

N° 8543

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2023-2028

**DÉBAT D'ORIENTATION
SUR LE RAPPORT D'ACTIVITÉ DE
L'OMBUDSMAN (2024)**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PÉTITIONS

(26.11.2025)

La commission se compose de : Mme Francine CLOSENER (Présidente) ; M. Meris SEHOVIC (Rapporteur) ; Mme Barbara AGOSTINO, Mme Nancy ARENDT ép. KEMP, M. Maurice BAUER, M. André BAULER, Mme Liz BRAZ, Mme Corinne CAHEN, M. Paul GALLES, M. Marc GOERGEN, M. Dan HARDY, Mme Mandy MINELLA, Mme Nathalie MORGENTHALER, M. Ben POLIDORI, M. Jean-Paul SCHAAF, Membres.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Conformément à l'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur qui dispose que : « Le médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité », l'ancienne Ombudsman, Mme Claudia Monti, a remis son rapport d'activité pour l'année 2024 à la Chambre des Députés le 24 avril 2025. Sa successeure, Madame l'Ombudsman, Claudine Konsbruck, a présenté ledit rapport le 21 mai 2025.

La Conférence des Présidents ayant décidé d'organiser un débat d'orientation au sujet de ce rapport annuel et de déléguer la préparation de ce débat à la Commission des Pétitions, cette dernière a organisé le débat d'orientation en collaboration étroite avec les commissions parlementaires concernées par le présent rapport d'activité.

Par courrier du 21 mai 2025, les commissions parlementaires ont été invitées à communiquer à la Commission des Pétitions leurs prises de position concernant le rapport d'activité annuel 2024 de l'Ombudsman.

La Commission des Pétitions a désigné Monsieur Meris Sehovic comme Rapporteur le 4 juin 2025.

La commission a arrêté lors de sa réunion du 26 novembre 2025 ses conclusions au sujet du rapport d'activité 2024 de l'Ombudsman et le présent projet de rapport a été examiné et adopté au cours de la même réunion.

II. AVANT-PROPOS DE L'OMBUDSMAN

Le rapport d'activité 2024 est précédé d'un avant-propos de l'Ombudsman. Dans celui-ci, Madame Claudia Monti présente le bilan de ses huit années de mandat et émet ses dernières recommandations en tant qu'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.

À 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 la 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.

RÔLE

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'État 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 DIFFÉRENDS

À 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 requis 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 lesquels 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.

À 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.

DÉCISION SUR BASE D'UNE RECOMMANDATION EN ÉQUITÉ

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.

PROACTIVITÉ 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 À 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 L123-1&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'usager¹ ».

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 ».

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

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'enjoindre² ».

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 ».

À 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.

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.

ÉVOLUTION DE LA LOI MODIFIÉE DU 22 AOÛT 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

² B. Plessix, Une réponse ? Le rescrit, RDP 2017, p.83.

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

»

*

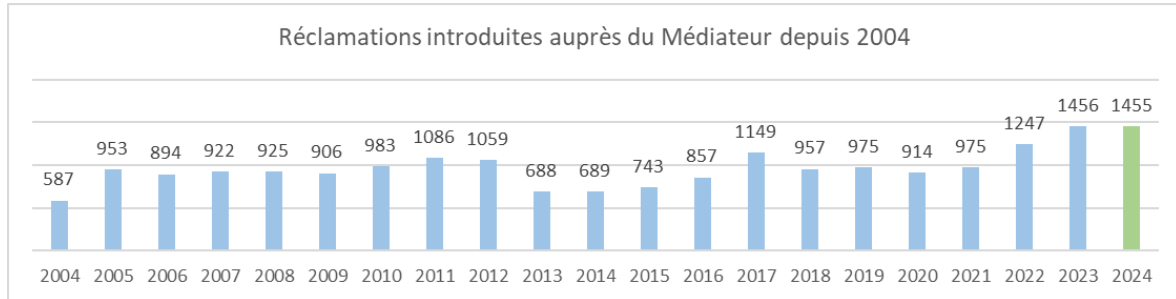
III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITÉ POUR LA PÉRIODE DU 1^{er} JANVIER AU 31 DÉCEMBRE 2024

La partie 1 du rapport d'activité 2024 de l'Ombudsman est consacrée aux statistiques relatives aux affaires dont le service de l'Ombudsman fut saisi.

