'un logement approprié, une autorisation de séjour pour raisons privées peut être accordée par le ministre (...) 3. au ressortissant de pays tiers qui n'entre pas dans une des catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux avec la personne qu'il souhaite rejoindre, appréciés au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser le séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus (...) »

Il ressort notamment de la décision de refus que celle-ci est basée sur une analyse ministérielle de la relation entre les sœurs de la famille, avec la conclusion que les liens entre les deux sœurs ne seraient pas suffisamment stables, intenses et anciens selon l'article 78 (1) point 3 précité.

L'Ombudsman a demandé au Directeur général de l'Immigration pour quelle raison la Direction générale de l'Immigration a décidé d'analyser la relation entre les deux sœurs, plutôt que d'analyser la relation entre la réclamante (qui habite au Luxembourg et a déposé la demande) et sa fille avec qui elle habitait jusqu'en 2022.

A priori, aucune disposition ne semblait exclure qu'une personne soit prise en charge par un garant (en l'occurrence le beau-frère) pour rejoindre un autre membre de famille avec lequel il présente des liens plus intenses (en l'occurrence la mère).

En effet, il ne semble pas requis que le membre de famille à rejoindre soit également le garant. L'article 78 (2) de la loi précitée dispose ce qui suit :

« (2) Les personnes visées aux points b), c) et d) du paragraphe (1) qui précède, doivent justifier disposer de ressources suffisantes telles que définies par règlement grand-ducal. »

L'article 7 du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration dispose ce qui suit :

« Pour l'application de l'article 78, paragraphe (1), point a) de la loi, les ressources du demandeur sont évaluées par rapport à leur nature et leur régularité, ainsi que par référence au montant mensuel du

salaire social minimum d'un travailleur non qualifié. (Règl. g.-d. du 1er août 2018) « L'article 6, paragraphe (2), première phrase est applicable. »

*Pour l'appréciation des ressources visées aux points b) et c) du paragraphe (1), sont prises en compte toutes les ressources du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint ou autre membre de famille, de même qu'une prise en **charge de ses frais de séjour par une tierce personne établie** conformément aux prescriptions de l'article 4 de la loi. Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au revenu minimum garanti et sont appréciées au regard des conditions de logement. »*

Un engagement de prise en charge par un tiers (qui de plus est membre de famille) n'étant pas exclu, l'Ombudsman a demandé sur quelle disposition se base le Ministère pour se référer plutôt à la relation entre sœurs au lieu de considérer la relation entre mère et fille dans le cadre de cette affaire.

L'Ombudsman tient à remercier la Direction générale de l'Immigration qui a revu sa position et a ensuite décidé d'octroyer l'autorisation de séjour demandée.

Regroupement familial

- Lenteur dans la prise de décision [2024/12]

L'Ombudsman a été saisi de dizaines de réclamations concernant des lenteurs dans la prise de décision de regroupement familial de membres de famille de bénéficiaires de protection internationale.

L'article 73 (6) de la loi modifiée du 29 août 2008 dispose que

Au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, le ministre notifie sa décision par écrit au regroupé. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, ce délai peut être prorogé.

Alors que ces décisions pouvaient parfois être prise endéans 4 à 5 mois il y a encore deux ans, la Direction générale de l'Immigration met actuellement parfois plus d'un an voire un an et demi pour prendre une décision.

La Direction générale de l'Immigration est pleinement consciente de la situation.

L'Ombudsman essaye de faire comprendre aux réclamants qu'une intervention de sa part dans le dossier en particulier ne pourra finalement avoir pour effet que de retarder encore plus le traitement des demandes alors que la Direction générale de l'Immigration doit prendre le temps de lui répondre mais aussi de répondre aux avocats, aux réclamants eux-mêmes et aux assistants sociaux qui interviennent souvent en parallèle.

L'Ombudsman a eu l'occasion lors d'une entrevue d'aborder ce sujet. Lors de cette entrevue, la Direction générale de l'Immigration a assuré à l'Ombudsman chercher à agrandir son équipe pour parer au retard, mais a indiqué qu'il faudra du temps pour former les nouveaux collègues, sachant qu'en plus les dossiers leur soumis présentent davantage de complexité.

- Refus d'autoriser le regroupement familial [2024/13]

Dans un dossier, l'Ombudsman a dû connaître un refus d'autoriser le regroupement familial en faveur des parents d'une personne de nationalité luxembourgeoise, alors que le regroupant n'avait pas pu démontrer que les parents étaient à sa charge.

En effet, si le regroupant arguait qu'en plus de la prise en charge financière, il devait être tenu compte de la dépendance affective entre la personne et ses parents Si cette dépendance affective n'était pas mise en doute par la Direction générale de l'Immigration, la question se posait toutefois de savoir ce qu'il fallait entendre par ascendant dépendant.

Le fait est que les travaux parlementaires concernant la loi modifiée du 29 août 2008 se réfèrent à la preuve du besoin de support matériel ce qui fait qu'il est hors de doute que l'intention du législateur était que cette dépendance matérielle devait être prouvée.

Or dans le cas d'espèce cette dépendance n'était pas prouvée, ce qui n'était d'ailleurs pas remis en cause par le réclamant.

Le père du réclamant avait subi une crise cardiaque et avait besoin de soins médicaux importants. Il est toutefois un fait que le père n'était pas seul dans son pays d'origine mais que sa femme vivait à ses côtés.

Le réclamant expliquait aussi que tous les enfants du couple se trouvaient sur le sol luxembourgeois et que personne ne s'occupait d'eux dans leur pays d'origine.

Ceci était toutefois une décision prise par les enfants du couple dont il était question alors que le fait d'émigrer avait été un choix opéré en connaissance de cause.

Il n'y avait dans ce dossier malheureusement pas la preuve d'une dépendance autre que l'affection évidente des membres de famille par rapport aux autres membres de famille.

Dans un jugement du 15 juillet 2024, le Tribunal administratif a décidé ce qui suit et la jurisprudence semble être constante sur ce point:

« Il convient, dans ce contexte, de relever que l'article 12 de la loi du 29 août 2008 se limiter à imposer que l'ascendant y visé soit « à charge », sans autrement préciser la portée exacte de cette notion que ce soit quant au degré de dépendance financière requis ou encore quant au moment auquel il convient d'avoir égard pour déterminer si l'intéressé est réputé être à charge. Afin d'interpréter la notion d'ascendant « à charge », il convient de se référer notamment aux travaux parlementaires selon lesquels on entend par « être à charge » « le fait pour le membre de la famille d'un ressortissant communautaire établi dans un autre Etat membre au sens de l'article 43 CE, de nécessiter le soutien matériel de ce ressortissant ou de son conjoint afin de subvenir à ses besoins essentiels dans l'Etat d'origine ou de provenance de ce membre de la famille au moment où il demande à rejoindre ledit ressortissant [...]. La preuve de la nécessité d'un soutien matériel peut être faite par tout moyen approprié, alors que le seul engagement de prendre en charge ce même membre de la famille, émanant du ressortissant communautaire ou de son conjoint, peut ne pas être regardé comme établissant l'existence d'une situation de dépendance réelle de celui-ci (CJCE du 9 janvier 2007, affaire C-1-05). ». Il en résulte que la notion d'être « à charge » est à entendre en ce sens que le membre de la famille

désireux de bénéficier d'un regroupement familial dans le cadre de l'article 12 de la loi du 29 août 2008 doit nécessiter le soutien matériel du regroupant à un tel point que le soutien matériel fourni est nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels dans le pays d'origine de l'intéressé, ou dans son Etat de provenance. »

L'Ombudsman a expliqué au réclamant que pour toutes ces raisons il n'entrevoyait pas de possibilité d'intervenir en sa faveur.

- Refus de l'application des conditions allégées de l'article 69 (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 en vue du regroupement familial [2024/14]

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par une personne bénéficiaire de la protection internationale qui a sollicité le regroupement familial en faveur du conjoint et de leur enfant, tous deux ressortissants d'un pays tiers.

La Direction générale de l'Immigration a informé la personne qu'il ne remplissait pas les conditions de l'article 69 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008.

L'article 69 (1) dispose que :

« Le ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et qui a une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour de longue durée, peut demander le regroupement familial des membres de sa famille définis à l'article 70, s'il remplit les conditions suivantes:

- 1. il rapporte la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal;*
- 2. il dispose d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille;*
- 3. il dispose de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille. »*

L'article 69 (3) dispose que :

« Le bénéficiaire d'une protection internationale peut demander le regroupement des membres de sa famille définis à l'article 70. Les conditions du paragraphe (1) qui précède, ne doivent être remplies que si la demande de regroupement familial est introduite après un délai de six mois suivant l'octroi d'une protection internationale ».

L'intéressé explique que son avocat n'a pas fait la demande de regroupement familial endéans le délai de 6 mois suivant l'octroi du statut mais que lui-même a bien remis à son avocat les documents endéans le délai et quatre mois après l'octroi du statut. Il a dès lors beaucoup de mal, et c'est tout à fait compréhensible, à accepter de se voir refuser le regroupement du fait que son avocat n'ait pas respecté le délai. D'après les informations que possède l'Ombudsman, l'avocat aurait expliqué à la Direction générale de l'Immigration qu'il était seul responsable de ce dépôt tardif. Le concerné a également fait parvenir une attestation de l'ami qui l'accompagnait chez l'avocat le jour où il a remis les documents en vue de déposer la demande de regroupement familial.

L'Ombudsman a dès lors demandé à la Direction générale de l'Immigration si elle était disposée à revenir sur sa décision que l'intéressé perçoit comme particulièrement injuste alors qu'il a respecté les règles.

La Direction générale de l'immigration confirme qu'elle a été contactée par l'avocat qui a reconnu sa responsabilité du fait que la demande de regroupement familial en faveur du conjoint de l'intéressé ait été introduite au-delà du délai de six mois retenu dans l'article 69(3) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et prévoyant des conditions plus favorables.

La Direction générale de l'Immigration soulève néanmoins qu'il est de jurisprudence administrative constante en cas d'inaction de l'avocat qu'« en règle générale la négligence de l'intermédiaire chargé d'agir ne justifie pas un relevé de forclusion ».

Etant donné que ledit délai de six mois a été dépassé, les conditions plus favorables du paragraphe cité ne sont plus applicables et l'intéressé doit rapporter la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes sans recourir au système d'aide sociale et d'un logement approprié.

Comme de telles preuves n'ont pas été apportées, la demande de regroupement familial lui a été refusé par décision ministérielle et la Direction générale de l'immigration n'a pas été disposée à revenir sur cette décision.

L'Ombudsman a dû se résigner à accepter cette décision et ne peut qu'insister pour que les avocats veillent aux délais de forclusion.

- Exigence injustifiée d'un accord du propriétaire du logement en vue d'un regroupement familial [2024/15]

Depuis mars 2024, l'Ombudsman intervient auprès du Directeur général de l'Immigration après avoir constaté dans le cadre de plusieurs dossiers que la Direction générale de l'Immigration demande en vue de l'octroi d'un regroupement familial « *l'accord du propriétaire du bien que vous louez actuellement à y loger une personne supplémentaire* ».

L'Ombudsman est intervenu pour connaître la raison de cette demande supplémentaire, alors que d'autres preuves, comme p.ex le contrat de bail pourraient être fournies à titre de preuve du logement approprié (telle que requis selon l'article 69 (1) point 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration).

En effet un accord du propriétaire ne fournit pas la moindre information sur la situation d'un immeuble ni le respect des critères relatifs à la surface au sol par occupant ou d'autres dispositions en matière de salubrité.

Dans ce contexte l'Ombudsman a rendu le Directeur général de l'Immigration attentif au fait qu'il intervient régulièrement auprès des Communes pour rappeler qu'un accord du propriétaire ne peut être demandé à titre de preuve en vue d'une inscription sur le registre communal, alors qu'il s'agit de considérations civiles qui échappent au contrôle du Bureau de la population.

En effet, il arrive régulièrement qu'un propriétaire refuse, de façon arbitraire et contrairement aux droits du locataire, de donner son accord pour y loger une personne supplémentaire.

Si l'accord du propriétaire est pourtant demandé à titre de pièce supplémentaire par une administration, le locataire se trouve doublement sanctionné par le volet civil qui ne devrait interférer avec ses droits administratifs.

Vue la flagrante pénurie sur le marché du logement abordable, le lien de dépendance entre locataire et propriétaire n'est pas négligeable et est propice à des exploitations de toutes formes.

L'Ombudsman a informé le Directeur général de l'Immigration à titre d'exemple qu'un propriétaire a augmenté considérablement le loyer sans changement aucun de la superficie du logement à titre de condition de son accord pour établir une pièce pareille.

L'administré qui n'a la moindre chance de trouver un logement ailleurs et veut revoir sa famille, est facilement enclin à accepter les conditions lui imposées par le propriétaire, faute d'alternative.

Il s'avère par ailleurs que la demande d'une pièce non légalement requise et partant inconnue au moment de l'introduction de la demande, entraîne en plus de considérables délais supplémentaires en la matière.

L'Ombudsman a donc demandé au Directeur général de l'Immigration de renoncer dorénavant à l'exigence d'un accord du propriétaire à titre de seule et unique pièce pour vérifier le respect des critères quant au logement adéquat, exigence qui dépasse les prescriptions légales.

Suite à cette intervention, le Directeur général a expliqué ce qui suit

« Au vu du nombre et de la diversité des contrats de bail versés dans le cadre de l'instruction des dossiers, la Direction générale de l'immigration ne saurait se mettre à étudier les plans des immeubles comme vous le suggérez, plans dont ne disposent d'ailleurs généralement pas les locataires et à l'aide desquels les gestionnaires de dossiers ne sauraient de toute manière pas vérifier si les logements en question remplissent tous les critères légaux en matière de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité, critères qui dépassent le seul aspect de la vérification de la surface disponible au sol par occupant. »

Le Directeur général est d'avis que ses services ne sont pas en mesure de procéder à cette analyse, mais que les propriétaires seraient en mesure de le faire :

« Seul le propriétaire de l'immeuble, responsable de l'habitabilité du bien mis en location, est en effet en mesure d'apprécier si le logement répondra toujours aux critères légaux en cas d'augmentation du nombre de ses occupants, de sorte qu'il est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes que l'accord du propriétaire existe sur ce point lorsque le contrat de bail présente des lacunes ou des dispositions contraires à cet égard. La Direction générale de l'immigration, en s'assurant que la condition de l'existence d'un logement approprié pour la famille du demandeur est remplie, agit ainsi conformément à la loi, celle-ci n'énumérant pas limitativement les pièces que la Direction générale de l'immigration peut demander dans le cadre de cette vérification. »

De cette façon, la Direction de l'Immigration remet la responsabilité de la vérification d'une partie des conditions prévues à l'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par prédite la loi modifiée du 29 août 2008 à des particuliers ayant une relation financière et donc intéressée avec les demandeurs.

Suite à cette prise de position, l'Ombudsman a souligné que la Direction générale de l'Immigration ne demande pas, tel qu'elle l'insinue, de la part propriétaire une vérification des critères de conformité par rapport au règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, mais demande son « accord » pour y loger des personnes supplémentaires indépendamment des critères précités.

Autrement dit, le propriétaire risque de donner son accord, sans admettre que les critères ne sont pas remplis, respectivement refuser son accord malgré le fait que les critères précités sont bien remplis après l'arrivée des membres de famille – selon les relations et intérêts en jeu.

L'Ombudsman connaît des situations concrètes dans lesquelles le propriétaire a donné son accord et par la suite il s'est avéré qu'il s'agit d'un logement totalement insalubre. Evidemment un propriétaire qui n'est pas sérieux et loue un bien dangereux ne va pas admettre qu'il est dans l'illégalité.

L'accord du propriétaire n'a donc la moindre valeur probante dans le contexte demandé, à savoir les critères de ressources et de logement prévus par prédite la loi modifiée du 29 août 2008.

Un accord du propriétaire dépend de sa simple volonté et n'est pas à confondre avec une vérification des dispositions légales.

L'Ombudsman a également rendu attentif au fait que le propriétaire n'a pas accès, pour des raisons de protection des données aux données du registre communal concernant aussi bien le nombre que l'identité de inscrites dans son propre logement, d'où la Direction générale de l'Immigration s'est trompée et en affirmant dans sa prise de position qu'un propriétaire serait le « seul » à connaître le nombre d'occupants.

L'Ombudsman a proposé à titre d'alternative de demander une attestation sur l'honneur du demandeur concernant les données précises requises de sa situation de logement. Un tel document a une valeur probante équivalente voire même supérieure par rapport au respect des critères précités comparé à un « accord » d'un propriétaire qui n'a pas accès aux données concernant le nombre d'habitants.

L'Ombudsman regrette qu'à ce jour aucune solution n'a été trouvée dans ce dossier et la Direction générale de l'Immigration continue à demander ce document ne contenant la moindre information en matière de salubrité, document qui met le propriétaire en position de force par rapport au locataire particulièrement vulnérable qui dépend de sa bonne volonté en matière de regroupement familial.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET
DU COMMERCE EXTERIEUR

Office national de l'accueil (ONA)

Refus de prolongation d'hébergement dans une structure d'accueil de l'ONA [2024/16]

L'Ombudsman a été saisi par l'avocat d'une famille originaire d'un pays tiers déboutée de sa demande de protection internationale depuis plusieurs mois, mais qui attendait la réponse de la Direction générale de l'Immigration à sa demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour raisons privées basée sur l'article 78 (3) de la loi modifiée du 28 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

L'avocat avait saisi l'Ombudsman pour qu'il intervienne auprès de l'ONA en faveur de la famille de six personnes dont des enfants mineurs pour prolonger leur hébergement au sein de la structure d'accueil jusqu'à la réception de la réponse ministérielle.

De l'avis de l'Ombudsman cependant la décision du Ministre des Affaires intérieures n'aurait que peu d'incidence sur la situation des intéressés.

La famille ne semblait en effet pas avoir de réelle perspective de trouver un logement dans les prochains temps.

Dès lors, le même problème se poserait à nouveau à la fin d'un nouveau délai qui serait éventuellement consenti.

L'Ombudsman ne voyait dès lors pas comment convaincre l'ONA d'accorder un autre délai, alors qu'aucun dysfonctionnement ne saurait lui être imputé et ce même si l'Ombudsman entend bien évidemment que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait pouvoir empêcher que ces derniers se retrouvent à la rue.

L'avocat estimait que le dysfonctionnement visait surtout le fait que le Ministre des Affaires intérieures n'avait pas encore donné suite la demande d'autorisation de séjour.

Etant donné toutefois que l'avocat venait d'adresser un rappel au Ministre des Affaires intérieures au moment de la saisine de l'Ombudsman, ce dernier était d'avis qu'une intervention auprès du Ministre des Affaires intérieures ne se justifiait à ce stade et l'a invité à le recontacter dans la quinzaine.

Malgré l'insistance de l'avocat, l'Ombudsman était d'avis que dans les conditions de l'espèce, l'ONA n'accepterait pas que les personnes puissent rester « jusqu'à la décision du Ministre » alors qu'il n'en a aucunement l'obligation. Il a, par contre, l'obligation d'accueillir les demandeurs de protection internationale or l'on ne saurait ignorer que les foyers sont surchargés et que l'ONA peine à assurer sa mission dans les meilleures conditions et ce par manque de place.

L'Ombudsman estimait dès lors difficile d'intervenir auprès de l'ONA pour reprocher un quelconque dysfonctionnement dans ce dossier.

Une intervention parallèle de la part de l'Ombudsman auprès du Ministre des Affaires intérieures alors que l'avocat avait déjà envoyé un rappel n'aurait aucun impact supplémentaire sauf à rallonger les délais globaux de prise de décision du fait de la multiplication des intervenants.

Dans la mesure où le dossier concerne un jeune enfant, l'Ombudsman a par ailleurs invité l'avocat à contacter l'OKAJU qui a d'autres prérogatives en faveur des droits de l'enfant.

L'expulsion immédiate des structures d'accueil vaut en principe impossibilité matérielle d'accéder aux droits de défense [2024/17]

En septembre 2024, l'Ombudsman a été saisi par une ressortissante ukrainienne qui s'est vu opposer un refus de protection temporaire alors qu'elle ne résidait plus en Ukraine au moment de l'invasion militaire en février 2022. Il ressort du dossier que la concernée a quitté l'Ukraine quelques mois avant l'invasion pour aller travailler dans un Etat tiers où elle ne pouvait pourtant plus rester.

Cette situation ressemble à un dossier décrit dans le rapport annuel 2023 de l'Ombudsman (p. 65 et 66), dans lequel l'Ombudsman a rappelé l'extrait suivant de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 : « *Les États membres peuvent également faire bénéficier de la protection temporaire d'autres catégories de personnes déplacées outre celles auxquelles la présente décision s'applique, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que celles et ceux visés dans la présente décision. Dans ce cas, les États membres devraient en informer immédiatement le Conseil et la Commission. Dans ce contexte, les États membres devraient être encouragés à envisager d'étendre la protection temporaire aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022, alors que les tensions augmentaient, ou qui se sont retrouvées sur le territoire 65 de l'Union (par exemple, en vacances ou pour des raisons professionnelles) juste avant cette date et qui, en raison du conflit armé, ne peuvent pas retourner en Ukraine.* »

Comme les personnes qui se voient opposer un refus de protection temporaire sont très rapidement expulsées des structures d'accueil, la concernée n'a pas eu de possibilité concrète d'accès à ses droits de recours et s'est vue contrainte de quitter le pays.

Dans ce contexte, l'Ombudsman tient à rappeler ses conclusions reprises dans le rapport annuel de 2023 :

« *L'Ombudsman comprend les arguments ministériels, mais regrette que l'expulsion des structures peu après le refus de protection temporaire empêche les concernés le plus souvent de faire valoir leurs droits de recours, ce qui signifie concrètement que des doutes sur l'interprétation (...) persistent.* »

Interdiction d'accès aux structures d'hébergement de demandeurs de protection internationale déboutés - demande en régularisation sur base de l'article 89 (1) point 1 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur libre circulation des personnes et l'immigration (scolarité des enfants d'au moins 4 ans) [2024/18]

L'Ombudsman a été saisi par une famille vénézuélienne récemment déboutée de sa demande de protection internationale par un arrêt de la Cour administrative et suite au refus d'une demande de report à l'éloignement 3 mois avant la saisine de l'Ombudsman, cette famille venait de se voir notifier une décision d'expulsion des structures d'accueil avec un délai d'une semaine.

Il s'agissait en effet d'une situation imprévisible face au changement politique voulu par le nouveau gouvernement dans les dossiers des ressortissants vénézuéliens déboutés de leur demande de protection internationale.

Si l'ancien Gouvernement a toléré la régularisation par le travail des vénézuéliens déboutés, respectivement l'octroi de reports à l'éloignement, la famille concernée était parmi les premières à se voir refuser un report à l'éloignement dans les mêmes circonstances.

La famille n'a pas pu raisonnablement s'attendre à ce changement, tandis que leurs connaissances du pays d'origine ont été tolérées dans les structures pour leur permettre de régulariser leurs situations.

Face à ce changement de principe, l'Ombudsman a indiqué à l'ONA qu'un délai d'une semaine pour quitter le foyer d'accueil semblait excessivement court.

L'Ombudsman a rappelé que sur base des lignes de bonne pratique administrative adoptés par le Gouvernement en Conseil, la communication des décisions devrait se faire de façon plus transparente et plus à l'avance à l'avenir :

Il s'agit précisément des extraits suivants :

„droit à une information générale, claire, aussi complète que possible et actualisée au sujet de ses droits et obligations, les procédures applicables et les pratiques de l'administration » (p.3)
*« à droit à une décision conforme à la législation applicable, **aux pratiques habituelles**;*
à droit à une gestion consciencieuse du dossier qui implique une recherche active de tous les éléments pertinents;
à droit à une décision lisible et rédigée dans un langage clair et simple ;
à droit à une décision explicitement motivée en fait et en droit compte tenu des circonstances particulières du dossier » (p.4)

Si l'ONA n'a pas été d'accord de veiller à notifier dorénavant ses décisions 1 mois à l'avance, l'Ombudsman remercie l'ONA d'avoir prolongé de quelques jours le délai d'interdiction d'accès de cette famille.

En effet il s'est avéré par la suite que cette famille semble tomber à priori sous les dispositions exceptionnelles prévues à l'article 89 (1) point 1 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur libre circulation des personnes et l'immigration qui permet une régularisation pour des familles avec enfants scolarisés qui sont sur le territoire depuis au moins quatre ans précédant l'introduction de la demande, qui font preuve d'une réelle volonté d'intégration et ne se sont soustraites à aucune mesure d'éloignement.

Effectivement, les deux parents ont trouvé un travail et un logement très rapidement et ainsi ils ont pu remplir les critères de l'autorisation de séjour.

Si l'ONA n'avait pas prolongé le délai, cette famille n'aurait pas eu la chance de prouver qu'elle tombe bien sous les dispositions de l'article précité.

En effet, à l'instar du cas précédent, l'Ombudsman ne peut que souligner les risques liés aux délais de notification trop courts de décisions d'interdiction d'accès aux structures d'accueil, l'accès aux droits n'étant nullement garanti dans ces cas.

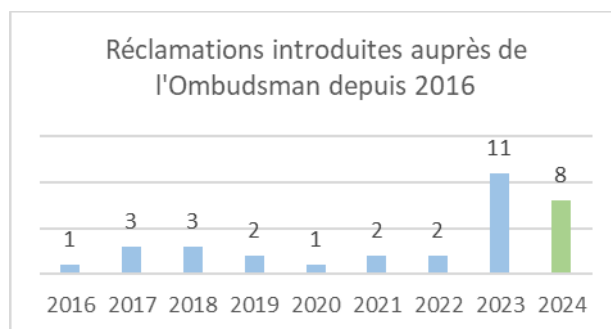
L'Ombudsman a connaissance de nombreux cas de figure contraires, de personnes logées pendant plusieurs années par l'ONA sans faire partie du public qui tombe officiellement sous ses responsabilités.

Face à cette différence de traitement selon le cas entre quelques semaines ou plusieurs années d'hébergement sans avoir conservé la qualité de demandeur de protection internationale, la demande de l'Ombudsman de respecter au moins 1 mois de notification à l'avance ne lui semble guère exagérée et il la maintient.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA VITICULTURE

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	8
Clôture définitive	4
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	4

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

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

Réclamation recevable	4
Correction totale obtenue	1
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	3

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	1
Correction totale obtenue	1
Correction partielle obtenue	0
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100.0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA VITICULTURE

Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA)

Réclamation concernant des manquements dans une procédure de lutte contre une maladie contagieuse [2024/19 - Suivi 2022/19]

Depuis l'année 2021, l'Ombudsman était saisi d'un dossier de la part d'apiculteurs contre l'Administration des services vétérinaires (ASV), entretemps dénommée Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA).

Dans le contexte de cette réclamation ayant trait à des manquements de l'ALVA dans le cadre d'une procédure de lutte contre une maladie contagieuse des abeilles, l'Ombudsman avait fait part dans son rapport d'activité de 2022 d'échanges survenus et d'une promesse de solution faite par l'administration.

Au cours de l'entrevue du mois de décembre 2022, l'ALVA avait notamment reconnu certaines erreurs survenues et avait donné son accord de faire une publication en ce sens dans la Beienzeitung pour rétablir la renommée des apiculteurs concernés.

Malheureusement il y a fallu de nombreux rappels de l'Ombudsman pour qu'une publication ait lieu en printemps 2024.

L'Ombudsman constate que cette publication ne correspondait pas au contenu des échanges et promesses annoncées pendant l'entrevue de décembre 2022.

Comme l'Ombudsman et les réclamants ont été mis devant le fait accompli par cette publication, sans la moindre explication au préalable concernant les raisons ayant amené l'administration à affaiblir ses propos, l'Ombudsman n'avait d'autre choix que de clôturer ce dossier avec un goût amer.

En principe, les administrations se tiennent aux accords trouvés pendant les entrevues avec l'Ombudsman, d'où le résultat final est évidemment fort regrettable.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA VITICULTURE

Aides à l'investissement

Refus d'une demande d'aide à l'investissement [2024/20]

L'Ombudsman a été saisi en 2023 de la part d'un administré qui avait introduit en 2014 une demande d'aide d'investissement auprès du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural sur base de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural qui lui a été accordée par décision ministérielle en date du 28 août 2014 en faveur d'un « *Holzrückwagen* ».

Le réclamant avait procédé à l'achat de la remorque sylvicole en mars 2022. Avant de procéder à cet achat et afin d'être rassuré que la demande était toujours valable, le réclamant s'est adressé aux agents de l'Administration des services techniques de l'Agriculture (ASTA) qui lui auraient confirmé à plusieurs reprises que l'accord du 28 août 2014 serait toujours valable et que la date d'investissement du 1 décembre 2014 serait sans importance.

Il mérite de mentionner que le réclamant déclare ne pas avoir été informé par les services du Ministère de l'Agriculture d'une quelconque date d'échéance, sinon il aurait certainement procédé plus tôt ou pas du tout à l'achat en question. Ce retard d'investissement de sa part avait simplement des raisons économiques et financières.

Suite à la décision de refus du Ministre, le réclamant a adressé un recours gracieux par courriel en date du 27 juillet 2023. En date du 12 octobre 2023, le réclamant a été informé du rejet du recours.

Le réclamant ne comprenait pas la décision de refus non seulement au vu des discussions qu'il a eues avec les agents des services concernés, mais également au vu des dispositions légales en vigueur.

Le réclamant a sollicité l'intervention de l'Ombudsman afin de trouver une solution dans son dossier. Le Ministre explique dans sa décision de refus que l'article 76³, paragraphe 3, point b), qui autorise le paiement de dépenses des années précédentes, constitue une exception au principe d'annualité du

³ Art. 76. (1) Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés «fonds spéciaux».

(2) La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.

(3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après:

a) Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.

b) Peuvent être payées dans la limite des «avoirs» disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.

c) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et «des» engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.

d) Sont considérées comme appartenant à un exercice budgétaire les dépenses payées et les recettes perçues au cours de l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice budgétaire.

e) L'avoir disponible au 31 décembre est reporté à l'exercice suivant.»

budget de l'État, et donc à l'article 17 et précise que la règle de prescription de l'article 61 n'en est pas affectée et que le droit au paiement de l'aide est donc éteint au 1^{er} janvier 2019.

En référence à l'article 47 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, toutes les dépenses de l'Etat doivent être prévues au budget annuel en vertu du principe de l'universalité budgétaire. Dans le projet de loi n°4100 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat déposé le 5 décembre 1995, il est fait référence dans le commentaire des articles que « (...) *notamment les dépenses à charge des fonds spéciaux définis à l'article 86 constituent une exception à la règle précitée.*⁴ »

Déjà sous la loi ancienne du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, qui a été remplacée par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les fonds spéciaux avaient un cadre spécifique dans le sens que « (...) *Les règles qui fixent la durée de l'exercice et du Budget ne leur sont pas applicables et que les sommes restant disponibles à la clôture d'un exercice seront reportés à l'exercice suivant.*⁵ »

Il s'agit notamment de cette particularité qui fait que ces fonds soient qualifiés de « spécial ». Le législateur de 1999 a certes remplacé la loi de 1936, mais la particularité de ces fonds spéciaux n'a jamais été remise en question.

Au contraire, il est fait référence dans le projet de loi n°4100 que « (...) *les dépenses à charge des fonds spéciaux suivent également un régime particulier dans la mesure où les engagements cumulés au cours d'un exercice peuvent dépasser l'avoir disponible du fonds pour cet exercice, conformément à l'article 86 (...)* ⁶».

En référence à l'ancien article 86, qui est devenu l'actuel article 76 de la loi du 8 juin 1999 relatif aux fonds spéciaux, « *Le recours à la technique des fonds spéciaux est prévue pour des dépenses qui de par leur nature cadrent mal avec l'exercice budgétaire notamment les dépenses d'investissements importants s'échelonnant sur plusieurs exercices et dont la vitesse d'avancement n'est pas connue a priori, de sorte qu'il s'avère malaisé d'inscrire des crédits annuels correspondant exactement aux besoins.*

Le recours à la technique des fonds spéciaux devant être limité aux cas strictement nécessaires, la création d'un fonds spécial doit être autorisée par la loi.

La gestion des fonds spéciaux présente les caractéristiques particulières suivantes :

- *Les sommes disponibles au 31 décembre de l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice peuvent être reportées à l'exercice suivant.*
- *L'enregistrement comptable et budgétaire se fait d'après le système de gestion.*
- *La somme des engagements cumulés au cours d'un exercice peut dépasser l'avoir disponible du fonds au début de l'exercice.*
- *Les sommes inscrites aux fonds spéciaux sont „sans distinction d'exercice“. »⁷*

⁴ Travaux parlementaires sur le projet de loi n°4100, 18 janvier 1996, page 38.

⁵ Article 45 de la loi du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

⁶ Travaux parlementaires sur le projet de loi n°4100, 18 janvier 1996, page 39.

⁷ Travaux parlementaires sur le projet de loi n°4100, 18 janvier 1996, page 44.

Un fonds spécial échappe aux contraintes de l'annualité budgétaire et permet donc une accumulation de réserves. Cette forme de gestion permet également la possibilité d'engagements au-delà des avoirs disponibles du fonds.

Ce système peut évidemment créer des insécurités et des impasses budgétaires et les départements ministériels responsables de la gestion du fonds sont tenus de communiquer régulièrement à l'Inspection générale des finances un relevé détaillé des engagements effectués.

Dans le cas d'espèce du réclamant, un engagement a été pris et accordé en date du 28 août 2014 sur base de coûts prévisionnels à hauteur de 48.766 EUR, avec une subvention de 20%. Il faut penser que l'aide d'investissement accordée en faveur du réclamant aurait donc dû être disponible à partir de cette date. Au cas contraire, l'intéressé devrait, dans la mesure du possible, être informé de la caducité de la somme disponible, surtout si les services lui ont accordé une soi-disant créance.

Les services du Ministère de l'Agriculture ont décidé que *« la créance de l'intéressé, qui n'a pas été produite dans un délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'exercice budgétaire au cours duquel elle est née, est prescrite et définitivement éteinte au profit de l'Etat. »* et ce en vertu de l'article 61 de la loi du 8 juin 1999. Le Ministre avance que *« La prescription qui y est prévue a un caractère d'ordre public général – l'intérêt général étant en cause – et est établie pour des raisons de certitude juridique et de gestion financière de l'Etat. La production de créances dans un délai déraisonnable compromettrait sérieusement la gestion des finances publiques et rendrait difficile la planification budgétaire. »*

En référence au refus de la part du Ministre, qui se réfère notamment à l'article 61 de la loi du 8 juin 1999, il faut se poser la question à quelle créance il y est fait allusion.

Force est de constater qu'en date du 28 août 2014 un engagement a été pris par décision ministérielle en faveur du réclamant sur base de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural. Sur cette base, le réclamant a fait une demande de paiement pour un montant de 44.000 EUR en date du 21 juin 2022.

Après analyse, l'Ombudsman estime que le réclamant n'avait pas une créance au sens strict de la loi tel qu'énoncé par l'administration. En effet, en référence à la loi, il est question de créances en rapport avec des « créances de l'Etat » ou des « créances au profit de l'Etat ». Tel l'article 8 de la loi du 8 juin 1999 fait par exemple la distinction entre dépenses relatives à des engagements contractés au cours de l'année et recettes relatives à des créances acquises à l'Etat au cours de cette année.

L'article 1 du règlement grand-ducal du 17 septembre 2004 fixant les conditions et modalités de l'octroi d'avances temporaires de fonds pour le paiement de dépenses de l'Etat prévoit qu' *« Aucun octroi d'avances temporaires de fonds par la Trésorerie de l'Etat pour le paiement d'une dépense de l'Etat ne peut être autorisé par le Ministre ayant le budget dans ses attributions ni être exécuté par la Trésorerie de l'Etat en l'absence d'un engagement préalable de la dépense sur un article du budget ou sur un fonds spécial, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. »*

Une créance constitue par définition une somme d'argent qu'une personne, appelée créancier, a le droit de réclamer à une autre personne, appelée débiteur.

En référence au courrier daté au 28 août 2014 du Ministère à l'attention du réclamant, il n'est question d'aucune créance de la part du réclamant envers le Ministère. Si on devait utiliser une quelconque terminologie dans ce contexte, ne serait-il pas plus correct de parler d'un engagement qui étant un acte par lequel un organisme public constate ou crée à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ? N'est-il pas vrai que la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural parle également d'un engagement ?

Il faut également constater qu'entre la demande de paiement du subside du 21 juin 2022 et le refus en mai 2023 de la part du Ministère s'est écoulé un délai d'un an. En date du 24 juin 2022, l'agent de l'ASTA avait même encore demandé au réclamant des précisions concernant les factures. Cette demande est d'autant plus étonnante, si on considère les motifs du refus. Il faut également se poser la question, si les agents de l'ASTA ont été en bonne et due forme mis au courant des lignes de conduite du Ministre de tutelle vu leurs échanges avec le réclamant.

Au vu de ce qui précède, l'Ombudsman a demandé au Ministre de reconsidérer sa décision ou sinon d'informer si une nouvelle demande d'aide d'investissement de la part du réclamant pour un engin à hauteur de 44.000 EUR était susceptible de trouver son accord.

En dépit de l'argumentaire lui soumis, Madame la Ministre de l'Agriculture informe dans un premier courrier daté au 19 mars 2024 que le réclamant a saisi le juge. Elle précise que « *d'autres justiciables ont vu leur demande refusée pour le même motif et certains ont introduit un recours devant le tribunal administratif* » et qu'« *Il convient que tous les cas dans lesquels les justiciables ne se trouvent pas forclos à agir en raison de l'expiration du délai de recours reçoivent la même solution.* » Partant, « *Il y a dès lors intérêt à obtenir une décision de justice sur ce point de droit.* »

Vu l'absence de prise de position quant au dossier en question, l'Ombudsman a adressé un autre courrier à Madame la Ministre.

Dans un second courrier daté au 13 mai 2024, Madame la Ministre informe que l'article 61 de la loi modifiée du 8 juin 1999 constitue la loi générale.

Elle précise qu'en vertu de l'article 76, paragraphe 3, de ladite loi modifiée du 8 juin 1999, « *(3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après. (...)* ». Parmi les exceptions, est énoncée au point b), la règle selon laquelle « *(...) Peuvent être payées dans la limite des crédits disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. (...)* »

Le commentaire de l'article du projet de loi expose que « *le recours à la technique des fonds spéciaux est prévu pour des dépenses qui de par leur nature cadrent mal avec l'exercice budgétaire, notamment les dépenses d'investissement importants s'échelonnent sur plusieurs années dont la vitesse d'avancement n'est pas connue a priori de sorte qu'il s'avère malaisé d'inscrire des crédits annuels correspondant exactement aux besoins. (...)* » En ce qui concerne plus particulièrement le point b), le commentaire de l'article énonce qu'il s'agit de permettre le report des « *sommes disponibles au 31 décembre de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice (...) à l'année suivante* ». L'article 76, paragraphe 3, point b), de la loi modifiée du 8 juin 1999 constitue ainsi une dérogation à l'article 8 de la même loi, selon lequel « *sont seules considérées comme appartenant à un exercice, les dépenses*

relatives à des engagements contractés au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice », et laisse intacte l'application de la règle relative à la prescription prévue par l'article 61 de ladite loi.

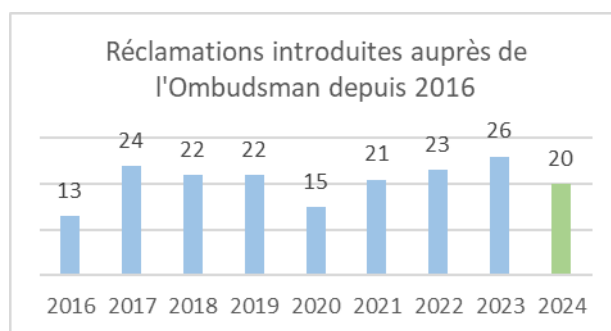
Madame la Ministre tient compte à la fois du fait que ses analyses s'opposent aux développements de l'Ombudsman et du fait que le tribunal administratif se trouve d'ores et déjà saisi de plusieurs dossiers, dont celui du réclamant, elle estime que le juge est le mieux placé pour trancher la question.

L'Ombudsman regrette la position ferme de la Ministre dans le cas d'espèce et déplore que le tribunal administratif, assez surchargé, doive trancher la question.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

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

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	20
Clôture définitive	14
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	6

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	14
Réclamation recevable	6
Réclamation irrecevable	2
Désistement du réclamant	5
Transmis pour compétence	1

Réclamation recevable	6
Correction totale obtenue	2
<i>Correction partielle obtenue</i>	0
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	4

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	2
Correction totale obtenue	2
Correction partielle obtenue	0
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100.0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

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

Service national de la jeunesse (SNJ)

Refus d'agrément comme famille d'accueil d'un jeune au pair [2024/21]

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par une famille souhaitant accueillir une jeune au pair qui s'est vu refuser l'octroi d'un agrément du fait que nonobstant la mise à disposition d'une chambre individuelle au jeune, cette mise à disposition entraînerait, selon le SNJ, que les conditions de vie et le degré d'intimité de la famille serait compromis et ne permettrait pas à la famille de vivre dignement et à un niveau d'intimité approprié.

Tout en comprenant parfaitement le souci du SNJ de devoir s'assurer que des conditions de vie dignes soient respectées, l'Ombudsman constate que la condition prévue par la loi est de mettre à disposition une chambre individuelle, et si cela ne saurait en toute logique impliquer une détérioration de la vie de chacun, l'Ombudsman a des doutes quant à savoir si c'était le cas en l'espèce.

Il était question en l'espèce d'un appartement à trois chambres et de deux enfants de 4 et 7 ans qui se partageraient une chambre avec lits superposés et d'un bébé de 5 mois qui partagerait la chambre des parents, ce qui n'est pas rare vu la situation de logement et des prix de logement actuels, ce qui laisserait une chambre à disposition du jeune au pair.

D'après les photos annexées au dossier, les chambres semblaient à priori tout à fait correctes.

Si on prend l'exemple du règlement (non applicable en l'espèce) grand-ducal du 13 octobre 2023 relatif à la location de logements destinés à la location abordable, celui-ci exige une chambre par groupe de deux enfants de moins de 12 ans, à la différence qu'il s'agit dans le cas d'espèce d'une situation temporaire, durant laquelle le cadet n'atteindra même pas l'âge de deux ans.

L'Ombudsman peinait à comprendre sur quels critères le SNJ se basait alors que rien n'est prévu par la loi à ce sujet et qu'il s'agit d'une appréciation en fait subjective.

L'Ombudsman a ainsi demandé quels critères le SNJ s'est fixé pour cette appréciation (nombre de mètres carrés, nombre de chambres, âges des enfants, ...) alors qu'il doit pouvoir apprécier et le cas échéant expliquer aux réclamants pourquoi, malgré le fait que la loi n'en dit pas plus, cette décision était justifiée.

Le SNJ a sollicité encore diverses précisions aux réclamants et a finalement accordé l'agrément.

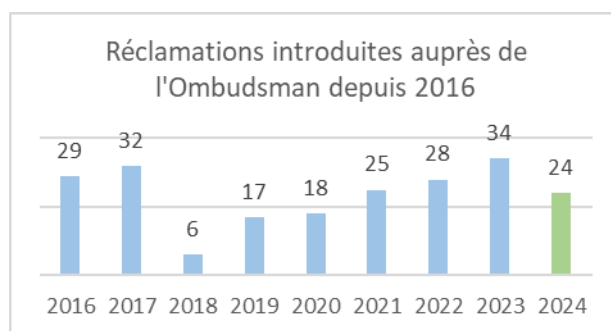
Le Service en question est nécessairement confronté à des familles prêtes à se partager une chambre à deux, trois même quatre personnes pour pouvoir accueillir un jeune au pair, ce qui fait qu'à défaut de précisions dans la loi à ce sujet, il est pris exemple sur ce qui est prévu par les dispositions de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité é des logements et chambres données en location ou mis à disposition à des fins d'habitation ensemble avec

son règlement grand-ducal afférant du 20 décembre 2019. Ces dispositions n'étant toutefois pas toujours claires non plus, le SNJ a également demandé l'avis de l'OKAJU en la matière.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	24
Clôture définitive	16
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	8

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	16
Réclamation recevable	10
<i>Réclamation irrecevable</i>	0
Désistement du réclamant	6
<i>Transmis pour compétence</i>	0

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

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	3
Correction totale obtenue	3
Correction partielle obtenue	0
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100.0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Administration de l'Environnement

Délai de réponse excessif suite à l'intervention de l'Ombudsman [2024/22]

Depuis 2023, l'Ombudsman est saisi par un administré concernant le refus de sa demande d'autorisation d'un chemin sur une parcelle cadastrale située en zone verte.