Le présent rapport de la Commission des Pétitions reproduit ci-dessous les chiffres globaux renseignés par l'Ombudsman pour l'année 2024.

Relevé global

Réclamations introduites



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman 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**

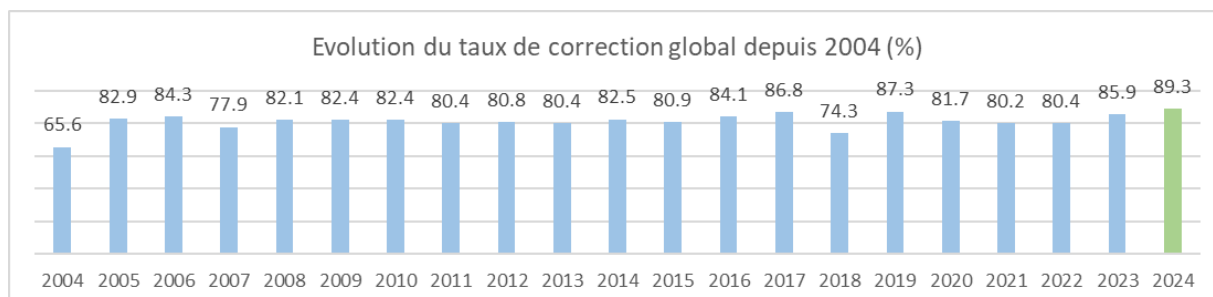
Correction totale obtenue	175
Correction partielle obtenue	41
Pas de correction obtenue	26
Réclamation non fondée	343

Réclamation irrecevable **170**

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

Relevé global

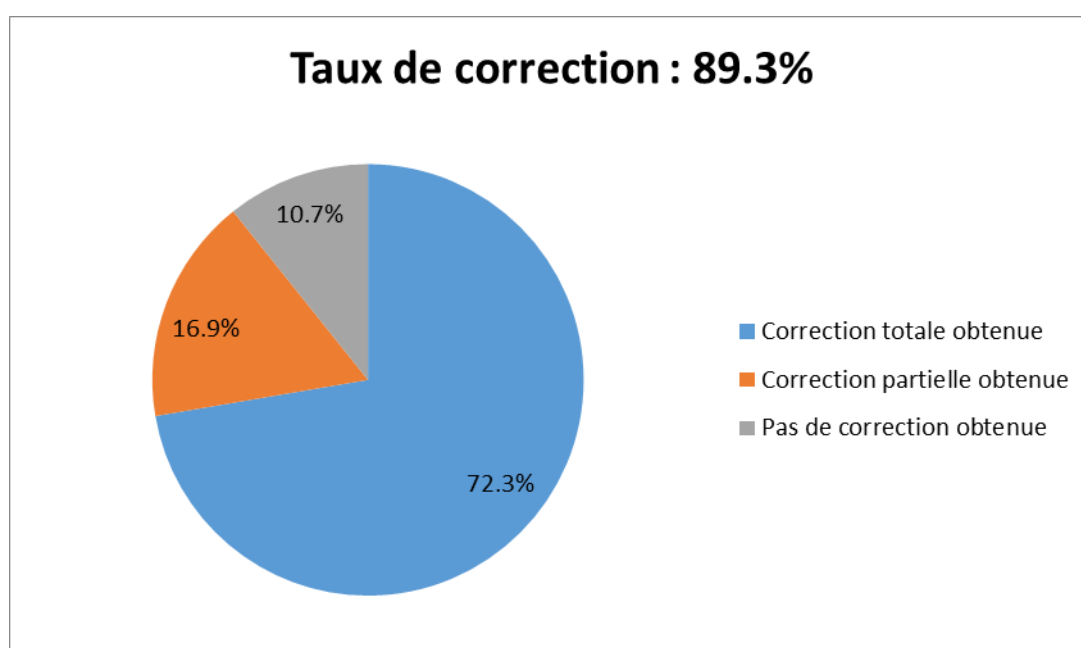
Taux de correction



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.