La situation de l'administré était en effet particulière dans la mesure où la Commune a autorisé son projet de construction, ensemble avec 6 places de parking sans remarquer dans un premier temps que le chemin d'accès projeté vers ces places était (erronément) situé en zone verte malgré une surface en béton préexistante.

Pourtant le Ministère de l'Environnement a refusé l'installation d'un accès carrossable sur la parcelle en question, alors que les conditions légales en vue d'une construction en zone verte ne seraient pas remplies.

Conformément à l'arrêt 46070C de la Cour administrative du 23 décembre 2021, l'Ombudsman a demandé au Ministère compétent de procéder à un réexamen plus détaillé du projet alternatif proposé par l'administré en termes de proportionnalité et d'équilibre.

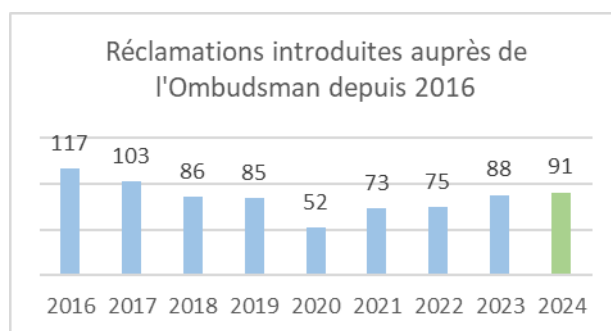
Mis à part le fait que l'Ombudsman a reçu une réponse sans l'examen ci-avant demandé, il fallait ensuite attendre presque un an d'été 2023 jusqu'en été 2024 pour obtenir une réaction aux rappels de l'Ombudsman dans cette affaire.

L'Ombudsman ne peut que regretter ce manque de collaboration au détriment de l'administré qui ne peut que privilégier la voie contentieuse face à une administration qui reste strictement sur sa position sans dialoguer.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA FAMILLE, DES SOLIDARITES, DU VIVRE ENSEMBLE ET DE L'ACCUEIL

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	91
Clôture définitive	70
Clôture provisoire	1
En cours	20

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	70
Réclamation recevable	48
Réclamation irrecevable	14
Désistement du réclamant	8
Transmis pour compétence	0

Réclamation recevable	48
Correction totale obtenue	10
Correction partielle obtenue	2
Pas de correction obtenue	4
Réclamation non fondée	32

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	16
Correction totale obtenue	10
Correction partielle obtenue	2
Pas de correction obtenue	4

Taux de correction : 75.0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA FAMILLE, DES SOLIDARITES, DU VIVRE ENSEMBLE ET DE L'ACCUEIL

Fonds national de solidarité (FNS)

Demande d'avance d'une pension alimentaire [2024/23]

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation par une dame en matière de demande d'avance d'une pension alimentaire en faveur de ses deux enfants mineurs.

Par courrier, l'administrée a été informée par les services du FNS qu'il ressort du dossier qu'elle n'a pas remis des pièces demandées, de sorte que le FNS n'est pas en mesure de vérifier si les conditions d'octroi sont remplies et de ce fait le paiement de l'avance de la pension alimentaire sera suspendu au 1^{er} février 2024.

Après avoir communiqué avec le responsable du dossier, la réclamante a appris de la part des services du FNS que *« le parquet nous a communiqué une adresse, qui malheureusement n'est pas correcte. La lettre est revenue au FNS avec la mention « destinataire inconnu à l'adresse. De ce fait, on ne peut pas continuer le paiement de la pension alimentaire. Sachez que dès que vous aurez une adresse, le paiement pourra de nouveau être fait. (...) »*

En l'espèce, il est question de l'adresse de Monsieur X, père des enfants mineurs. Le concerné a séjourné les dernières années entre autres à deux adresses différentes en France et à six adresses différentes au Luxembourg.

Depuis des années, la réclamante intervient auprès des services du FNS afin de clarifier la situation. Dans ce contexte, elle doit toujours subir la même procédure. Elle paie à chaque fois un huissier de justice, tente par tous les moyens de trouver l'adresse de Monsieur X et se rend si nécessaire chez la Police pour déposer plainte contre lui pour abandon de famille.

Après tous ses efforts, elle est arrivée à un point où elle ne sait plus comment faire et elle a sollicité l'appui de l'Ombudsman.

La réclamante informe que le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg a rendu un jugement en matière correctionnelle condamnant Monsieur X en infraction aux dispositions de l'article 391bis du Code pénal à une peine d'emprisonnement de 9 mois avec sursis probatoire intégral.

Pour rappel, le délit d'abandon de famille (article 391bis CP) suppose la réunion de quatre conditions, à savoir 1° une obligation alimentaire légale, 2° une décision judiciaire consacrant cette obligation, 3° une abstention d'exécuter cette obligation et 4° un élément intentionnel consistant dans la volonté de ne pas s'acquitter de la pension à laquelle le débiteur d'aliments fût condamné.

Il ressort d'un décompte établi par l'huissier de justice, que Monsieur X doit une pension alimentaire aux enfants depuis mai 2009.

La réclamante déclare avoir fait des recherches auprès des services sociaux et de l'entourage de Monsieur X, tel que le père du concerné. Elle a même songé à faire des recherches et des observations sur la personne de Monsieur X, mais elle y renonce par crainte étant donné qu'il a fait preuve de violences physique et psychique à son égard dans le passé. Dans ce contexte, elle déclare avoir déposé plainte au cours des années passées auprès de la Police Grand-Ducale et auprès de la Gendarmerie en France.

Elle a remis un rapport de passage aux urgences d'un hôpital qui fait preuve d'un certificat coups et blessures avec ITT d'une semaine. La réclamante a également remis un certificat de la chargée de direction d'un foyer pour femmes en détresse qui certifie que la réclamante était hébergée pendant huit mois au foyer ensemble avec ses deux enfants.

La réclamante face à la demande du FNS, ne sait plus quoi faire afin de satisfaire à ces exigences. Si même le ministère public n'est pas en mesure de fournir une adresse actuelle de la personne concernée, il faut comprendre qu'il est impossible pour le commun des mortels de fournir une telle information. Rappelons que Monsieur X s'est complètement délaissé de ses enfants. (cf. Jugement du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, chambre correctionnelle).

En référence à l'article 2 de la loi du 26 juillet 1980⁸ concernant l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité, la demande en paiement devrait être admise par le président si le créancier justifie qu'il a son domicile légal dans le pays, que sa pension alimentaire est fixée par décision judiciaire exécutoire, que le recouvrement de la pension n'a pas pu être obtenu par une voie d'exécution et qu'il se trouve dans une situation économique difficile.

Au vu des conditions d'admission, l'Ombudsman ne peut partant pas appréhender la demande du FNS que le créancier devrait être au courant de l'adresse du débiteur, surtout au vu du fait que l'article 2 dispose que *« Encore que la condition énoncée sous c) ne soit pas remplie, la demande est admise, lorsque le recours aux voies d'exécution paraît voué à l'échec ou lorsque le débiteur réside à l'étranger. »*

L'Ombudsman est conscient du fait qu'en référence à l'article 3 du règlement grand-ducal du 2 décembre 1983⁹ fixant les modalités d'application de la loi du 6 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le FNS que *« le créancier doit aussi fournir au fonds les renseignements en sa possession relatifs au débiteur et concernant son identité, son adresse ou sa dernière adresse connue, sa profession, les noms et adresse de son employeur, la nature, la situation*

⁸ Article 2 de la Loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité. *« La demande en paiement est adressée par le créancier ou par son représentant légal au président du Fonds. Cette demande est admise par le président ou par son délégué si le créancier justifie: a) qu'il a son domicile légal dans le pays et que lui-même ou son représentant légal y réside depuis cinq ans ; b) que sa pension alimentaire est fixée par une décision judiciaire exécutoire au Grand-Duché de Luxembourg; c) que le recouvrement total ou partiel de la pension n'a pu être obtenu par une voie d'exécution de droit privé effectivement exercée; d) qu'il se trouve dans une situation économique difficile. Encore que la condition énoncée sous c) ne soit pas remplie, la demande est admise, lorsque le recours aux voies d'exécution paraît voué à l'échec ou lorsque le débiteur réside à l'étranger. »*

Le président doit notifier sa décision motivée dans les deux mois de l'introduction de la demande. »

⁹ Article 3 du Règlement grand-ducal du 2 décembre 1983 fixant les modalités d'application de la loi du 6 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité : *« Le créancier doit aussi fournir au fonds les renseignements en sa possession relatifs au débiteur et concernant son identité, son adresse ou sa dernière adresse connue, sa profession, les noms et adresse de son employeur, la nature, la situation et l'importance de son patrimoine ainsi que la source de ses revenus. Le fonds peut demander au créancier la présentation d'un certificat de vie du débiteur avant chaque paiement. »*

et l'importance de son patrimoine ainsi que la source de ses revenus. » A côté, « Le fonds peut demander au créancier la présentation d'un certificat de vie du débiteur avant chaque paiement. »

L'Ombudsman est tout à fait d'accord avec le FNS qu'il est de son devoir d'assurer un traitement égal de tous les administrés en la matière.

Or, en l'espèce, la réclamante est hors d'état de produire les éléments demandés, vu les circonstances réelles et vu l'impossibilité matérielle. La réclamante déclare avoir transmis toutes les informations à sa disposition. En référence à l'article 3 du règlement grand-ducal du 2 décembre 1983, l'Ombudsman estime que la réclamante a fourni les renseignements en sa possession.

Au vu des éléments qui lui ont été transmis et en considération de ce qui précède, l'Ombudsman s'est permis de demander au Président du FNS s'il était disposé à trouver une autre solution.

Par courrier daté au jj.mm.aaaa, le Président s'est empressé de communiquer un aperçu sommaire sur l'évolution dans le dossier de la réclamante, c'est-à-dire les demandes et décisions respectives qui ont été rendues par le FNS dans ce dossier.

Le Président informe d'une part qu'une demande du 1^{er} juin 2011 a fait l'objet d'une décision de refus, alors que la réclamante n'a pas pu se prévaloir d'une résidence continue de 5 ans au Grand-Duché de Luxembourg, ceci en application de l'article 2 a) de la loi en question.

D'autre part une demande du 26 octobre 2016 a également dû être refusée en vertu de l'article 2 c) de la même loi. En effet, le débiteur des pensions alimentaires, Monsieur X, poursuivait à ce moment une occupation professionnelle au Luxembourg de sorte que les aides alimentaires pouvaient être recouvrées moyennant voie d'exécution de droit privé.

Ensuite, une demande a été introduite en 2019. Cette nouvelle demande s'appuyait sur un jugement sur opposition de 2017 rendu par le tribunal, lequel confirmait les montants retenus par le premier jugement du tribunal de 2010. Contre le jugement de 2017, le débiteur a introduit un appel qui a été déclaré sans objet par un jugement du tribunal rendu en 2019.

Le FNS a fait droit à cette demande par une décision de 2019, le débiteur étant domicilié en France et à partir de novembre 2019 au Luxembourg.

Par une décision du jj.mm.2021, le FNS a arrêté le paiement de l'avance en considération du fait que le paiement a été repris par le débiteur des pensions alimentaires par l'intermédiaire de l'association XY, Service suivi financier et social, qui assurait la gestion financière de Monsieur X.

En date du jj.mm.2022, la réclamante a introduit une nouvelle demande en obtention de l'avance de pensions alimentaires au FNS. Le FNS accordait la prestation suivant la décision du jj.mm.2022, avec effet rétroactif au jj.mm.2022. Le débiteur a parallèlement été saisi d'une demande de recouvrement reprenant les termes courant des pensions alimentaires payés depuis la première décision d'octroi.

Le Président du FNS informe que cette demande de recouvrement, notifiée à une adresse sise en France, a été retournée au FNS avec l'annotation « *défaut d'accès ou d'adressage* ». Un nouvel envoi à une autre adresse du débiteur à XY en France, a été retournée avec le motif « *Destinataire inconnu à l'adresse* ». Ce retour est parvenu au FNS le jj.mm.2024. Cette dernière adresse a été communiquée

par le Parquet général qui a reçu, par l'autorité centrale française en date du jj.mm.2023, le résultat de la demande de localisation effectuée auprès des services fiscaux.

Le FNS a aussi connaissance du jugement rendu en matière correctionnelle par le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg en date de 2021 en matière d'abandon de famille à la suite des plaintes déposées par la réclamante en 2018 et 2019.

Suivant les données du FNS, Monsieur X n'a plus aucune affiliation à la sécurité sociale depuis décembre 2019. Le FNS a arrêté le paiement de l'allocation d'inclusion versée en sa faveur en application de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale avec effet au jj.mm.2021. Le Président informe que Monsieur X n'a plus d'adresse valide ni au Luxembourg depuis le jj.mm.2022 suite à une radiation d'office, ni à l'étranger suivant les données du Registre national des personnes physiques.

Le Président du FNS donne à considérer que le FNS a avancé les pensions alimentaires dues pendant la période où Monsieur X résidait à l'étranger, c'est-à-dire pour les périodes où une adresse valide de celui-ci a pu être communiquée. A l'heure actuelle, le FNS ne possède ni d'une adresse valide à l'étranger, ni d'un autre document sur le devenir de Monsieur X pour obtenir la certitude que les pensions alimentaires sont encore dues et pour effectuer par conséquent l'avance en respectant, entre autres, les conditions de l'article 10 de la loi en question.

Le Président souligne qu'il comprend la situation difficile de la réclamante et qu'elle a essayé à plusieurs reprises à obtenir le paiement des pensions alimentaires par Monsieur X qui se soustrait régulièrement de ses obligations alimentaires même après avoir été condamné pour abandon de famille.

Le Président du FNS précise toutefois qu'en ce qui concerne la prestation demandée, il s'agit d'une avance de pensions alimentaires **ce qui implique également que le FNS doit avoir la possibilité de se subroger dans les droits et de récupérer les sommes avancées**. Obligation qui lui est imposée par la loi et à laquelle il ne peut se soustraire. Ce jugement a notamment retenu que le sursis probatoire quinquennal sera révoqué au cas où Monsieur X se soustrait à l'obligation imposée de payer le terme courant des pensions alimentaires en faveur des enfants.

Il est conseillé à la réclamante de s'adresser à son avocat qui pourra l'informer et l'accompagner dans ses démarches en vue de faire exécuter le jugement en question.

Après examen du dossier et d'après les informations et les explications qui ont été fournies par le Président du FNS, l'Ombudsman arrive à la conclusion que le FNS a appliqué correctement les lois en vigueur.

L'Ombudsman souhaite cependant par le biais du rapport annuel souligner l'aberration de cette loi et des procédures qui en découlent.

En effet, l'Ombudsman suppose que la loi avec son règlement d'application devrait certes avoir été rédigée à l'époque avec de bonnes intentions. Cependant elle laisse aujourd'hui, à deuxième vue, un goût amer pour celui qui désire vouloir profiter de cette opportunité.

Au vu des contraintes actuelles en relation avec la protection des données, il est impossible de mettre en pratique la demande du FNS qui est celle de fournir l'adresse du débiteur ou de présenter le cas échéant un certificat de vie du débiteur. Les choses deviennent encore plus compliquées, si une personne ne veut absolument pas être trouvée. Le demandeur doit-il vraiment engager un détective privé pour que ses enfants puissent bénéficier de cette loi ?

Pour le surplus et pour rendre les choses encore plus compliquées, le FNS fait inscrire une hypothèque sur le bien immobilier du demandeur. En effet, non seulement les immeubles du débiteur, mais également celui du créancier sont grevés d'une inscription hypothécaire au profit du FNS pour la garantie en restitution en cas de revenu à meilleure fortune ou en cas de succession.¹⁰

Le créancier doit donc, de manière indirecte, répondre de ses biens si l'autre débiteur ne verse pas de pension alimentaire. Là encore, les enfants sont les principales victimes dans cette affaire, car ils héritent le cas échéant des biens immobiliers grevés d'une hypothèque. Soit, ils deviennent doublement victime du parent débiteur.

Était-ce vraiment dans l'intention du législateur que ce soient finalement les enfants qui y devront pâtir ? La réponse ne peut être que négative.

Dans un autre dossier qui est toujours en cours, une réclamante a été surprise de cette inscription hypothécaire et elle n'était pas consciente du fait que sa demande d'avance de pensions alimentaires avait des conséquences aussi drastiques pour son patrimoine à elle, pour le simple fait que le père de l'enfant ne paye pas la pension alimentaire.

L'Ombudsman souhaite attirer l'attention sur le fait que les conséquences de ces demandes doivent à l'avance bien être évaluées par le demandeur de pensions alimentaires et qu'il faut l'en informer de façon claire et transparente.

Finalement, l'Ombudsman recommande aux responsables de retravailler la législation en vigueur afin de trouver un réel soutien pour les enfants dans le besoin et, en attendant, de bien informer les demandeurs des conséquences directes.

¹⁰ Article 13 de la Loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité : « Le Fonds peut réclamer au créancier ainsi qu'aux héritiers, donataires et légataires des créancier ou débiteur la restitution des pensions alimentaires par lui versées, sous les conditions et dans les limites fixées à l'article 30 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. Pour garantir la restitution des pensions alimentaires versées, les immeubles appartenant au créancier ou au débiteur sont grevés d'une hypothèque légale régie par les dispositions de l'article 32 de la loi précitée. »

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA FAMILLE, DES SOLIDARITES, DU VIVRE ENSEMBLE ET DE L'ACCUEIL

Caisse pour l'avenir des enfants (CAE)

Information des administrés [2024/24]

L'Ombudsman a été saisi par une réclamante concernant une demande de paiement rétroactif pour des allocations familiales.

La réclamante explique avoir appelé la CAE en 2014 afin de savoir si elle avait le droit d'obtenir des allocations familiales pour son enfant suite à un changement de sa situation. D'après elle, l'agent en question l'aurait informé qu'elle n'aurait plus droit à toucher des allocations familiales pour son enfant. Or, il s'est avéré par la suite que le changement de la situation de la réclamante n'avait aucun impact sur les allocations familiales et qu'elle aurait pu les toucher depuis 2014.

Au vu de ces informations, la réclamante a demandé un paiement rétroactif à partir de 2014 à la CAE, demande qui a été refusée sur base de l'article 313 (1) du Code de la sécurité sociale « *Les arrérages non payés des prestations familiales se prescrivent par une année à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus. La même prescription s'applique pour le recalcul de prestations payées* ».

Estimant que la CAE, respectivement l'agent de l'époque, a commis une faute, la réclamante souhaite une intervention de l'Ombudsman afin d'obtenir le paiement rétroactif des allocations familiales.

Or et bien que comprenant sa situation, une intervention de la part de l'Ombudsman n'était pas possible alors que la décision de la CAE était correcte au vu des lois et règlements en vigueur. Par ailleurs, la réclamante n'apportait aucun élément objectif permettant de vérifier ses doléances pour une situation datant de 2014.

L'Ombudsman tient ainsi à conseiller aux administrés de toujours introduire une demande par écrit auprès des administrations alors qu'une information erronée ou incomplète peut leur être donnée basée sur des renseignements incomplets données par téléphone.

Par ailleurs, l'Ombudsman demande aux administrations de veiller à ce que leurs agents proposent aux administrés de toujours introduire leur demande de façon aussi détaillée que possible par écrit afin de pouvoir les informer de façon éclairée quant aux situations spécifiques des administrés.

Demande de remboursement de l'indemnité de congé parental [2024/25]

L'Ombudsman a été saisi par un père qui venait de recevoir une demande de remboursement de l'indemnité de congé parental, puisqu'il ne respectait plus les conditions légales.

Le réclamant était dépassé par sa situation. Il expliquait que son épouse était décédée lors de la naissance de leur fille. Il aurait donc rapidement dû trouver une solution, afin de pouvoir s'occuper du bébé nouveau-né et des trois enfants de son épouse d'une première relation.

Au moment de la naissance du bébé, il travaillait en tant qu'indépendant.

Dans un premier temps, le réclamant a pu bénéficier du congé de maternité, étant donné que la mère était décédée. Ensuite, il a fait une demande de congé parental à temps partiel (50%). Il expliquait qu'il n'avait pas prévu de prendre un congé parental à ce moment-là, la mère aurait dû prendre le premier congé parental. Mais il ne voyait pas d'autre solution.

Afin d'avoir plus de stabilité financière, il aurait accepté, trois mois après le début de son congé parental, un emploi à mi-temps en tant que salarié et d'arrêter son activité d'indépendant. Etant en congé parental à mi-temps, il pensait être disponible pour un emploi à mi-temps.

Malheureusement, il a omis de se renseigner auprès de la CAE avant de changer d'emploi et d'informer la CAE de ce changement. En plus, il ne s'est pas immédiatement désaffilié en tant qu'indépendant bien qu'il n'ait plus travaillé en tant qu'indépendant.

Afin de pouvoir poursuivre son congé parental, le réclamant aurait dû informer la CAE, accepter un emploi à temps plein et obtenir l'accord du nouvel employeur pour la continuation du congé parental, de sorte que la durée de travail était réduite à un mi-temps pendant la durée restante du congé parental. Or comme le nouvel emploi était un emploi à mi-temps, cela n'était pas possible et les conditions d'octroi du congé parental n'étaient plus remplies.

En conformité avec la législation en vigueur, la CAE a donc demandé le remboursement de l'indemnité de congé parental déjà payée depuis le début du congé parental.

L'Ombudsman a demandé à la CAE de bien vouloir interpréter les dispositions du Code de la sécurité sociale concernant le remboursement de l'indemnité de congé parental de manière large et de ne réclamer le remboursement qu'à partir du moment où le réclamant a commencé à travailler auprès de son nouvel employeur.

Au vu de la situation du réclamant, due au décès de la mère de son enfant lors de la naissance du bébé, la CAE a exceptionnellement accepté de renoncer à sa demande de remboursement des indemnités indues, en précisant que le reste du congé parental non pris ne pouvait toutefois plus être pris à un autre moment.

L'Ombudsman remercie vivement la CAE pour cette décision généreuse et empathique en faveur du réclamant.

Dérogation à la condition de résidence légale en faveur d'un enfant apatride [2024/26]

Tel a par exemple été le cas dans un dossier relativement complexe soumis à l'Ombudsman. Depuis 2017 une mère de famille ne recevait pas d'allocations pour son enfant, alors que l'enfant n'avait pas de titre de séjour.

Tandis que la mère était bien en séjour régulier, des procédures judiciaires étaient toujours en cours en 2024 pour déterminer la nationalité de cet enfant et en attendant le résultat de ces démarches, l'enfant n'avait pas de carte d'identité et ni non plus de titre de séjour.

L'Ombudsman a demandé si dans un tel cas de figure, il ne devrait être dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'appliquer la dérogation prévue à l'article 269 (4) du Code de la Sécurité sociale ci-après indiqué pour débloquer ce dossier :

« La Caisse pour l'avenir des enfants peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions ci-avant »

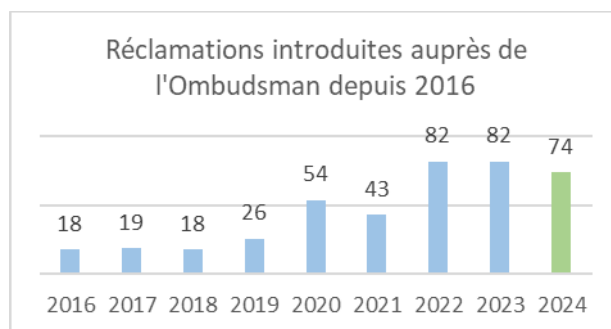
La Présidente était fort réactive et a encore le même jour de l'intervention réservé une suite favorable à ce dossier.

L'Ombudsman profite de l'occasion pour en remercier Madame la Présidente de la CAE et son équipe.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA JUSTICE

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	74
Clôture définitive	57
Clôture provisoire	1
En cours	16

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	57
Réclamation recevable	29
Réclamation irrecevable	15
Désistement du réclamant	13
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	29
Correction totale obtenue	12
Correction partielle obtenue	6
<i>Pas de correction obtenue</i>	<i>0</i>
Réclamation non fondée	11

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	18
Correction totale obtenue	12
Correction partielle obtenue	6
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100,0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA JUSTICE

Lieux privés de liberté [2024/27]

L'Ombudsman a été saisi en 2024 par 40 réclamations en relation avec l'Administration Pénitentiaire, à savoir 27 réclamations contre le Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, 12 réclamations contre le Centre pénitentiaire de Luxembourg et une réclamation contre le Centre pénitentiaire de Givenich.

En 2023, on comptait encore 54 réclamations, en 2022, 40 réclamations, en 2021, 18 réclamations et en 2020, 28 réclamations.

Les problèmes en rapport avec ces réclamations concernent principalement des questions administratives, des problèmes de santé, des problèmes avec l'infirmerie, des demandes de rendez-vous personnels avec l'Ombudsman, des problèmes de visite, des problèmes de détention (régime cellulaire), des problèmes avec le SPSE, etc..

Après analyse des dossiers, l'Ombudsman s'adresse dans la majorité des cas à la Direction des administrations respectives ou au Service de médecine pénitentiaire afin de trouver une solution directe au problème, sinon d'éclaircir la situation.

L'Ombudsman a été saisi par un détenu au CPU qui explique avoir un projet avec un autre détenu et que dans le cadre de ce projet, ils auraient adressé un courrier à la bibliothèque du CPU avec la demande de leur mettre à disposition les livres suivants : Code du travail, Code civil, Convention européenne des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Guide sur l'article 6 de la CEDH et Recueil de la jurisprudence pénale des années 2012 à 2022 de Jean-Luc PUTZ. Cette demande leur aurait été refusée.

Dans ce contexte, la Direction du CPU informe que la bibliothèque du CPU met à la disposition de tous les détenus des livres aux fins de passe-temps, d'éducation et de formation en tenant compte de ses moyens budgétaires. Actuellement, les détenus ont la possibilité d'emprunter au CPU les livres de droit ci-après : Code pénal - Code de procédure pénale 2023 (Pasicrisie) ISBN 9782879782539, Code luxembourgeois du travail 2023 et textes complémentaires indispensables (Legitech) ISBN 9782919814794, Code civil 2023 (Pasicrisie) ISBN 9782879782515 et Code civil luxembourgeois 2022 (Legitech) ISBN 9782919814435.

La Direction confirme que le détenu possède tous les livres de droit demandés et disponibles au sein de l'établissement, à savoir le Code du travail ainsi que les deux versions du Code civil. Partant, les déclarations quant à un refus des ouvrages demandés se sont avérées inexactes. En effet, le refus se réfère uniquement aux ouvrages non disponibles au CPU. Il reste à préciser que les détenus sont libres d'obtenir par des personnes privées externes des colis, dont notamment des livres d'études. Ainsi, les détenus peuvent à tout moment se procurer notamment des ouvrages de droit garantissant ainsi le respect de leurs droits.

Dans le cadre d'un autre dossier, un détenu a fait une demande pour recevoir le Code pénal et un catalogue de la bibliothèque, alors que sa demande n'aurait pas eu de suite. La Direction du CPU informe que le détenu a fait une demande de recevoir le Code pénal en langue russe, ce qui n'est pas possible étant donné que le Code pénal n'est disponible qu'en langue française. La Direction précise

que le catalogue de la bibliothèque est disponible sur l'étage et peut notamment être consulté à l'étage.

L'Ombudsman a été saisi d'un détenu du CPL qui a remis une copie d'un compte rendu d'incident et des photos d'une blessure qui lui aurait été administrée par un gardien.

Le réclamant déclare avoir été agressé par un gardien. Par peur, il n'aurait dénoncé les faits qu'après le changement d'équipe. Le réclamant dit avoir peur de la présence de l'agent « agresseur » et sollicite l'intervention de l'Ombudsman afin de trouver une solution dans son dossier. Il demande, d'intervenir en sa faveur pour que cela ne soit pas « oublié », car il estime qu'un fonctionnaire n'aurait pas le droit de réagir en la sorte.

Dans ce contexte, l'Ombudsman a demandé d'être informée des actes relatifs à l'enquête menée dans le cadre de ce dossier (audition des détenus, etc.) et quelles mesures ont été mises en place afin d'élucider le dossier. Il a également demandé de mettre à sa disposition une version actuelle de la procédure à suivre en matière d'instruction disciplinaire à l'encontre du personnel pénitentiaire. Etant donné qu'il incombe aux agents pénitentiaires de veiller entre autres au respect de l'intégrité physique des détenus et de ne faire usage des moyens de contrainte physiques et matériels qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion, d'invasion ou de tentative d'invasion, l'Ombudsman informe la Direction que les faits dénoncés par le réclamant sont le cas échéant susceptibles de constituer des faits devant être dénoncés auprès du Parquet de Luxembourg par ses soins.

Par courrier, la Directrice du CPL rassure que de telles accusations sont traitées avec la plus grande rigueur. Elle informe qu'un entretien a été conduit avec le gardien lui permettant de présenter sa version des faits. Elle explique les démarches faites dans le cadre du dossier.

La Directrice précise qu'il n'existe pas de procédure spécifique en matière d'instruction disciplinaire à l'encontre du personnel pénitentiaire et que comme pour tout fonctionnaire, le personnel pénitentiaire est soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat, ce qui implique notamment un éventuel ordre de justification et la possibilité d'entamer une instruction disciplinaire à conduire par le Commissaire du Gouvernement.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA JUSTICE

Service de la nationalité luxembourgeoise

Refus de la nationalité par option [2024/28 - Suivi 2023/32]

Dans le cadre de son rapport annuel 2023 l'Ombudsman a fait part d'une différence de traitement qui lui a été rapportée par des ressortissants de pays d'Ex-Yougoslavie qui se sont vu refuser la nationalité par option :

Leurs dossiers sont régis par l'article suivant de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise :

« Art. 28. (1) L'option est ouverte au majeur ayant une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier depuis au moins vingt années, dont la dernière année de résidence précédant immédiatement la déclaration d'option doit être ininterrompue, lorsqu'il a participé à un cours de langue luxembourgeoise, organisé dans les conditions déterminées par le paragraphe qui suit. »

Mis à part une résidence habituelle depuis 20 ans, il est important de retenir que s'impose également une condition de séjour régulier de 20 ans.

Selon les dires de plusieurs administrés concernés, certains auraient pu se prévaloir de 20 années de séjour régulier pour acquérir la nationalité par option et d'autres non, tandis que l'ensemble de ces demandeurs auraient bénéficié sur les 20 années précédant leur demande de nationalité pendant certaines périodes d'un statut de tolérance qui n'est en principe pas à qualifier d'un « séjour régulier ».

L'Ombudsman n'a pas pu vérifier ces affirmations concernant des personnes ayant reçu des réponses favorables, mais avait espéré que sa publication du rapport annuel 2023 puisse contribuer à ce qu'une éventuelle inégalité de traitement cesse à l'avenir, respectivement qu'il y ait clarification de la situation.

Pourtant en 2024 le même problème lui a été reporté et parfois la différence de traitement concernerait des membres d'une même famille avec des historiques de séjour à priori identiques.

L'Ombudsman prie le Ministère de la Justice de veiller à ce que les demandeurs de nationalité soient traités de la même façon lorsqu'ils ont bénéficié des mêmes statuts dans le passé.

Refus de restituer des documents d'identité étrangers suite à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise [2024/29 - Suivi 2023/16]

Ce chapitre du rapport annuel 2023 concernait des personnes qui étaient bénéficiaires de protection internationale et qui venaient d'obtenir la nationalité luxembourgeoise.

« L'Ombudsman a été contacté par plusieurs personnes qui étaient bénéficiaires de protection internationale et qui venaient d'obtenir la nationalité luxembourgeoise. Dans un tel cas, l'obtention de

la nationalité est habituellement suivie d'un retrait du statut de protection internationale. Ce retrait devrait en principe être accompagné d'une restitution de tous les documents encore en possession de la Direction de l'Immigration déposés par la personne dans le cadre de sa demande de protection internationale. Toutefois, depuis peu, le Ministère refuse de procéder à cette restitution de documents en faveur des personnes qui ont une double nationalité.

Le cadre juridique est le suivant : « Art. 12. (1) Le demandeur a l'obligation de coopérer avec le ministre en vue d'établir son identité et les autres éléments visés à l'article 37, paragraphe (2). Il doit remettre ses documents d'identité, ainsi que toute autre pièce utile à l'examen de la demande de protection internationale, aussi rapidement que possible. Ces pièces sont conservées, contre récépissé, auprès du ministre. Les pièces sont restituées au demandeur si le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lui est accordé. Si le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire lui sont refusés, elles lui sont restituées au moment où il est éloigné du territoire. Par exception à ce qui précède, les titres de voyage et titres d'identité ne sont pas restitués aux bénéficiaires du statut de réfugié. » (loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire).

Il découle de l'article 12 (2) qui précède qu'hormis l'hypothèse où une personne est protégée par un statut de réfugié, il y a lieu de lui restituer ses titres de voyage et d'identité et que le Ministère n'est plus couvert par une base légale lui permettant de conserver ces documents personnels au-delà de la période pendant laquelle la personne est protégée par un statut de réfugié. » (p.76 du rapport d'activité 2023)

Des échanges concernant l'interprétation des dispositions légales ont eu lieu jusqu'à récemment.

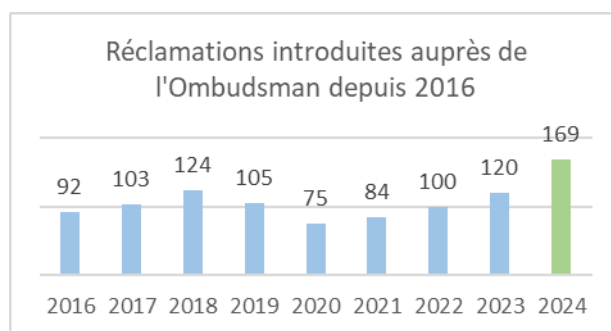
Malgré l'analyse exposée dans le rapport d'activité de 2023, dont il découle que le Ministère ne semble pas avoir de justification légale adéquate pour conserver des documents d'identité de personnes qui n'ont plus de dossier de protection internationale, la Direction générale de l'Immigration continue à garder ces documents d'identité.

L'Ombudsman espère que le Ministère revoie sa position sinon base de sa décision sur des dispositions légales claires et non équivoques.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES FINANCES

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	169
Clôture définitive	121
Clôture provisoire	5
En cours	43

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	121
Réclamation recevable	96
Réclamation irrecevable	7
Désistement du réclamant	18
Transmis pour compétence	0

Réclamation recevable	96
Correction totale obtenue	23
Correction partielle obtenue	4
Pas de correction obtenue	5
Réclamation non fondée	64

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	32
Correction totale obtenue	23
Correction partielle obtenue	4
Pas de correction obtenue	5

Taux de correction : 84.4%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES FINANCES

Administration des contributions directes (ACD)

Imposition d'une plus-value immobilière [2024/30]

L'Ombudsman est régulièrement saisi de dossiers dans lesquels les contribuables contestent l'imposition de la plus-value réalisée lors de la vente de leur ancienne habitation. Il existe souvent un désaccord entre les réclamants et l'ACD en ce qui concerne l'interprétation de la notion de résidence principale. Afin que la cession d'une habitation soit exonérée d'impôts, il faut entre autres qu'elle puisse être considérée comme ayant constitué la résidence principale du vendeur.

En vertu de l'article 102bis de la loi sur l'impôt sur le revenu, « *une habitation appartenant au contribuable est à considérer comme sa résidence principale lorsqu'elle constitue sa résidence habituelle depuis l'acquisition ou l'achèvement de l'habitation ou au moins pendant les cinq années précédant la réalisation. Cette condition de durée ne doit cependant pas être remplie, lorsque l'habitation est réalisée pour des motifs d'ordre familial ou en vue d'un changement de résidence en rapport avec la profession du contribuable, de son conjoint ou de son partenaire* ».

En l'espèce, la réclamante avait acheté un appartement en 2005 dans lequel elle vivait depuis l'acquisition. Elle s'est mariée et a quitté l'appartement en 2013 pour se mettre en ménage avec son mari. En 2020, suite au divorce, elle est retournée vivre dans son appartement, ensemble avec son enfant.

La réclamante s'est décidée à déménager à nouveau et à vendre l'appartement assez rapidement, puisqu'elle subissait des harcèlements graves de la part d'un voisin qui habitait dans le même immeuble. Elle a acheté un autre appartement dans lequel elle a déménagé en août 2021. Le premier appartement a été vendu au cours de l'année 2022.

Le bureau d'imposition n'a pas accepté d'exonérer la plus-value de cession. Or la réclamante estimait que le déménagement et la vente du premier appartement ont été réalisés pour des motifs d'ordre familial. A l'appui de ses affirmations concernant un harcèlement et un sentiment d'insécurité, la réclamante joignait des preuves qu'elle avait porté plainte à plusieurs reprises auprès de la police et que la police était intervenue plusieurs fois.

Etant donné que l'article 102bis LIR ne définit pas les motifs d'ordre familial, l'Ombudsman estime que le législateur a voulu laisser une certaine marge d'appréciation à l'administration. En l'espèce, la réclamante a déménagé pour se protéger. Elle n'a tiré aucun bénéfice financier de cette opération de vente et d'achat d'un nouvel appartement. Sur base de ces arguments, l'Ombudsman a demandé à l'ACD de bien vouloir réexaminer le dossier.

Après l'intervention de l'Ombudsman, l'ACD a accepté de modifier l'imposition et d'exonérer la plus-value immobilière comme résultant de la vente de la résidence principale de la réclamante.

L'Ombudsman salue cette décision.

Refus de prise en compte de déclarations rectificatives par le bureau d'imposition [2024/31]

Une société s'est adressée à l'Ombudsman en raison d'un problème concernant l'impôt sur les salaires des années 2019 et 2020.

Des déclarations rectificatives avaient été déposées par la société concernant plusieurs mois. Comme ces déclarations n'ont pas été prises en compte par le bureau d'imposition compétent, la société a envoyé une lettre au Service de contrôle, afin de demander une rectification. Or aucune suite n'a été donnée à cette demande.

L'impôt retenu par le bureau d'imposition compétent a été maintenu et l'encaissement a été poursuivi (rappels, contraintes etc).

En 2022, le bureau d'imposition RTS compétent a demandé plusieurs documents à la société en vue d'une vérification des livres de salaires des années 2018 à 2021.

Après vérification des livres de salaires, les bulletins d'impôt ont été émis.

Malheureusement la société n'a pas réclamé contre ces bulletins endéans le délai légal, mais seulement après l'expiration du délai.

Etant donné que les bulletins n'ont été émis qu'après une vérification des livres de salaires, donc à un moment où le bureau d'imposition disposait *a priori* de tous les éléments nécessaires pour constater les erreurs, l'Ombudsman considérerait que les déclarations rectificatives auraient dû être prises en compte si elles étaient correctes. Or, la réclamante affirmait que le bureau d'imposition aurait dès le départ ignoré les déclarations rectificatives et les demandes de la société.

L'Ombudsman a donc demandé à l'ACD de bien vouloir prendre position par rapport aux prétentions de la société et d'indiquer, le cas échéant, pour quelle raison les rectifications demandées par la société n'ont pas été prises en compte.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman, l'ACD a répondu que le dossier a été analysé et qu'il a été constaté qu'en effet une demande de rectification des déclarations de la retenue d'impôt sur rémunérations et des crédits d'impôt bonifiés des années d'imposition 2019 et 2020 a été adressée au bureau d'imposition. Ce dernier n'aurait effectivement pas tenu compte de cette demande lors de la vérification de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires.

L'ACD informe également l'Ombudsman que des bulletins d'imposition rectifiés seront émis rapidement.

L'Ombudsman remercie le directeur de l'ACD pour cette décision.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DES FINANCES

Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)

Demande de remboursement du crédit d'impôt immobilier [2024/32]

Un couple s'est adressé à l'Ombudsman au sujet d'une demande de remboursement de la part de l'AED du crédit d'impôt immobilier qui leur avait été accordé lors de l'acquisition d'un appartement en construction.

L'AED considérait que le couple ne respectait pas la durée d'occupation de deux ans exigée pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt. La décision était motivée par les données du Registre National des Personnes Physiques duquel il ressortait que le couple n'était pas enregistré auprès de la commune pendant une durée de deux ans. Il manquait deux semaines.

Les réclamants ont expliqué qu'en effet, pour diverses raisons, notamment en raison du fait qu'ils étaient malades, ils ne se seraient pas immédiatement inscrits auprès de la commune, mais ils auraient bien occupé l'appartement pendant toute la durée exigée. Ils auraient dû sortir de leur ancien logement et auraient donc déménagé dans le nouvel appartement dès que la construction était à un stade qui leur permettait d'y vivre.

Afin de prouver qu'ils avaient bien déménagé à la date qu'ils indiquaient et occupaient l'appartement dès cette date, ils fournissaient notamment des factures pour un abonnement internet et téléphonique, des factures d'électricité, la commande de poubelles auprès de la commune, des documents du promoteur et un témoignage d'un voisin.

Il semblait donc pour le moins très probable qu'ils avaient effectivement déménagé à cette date.

En vue de la vente, un compromis avait été signé avant l'écoulement du délai de deux ans, mais le compromis indiquait expressément que « le transfert de propriété n'a lieu que le jour de la signature de l'acte notarié. »

Ainsi, l'Ombudsman a considéré que la durée d'occupation était respectée et il a demandé à l'AED de réexaminer le dossier.

L'AED a répondu qu'elle a reconsidéré sa décision, notamment après avoir reçu des informations complémentaires de la part de l'Administration des Contributions Directes. Il s'avérait que les réclamants ont respecté la durée d'occupation de 2 ans.

Partant ils n'étaient pas tenus au remboursement de l'abattement accordé et au paiement des intérêts légaux.

L'Ombudsman se réjouit de cette décision.

Taxations d'office et amendes [2024/33]

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation de la part d'un assujetti qui a sollicité l'intervention de l'Ombudsman afin que l'Administration reconsidère les taxations et amendes infligées à son égard.

En l'espèce, le réclamant s'est vu infliger une amende de 250 EUR pour non-observation de la date limite fixée au 17 août 2023 pour le dépôt de l'état récapitulatif aux prestations intercommunautaires de services.

Le réclamant a reçu de la part des services du Bureau d'imposition 6 Diekirch 1 de l'AED un « *Avertissement* » qui lui concède un délai supplémentaire pour déposer la déclaration de l'année 2022 au plus tard le 31 octobre 2023 et un document « *Taxe sur la Valeur Ajoutée Amende Fiscale pour Non-Dépôt de l'Etat récapitulatif relatif aux prestations intracommunautaires de Services* » de la part de la Recette Centrale daté au 3 octobre 2023 qui porte la mention « *date limite fixée par l'administration, ressortissant de l'avertissement : 17 Août 2023* ». Le réclamant a reçu un courrier daté au jj.mm.aaaa de la part du Directeur adjoint de l'AED qui énonce que « *la date de tolérance administrative fixée par avertissement du 2 août 2023 n'a pas été respectée non plus* ».

Le réclamant informe l'Ombudsman avoir déposé les déclarations relatives à l'exercice 2022 en date du 13 juillet 2023 et les états récapitulatifs du 1^e et 2^e trimestre 2022 en date du 5 octobre 2023 par eCDF. Selon l'appréciation de l'Ombudsman, le réclamant devrait avoir déposé les pièces demandées endéans les délais d'échéance accordés.

Pour montrer sa bonne foi, le réclamant déclare avoir viré le montant de l'amende à l'AED.

L'Ombudsman s'est adressé au Directeur adjoint de l'AED afin de prendre position en référence aux différentes dates mentionnées dans les courriers respectifs.