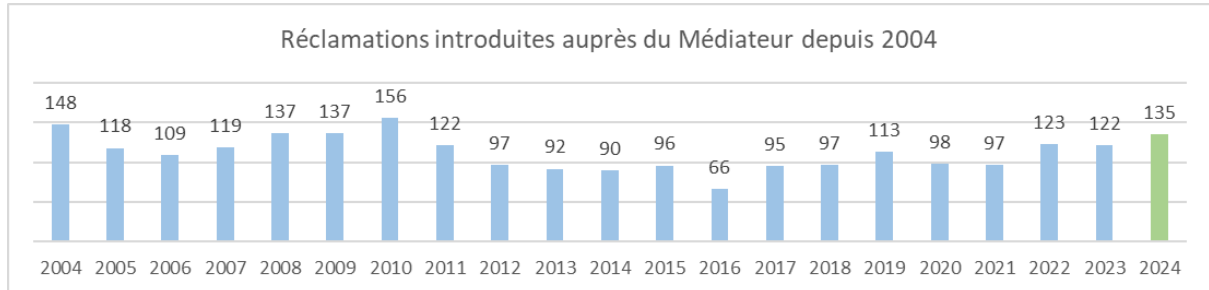
Il convient pourtant de préciser que pour l'ensemble des statistiques, la notion de « *correction totale ou partielle* » n'est pas nécessairement équivalente de satisfaction au sens que l'administration ait suivi les recommandations ou avis de l'Ombudsman, mais veut souvent simplement dire qu'un réclamant 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 établissements publics relevant des communes

Réclamations introduites



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman 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
Transmis pour compétence	0

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

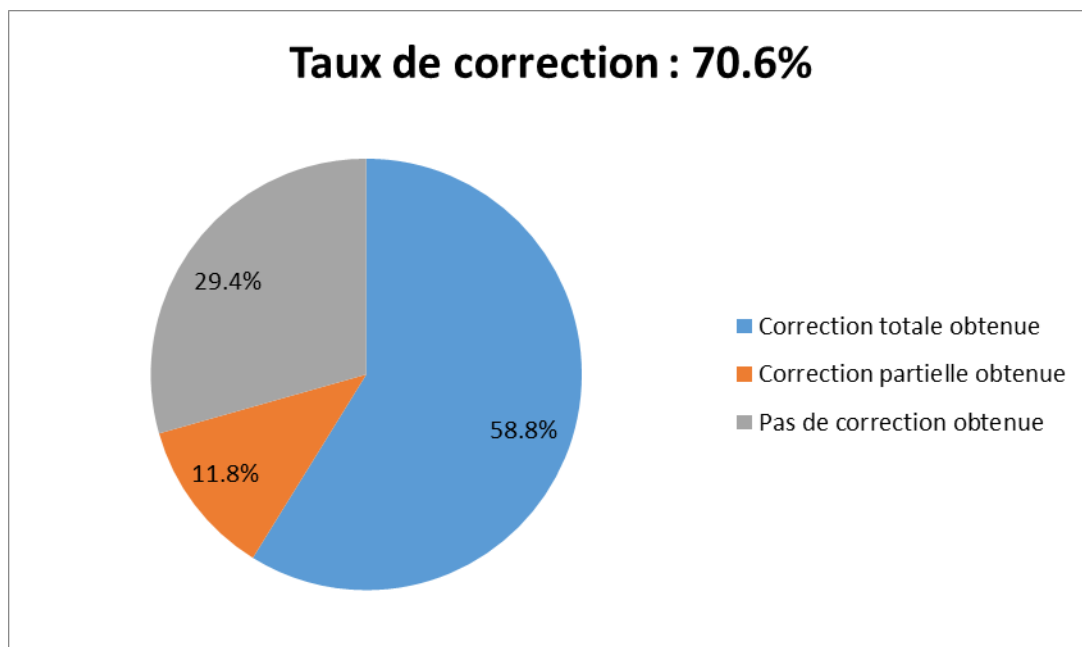
Réclamation irrecevable	16
<i>Actio popularis</i>	1
Incompétence <i>ratione loci</i>	0
Incompétence <i>ratione materiae</i>	7
Décision coulée en force de chose jugée/décidée	2
Défense nationale, sûreté de l'État ou politique extérieure	0
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	0
Libellé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

Administrations et établissements 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