Dans son courrier de réponse, le Directeur adjoint informe que le réclamant s'est vu infliger une amende de 250 EUR pour non-observation de la date limite fixée au 17 août 2023 pour le dépôt de l'état récapitulatif aux prestations intercommunautaires de services.

Le Directeur adjoint précise qu'il y a tout d'abord lieu de faire distinction entre le dépôt d'une déclaration de TVA et le dépôt d'un état récapitulatif. Il s'agit de deux formulaires différents dont les régimes de dépôt ne sont pas liés l'un à l'autre.

Concernant le dépôt de la déclaration de TVA, le réclamant a l'obligation de déposer sa déclaration de TVA annuellement (régime annuel).

Concernant le dépôt de l'état récapitulatif, aucun régime n'est fixé d'avance et l'obligation de déposer un état récapitulatif se déclenche seulement lorsque des prestations intracommunautaires de services sont indiquées sur la déclaration de TVA. En effet, un tel montant figure sur la déclaration de TVA annuelle 2022 qui a bien été déposée par le réclamant en temps utile le 13 juillet 2023. A ce moment-là, le système de contrôle de l'AED réagit et exige le dépôt d'un état récapitulatif par l'envoi d'un avertissement, lequel lui a été envoyé le 2 août 2023.

Le Directeur adjoint informe que l'avertissement du 25 avril 2023 concerne le non-dépôt dans le délai légal de la déclaration de TVA de l'année 2022 et n'a rien à voir avec l'avertissement du 2 août 2023

concernant le non-dépôt dans le délai légal de l'état récapitulatif. Il est vrai que l'avertissement du 25 avril 2023 accordait un délai supplémentaire pour déposer la déclaration de TVA au plus tard le 31 octobre 2023. Mais ce délai supplémentaire ne valait que pour le dépôt de la déclaration de TVA et non pas pour le dépôt de l'état récapitulatif. L'avertissement du 2 août 2023 précisait bien que le dépôt de l'état récapitulatif serait à effectuer au plus tard le 17 août 2023.

Or, selon le Directeur adjoint, le réclamant a seulement déposé les deux états récapitulatifs en date du 5 octobre 2023, soit deux jours après la prononciation de l'amende fiscale du 3 octobre 2023.

En date du 12 octobre 2023, le réclamant a envoyé une lettre de réclamation contre l'amende prononcée pour demander l'annulation de celle-ci.

Or, à la vue des faits, le Directeur adjoint n'a pas pu donner une suite favorable à sa demande.

Le Directeur adjoint précise qu'après examen du dossier fiscal, il est au regret de faire savoir que pour des raisons d'égalité de traitement des assujettis se trouvant dans la même situation, il ne lui est malheureusement pas possible de revenir sur la décision de l'amende.

Suite à la mise à disposition de toutes ces informations au réclamant, celui-ci déplore le manque d'informations préliminaires de la part de l'AED vis-à-vis d'un assujetti qui exerce une activité sporadique d'auditeur sous le statut de « personne privée ».

Après avoir effectué un contrôle détaillé des échanges de courriers avec l'AED en 2023, le réclamant déclare ne pas avoir reçu le courrier « *Avertissement – Etat récapitulatif relatif aux Prestations intracommunautaires de services* » daté au 2 août 2023, avertissement précisant bien que le dépôt de l'état récapitulatif serait à effectuer au plus tard le 17 août 2023.

L'Ombudsman est intervenu auprès du gestionnaire du dossier afin de prendre des renseignements à ce sujet. Tout en étant bien conscient que la non-réception de ce courrier, pour quelque raison que ce soit, ne puisse être invoquée pour ne pas être au courant des délais légalement applicables en la matière, l'Ombudsman a demandé de lui fournir des renseignements sur cet envoi. Si cet envoi a été envoyé par envoi simple ou recommandé et si les services de l'AED détiennent le cas échéant d'une preuve de cet envoi. Dans ce contexte, le gestionnaire informe que l'envoi des avertissements ne se fait que par envoi simple et non par recommandé et donc une preuve réelle de cet envoi ne peut pas se faire. Les services de l'AED disposent d'une base de données concernant l'historique de la correspondance qui ne fait preuve que du seul fait qu'il y a eu une impression de l'avertissement en question.

L'Ombudsman regrette que le système mis en place ne permette pas de prouver qu'un document aussi important qu'un avertissement soit effectivement envoyé. Le statut « imprimé » ne fait foi que de l'impression.

L'Ombudsman a pu comprendre que les courriers ne soient envoyés que par voie postale, mais au vu des possibilités électroniques existantes tels que luxtrust, guichet.lu et la plateforme électronique de Collecte des Données Financières (eCDF), il serait peut-être opportun de repenser le système et de transmettre la correspondance également en parallèle via plate-forme électronique pour éviter des malentendus.

L'Ombudsman estime que si les assujettis sont obligés de se conformer aux normes existantes et à la modernisation de la gestion administrative et financière de leurs entreprises, il va de pair que nos administrations doivent être à même de justifier de certaines normes de qualité qui sont équivalentes à une certification ISO, afin que l'envoi d'un document important puisse le cas échéant être documenté en interne.

L'Ombudsman s'est donc à nouveau adressé à la Direction de l'AED afin de recevoir de plus amples renseignements. Le Directeur informe que le réclamant avait déjà reçu un avertissement en date du 5 mai 2022 pour des manquements similaires. Cet avertissement était non équivoque en ce qu'il énonçait les bases légales en matière d'états récapitulatifs, ainsi que les bases légales des risques encourus en cas de non-conformité persistante. Suite à cet avertissement, il avait déposé en date du 16 mai 2022, les documents suivants « Etat récapitulatif (prestations) trimestriel 2020/4 » et « Etat récapitulatif (prestations) trimestriel 2020/3 ».

Le Directeur estime peu probable que le réclamant puisse prétendre à une méconnaissance de ses obligations en la matière, étant donné qu'il avait été informé dès mai 2022 des bases légales nécessaires en la matière. Même si, pour une quelconque raison, le courrier d'avertissement daté du 2 août 2023 ne lui avait pas été remis, l'avertissement identique du 5 mai 2022 reste pertinent.

En ce qui concerne l'amende administrative, le Directeur informe qu'elle lui a été notifiée en date du 17 octobre 2023 et que les voies de recours, tant judiciaires qu'extrajudiciaires, ont été clairement mentionnées dans la décision administrative. Le réclamant a introduit un recours administratif le 16 octobre 2023, donnant lieu à une décision directoriale notifiée le 18 décembre 2023. En l'absence d'assignation judiciaire contre cette décision dans les délais impartis, l'amende est devenue définitive et ne peut être remise en cause.

Le Directeur souligne que les lois d'impôt étant d'ordre public, elles sont à respecter de plein droit. Cela vaut en particulier en matière de TVA, qui est un impôt basé sur des activités professionnelles selon le principe de l'auto-liquidation.

En ce qui concerne la procédure d'envoi des avertissements, le Directeur informe que cette procédure comprend deux phases distinctes : une phase de production et une phase d'impression et d'envoi.

En ce qui concerne la phase de production, le Directeur informe que l'avertissement est généré via le système SAP sous forme de fichier électronique. Tous les avertissements ainsi produits sont ensuite envoyés sous forme d'un fichier unique au Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) pour impression, mise sous enveloppe et envoi postal. Ce fichier est conservé pendant 14 jours pour des raisons de gestion de volumétrie.

En ce qui concerne la phase d'impression et d'envoi, le CTIE se charge de l'impression du contenu du fichier unique, de la mise sous enveloppe et de l'envoi postal des avertissements. Dans ce cadre, le CTIE respecte les recommandations du système de management de la sécurité de l'information, lequel est similaire à la norme ISO 27001.

Le Directeur informe qu'il est par ailleurs prévu que le système en place devrait évoluer dans les prochains mois afin de garantir un traçage détaillé des courriers sortants.

L'Ombudsman remercie le Directeur pour les explications fournies et salue les efforts de la part de l'administration de faire évoluer le système mis en place et ainsi être outillé d'un service de qualité avec la meilleure transparence possible pour les administrés.

Amendes pour dépôt tardif des déclarations de TVA [2024/34]

L'Ombudsman a été sollicité par plusieurs personnes qui estimaient qu'une amende prononcée à leur égard par l'AED était disproportionnée par rapport à la TVA réduite et par rapport à l'historique de leur dossier.

Ils affirmaient souvent que ce serait la première fois qu'ils n'avaient pas déposé leur déclaration de TVA dans les délais.

Ainsi, dans deux dossiers similaires, les amendes prononcées étaient de 500 euros, alors que la TVA réduite n'était que de 316,88 euros pour l'un des dossiers et de 268,44 euros pour l'autre.

L'Ombudsman considérait qu'au vu de l'article 77 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, qui prévoit que l'amende peut se situer entre 250 euros et 10.000 euros et, si l'affirmation qu'il s'agissait d'un premier retard dans ces dossiers était correcte, l'amende semblait élevée.

Il a décidé de s'adresser au directeur de l'AED pour demander des explications quant aux critères appliqués pour la détermination des amendes, tout en lui demandant également de bien vouloir accepter de réduire les amendes.

Le directeur a répondu que les critères objectifs pris en compte pour la fixation des amendes sont les suivants :

1. Régime déclaratif (régime annuel, trimestriel ou annuel),
2. Chiffre d'affaires déclaré,
3. Nombre d'amendes déjà prononcées.

Le directeur a répondu qu'après avoir revu l'ensemble des deux dossiers, et plus particulièrement vu l'enjeu minime des affaires, il acceptait, à titre exceptionnel, de réduire le montant des amendes à 250 euros.

Etant donné que les critères mentionnés par le directeur ne permettaient pas de donner des explications précises aux réclamants, l'Ombudsman a profité d'une nouvelle réclamation formulée par un assujetti qui s'était vu infligé une amende de 1.000 euros. Il estimait cette amende trop élevée, alors que ce serait la première fois qu'il n'avait pas respecté le délai. Il était soumis au régime déclaratif annuel et le chiffre d'affaires des trois années précédentes se situait entre 680 et 2.500 euros.

L'Ombudsman a demandé au directeur comment l'amende avait été précisément déterminée dans le cas d'espèce, ceci afin de pouvoir donner les explications nécessaires au réclamant.

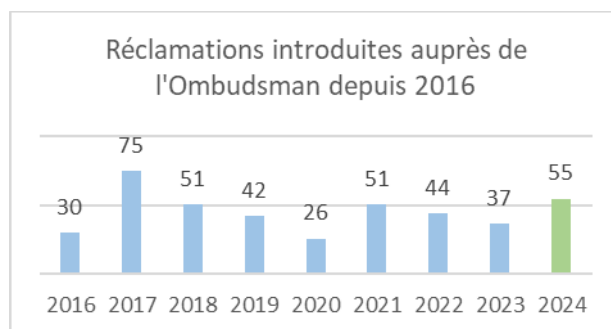
Le directeur a répondu qu'après avoir revu l'ensemble du dossier, et compte tenu de l'enjeu minime de l'affaire, il était disposé, à titre exceptionnel, à réduire le montant de l'amende à 500 euros. Malheureusement, aucune précision n'a été apportée quant à la fixation de l'amende.

Alors que la décision de réduire l'amende du réclamant est favorable à ce dernier, l'Ombudsman regrette qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des précisions quant aux critères permettant de fixer l'amende. De telles explications auraient pu lui permettre de déterminer si les amendes sont justifiées dans des dossiers futurs et d'éviter, le cas échéant, de nouvelles interventions.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	55
Clôture définitive	36
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	19

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	36
Réclamation recevable	21
Réclamation irrecevable	3
Désistement du réclamant	12
<i>Transmis pour compétence</i>	0

Réclamation recevable	21
Correction totale obtenue	12
Correction partielle obtenue	3
<i>Pas de correction obtenue</i>	0
Réclamation non fondée	6

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	15
Correction totale obtenue	12
Correction partielle obtenue	3
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100.0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Service des Aides au logement

Lenteur en matière de subvention de loyer [2024/35]

Le nombre de réclamations adressées à l'Ombudsman concernant la lenteur du traitement des dossiers relatifs aux subventions de loyer a continué de croître en 2024.

Conformément aux dispositions légales, chaque année, les dossiers des bénéficiaires sont réexaminés, impliquant l'envoi de différents documents par les administrés. Or, même lorsque ces derniers renvoient les pièces requises dans les délais, l'attente avant la reprise des paiements reste excessive.

L'Ombudsman a également pu constater que dans certains dossiers, où les délais de traitements étaient particulièrement longs, le versement des aides reprenait à peine qu'une nouvelle révision annuelle était déjà engagée.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les personnes qui sont éligibles pour obtenir ces aides sont souvent des ménages en grande précarité. Même si les aides leur sont versées rétroactivement, ces retards les placent dans des situations financières critiques si bien que bon nombre d'entre eux ne savent pas comment joindre les deux bouts pendant la période où le versement des aides est suspendu. Ne sont pas comptés parmi ces cas ceux qui sont découragés par la complexité des démarches et la lourdeur administrative et qui décident de renoncer à leurs droits. Face à ces constats, il n'est donc pas surprenant que seule une fraction des personnes éligibles aux aides au logement en bénéficie effectivement.

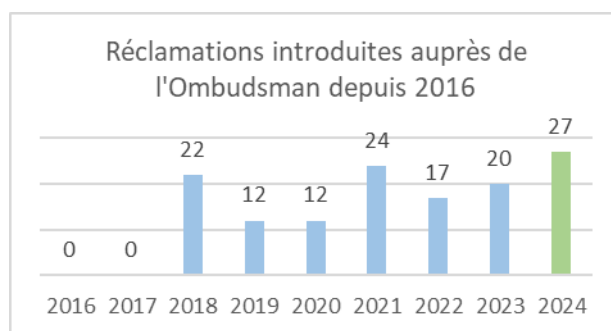
Si le Service des aides au logement a avancé plusieurs explications en partie compréhensibles, l'Ombudsman regrette que les délais d'attente restent aussi longs. L'Ombudsman a également déploré le fait que ses interventions répétées auprès du service concerné soient restées lettre morte, rendant nécessaire une entrevue avec le Ministre compétent. Depuis cette rencontre certaines améliorations ont été constatées, mais les délais demeurent insatisfaisants.

L'Entente des offices sociaux a également déjà tiré la sonnette d'alerte et a pointé du doigt ces dysfonctionnements. L'Ombudsman espère que cette problématique fera l'objet d'une réflexion approfondie de la part des responsables politiques afin que des solutions concrètes soient mises en place pour améliorer cette situation.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	27
Clôture définitive	18
<i>Clôture provisoire</i>	0
En cours	9

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	18
Réclamation recevable	9
Réclamation irrecevable	3
Désistement du réclamant	6
<i>Transmis pour compétence</i>	0

Réclamation recevable	9
Correction totale obtenue	1
Correction partielle obtenue	1
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	6

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	3
Correction totale obtenue	1
Correction partielle obtenue	1
Pas de correction obtenue	1

Taux de correction : 66.7%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS

Société nationale de Circulation automobile (SNCA)

Faiblesse du système du permis de conduire provisoire [2024/36]

L'Ombudsman a été saisi par une jeune femme qui a pu passer son permis de conduire au Luxembourg en 2022 malgré le fait qu'elle n'y résidait pas, étant donné qu'elle y poursuivait des études.

Effectivement cette dérogation à la condition de résidence en cas d'études est prévue par l'article 7 de la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire :

« Délivrance, validité et renouvellement

1. Le permis de conduire est uniquement délivré aux demandeurs qui (...)

e) ont leur résidence normale sur le territoire de l'État membre délivrant le permis de conduire ou peuvent prouver qu'ils y font des études depuis 6 mois au moins. »

Comme les études de la réclamante ont pris fin pendant la période de validité de 2 ans du permis provisoire, elle n'était pas en mesure d'obtenir son permis de conduire définitif au Luxembourg. À défaut d'études, ni l'une ni l'autre condition précitées n'étaient remplies.

Dans ce contexte il y a lieu de rappeler les faiblesses du système de permis provisoire sur le plan de l'Union européenne pour comprendre la situation d'impasse de l'administrée.

En effet, il s'était avéré dans le cadre d'un autre dossier dont l'Ombudsman avait été saisi en 2021 que :

« Les permis ou certificats provisoires délivrés par le Luxembourg ne sont pas reconnus dans les autres pays de l'EEE. »

À titre d'exemple, une autre réclamante, titulaire d'un permis luxembourgeois provisoire, ne pouvait pas obtenir de permis définitif après son déménagement en France et devait recommencer son apprentissage en France comme si elle n'avait jamais passé un permis.

Comme le permis ne peut être émis que par le pays de « résidence normale », les concernés n'ont pas de solution alternative en cas de déménagement.

Dans le cadre du dossier soumis à l'Ombudsman en 2024, la jeune réclamante habitait en Belgique, mais a déménagé courant 2024 au Luxembourg.

On pourrait aisément croire que ce déménagement va régler le souci de confirmation de son permis provisoire, alors que dans ce cas le pays émetteur du permis provisoire sera également le pays saisi de la demande de confirmation définitive de ce permis.

Mais malheureusement il s'est avéré que le système est lacunaire au point de causer également préjudice dans un tel cas de figure qui paraît pourtant très simple.

En effet, l'octroi du permis définitif lui est à nouveau refusé après son déménagement au Luxembourg en juillet 2024, en attendant qu'elle réside 185 jours sur le territoire luxembourgeois, ce qui a seulement été le cas à partir de mi-décembre 2024.

La définition à l'article 12 de la Directive précitée retient comme résidence normale le lieu où une personne demeure habituellement, c'est-à-dire pendant au moins 185 jours par année civile.

La jeune femme qui travaillait, avait besoin du permis de conduire pour ses déplacements professionnels, mais était contrainte d'attendre jusqu'en décembre 2024 pour remédier à ce problème.

La restriction imposée à la concernée, qui n'a commis la moindre erreur dans son dossier n'est plus du tout en relation avec le but primaire de la Directive précitée, à savoir d'éviter le tourisme de permis de conduire.

En principe, le jeune âge des candidats / apprenants et titulaires d'un permis provisoire fait qu'il s'agit d'un public enclin à vivre des changements, comme p.ex. changement de pays d'études / fin des études, début d'un travail et/ou déménagement.

Potentiellement nombreux sont en conséquence les cas de titulaires d'un permis provisoire, ayant réussi l'apprentissage théorique et pratique au Luxembourg avec les dépenses importantes engendrées et susceptibles d'expérimenter un changement de résidence ou d'études pendant les 2 années de validité du permis provisoire.

Il semble difficilement justifiable de faire abstraction totale du fait que la personne a déjà fait tout un travail pour obtenir un permis luxembourgeois et qu'il s'agit seulement de l'activer de façon durable. Le fait que cet acte administratif particulier soit mis sur le même plan qu'une première délivrance de permis sans la moindre nuance entraîne des problèmes administratifs non voulus par le législateur.

Contrairement aux personnes visées par la Directive, les administrés ayant obtenu le permis provisoire ne sont ni en mesure de demander le renouvellement d'un permis définitif, ni en possession d'un permis étranger qu'ils souhaitent échanger, ni enclins à refaire l'ensemble des démarches en vue de la délivrance d'un permis étranger.

Les dispositions de la Directive ne reprenant pas cette spécificité de permis provisoire à rendre définitif, l'Ombudsman estimait qu'une marge de manœuvre s'imposait en vue d'une application moins stricte.

L'Ombudsman est persuadé que le législateur n'a certes pas voulu, en transposant la Directive, que des élèves ayant réussi le permis de conduire au Grand-Duché se voient ensuite restreints dans leurs droits, ou doivent même recommencer la procédure dès le départ en cas de déménagement.

L'Ombudsman a demandé au Ministère compétent de remédier à cet état de flou juridique en faveur de l'administré.

Il est encore important de sensibiliser les écoles de conduite à rendre attentif les nouveaux élèves à la perte potentielle de droits en cas de changement de pays (fin d'études ou déménagement) pendant la période de permis provisoire.

En aucun cas, les administrés ne devraient investir de leur temps ni d'importantes sommes d'argent au risque de ne pas accéder à leurs droits en fonction de leur situation de vie qui peut valablement changer.

Madame le Ministre a informé l'Ombudsman qu'elle a formellement abordé la question devant le Parlement européen et le Conseil des ministres à Bruxelles et que la prochaine directive européenne abordera effectivement cette question en stipulant que les États membres doivent reconnaître les permis de conduire émis par d'autres États membres.

Si l'Ombudsman remercie Madame le Ministre pour son initiative, il est regrettable que la prochaine directive ne s'appliquera qu'aux permis de conduire et non pas aux attestations de permis de conduire. Dans ces cas, les pays membres resteront libres de les accepter ou non.

Toutefois, Madame la Ministre estime que les titulaires de permis de conduire luxembourgeois se voient rarement confrontés à une situation similaire à celle de la réclamante, puisque même les étudiants qui font leurs études à l'étranger conservent dans la plupart des cas leur adresse luxembourgeoise.

L'Ombudsman est inquiet de savoir que les problèmes de reconnaissance du système de permis de provisoire continueront donc à se poser à l'avenir.

Aussi longtemps qu'il ne peut être garanti que l'attestation soit reconnue par les pays voisins, il y aura potentiellement des élèves disposant en général de revenus limités qui passent le permis de conduire en vain et payent la totalité des frais pour ensuite devoir recommencer dès le départ toute la procédure en cas de déménagement

Ces conséquences sont inconcevables et l'Ombudsman ne peut que suggérer de prévoir urgemment une réforme du système national pour qu'il soit compatible à niveau de l'Union européenne.

Echec à l'examen pratique du permis de conduire [2024/37]

L'Ombudsman a été saisi dans le cadre de plusieurs réclamations par des jeunes conducteurs qui n'ont pas réussi l'examen pratique du permis de conduire.

Les réclamants ont souhaité faire valoir leurs droits et éventuellement exercer un recours contre cette décision. De ce fait, ils ont contesté leur échec auprès de la Société Nationale de Circulation Automobile (SNCA). La SNCA s'est alors efforcée de répondre aux courriers des réclamants. Surtout en ce qui concerne les questions relatives aux modalités pratiques, ils ont reçu des réponses, mais de facto aucun recours gracieux n'a réellement été retenu à ce sujet. La possibilité éventuelle d'un recours devant le ministre de tutelle n'avait pas été proposé aux administrés, alors que dans certains cas, les administrés sont intervenus directement auprès du Ministère.

Dans deux cas concrets, une intervention de l'Ombudsman a été sollicitée parce que les réclamants n'étaient pas d'accord avec les réponses reçues de la part de la SNCA et/ou du ministère. Dans un cas, l'administré a été sensibilisé d'adresser un recours gracieux auprès du Ministère et dans l'autre cas, il a été constaté que les administrés avaient reçu une réponse et finalement été informés de leurs droits. En analysant les différents cas d'espèce, il a pu être constaté, avec les éléments à la disposition de l'Ombudsman, que les candidats du permis de conduire n'ont pas été informés par la SNCA sur les voies de recours existantes en la matière.

Selon une première analyse, le permis de conduire devrait constituer un droit administratif donnant autorisation de conduire certains véhicules motorisés et serait susceptible d'être qualifié de décision administrative. Partant, en cas de non-délivrance d'un permis de conduire, une personne, qui estime avoir subi un grief suite à une décision rendue par les services du SNCA, devrait être en droit de contester cette décision administrative auprès du Ministère de la tutelle, qui est le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et le cas échéant devant le Tribunal administratif.

En effet, selon l'article 14 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administration relevant de l'Etat et des communes, « *Les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.* »

C'est dans ce contexte que l'Ombudsman a demandé une prise de position au Ministre de la Mobilité de l'informer si les administrés, en cas d'échec, sont informés de leurs droits de recours (gracieux/contentieux).

Dans son courrier de réponse, le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics informe que seul le bulletin d'examen pratique, conforme à un modèle agréé par le ministre ayant les transports dans ses attributions constatant les connaissances du candidat et son aptitude à conduire un véhicule automoteur, ainsi que le procès-verbal dressé par l'examineur sur le résultat de l'examen ont été remis aux candidats n'ayant pas réussi à l'examen pratique.

Effectivement, les voies de recours n'y ont pas été indiquées. Suite à l'intervention de l'Ombudsman, le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a fait modifier les bulletins d'examen tout en y mentionnant au verso en bas de page les voies de recours ouvertes, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté. Le Ministre informe qu'à partir du 1^{er} décembre 2024 ces bulletins modifiés seront remis au candidat n'ayant pas réussi à l'examen pratique.

L'Ombudsman remercie le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics pour sa réactivité et sa rapidité suite à l'intervention de l'Ombudsman à ce sujet et souhaite que les candidats réussissent leur examen de conduite en toute sécurité.

Refus de transcription du permis de conduire d'un pays tiers [2024/38]

Un ressortissant de pays tiers s'est vu refuser la transcription d'un permis de conduire et a saisi l'Ombudsman de ce refus. Le réclamant indiquait que son premier permis de conduire avait

initialement été délivré en 2006. Il avait obtenu un premier renouvellement en 2015 qui aurait expiré en 2023, de sorte qu'il aurait mandaté une personne pour le faire renouveler dans son pays d'origine. Ce renouvellement a été délivré en mai 2024 et est valable jusqu'en 2032. Toutefois, à la date à laquelle il a été délivré, le réclamant se trouvait déjà sur le territoire luxembourgeois. Or l'article 84 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 stipule que :

La transcription des permis de conduire délivrés par les autorités d'un pays tiers à l'espace économique européen, est refusée si lorsqu'au moment de leur délivrance, respectivement de la délivrance du document, le titulaire n'avait pas sa résidence normale ou la qualité d'étudiant au moins 185 jours dans le pays de délivrance du permis de conduire.

Dans un autre dossier que l'Ombudsman avait eu à connaître, la personne avait présenté un duplicata du permis de conduire. Dans un premier temps, les services en question avaient refusé de transcrire le permis mais au vu de la copie du permis de conduire encore valable et comprenant qu'il n'y avait pas d'intention frauduleuse, il avait été décidé de faire droit à la transcription.

Dans le cas d'espèce, l'Ombudsman devait toutefois constater, contrairement aux dossiers dans lesquels il y avait présentation d'un duplicata, que le document avait expiré. Dans le cas présent, le réclamant n'apportait pas la preuve que son permis était toujours valable au-delà du mois de septembre 2023. Le permis renouvelé ne semblait valable qu'à compter du mois de mai 2024, or à ce moment-là, le réclamant se trouvait sur le territoire luxembourgeois. Il semblait dès lors correct que le texte de l'article 84 soit appliqué, de sorte que l'Ombudsman ne saurait intervenir en faveur du réclamant.

Refus de transcription d'un permis de conduire d'un pays tiers [2024/39]

Un administré a saisi l'Ombudsman d'une réclamation après s'être vu refuser la transcription de son permis de conduire canadien. Le refus était basé sur l'article 84 de l'arrêté grand-ducal de 1955 et plus particulièrement sur le fait qu'au moment de l'introduction de sa demande, l'administré résidait déjà sur le territoire luxembourgeois et que son permis de conduire avait été délivré respectivement renouvelé par les autorités canadiennes à une période où cette personne vivait déjà au Luxembourg. Cette disposition prévoit notamment qu'un permis de conduire délivré par un État tiers à l'Espace Économique Européen (EEE) ne peut être transcrit que si le document est en cours de validité et si son titulaire réside au Luxembourg depuis au moins 185 jours.

L'utilisateur avait expliqué avoir sollicité deux renouvellements successifs auprès des autorités canadiennes, un premier pour une durée de 6 mois et un deuxième d'une durée de 5 ans. Il a également fait valoir que la législation canadienne permet de renouveler un permis de conduire même lorsque le demandeur réside à l'étranger.

Face à cette situation, l'Ombudsman est intervenu auprès du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics pour clarifier si dans ce cas particulier, l'administré n'avait pas été en quelque sorte contraint de solliciter un renouvellement de son permis de conduire au Canada bien qu'il résidait déjà au Luxembourg. En effet, selon l'article 84 susmentionné, la transcription d'un permis de conduire délivré par un État tiers à l'EEE ne peut être sollicitée que si le permis de conduire en question est en cours de validité et que le titulaire du permis de conduire réside depuis au moins 185 jours au Grand-Duché.

Dans sa réponse, l'administration a confirmé que même si la loi canadienne permettait le renouvellement du permis de conduire au Canada à ses nationaux résidant à l'étranger, les dispositions légales en vigueur au Luxembourg ne permettaient pas la transcription de tels permis.

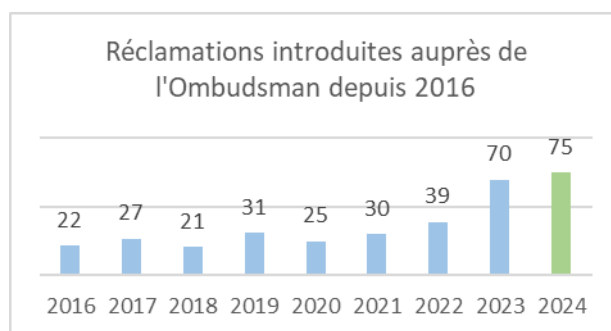
Dans ce dossier, les faits montrent que l'administré résidait au Luxembourg depuis le 31 mars 2023, tandis que le permis canadien présenté dans le cadre de sa demande avait été délivré en octobre 2023. L'administration a par ailleurs précisé que l'intéressé n'était pas obligé de solliciter le renouvellement du permis au Canada, alors que le fait qu'un permis de conduire délivré par les autorités d'un pays tiers à l'Espace Économique Européen qui n'est plus en cours de validité le jour de dépôt de la demande peut être transcrit en un permis luxembourgeois sous condition que leur titulaire réussisse à un examen de contrôle théorique et pratique, tel que ceci est prévu par l'article 84 susmentionné.

Au vu de ces explications, l'Ombudsman en est venu à la conclusion que la décision administrative était conforme à la législation luxembourgeoise en vigueur et que la réclamation de l'utilisateur n'était donc pas fondée.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	75
Clôture définitive	48
Clôture provisoire	1
En cours	26

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	48
Réclamation recevable	35
Réclamation irrecevable	8
Désistement du réclamant	5
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	35
Correction totale obtenue	5
<i>Correction partielle obtenue</i>	<i>0</i>
<i>Pas de correction obtenue</i>	<i>0</i>
Réclamation non fondée	30

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	5
Correction totale obtenue	5
Correction partielle obtenue	0
Pas de correction obtenue	0

Taux de correction : 100,0%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Aides financières

Absence d'information aux administrés en cas de mise en suspens de leur demande pour suspicion de fraude [2024/40]

Un réclamant s'est adressé à l'Ombudsman car il estimait que la durée de traitement de son dossier était excessive. L'intéressé avait introduit une demande en obtention d'aides financières pour études supérieures pour laquelle il n'avait reçu aucun retour précis, malgré plusieurs relances.

Après intervention de l'Ombudsman, il est apparu que le dossier avait été mis en suspens en raison d'une plainte déposée par le Ministère auprès du Parquet, fondée sur une suspicion de faux documents. Le Service aides financières considérait que dans un tel cas de figure, il n'était pas nécessaire d'en informer l'administré concerné.

L'Ombudsman n'a toutefois pas partagé cet avis, rappelant que toute personne a le droit d'être informée de l'état d'avancement de son dossier. Cette obligation d'information de l'administration est d'ailleurs rappelée dans les Lignes de bonne conduite administrative. Si une administration a pleinement le droit de saisir le Parquet d'une plainte en cas de suspicion de fraude, l'Ombudsman est d'avis qu'elle reste tenue d'en informer la personne concernée.

Suite à cette intervention, le Service aides financières a accepté la proposition de l'Ombudsman et a informé le réclamant de la situation.

Règles anti-cumul/rente d'orphelin [2024/41]

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation de la part d'un administré qui contestait la décision de l'administration tenant compte, pour le calcul des aides financières pour études supérieures, de la rente d'orphelin qu'il touchait depuis le décès de son père. L'intéressé, qui réside en Belgique, perçoit en effet de la part des autorités belges des allocations de famille ainsi qu'un complément appelé « allocation d'orphelin ». Cette prise en compte avait pour conséquence une diminution des aides financières pour études supérieures qui lui étaient allouées par l'Etat luxembourgeois par rapport à ce qu'il percevait auparavant.

L'administration a justifié sa décision en s'appuyant sur l'article 8 b) de la loi modifiée du 24 juillet 2014 qui prévoit que l'aide financière allouée par l'Etat luxembourgeois n'est pas cumulable avec tout avantage financier dont bénéficie l'étudiant ou le ménage dont il fait partie. Le Service aides financières a également précisé que tant les taux de base que les taux majorés des allocations familiales constituent un avantage financier devant être pris en compte pour le calcul de l'aide attribué au réclamant.

Etant donné que la loi ne définit pas explicitement ce qu'il faut entendre par « avantage financier », l'Ombudsman a effectué des recherches dans les travaux parlementaires pour mieux comprendre l'intention du législateur. L'objectif était de vérifier si la décision administrative respectait l'esprit de la loi ou non.

Il ressort des travaux parlementaires que le but des dispositions anti-cumul (article 8 susmentionné) est d'éviter que l'Etat n'accorde deux bourses pour le même fait. En effet, il y a lieu d'y lire dans le projet de loi qu'« *afin d'éviter une discrimination indirecte à rebours, la disposition anti cumul avec l'octroi dans d'autres Etats membres d'aide financière pour études supérieures a été élargie à tout avantage social qui serait dû en vertu d'une inscription à un établissement d'enseignement supérieur* ».

Il en découle donc que sont non seulement visées par cette disposition anti-cumul, les allocations familiales, mais également les rentes d'orphelin qui sont directement liées aux allocations familiales en question.

Suite à ce constat, l'Ombudsman en a déduit que la décision de l'administration était conforme à la loi, bien que son application soit perçue comme une injustice par l'administré concerné.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Reconnaissance de diplômes

Nombre élevé de réclamations en matière de reconnaissance des diplômes [2024/42]

Pour l'année 2024, le nombre de réclamations concernant les décisions de refus de reconnaissance des diplômes respectivement l'inscription au registre des titres de formation demeure élevé.

Bien que dans la grande majorité des cas l'Ombudsman n'intervienne pas quant au fond du dossier, alors qu'il se doit de constater que les textes en vigueur ont été respectés, il apparaît clairement que les administrés qui se sont vus refuser leur demande expriment une grande déception et frustration.

Souvent, le diplôme qu'ils présentent provient d'un établissement supérieur de renom, certains étudiants ayant même dû passer un concours pour y être admis et ont dû payer des frais d'inscription exorbitants.

Leur incompréhension face à une décision de refus est compréhensible, car ils peuvent percevoir cette décision comme une remise en cause de la qualité de leurs études, bien que cela ne soit pas le cas.

Il convient de rappeler que la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles vise essentiellement les diplômes reconnus en tant que tel par le pays dans lequel il a été délivré et seuls les titres et diplômes portant un visa étatique officiel sont reconnus au Luxembourg.

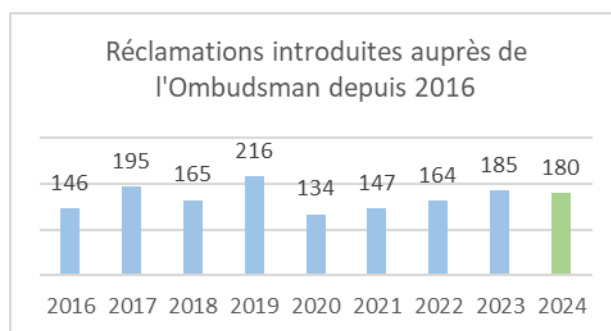
Face à cette situation et au vu du nombre élevé de réclamations annuelles dont il est saisi en la matière, l'Ombudsman estime qu'une révision de la loi pourrait être bénéfique, ceci pour permettre une reconnaissance plus large des diplômes étrangers.

Une révision en ce sens pourrait également contribuer à pallier la pénurie de personnes qualifiées dans le secteur public tout en offrant à ces personnes la possibilité d'être fonctionnarisées.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	180
Clôture définitive	146
Clôture provisoire	2
En cours	32

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	146
Réclamation recevable	89
Réclamation irrecevable	6
Désistement du réclamant	51
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	89
Correction totale obtenue	35
Correction partielle obtenue	7
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	46

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	43
Correction totale obtenue	35
Correction partielle obtenue	7
Pas de correction obtenue	1

Taux de correction : 97.7%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Assurance-dépendance

Demande de remboursement de cotisations pour l'assurance-dépendance non-dues [2024/43]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant en désespoir de cause. Il expliquait qu'il était fonctionnaire européen depuis plus de 20 ans et qu'il n'avait appris que très récemment qu'il n'était pas redevable des cotisations pour l'assurance-dépendance, puisqu'il ne pouvait pas bénéficier de prestations de l'assurance-dépendance.

Or pendant plus de 20 ans, il aurait payé une contribution-dépendance.

Il faut savoir que les cotisations pour l'assurance-dépendance sont en partie comprises dans les cotisations sociales payées sur les revenus professionnels et de remplacement et prélevées par le CCSS, mais une autre partie est perçue par l'Administration des contributions directes (ACD) et calculée en fonction des revenus du patrimoine et certains autres revenus. Cette deuxième partie est donc calculée sur le bulletin de l'impôt sur le revenu.

Dans un premier stade, le réclamant avait contacté la CNS qui lui a répondu qu'elle n'était pas compétente, puisque l'ACD avait collecté les cotisations en question. La CNS ne connaîtrait pas le montant. Il faudrait que le réclamant s'adresse à l'ACD. Il s'est alors adressé à l'ACD pour obtenir les calculs. Dès obtention de ces informations, il s'est à nouveau adressé à la CNS.

La CNS l'a toutefois renvoyé vers le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) en tant qu'organisme compétent pour les cotisations sociales.

Au moment où le réclamant s'est adressé à l'Ombudsman, il attendait des nouvelles du CCSS depuis plusieurs mois.

L'Ombudsman a d'abord constaté que le réclamant s'était trompé et avait adressé sa demande à la CNS. Il s'est néanmoins renseigné auprès du CCSS pour savoir si la demande ne lui avait pas été transmise pour compétence. Tel était en effet le cas. Or le CCSS avait répondu à la CNS qu'il n'était pas compétent non plus. Malheureusement, cette information n'a jamais été transmise au réclamant. Selon le CCSS, l'ACD était compétente.

Il ressort de la circulaire du directeur des contributions CADEP1 (Contribution assurance dépendance sur les revenus du patrimoine et sur certaines pensions) du 23 octobre 2009, ainsi que des dispositions du Code de la sécurité sociale que l'ACD établit et perçoit la contribution dépendance pour le compte de l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance.

La circulaire précise en même temps que les recours concernant l'établissement et la perception sont soumises aux mêmes règles et délais que les recours contre les bulletins d'impôt. Ainsi, le réclamant

aurait probablement dû réclamer contre les bulletins d'impôt endéans le délai légal de réclamation qui est de trois mois.

Or l'Ombudsman considérait que le réclamant était dans une situation particulière, puisque l'ACD a perçu des cotisations pour le compte de l'Assurance dépendance. Ces cotisations n'étaient pas dues et le réclamant n'obtiendra aucune contrepartie étant donné qu'en tant que fonctionnaire européen, il ne fait pas partie du cercle des bénéficiaires de l'Assurance dépendance.

Le résultat était celui que l'Assurance dépendance, par l'intermédiaire de l'ACD, avait perçu des cotisations qui n'étaient pas dues.

En matière d'assurance pension, l'assuré qui ne remplit pas les conditions pour obtenir une pension vieillesse peut, sous certaines conditions, demander le remboursement des cotisations qu'il a payées au cours de sa carrière professionnelle. L'Ombudsman considérait, par analogie, qu'il serait juste que le réclamant puisse également bénéficier d'un remboursement des cotisations indûment payées. Il était par ailleurs étonnant que le bureau d'imposition n'ait pas remarqué qu'en tant que fonctionnaire européen le réclamant n'était pas redevable de la contribution dépendance.

L'Ombudsman a ainsi demandé une prise de position de la part de l'ACD. Il a également demandé à l'ACD de voir, le cas échéant, ensemble avec l'Assurance dépendance si le réclamant pouvait bénéficier d'un remboursement au moins partiel des cotisations payées.

L'ACD a répondu que les bulletins d'impôt concernés avaient acquis autorité de chose décidée, comme le contribuable n'avait pas réclamé endéans le délai légal. Les bulletins garderaient donc leur effet.

Les services d'impositions seraient toutefois sensibilisés à porter une attention particulière au traitement du personnel au service d'un organisme supranational.

Étant donné que l'ACD avait perçu les cotisations litigieuses pour le compte de l'Assurance dépendance, l'Ombudsman s'est ensuite adressé à l'Assurance dépendance.

Le CCSS a rappelé l'article 432, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale selon lequel le droit au remboursement des cotisations indûment payées se prescrit dans un délai de cinq ans à partir de l'expiration de l'année au cours de laquelle elles ont été payées.

Comme le CCSS ne disposait pas d'assez d'informations concernant la perception des cotisations litigieuses, il ne pouvait pas se prononcer sur une éventuelle prescription. Afin de pouvoir instruire le dossier dans plus de détails, il a demandé les bulletins d'imposition du réclamant sur lesquels la contribution dépendance était réclamée.

Au bout de plusieurs échanges avec le réclamant lors desquels l'Assurance dépendance demandait des informations supplémentaires, le réclamant a finalement pu obtenir un remboursement de la contribution dépendance indûment payée.

L'Ombudsman remercie l'Assurance dépendance pour cette décision en faveur du réclamant.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)

Refus d'une pension d'invalidité, alors que l'invalidité ne serait pas en relation exclusive avec une maladie professionnelle ou un accident de travail [2024/44]

L'Ombudsman a été saisi du dossier d'un réclamant concernant un volet AAA et un volet CNAP. Le dossier est assez complexe et comporte différentes composantes. L'assuré a déposé un certain nombre de plaintes et effectué des recours et oppositions auprès de différentes instances.

L'assuré a déclaré en date du février 2017 un accident de travail auprès de l'AAA qui aurait eu lieu en décembre 2014, alors que son ancien employeur n'aurait pas à l'époque transmis la déclaration d'accident.

Au vu des pièces à disposition, l'AAA aurait ouvert un dossier en 2017. L'AAA dans une décision de 2021 a déclaré ce qui suit : « (...) *votre maladie professionnelle est prise en charge et enregistrée sous le numéro U2017/..... (...) Suivant l'avis du médecin-conseil de l'Administration du Contrôle médical de la sécurité sociale du jj.mm.aaaa, les suites de votre maladie professionnelle justifient des prestations en nature et en espèces à charge de l'assurance accident jusqu'au jj.mm.aaaa, par conséquent l'indemnisation par l'Association d'assurance accident prend fin après cette date, ceci en application de l'article 126 du Code de la sécurité sociale. (...) »*

Le réclamant a également reçu de la part de l'AAA un courrier daté au jj.mm.aaaa avec l'indication que sa maladie professionnelle figure dorénavant sous la référence U2014/..... » et un courrier qui énonce ce qui suit : « *Die Entschädigung der Folgen Ihrer Berufskrankheit vom jj.mm.aaaa wird demnach von der Unfallversicherung vorläufig unbefristet gemäß den geltenden gesetzlichen Bestimmungen übernommen. (...) »*

Le réclamant a reçu une décision de la part de l'AAA (U2014/....) qui énonce ce qui suit : « *Dans un avis pris en date du jj.mm.aaaa, le médecin-conseil de l'Administration du Contrôle médical de la sécurité sociale a estimé que vous êtes atteint d'une incapacité partielle permanente de 10% à partir du jj.mm.aaaa par suite de votre maladie professionnelle du jj.mm.aaaa. (...) »*

A côté, le réclamant a reçu une décision de la CNAP qui retient ce qui suit : « *Gemäß Einschätzung des Arztes des kontrollärztlichen Dienstes der sozialen Sicherheit in Luxemburg sind Sie als invalide im Sinne des Artikels 187, Absatz 1 des luxemburgischen Sozialgesetzbuches ab dem jj.mm.aaaa zu betrachten. Somit erfüllen Sie die medizinischen Bedingungen. (...) »*

La même décision énonce cependant ce qui suit : « *Gemäß Einschätzung des Arztes des kontrollärztlichen Dienstes der sozialen Sicherheit vom jj.mm.aaaa, beruht Ihre Invalidität nicht auf der anerkannten Berufskrankheit. Somit müssen sie die Wartezeitbedingung erfüllen, um Anspruch auf eine Invalidenpension zu haben. »*

Selon l'avis de la part du médecin-conseil Dr X, l'« *invalidité n'est pas en relation exclusive à une maladie professionnelle ni à un accident de travail* ». Cependant selon l'expertise médicale du jj.mm.aaaa du CMSS, il ne serait pas complètement exclu que sa « *réaction psychologique pourrait être mise en relation aux douleurs chroniques dont l'assuré souffre depuis longtemps (...)* », ainsi que d'autres troubles récurrents dont son médecin parlait en 2022.