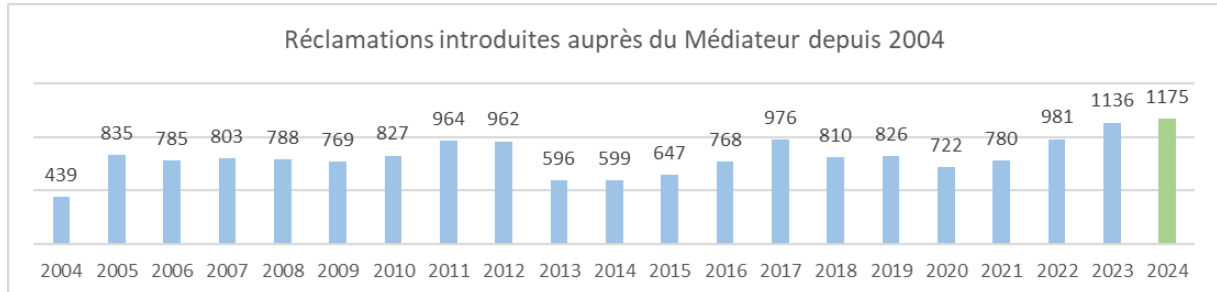
Matières concernées

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 établissements publics relevant de l'État

Réclamations introduites



Réclamations introduites auprès de l'Ombudsman 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**

Défense nationale, sûreté de l'État ou politique extérieure **0**

Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante **5**

Libellé obscur **1**

Réclamation anonyme **0**

Réclamation manifestement non fondée **27**

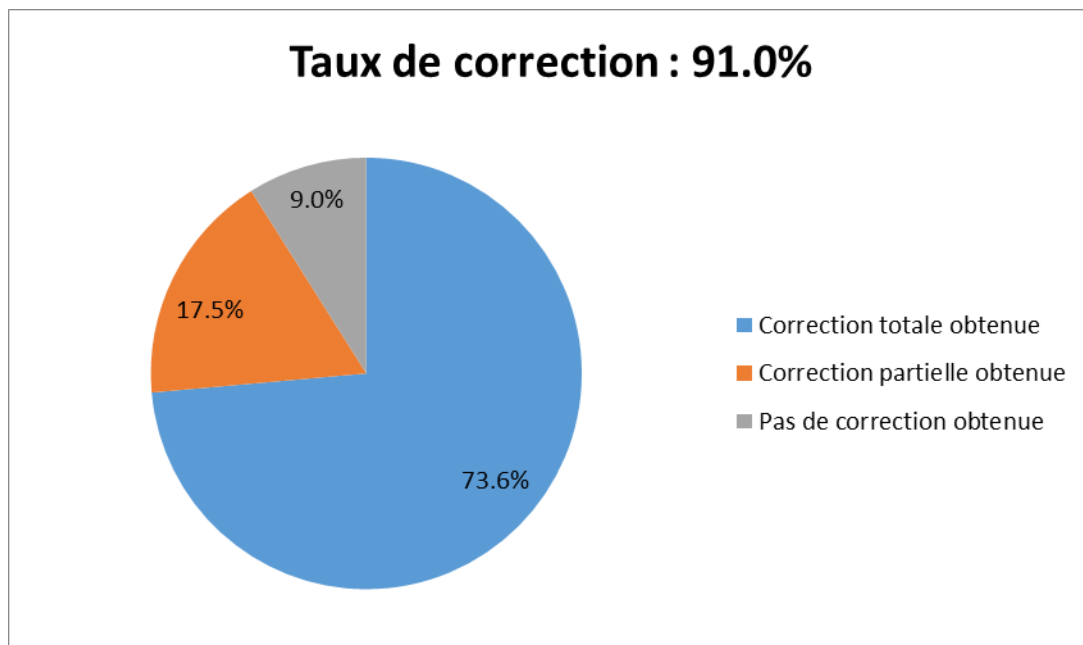
Réclamation prématurée **42**

Administrations et établissements publics relevant de l'État

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'État 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 établissements publics relevant de l'État

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 2024 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

Ministère de la Digitalisation	0	0%	0	0	0
Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité	0	0%	0	0	0
Ministère des Sports	0	0%	0	0	0

Administrations et établissements publics relevant de l'État

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 2024 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%
Ministère de la Justice	18	12	6	0	100%
Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire	15	12	3	0	100%
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%
Ministère de la Fonction publique	0	0	0	0	-
Ministère de l'Économie	0	0	0	0	-
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%
Ministère de la Digitalisation	0	0	0	0	-
Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité	0	0	0	0	-
Ministère des Sports	0	0	0	0	-

La partie 3 du rapport annuel 2024 de l'Ombudsman consiste en un tableau reprenant « 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
51	Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur	08/03/2017	Gouvernement, Chambres 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 Santé et 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 Travail	du	Attente d'une prise de position	-
-----------	---	------------	-------------------	----	---------------------------------	---

Dans un souci de lisibilité, les recommandations susmentionnées figurent en annexe.