Comme la CNAP prend ses décisions sur base des avis du Contrôle médical de la sécurité sociale, l'Ombudsman a contacté le médecin-directeur du Contrôle médical pour lui demander de réexaminer le dossier.

Le Médecin-directeur informe que le CMSS aurait effectivement conclu qu'il est à considérer comme invalide au sens de l'article 187 du Code de la sécurité sociale. Il informe également que le Dr X arrive à la conclusion que l'invalidité n'est pas exclusivement imputable à la maladie professionnelle reconnue par l'AAA.

En effet, le Médecin-directeur rappelle que, « *Dans un avis pris en date du jj.mm.aaaa, le médecin-conseil de l'Administration du Contrôle médical de la sécurité sociale a estimé que vous êtes atteint d'une incapacité partielle permanente de 10% à partir du jj.mm.2022 par suite de votre maladie professionnelle du jj.mm.2014. (...)* » Cette « *incapacité partielle permanente de 10%* » ne devrait donc pas suffire pour parler d'une invalidité en relation exclusive à une maladie professionnelle ou à un accident de travail.

Après réexamen du dossier, le Médecin-directeur arrive à la même conclusion que le Dr X et maintient donc la décision de son service.

Vu la position catégorique du Contrôle médical et étant donné qu'il n'est pas disposé à modifier son avis, l'Ombudsman n'a malheureusement aucune possibilité pour aider le réclamant. L'Ombudsman déplore ce verdict et souligne l'absurdité dans ce dossier. Tout en étant invalide le réclamant se voit refuser une pension d'invalidité du seul fait que l'invalidité ne serait pas en relation exclusive avec une maladie professionnelle ou un accident de travail, alors même que son accident de travail a été reconnu par l'AAA. Il aurait été préférable qu'avec un peu de bonne volonté, la clémence l'emporte sur le droit. Cependant, aucun accord avec le Contrôle médical n'a été possible. Cette situation est d'autant plus frustrante étant donné que le concerné, depuis des années, a essayé en vain de faire accepter son infirmité comme accident de travail. Le Contrôle médical a considéré que l'assuré dispose non seulement d'une incapacité permanente mais qu'il est également considéré comme invalide. Le seul fait que cette invalidité ne soit pas reconnue en relation exclusive à une maladie professionnelle ou à un accident de travail, l'empêche de bénéficier d'une pension d'invalidité parce qu'il ne fait pas preuve d'un stage de douze mois d'assurance au moins pendant les trois années précédant la date de l'invalidité constatée.

En effet, en référence à l'article 186 du Code de la sécurité sociale : « *A droit à une pension d'invalidité avant l'âge de soixante-cinq ans tout assuré justifiant d'un stage de douze mois d'assurance au moins au titre des articles 171, 173 et 173bis pendant les trois années précédant la date de l'invalidité constatée par le médecin de contrôle ou de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maladie, s'il est atteint d'une invalidité au sens de l'article 187 ci-après. Cette période de référence de trois ans est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172 ainsi qu'à des périodes correspondant au bénéfice de l'allocation d'inclusion prévue par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ou au bénéfice du revenu pour personnes gravement*

handicapées prévu par la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Toutefois, ce stage n'est pas exigé en cas d'invalidité imputable à un accident de quelque nature que ce soit ou à une maladie professionnelle reconnue en vertu des dispositions du présent code, survenus pendant l'affiliation. »

Dans le cas du réclamant, le temps s'est retourné contre lui et il aurait été judicieux de trouver une solution adaptée à son cas.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Caisse nationale de santé (CNS)

Demande de coassurance d'un frontalier [2024/45]

L'Ombudsman a été saisi par une réclamante concernant une demande de coassurance auprès de la CNS.

La réclamante explique qu'elle habitait en France depuis quelques années et n'avait plus travaillé au Luxembourg depuis un certain temps. Son conjoint étant encore salarié au Luxembourg, elle a fait parvenir une demande de coassurance à la CNS. D'après la réclamante, la CNS lui avait fait parvenir un formulaire S016 afin de le transmettre à la CPAM¹¹. Or, la CPAM aurait refusé celui-ci au motif qu'il devait être directement transmis par la CNS et non par la réclamante.

La réclamante en a informé la CNS. Sans nouvelles, la réclamante s'est rendue dans les locaux de la CNS. Elle a été informée que la CNS attendait un retour de la CPAM (attente d'un formulaire) afin de pouvoir traiter la demande de coassurance de la réclamante. Or, la CPAM explique par la suite à la réclamante ne pas pouvoir faire parvenir le formulaire attendu par la CNS au motif que la CNS n'a toujours pas envoyé le formulaire S016.

Pensant que le problème était auprès de la CNS, la réclamante a demandé à l'Ombudsman d'intervenir alors qu'elle se retrouvait sans assurance maladie et ne savait plus quelles démarches devoir effectuer afin de faire avancer son dossier.

Suite à une intervention auprès de la CNS, il en ressort que la situation de la réclamante était plus compliquée alors qu'elle n'avait pas fait certaines démarches auprès de la CPAM. Ainsi, bien que la CNS a fait parvenir les formulaires corrects à la CPAM, celle-ci les a refusés alors que les démarches nécessaires n'avaient pas été effectuées par la réclamante. Après plusieurs échanges entre la CNS et la CPAM (afin de déterminer les périodes correctes de fin de droit et celles lors de laquelle la réclamante a travaillé au Luxembourg), la CNS a pu compléter le dossier auprès de la CPAM.

Or elle précise dans sa prise de position que selon le règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale, la détermination de la coassurance des membres de la famille incombe à l'organisme compétant du pays de résidence. Ainsi, il ressort que la CNS ne peut que compléter le dossier mais ne peut pas prendre une décision quant à la demande de coassurance d'un frontalier.

La CNS n'était ainsi pas en faute alors qu'elle ne pouvait qu'envoyer les informations et les formulaires demandés par la CPAM sans pouvoir intervenir au fond.

¹¹ L'assurance maladie en France, aujourd'hui AMELI.

L'Ombudsman ne peut que conseiller à la CNS d'informer clairement les administrés, de préférence par écrit, quant à l'instruction du dossier alors qu'il n'est pas toujours clair pour un administré quel l'organisme est compétent pour traiter sa demande.

Par ailleurs, l'Ombudsman remercie la CNS pour sa réactivité et sa rapidité suite à son intervention dans ce dossier.

Devis dentaire [2024/46]

L'Ombudsman a été saisi d'une réclamation concernant des devis dentaires envoyés à la CNS.

La réclamante explique avoir envoyé par courrier recommandé un devis concernant des traitements dentaires. Sans nouvelles après plusieurs mois quant à sa demande elle a contacté la CNS par mail en ajoutant une copie du devis. En réponse à son mail, la CNS a informé la réclamante que sa demande n'a pas été trouvée et demandé à ce que les documents lui soient à nouveau envoyés, ce que la réclamante fait.

Par la suite, la réclamante envoie une nouvelle demande d'information à la CNS qui l'informe d'un retard de traitement en la matière. La réclamante s'est ainsi adressée à l'Ombudsman. Il ressort de la prise de position de la CNS que le délai de traitement pour ce genre de demande est extrêmement long.

En effet, la CNS explique dans sa prise de position que pour l'analyse des devis émis par une médecin-dentiste au Luxembourg le délai est de 6 à 8 semaines et que pour les médecins-dentiste étant situés à l'étranger, le délai de traitement est de plusieurs mois. La charge de travail à laquelle est confronté la CNS dans ce domaine est très important et partant les délais s'allongent.

L'Ombudsman ne peut que conseiller à la CNS d'informer les administrés, respectivement les médecins-dentistes qui lui font parvenir des devis dentaires, du délai de traitement des dossiers afin de clarifier la situation dès réception de la demande.

Retrait rétroactif d'un congé de maternité initialement accordé [2024/47]

L'Ombudsman a été saisi par une dame qui indiquait que son congé de maternité lui avait été rétroactivement retiré par la CNS.

Par courrier du 11 octobre 2023, elle a été informée que son congé de maternité prénatal débutera le 13 octobre 2023 et que l'indemnité pécuniaire lui sera versée vers la fin du mois sur son compte bancaire. L'indemnité pécuniaire de maternité lui a ensuite été versée jusqu'à la réception d'une lettre de la CNS du 10 janvier 2024. Cette lettre a informé la dame qu'elle ne remplissait pas les conditions d'octroi du congé de maternité. En outre, la CNS lui demandait le remboursement de l'indemnité déjà perçue.

La réclamante n'avait pas été informée préalablement à la prise de la décision de retrait. Aussi, le retrait n'était intervenu que 3 mois après l'accord.

L'Ombudsman s'est adressé à la CNS en invoquant le non-respect de l'article 8 du règlement du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (PANC) qui prévoit ceci « *En dehors des cas où la loi en dispose autrement, le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision.* »

Selon plusieurs jurisprudences du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la PANC s'applique au FNS et à l'ADEM. Elle devrait en conséquence également s'appliquer à la CNS.

L'Ombudsman a donc demandé à la CNS de bien vouloir lui indiquer pour quelle raison le congé de maternité indemnisé a d'abord été accordé, puis retiré trois mois plus tard et sur quelle base la décision de retrait rétroactif a été prise.

La CNS a répondu qu'après réception d'un certificat de grossesse, la dame aurait été informée de la date de début et des modalités du calcul de la durée du congé de maternité.

Il se serait avéré par la suite que l'assurée ne remplissait pas la condition de stage prévue à l'article 25 du Code de la sécurité sociale et qu'elle n'avait de ce fait pas droit aux indemnités pécuniaires de maternité. Elle aurait ainsi été informée que son congé de maternité n'était pas indemnisable par la CNS.

La réclamante a fait une opposition contre cette décision. Mais dans la mesure où la condition de stage n'était pas remplie, l'absence de droit aux indemnités pécuniaires de maternité a été confirmée par décision du Conseil d'administration.

La CNS admet cependant, que s'il est exact que la réclamante ne remplissait pas la condition de stage, il a été malheureusement méconnu que le défaut de l'accomplissement de la condition de stage ne justifie pas la demande de remboursement des indemnités pécuniaires de maternité.

C'est pourquoi, la CNS renonçait au remboursement des indemnités de maternité déjà payées.

Refus de l'extension d'un dispositif de correction auditive [2024/48]

Un assuré a saisi l'Ombudsman concernant le refus de prise en charge d'un dispositif de correction auditive.

Le réclamant a bénéficié d'un dispositif de correction auditive pour l'oreille droite en 2021. Il n'en avait, à ce moment-là, pas besoin pour l'oreille gauche. Or en septembre 2024, son médecin a constaté qu'il lui fallait désormais également d'un dispositif pour l'oreille gauche.

Selon les statuts de la CNS, le délai de renouvellement d'un tel dispositif de correction auditive est de cinq ans. Il peut être dérogé à ce délai sous certaines conditions, notamment en cas d'insuffisance du dispositif constatée par le Service audiophonologique. La prise en charge d'une extension du dispositif est également possible pendant une période d'un an à compter de la date de la prestation de l'appareil monaural.

Etant donné que la demande n'a pas été faite endéans un an de la prise en charge du premier dispositif et que l'aggravation ne correspondait pas à ce que les statuts de la CNS prévoient pour pouvoir passer outre le délai de renouvellement de cinq ans, la prise en charge a été refusée.

Le refus de prise en charge de la CNS était conforme aux statuts de la CNS.

Mais le réclamant disposait d'un courrier du chef de service du Service audiophonologique de la Direction de la Santé dans lequel le chef de service constate que la prise en charge dans le cas du réclamant n'était pas prévue « *même si, je le conçois, la détérioration de votre audition en indiquerait le besoin* ». Dans la suite, le même courrier invite le réclamant à s'adresser à la CNS « *qui dispose de tous les pouvoirs décisionnels dans ces cas de figure assez particuliers* ».

Cela faisait sous-entendre que la CNS ait la possibilité d'accorder une prise en charge au vu du fait que le réclamant avait réellement besoin du dispositif de correction auditive.

L'Ombudsman s'est adressé à la CNS en invoquant cette lettre du Service audiophonologique. Il a demandé à la CNS si elle dispose d'un pouvoir d'appréciation en l'espèce ou sinon, s'il était prévu ou envisageable de modifier les statuts de la CNS, afin de permettre une prise en charge dans des cas où un dispositif de correction auditive s'avère nécessaire selon l'avis du service audiophonologique, malgré le non-respect des délais prévus.

La CNS ne s'est pas prononcée quant à un éventuel pouvoir d'appréciation et s'est bornée à répondre que le réclamant ne remplissait pas les conditions de prise en charge et qu'une prise en charge était dès lors impossible.

La CNS a également rappelé que des modifications statutaires entraient en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2025. Malheureusement, ces modifications ne concernent pas les délais de renouvellement.

L'Ombudsman regrette qu'en cas de besoin avérée d'une correction auditive, les conditions de prise en charge soient aussi restrictives et rigides. En l'espèce, le réclamant est jeune et éprouve de réelles difficultés dans sa vie professionnelle en raison de son insuffisance auditive.

Refus de prise en charge de couronnes dentaires provisoires [2024/49]

L'Ombudsman a été saisi dans le cadre d'un dossier concernant la non prise en charge de l'acte DB13 par la CNS.

Le réclamant informe qu'il aurait terminé ses consultations dentaires auprès du Dr X concernant une prothèse dentaire. Un devis aurait été introduit auprès de la CNS en date du jj.mm.aaaa. Or, la CNS lui a refusé le remboursement de deux couronnes provisoires (Dent 33/34 et Dent 43/44/45) au tarif de 99,40 EUR par DB13 avec l'argument que les postes DB 13 n'avaient pas été mentionnés sur le devis soumis à la CNS.

Dans ce contexte, son dentiste le Dr X l'aurait alors informé que pour ces postes, il ne fallait pas faire de devis.

Le réclamant s'est alors adressé par écrit au Collège médical pour prendre des renseignements concernant la réglementation en vigueur. Le Collège médical a adressé un courrier au médecin-dentiste avec la conclusion que « (...) Il semble clair que la CNS n'est pas en droit de refuser le remboursement du DB13 même si un devis n'a pas été préalablement présenté à la CNS. (...) Il semble donc que pour le moment un problème d'interprétation au niveau de la CNS soit à l'origine du refus de remboursement de votre mémoire d'honoraires. (...) Le patient devrait contacter la CNS en ajoutant cette lettre. (...) »

Le réclamant a alors contesté auprès de la CNS le refus de remboursement et fait une demande de prise en charge. Suite à cela, le réclamant a reçu une décision de refus de prise en charge par la CNS avec l'argument que les services du CMSS ont émis un avis défavorable estimant que les critères pour la prise en charge d'une prothèse provisoire ne soient pas remplis.

La CNS explique dans sa décision que l'article 19 du Code de la sécurité sociale qui limite la prise en charge suffisante des soins de santé prévue à l'article 17 du Code de la sécurité sociale à ceux « (...) inscrits dans la nomenclature ou les listes prévues par les lois, règlements, conventions et statuts (...) » et que la prise en charge de l'acte DB13 « couronne provisoire » inscrit au chapitre 7 « Prothèse conjointe » de la deuxième partie du tableau des actes et services des médecins dentistes n'est, conformément à l'article 40, paragraphe 2 des statuts de la CNS, possible qu'en cas d'un avis favorable du Contrôle médical de la sécurité sociale.

En effet, l'article 40 (2) dispose que « Les prothèses dentaires provisoires ne sont prises en charge que si elles sont déclarées indispensables du point de vue fonctionnel par le Contrôle médical et si le coefficient masticatoire est inférieur à cinquante pour cent. »

Etant donné que la CNS prend ses décisions sur base d'un avis du Contrôle médical de la sécurité sociale, l'Ombudsman s'est adressé au médecin-directeur du Contrôle médical afin de vérifier le bien-fondé de son avis et de renseigner pourquoi les critères pour la prise en charge d'une prothèse provisoire ne sont pas remplis.

Après réexamen du dossier, le Médecin-directeur arrive à la même conclusion et maintient son avis défavorable. Vu la position catégorique du Contrôle médical et étant donné qu'il n'est pas disposé à modifier son avis, l'Ombudsman ne dispose pas d'argument pour convaincre la CNS de revenir sur sa décision.

Cependant, il faut faire le constat suivant.

En référence au Règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie, l'article 3 prévoit que : « Certains actes ne peuvent être pris en charge qu'après avoir été autorisés par le contrôle médical de la sécurité sociale. Ces actes sont signalés par les lettres "APCM" (autorisation préalable du contrôle médical de la sécurité sociale requise) ou les lettres "ACM" (autorisation du contrôle médical de la sécurité sociale requise), suivant que cette autorisation doit ou non précéder l'accomplissement de l'acte. La procédure à suivre pour obtenir cette autorisation est réglée par la convention prévue à l'article 61 du Code de la sécurité sociale. »

Or, conformément au tableau « Nomenclature des actes et services des médecins-dentistes », il faut constater que ni une APCM ni une ACM ne sont prévues pour la couronne provisoire - DSD – DB13.

En l'espèce, il s'agit de l'article 40 (2) des statuts de la CNS qui est d'application.

Pour la couronne provisoire DB13, il ne faut donc pas une autorisation du contrôle médical, mais plutôt un avis de la part du CMSS afin d'être pris en charge.

Or, l'assuré n'a pas été informé du fait qu'il fallait un avis préalable de la part du CMSS au sujet de la couronne.

L'article 41 des statuts de la CNS prévoit en outre que « *Dans les cas prévus au règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie et à la convention conclue avec le corps médico-dentaire, la prise en charge des prestations est soumise à la présentation d'un devis préalable.* »

Dans le contexte de la mention « DSD », l'article 4 du Règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 dispose que « (...) *Le coefficient des actes de la deuxième partie de l'annexe marqués par les lettres «DSD» (dépassement sur devis) correspond au tarif maximal remboursé par l'assurance maladie. Un dépassement peut se faire sur devis préalable, en application de l'article 66 du code des assurances sociales et selon les modalités fixées par la convention prévue à l'article 61 du code des assurances sociales. Pour les positions marquées du sigle DSD, un devis écrit préalable est requis. Par dérogation à ce qui précède, pour les positions DS18, DS19, DA52, DA64, DB36, DB37, DW18 et DW19, le mémoire d'honoraires vaut devis.* »

Le code « DSD » signifie qu'un devis doit être fait au patient qui doit l'accepter pour tout surplus de tarif demandé et la CNS rembourse uniquement le tarif prévu dans la tarification.

En l'espèce, la CNS n'a fait aucun remboursement du tout concernant les deux couronnes provisoires - DB13, mais se réfère notamment à un avis défavorable du CMSS, qui n'avait même pas été émis de manière préalable, mais suite à la pose de la prothèse.

Etant donné que l'assuré doit se fier aux informations et conseils de son dentiste, l'Ombudsman estime que des aménagements règlementaires et/ou statutaires doivent être pris dans ce domaine spécifique afin que la procédure en question soit adaptée et devienne plus transparente pour l'assuré.

Refus d'un congé d'accueil [2024/50 - Suivi 2022/38]

Dans son rapport de l'année 2022, l'Ombudsman a relaté le cas d'un couple de résidents luxembourgeois qui a la double nationalité luxembourgeoise et portugaise et qui a recueilli un enfant par gestation d'autrui en Ukraine. Leur double nationalité a permis aux parents de faire enregistrer l'enfant à l'ambassade du Portugal à Kiev comme étant leur enfant biologique, par filiation légitime, sans devoir passer par une adoption.

Or, comme il n'y avait pas d'adoption, mais la mère n'a pas non plus donné naissance elle-même à l'enfant, elle n'a pu bénéficier ni d'un congé d'accueil, ni d'un congé de maternité.

Sachant que les dispositions légales ne permettaient pas à la CNS d'accorder un congé de maternité, l'Ombudsman a demandé un règlement en équité, alors qu'il estimait qu'il était inéquitable et contraire à l'intérêt suprême de l'enfant, de refuser le congé d'accueil à la mère.

Cette demande a été adressée à la CNS fin juin 2022.

Dans un premier temps, le Président de la CNS a informé l'Ombudsman que le dossier avait été soumis au Ministère de la sécurité sociale pour d'éventuelles observations. Au bout de plusieurs rappels, l'Ombudsman a été informé que l'avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) aurait été demandé.

Après le changement de gouvernement, l'Ombudsman s'est adressé à la nouvelle Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale pour obtenir une réponse.

L'Ombudsman a finalement reçu une réponse de la CNS en mars 2024. Malheureusement, cette réponse se borne à confirmer que la CNS ne peut pas aller à l'encontre des dispositions légales. La CNS ne se prononce pas quant à la demande de l'Ombudsman de régler le dossier en équité.

L'Ombudsman regrette cette absence de réponse quant à sa demande de règlement en équité et lance un appel urgent au législateur à légiférer en la matière afin de pallier à cette situation injuste.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)

Autorisations de commerce d'un salarié [2024/51]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant après que son affiliation ait été refusée par le Centre commun de la Sécurité Sociale.

Le réclamant avait mis son autorisation d'établissement à la disposition de son employeur après avoir été engagé comme salarié-gérant. Il a par la suite été licencié avec un préavis. Or et afin de ne pas être tenu pour responsable en cas de mauvaise gouvernance alors qu'il avait été dispensé de prêter son préavis, le réclamant a décidé de retirer son autorisation d'établissement à l'entreprise.

Ceci a eu pour conséquence que le Centre commun de la sécurité sociale ne pouvait plus reconnaître l'affiliation du réclamant jusqu'à la fin du préavis tel qu'expliqué dans un courrier envoyé au réclamant, *« Or, le fait que la société ne dispose pas d'une autorisation d'établissement valable à partir du 18 octobre 2023, l'affiliation des régimes de sécurité sociale luxembourgeoise du réclamant est refusée à partir du 18 octobre 2023 »*.

Suite à une intervention écrite, ainsi qu'une réunion lors de laquelle cette problématique a été abordée, le Centre commun de la sécurité sociale a expliqué qu'il n'avait d'autre choix que de refuser dans un premier temps l'affiliation du réclamant alors que l'entreprise ne disposait plus d'une autorisation d'établissement valable. Sans autorisation d'établissement, une entreprise ne peut plus continuer son activité, ce qui a impacté l'affiliation du réclamant qui était salarié-gérant de l'entreprise.

Néanmoins, le Centre commun de la sécurité sociale, bien qu'ayant dû dans un premier temps refuser l'affiliation du réclamant, a décidé d'analyser à nouveau son dossier. En effet, le Centre commun de la sécurité sociale est tout à fait conscient que certains salariés-gérants mettent à disposition de leur employeur leur autorisation d'établissement sans avoir une quelconque influence dans l'entreprise alors qu'ils endossent une grande responsabilité, étant détenteur d'une autorisation d'établissement.

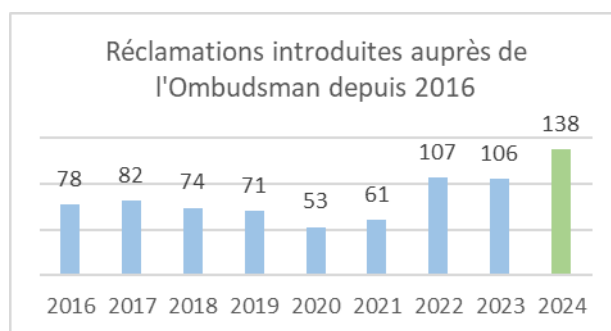
Le Centre commun de la sécurité sociale a ainsi pu établir que le réclamant, bien qu'étant salarié-gérant de l'entreprise, n'avait aucun pouvoir de décision. Dans l'intérêt du réclamant, le Centre commun de la sécurité sociale a ainsi reconnu l'affiliation du réclamant jusqu'à la fin de son préavis.

L'Ombudsman tient à saluer l'attitude du Centre commun de la sécurité sociale qui a décidé de revoir un dossier dans l'intérêt de l'administré.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DU TRAVAIL

Statistiques



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman en 2024	138
Clôture définitive	105
Clôture provisoire	2
En cours	31

➤ Ventilation des réclamations clôturées :

Clôture définitive	105
Réclamation recevable	83
Réclamation irrecevable	3
Désistement du réclamant	19
<i>Transmis pour compétence</i>	<i>0</i>

Réclamation recevable	83
Correction totale obtenue	19
Correction partielle obtenue	3
Pas de correction obtenue	1
Réclamation non fondée	60

➤ Taux de correction :

Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction	23
Correction totale obtenue	19
Correction partielle obtenue	3
Pas de correction obtenue	1

Taux de correction : 95.7%

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DU TRAVAIL

Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

Erreur dans le calcul des indemnités de chômage [2024/52]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant concernant sa demande d'indemnités de chômage.

Le réclamant avait introduit une demande d'indemnités pour chômage complet qui a été acceptée. Un mois après sa demande, le réclamant a trouvé un emploi à 30 heures/semaine. Ainsi, il n'avait droit au chômage que pour 10 heures/semaine.

Or, il s'avéré que l'ADEM n'a versé au réclamant que le montant correspondant à 10 heures/semaine pour le premier mois. Le réclamant n'ayant trouvé un emploi à mi-temps qu'un mois après sa demande, il aurait dû recevoir les indemnités de chômage complètes pour le premier mois. Le réclamant a contacté à plusieurs reprises l'ADEM par téléphone mais a expliqué qu'aucun redressement n'avait eu lieu.

Suite une intervention de l'Ombudsman, l'ADEM a constaté son erreur et a redressé le dossier du réclamant en lui versant l'indemnité de chômage complète.

L'Ombudsman tient à féliciter l'ADEM pour le redressement de la situation. Néanmoins, il se permet d'insister sur le fait qu'il semble que le réclamant avait attiré l'attention de l'ADEM sur l'erreur mais que son signalement semble ne pas avoir été pris en compte. Or, il est important de mentionner que ce genre d'erreur peut avoir des conséquences financières importantes pour les administrés.

Indemnités de chômage et statut d'étudiant [2024/53]

Une réclamation dirigée contre l'ADEM a été déposée par un bénéficiaire des indemnités de chômage complet, lequel estimait que le montant des indemnités n'était pas correctement calculé.

Il expliquait qu'il aurait travaillé depuis cinq ans en tant que serveur dans un bar. Il aurait d'abord travaillé à plein temps, puis réduit ses horaires à 24 heures par semaine pour commencer des études.

Lorsqu'il était dans sa dernière année d'études, son employeur l'a licencié, de sorte qu'il était au chômage depuis janvier 2024.

Lors de la réception de la décision de l'ADEM lui accordant les indemnités de chômage complet, il a réalisé qu'il n'était pas indemnisé à hauteur de 80% de son salaire, alors qu'il pensait y avoir droit. Il aurait donc contacté l'ADEM pour demander des explications et aurait été informé qu'il n'aurait droit qu'à 15 heures d'indemnisation puisqu'il était étudiant. Etant donné qu'il avait payé des cotisations sociales pour 24 heures par semaine, il contestait la décision de l'ADEM et s'est adressé à l'Ombudsman.

Après vérification auprès de l'ADEM, il s'est avéré que l'ADEM s'est basée sur l'article L.122-1 (3) point 5 du Code du travail qui prévoit que pour les contrats conclus avec des étudiants « *la durée hebdomadaire ne peut pas dépasser quinze heures en moyenne, sur une période d'un mois ou de quatre semaines* », sauf pendant les vacances scolaires.

Cette justification a appelé plusieurs commentaires de la part de l'Ombudsman.

L'article L.122-1 (3) point 5 qui prévoit qu'un étudiant ne peut travailler que 15 heures par semaine vise les contrats à durée déterminée conclus avec des étudiants. Or en l'espèce, le réclamant n'était pas étudiant lorsque le contrat initial a été conclu. Il était étudiant lorsqu'il a réduit ses horaires à 24 heures par semaine, mais il disposait toujours d'un contrat à durée indéterminée.

Par ailleurs, l'article L. 151-2 du Code du travail définit comme élève ou étudiant « *toute personne âgée de quinze ans au moins et n'ayant pas dépassé l'âge de vingt-sept ans accomplis, qui est inscrite dans un établissement d'enseignement, luxembourgeois ou étranger, et qui suit de façon régulière un cycle d'enseignement à horaire plein. [...]* ».

Le réclamant faisait des études universitaires et était âgé de plus de 27 ans.

L'Ombudsman se demandait donc si ces dispositions étaient applicables au réclamant.

L'ADEM a invoqué un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale qui appliquait ces dispositions dans un cas quasiment identique au cas soumis à l'Ombudsman.

Sans intervenir davantage, l'Ombudsman estime toutefois qu'afin d'éviter ce genre de situations, le Code du travail devrait expressément régler la situation des travailleurs qui suivent en même temps des études et sont âgés de plus de 27 ans et invite le législateur à agir.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTERE DU TRAVAIL

Inspection du Travail et des Mines (ITM)

Preuve de paiement du salaire [2024/54]

L'Ombudsman a été saisi par plusieurs réclamants concernant la prononciation d'une amende pour n'avoir entre-autre pas fait parvenir en dû temps de preuve de paiement du salaire à l'ITM.

Or, les réclamants expliquent preuve à l'appui qu'une preuve de paiement du salaire a bien été envoyé à l'ITM. Néanmoins, l'ITM maintenait sa position qu'une preuve de paiement valable ne lui était pas parvenu.

Après analyse des dossiers, l'Ombudsman constate que les réclamants transmettent des documents qu'ils considèrent être des preuves de paiement tel qu'une copie de l'historique des virements, une attestation de la banque, la confirmation de la demande de virement ou bien encore un virement collectif reprenant tous les salaires versés à tous les salariés.

Or, ces documents n'ont pas été acceptés par l'ITM en tant que preuve du paiement du salaire. En effet, l'ITM explique dans son injonction quel document doit être envoyé afin de prouver le paiement du salaire : « *En cas de versement du salaire sur le compte bancaire du salarié, seule une copie de l'avis de débit de la banque, respectivement en cas du paiement du salaire en espèce, seule une copie du reçu dûment signé par le salarié, valent valable preuve de paiement* ».

Il en ressort ainsi clairement la nature du document qui doit être envoyé par l'administré à l'ITM afin qu'elle puisse correctement exercer sa mission.

L'Ombudsman constate que l'ITM a correctement informé les administrés recevant une injonction et ne peut que leur conseiller de contacter l'ITM en cas de doute quant aux pièces demandées.

Preuve de paiement du salaire [2024/55]

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant viticole concernant la prononciation d'une amende par l'ITM, suite à l'embauche de salariés saisonniers en 2022. Sans vouloir rentrer dans les détails quant à la prononciation de l'amende, l'Ombudsman avait constaté une problématique liée à la preuve de paiement du salaire en liquide. Il est important de préciser qu'au vu de la complexité du dossier, son traitement a pris beaucoup de temps.

Par ailleurs, il est important de préciser que l'Ombudsman a également été saisi par plusieurs viticoles via téléphone concernant cette problématique. Néanmoins, la majorité n'a pas souhaité envoyer une réclamation officielle au motif qu'ils avaient payé l'amende, ce qui limitait considérablement l'intervention de l'Ombudsman.

Après analyser du dossier, il s'est avéré que le réclamant payait le salaire en liquide. Afin de prouver le paiement, les salariés saisonniers apposaient la mention écrite « *Betrag in Bar erhalten* » sur la fiche de salaire. Or, l'ITM estimait dans ses décisions que « *dès lors que la simple signature du salarié sur la*

fiche de salaire – fiches de salaire qui ne sont pas conformes en l'espèce – ne vaut pas commencement de preuve de paiement du salaire », (l'Ombudsman fait ici abstraction du fait que les fiches de salaires n'étaient pas conformes à la législation alors qu'il n'est intervenu que sur le principe de la preuve de paiement). Suite à une intervention de l'Ombudsman, l'ITM précise dans sa décision qu'il base ce principe sur la jurisprudence constante qui explique « qu'une fiche de salaire signée par le salarié ne constitue pas une preuve de paiement, ni un commencement de preuve par écrit »¹².

Or le réclamant, ainsi que ceux ayant saisi l'Ombudsman via téléphone sans introduire une réclamation, ont expliqué avoir été informé par l'Institut Viti-vinicole, elle-même informée par le Ministère du travail, qu'une simple signature apposée sur la fiche de salaire suffisait afin de prouver le paiement du salaire en liquide.

Afin d'éclaircir la situation, l'Ombudsman s'est réuni au mois de juin 2023 avec Monsieur le Ministre Georges Engel. Celui-ci a confirmé à l'Ombudsman que ses services ont bien transmis l'information à l'Institut Viti-vinicole que la simple signature sur les fiches de salaires par les salariés valait preuve de paiement du salaire, informations transmise telle quelle aux exploitants.

Pour l'Ombudsman, la position de l'ITM était ainsi contraire à la position du Ministère du travail. Une nouvelle intervention en ce sens a eu lieu. Néanmoins, l'ITM n'a pas souhaité prendre en compte l'avis de l'Ombudsman, respectivement les informations reçues de la part de Monsieur le Ministre et a maintenu sa position tout en informant l'Ombudsman que selon leur information, le Ministère partageait la même position que l'ITM, information pourtant contraire à celle obtenu par Monsieur le Ministre lors de l'entrevue

Au vu des élections législatives de 2023 entraînant des changements au gouvernement, l'Ombudsman a demandé une réunion avec Monsieur le Ministre Georges Mischo en date du 9 février 2024 lors de laquelle Monsieur le Ministre explique que des recherches seront effectuées afin d'éclaircir la situation.

Or et après plusieurs mois, Monsieur le Ministre répond à l'Ombudsman qu'il confirme partager la position de l'ITM sur base de la jurisprudence qui prévoit que « la simple signature sur les fiches de salaire par les salariés ne vaut pas preuve de paiement ». Par ailleurs, il explique que l'Institut Viti-vinicole a été informé en ce sens qu'un Leitfaden a été mis en place par l'Institut Viti-vinicole en 2023 et 2024 afin d'en informer les administrés.

Malheureusement, l'Ombudsman ne peut que constater que le Ministère n'a pas pris position quant aux informations transmises à l'Institut Viti-vinicole en 2022 et antérieures à cette année. Ainsi, il n'a d'autre choix que de clôturer le dossier sans pouvoir prendre position quant aux informations transmises par l'Institut Viti-vinicole aux exploitants avant 2023 ayant conduit à la prononciation d'amendes de la part de l'ITM.

Quant à l'ITM et bien qu'elle n'ait pas pris en compte les informations que l'Ombudsman a obtenu de Monsieur le Ministre Georges Engel, l'Ombudsman tient à préciser qu'elle a néanmoins accepté de réduire l'amende du réclamant au motif qu'elle n'avait pas répondu à la demande de délai supplémentaire du réclamant et de prendre ainsi en compte les documents envoyés postérieurement au délai prévu.

¹² Arrêt CSJ, 3^{ème} chambre, 16 JANVIER 2020, CAL-2019-0025), « La signature apposée par le salarié sur ses fiches de salaires ne signifie rien d'autre que la réception, respectivement la prise de connaissance par ce dernier des fiches de salaires et de leur contenu ».

Preuve de paiement du salaire [2024/56]

L'Ombudsman a été saisi de différents dossiers dans lesquels les réclamants ayant reçu une amende administrative parce qu'ils n'avaient pas pris le soin de notifier à la date de la décision différents documents dont les preuves de paiement de l'intégralité des salaires qui auraient particulièrement causées des problèmes.

Un réclamant exposa qu'en ce qui concerne les preuves de paiement, son système informatique ne lui permettrait pas d'isoler la preuve de paiement des salaires et partant il ne souhaitait pas transmettre des données sensibles des travailleurs à l'ITM. C'est pour cette raison qu'il avait pris l'option de copier numériquement les extraits des preuves de paiement correspondant aux deux travailleurs impliqués. L'Ombudsman est intervenu auprès de l'ITM pour prendre des renseignements au sujet de ces preuves de paiement. D'après les explications de l'ITM, leurs services ont besoin des preuves de paiement de la banque pour effectuer leurs vérifications. L'impression d'un programme fiscal seul par exemple n'est pas acceptée.

Les réclamants sont convaincus que les attestations de paiement présentées sont suffisantes et s'obstinent à penser que l'ITM devrait les accepter. Souvent, ils ne comprennent pas pourquoi l'ITM ne les accepte pas. Dans de tels cas, le rôle de l'Ombudsman consiste tout simplement à les éclairer et à les convaincre de présenter des notes/avis de débit de la banque à l'ITM. Dans ce contexte, il serait judicieux au préalable de mieux informer les concernés sur les attestations de paiements requises. En effet, certaines banques étrangères ne délivrent pas spécialement les mêmes avis de débit que les banques de la place.

L'emploi de ressortissants de pays tiers [2024/57]

L'Ombudsman a été saisi par plusieurs réclamants s'étant vu condamner à une amende de 10.000 € au motif que le salarié était en situation irrégulière.

Il ressort des dossiers que les salariés n'étaient pas en possession d'une autorisation travail au moment de l'engagement. Or, il est important de préciser que l'employeur a l'obligation de vérifier que le candidat remplit toutes les conditions afin de pouvoir exercer une activité salariale au Luxembourg, à savoir que le candidat qu'il souhaite engager est bien en possession d'une autorisation de travail délivré par la Direction générale de l'immigration.

Par ailleurs, le candidat ne peut pas être engagé tant que l'autorisation de travail n'a pas été délivrée. Ainsi et quand-bien même il en avait fait la demande, l'engagement par un employeur luxembourgeois ne peut se faire qu'après délivrance de ladite autorisation.

Au vu du montant de l'amende, les réclamants ont demandé l'intervention de l'Ombudsman pour en obtenir une diminution alors qu'ils estimaient non seulement être de bonne foi mais surtout que le montant était disproportionné par rapport à l'infraction. Il ressort effectivement des dossiers que les réclamants n'avaient pas commis d'autres infractions.

Or, l'amende de 10.000 € est prévue par l'article L.574-4 du Code du travail « (1) Est puni d'une amende administrative de 10.000 euros par ressortissant de pays tiers en situation irrégulière, l'employeur qui a employé un ou plusieurs ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. L'amende est prononcée par le ministre ayant le Travail dans ses attributions ou par son délégué, sur base d'un rapport qui lui est transmis par le directeur de l'Inspection du travail et des mines. (...) ». L'ITM n'a ainsi d'autre choix que de prononcer une amende de 10.000 € à l'encontre de l'employeur par salarié qui se trouverait en situation irrégulière, alors qu'elle n'a pas de pouvoir d'appréciation dans cette situation spécifique.

L'ITM ayant correctement appliqué les lois et règlements en vigueur, une intervention de l'Ombudsman n'aura ainsi pas lieu. Il ne peut que conseiller aux administrés de s'informer, respectivement de contacter l'ITM en cas de doute qui pourra leur fournir toutes les informations utiles.

Amende pour non-remise de pièces demandées [2024/58]

L'Ombudsman a été saisi par un gérant unique d'une société de restauration concernant une décision par laquelle le Directeur de l'ITM a condamné la société au paiement de 5.000 EUR.

En référence aux faits reprochés de ne pas avoir transmis les pièces demandées des salariés et de la « *personne du sexe féminin (photo en annexe)* », le réclamant explique que la salariée « *personne du sexe féminin (photo en annexe)* », constitue Madame X et qu'il en aurait informé les services de l'ITM. Pour cette salariée lui en tant que gérant aurait entretemps remis les pièces demandées aux services. En ce qui concerne la dénommée personne, Madame Y, elle serait sa tante. Elle aurait eu un visa touristique et elle aurait entretemps quitté le pays. Selon le réclamant, sa tante n'aurait qu'occasionnellement prêté un coup de main. Malheureusement, il n'a pas remis des pièces à l'appui. Eu égard à la sanction prononcée, le réclamant ne comprend pas l'ampleur de l'amende infligée, surtout étant persuadé avoir remis les pièces manquantes aux services de l'ITM concernant Madame X. L'Ombudsman est intervenu auprès du Directeur de l'ITM afin de vérifier le bien-fondé de l'amende administrative.

Le Directeur de l'ITM informe que le gérant était présent lors du contrôle en question, mais qu'il n'a à aucun moment coopéré et refusé de fournir les identités des salariées de sexe féminin qui ont été contrôlées.

Concernant la salariée que la société affirme être Madame X, le Directeur confirme que le gérant a entretemps fait parvenir les pièces demandées. Cependant, le Directeur précise que certains éléments recueillis lors de leur contrôle démontrent que la salariée de sexe féminin qui a été contrôlée dans le restaurant n'était pas Madame X. Si la salariée contrôlée était effectivement Madame X, celle-ci aurait dû clairement s'identifier en tant que tel lors du contrôle.

Concernant la personne, que la société affirme être Madame Y, le Directeur tient à informer que le gérant était présent lors du contrôle et n'avait à aucun moment fourni cette information. Si la personne contrôlée était effectivement un membre de famille avec un visa touristique, celle-ci aurait dû s'identifier en tant que tel pendant le contrôle. Ceci n'a cependant pas été le cas et la société n'a pas fourni d'autres preuves tangibles au sujet de cette personne.

Au vu de ce qui précède et étant que le gérant de la société, n'apporte ni la preuve de bonne foi, ni de la régularité de la situation de la Madame Y au moment du contrôle de l'ITM, le Directeur considère la décision infligeant une amende administrative de 5.000 EUR à l'encontre de la société comme étant justifiée.

Vu la position ferme de l'ITM et à défaut d'explications et de preuves à l'appui, l'Ombudsman n'a pas donné d'autres suites à cette réclamation.

Traduction des documents requis par l'ITM [2024/59]

L'Ombudsman a été saisi de certains dossiers dans lesquelles des injonctions ont été envoyées afin d'obtenir des documents, alors que les sociétés n'ont pas notifié les fiches de salaire, les preuves de paiements ou autres documents en langue française ou allemande. De ce fait une amende administrative a été prononcée à l'encontre de ces sociétés. Les décisions respectives étaient basées sur le fait que les sociétés n'avaient pas pris toutes les mesures prévues par les injonctions.

Une société expliquait avoir présenté des pièces demandées en langue néerlandaise. Elle estime que ces pièces contiennent les informations essentielles et que la traduction de ces documents allait peser trop sur le budget de l'entreprise. La société demande à que ces pièces soient acceptées en néerlandais et que l'amende en question soit diminuée.

Une autre société explique qu'elle a mis à disposition un rapport de pointage en anglais, étant donné que ce rapport était issu de son système de gestion qui est en anglais. Ce document n'a entre autres pas été accepté par l'ITM.

Il faut noter que dans le cadre d'un détachement, les informations et les documents qui sont à communiquer à l'ITM doivent être traduits en langue française ou allemande. En effet, selon l'article L.142-3 du Code du travail « (...) » *Toute entreprise visée à l'article L. 141-1, paragraphe 1er, conserve pendant la durée du détachement sur le lieu de travail du salarié détaché sur le territoire luxembourgeois ou dans tout lieu accessible à la personne de référence visée à l'article L. 142-2, paragraphe 1er, point 2°, et présente endéans le délai imparti, à la demande de l'Inspection du travail et des mines ou des autres autorités compétentes énumérées à l'article L. 142-4, les documents suivants sur support papier ou en format électronique : (...) 8° les fiches de salaires ainsi que les preuves de paiement pour toute la durée du détachement ; (...) **Les documents doivent être traduits en langue française ou allemande.** »*

Après analyse des dossiers respectifs, l'Ombudsman arrive à la conclusion que l'ITM a correctement appliqué les lois en vigueur. Néanmoins, l'Ombudsman recommande de communiquer clairement au préalable cette formalité linguistique aux administrés pour éviter toute ambiguïté.