V. CONTRIBUTION DES COMMISSIONS

PARLEMENTAIRES

La partie 4 du rapport d'activité 2024 de l'Ombudsman est relative aux réclamations dont l'Ombudsman fut saisi et expose des affaires suivant les compétences des administrations communales et des différents ministères. Les différentes commissions parlementaires ont examiné les affaires mentionnées dans ledit rapport qui relèvent de leurs compétences et ont élaboré une prise de position.

Ci-après, les prises de positions des commissions parlementaires³ :

- **Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région**

« Après examen attentif dudit rapport, il ressort que les cas évoqués concernent spécifiquement la Direction de l'Immigration, le regroupement familial ainsi que l'Office national de l'accueil (ONA). Ces matières n'entrent pas dans le champ de compétences de notre commission parlementaire.

Les dossiers en question relèvent dès lors des attributions de la Commission des Affaires intérieures ainsi que de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité, qui sont compétentes pour traiter de ces questions. »

- **Commission des Affaires intérieures**

« Les membres de la Commission ont examiné ledit rapport lors de leur réunion du 8 octobre 2024.

Réclamations dirigées contre les communes

La Commission note qu'au cours de l'année 2024, 135 réclamations en relation avec le secteur communal ont été introduites auprès de l'Ombudsman. Le nombre total des réclamations à l'égard des communes a donc augmenté de 13 unités par rapport à 2023 (122 réclamations introduites).

76 réclamations introduites ont pu être clôturées définitivement, une réclamation a pu être clôturée provisoirement et 58 dossiers ont été en cours de traitement en date du 31 décembre 2024.

Des 76 réclamations qui ont pu être clôturées définitivement, 36 réclamations ont été déclarées « recevables », 16 réclamations ont été « irrecevables » et 24 ont fait l'objet d'un désistement des réclamants.

Pour les 36 réclamations recevables, 10 dossiers ont obtenu une correction totale et 2 dossiers ont obtenu une correction partielle. 5 réclamations n'ont pas obtenu de correction et 19 réclamations introduites auprès de l'Ombudsman se sont avérées « non fondées »⁴.

³ La présentation des prises de position suit les noms des commissions parlementaires en ordre alphabétique.

⁴ Réclamation non fondée : réclamation considérée non fondée par l'Ombudsman après étude au fond et éventuelle intervention auprès de l'Administration.

Compte tenu de la multitude de tâches qui incombent aux administrations communales et de l'augmentation des attentes de la part des citoyens au fil du temps, la Commission estime que le nombre de réclamations formulées à l'égard du secteur communal est relativement faible. Au vu des différentes situations décrites dans le rapport d'activité 2024 de l'Ombudsman, la Commission retient dans le cadre de sa prise de position que la collaboration entre l'Ombudsman et les autorités communales est bonne, de sorte que des solutions acceptables pour les administrés ainsi que pour les administrations communales sont trouvées dans la plupart des cas.

Réclamations dirigées contre la Direction générale de l'immigration

La Commission constate que le rapport d'activité 2024 de l'Ombudsman comprend plusieurs réclamations dirigées contre la Direction générale de l'immigration du ministère des Affaires intérieures.

L'Ombudsman a été saisi par un administré dans le contexte du retrait d'un titre de séjour en tant que travailleur salarié, intervenu en décembre 2023, ainsi que des refus respectifs d'autorisations de séjour en tant que titulaire de carte bleue européenne et en tant que travailleur indépendant [2024/9]. Fin février 2024, la personne concernée par ces décisions de refus a été recherchée par la Police grand-ducale à son domicile et a été convoquée à se présenter le lendemain au commissariat de police. La personne concernée, qui s'était vu notifier un ordre de quitter le territoire, était recherchée en raison de son séjour irrégulier, alors qu'elle avait introduit une demande d'obtention de la nationalité luxembourgeoise en novembre 2023. En réponse à une demande de renseignement afférente de l'Ombudsman, la Direction générale de l'immigration avait informé le Médiateur que la convocation de police ne devrait pas être en relation avec ses services, comme aucun retour forcé n'a été planifié. Il s'est pourtant avéré par la suite que la personne concernée a dû passer une journée au commissariat de police pour justifier sa présence sur le territoire luxembourgeois, car un ordre de détention était enregistré dans le système de la Police en raison de l'émission de l'ordre de quitter le territoire.

Les membres de la Commission prennent note des explications fournies par le Directeur général adjoint de l'immigration qui souligne que son administration n'avait pas effectué de démarches en vue d'un retour forcé de la personne concernée, contrairement à ce que laisse entendre la description de la situation de la part de l'Ombudsman. Il est rappelé qu'une personne qui perd son droit de séjour dispose d'un délai de 30 jours pour quitter volontairement le pays. À l'expiration de ce délai, le Service « Étrangers » de la Direction générale de l'immigration avait, dans le contexte de la réclamation susmentionnée, en effet chargé la Police de rechercher la personne en séjour irrégulier. Cependant, l'ordre de recherche n'a été émis que pour vérifier si elle se trouvait toujours sur le territoire luxembourgeois, en vue d'une éventuelle convocation à un entretien de retour volontaire.

Au cours de l'année 2024, l'Ombudsman a 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 logement occupé par le demandeur pour y loger des personnes supplémentaires [2024/15]. Arguant qu'un tel accord du propriétaire ne fournit pas d'information sur la situation d'un immeuble et ne permet pas d'évaluer si les critères relatifs à la surface au sol par occupant ou d'autres dispositions en matière de salubrité sont respectés, l'Ombudsman a demandé à la Direction générale 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 à un logement adéquat. L'Ombudsman donne en outre à considérer que l'exigence d'un tel accord peut mettre le propriétaire en position de force par rapport au locataire particulièrement vulnérable, qui dépend de sa bonne volonté en matière de regroupement familial.

Les membres de la Commission notent avec satisfaction que la Direction générale de l'immigration est pleinement consciente de la problématique décrite par l'Ombudsman et prévoit de mener des discussions avec des représentants de la Direction générale des affaires communales du ministère des Affaires intérieures ainsi qu'avec des représentants du ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire afin de trouver des solutions à cet égard. Toutefois, le Directeur général adjoint de l'immigration précise que compte tenu du nombre et de la diversité des contrats de bail versés dans le cadre de l'instruction des dossiers, son administration n'est souvent pas en mesure de vérifier si un logement continue de répondre aux critères légaux en cas d'augmentation du nombre de ses occupants. Ainsi, la Direction générale de l'immigration ne demande l'accord du propriétaire que lorsque les informations mentionnées dans le contrat de bail remis indiquent que la surface du logement est insuffisante pour héberger les personnes supplémentaires qui devraient rejoindre le demandeur d'un regroupement familial. Il est souligné que la responsabilité quant au respect des critères légaux minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité du bien mis en location en cas d'augmentation du nombre de ses occupants incombe au propriétaire du logement, de sorte qu'il pourrait être tenu à reloger les locataires à ses propres frais si ces critères ne sont pas remplis. Il s'ensuit que la Direction générale de l'immigration estime essentiel, dans certains cas, de demander l'accord du propriétaire comme preuve supplémentaire d'un logement adéquat dans le cadre d'un regroupement familial.

Au sujet de la lenteur de la prise de décision en matière de demandes relatives à un regroupement familial [2024/12], Monsieur le Ministre des Affaires intérieures tient à rappeler que le traitement de ces demandes a été temporairement suspendu par le Gouvernement précédent, en raison des foyers surchargés de l'Office national de l'accueil (ci-après « ONA ») à l'époque. Si le traitement de demandes de regroupement familial a été repris sous le Gouvernement actuel, il convient toutefois de noter que la problématique relative aux disponibilités de places dans les foyers résulte notamment du fait que les membres de famille qui rejoignent un BPI dans le cadre d'un regroupement familial introduisent souvent eux-mêmes une demande de protection internationale, ce qui leur donne droit à un hébergement dans les structures de l'ONA, qui ne dispose toutefois que de capacités d'accueil limitées. De manière générale, la Direction générale de l'immigration met tous les moyens en œuvre afin de traiter l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis dans les meilleurs délais. Outre les efforts en termes de recrutement de personnel supplémentaire, des réflexions sont menées afin de déterminer dans quelle mesure l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle pourrait contribuer à réduire les délais de traitement des dossiers. Toutefois, Monsieur le Ministre tient à souligner qu'il lui importe que chaque dossier continue d'être analysé individuellement et qu'aucun processus automatisé au niveau de la prise de décision, sans intervention humaine, ne soit mis en place. »

- **Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture**

« Les membres de la commission parlementaire ont examiné le chapitre consacré au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture du rapport d'activité en question au cours de leur réunion du 8 mai 2025. Ils ont constaté que l'Ombudsman a été saisi avec huit réclamations relevant du domaine de compétence dudit ministère, dont quatre ont d'ores et déjà été clôturées. Deux cas y sont mentionnés d'une manière plus détaillée.

Le premier dossier, déjà examiné à plusieurs reprises par la commission parlementaire, notamment lors de ses réunions du 10 juillet 2023 et du 21 mars 2024, porte sur une réclamation introduite par un apiculteur à l'encontre de l'Administration des services vétérinaires - devenue entretemps l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA) - à la suite de la destruction de ses colonies d'abeilles en 2019 dans le cadre de la lutte contre la loque américaine. L'intéressé contestait la légitimité de cette mesure, invoquant des insuffisances dans la procédure de détection ayant conduit à l'abattage des colonies.

L'Ombudsman, saisi en 2021, a suivi ce dossier dans le cadre d'une médiation. Dans son rapport d'activité 2022, il fait état d'un engagement formel de l'administration, pris lors d'un entretien en décembre 2022, visant à reconnaître certaines erreurs de gestion dans le traitement du cas et à procéder à une communication publique en ce sens, dans le but de rétablir la réputation des apiculteurs concernés. Toutefois, comme relevé dans le rapport, la concrétisation de cet engagement a nécessité plusieurs rappels de la part de l'Ombudsman, et la publication, intervenue au printemps 2024 dans le journal spécialisé *Beienzeitung*, a été jugée insatisfaisante, tant en termes de clarté que de conformité au contenu des échanges antérieurs.

L'Ombudsman a indiqué que ni lui-même ni les réclamants n'avaient été préalablement informés du contenu de cette publication, et que le ton en était sensiblement atténué par rapport à ce qui avait été convenu. En conséquence, il a estimé ne pas être en mesure de considérer le dossier comme réglé conformément aux usages habituels et que sa clôture lui laisse un goût amer.

Il semble cependant que cette conclusion repose avant tout sur un défaut de communication entre les parties. En effet, le ministère avait bien procédé à une première publication en avril 2024, laquelle, bien que formulée de manière implicite, témoignait d'une reconnaissance de la situation. Estimant cette version insuffisamment explicite, le ministère a fait publier en mai 2024 un second article, sous un intitulé sans équivoque : « Les autorités reconnaissent un manquement dans la lutte contre la loque américaine en 2019 ». Cette publication visait à répondre pleinement aux attentes formulées dans le cadre de la médiation.

Du point de vue ministériel, l'accord avait ainsi été honoré dans son intégralité, et le dossier pouvait être considéré comme clôturé. Toutefois, il est apparu, à la lecture du rapport de l'Ombudsman, que ce dernier n'avait pas été officiellement informé de la publication du second article, ce qui explique le maintien du dossier dans le rapport précité. À la suite d'un nouvel échange intervenu entre le ministère et l'Ombudsman, ce dernier a confirmé que, compte tenu des éléments communiqués, le dossier peut désormais être considéré comme définitivement clos.

La commission parlementaire prend acte de cette clarification et considère que ce dossier est désormais définitivement clos. Aucune suite supplémentaire n'apparaît nécessaire.

Le second dossier, toujours pendant, concerne une demande d'aide à l'investissement agricole introduite en 2014 par un exploitant en vue de l'acquisition d'un matériel agricole. Si l'aide avait initialement été accordée, l'investissement n'a été effectivement réalisé qu'en 2022.

Or, bien que la loi du 27 juin 2008 concernant le soutien au développement rural, applicable à l'époque, ne prévoie pas expressément de délai d'exécution, à la différence des textes ultérieurs, l'administration a fondé sa décision sur les dispositions de l'article 61 de la loi du 8 juin 1999 relative à la comptabilité de l'État aux termes duquel toute créance non réclamée dans un délai trop important est considérée comme prescrite. En l'espèce, le long laps de temps écoulé entre l'octroi de l'aide et la réalisation de l'investissement a conduit l'administration à considérer que la créance ne pouvait plus produire d'effets.

Conformément à cette position, la demande a été rejetée par décision du ministre, rejet confirmé à l'issue d'un recours gracieux introduit par le demandeur. Ce dernier a ensuite formé un recours contentieux devant le tribunal administratif en date du 11 janvier 2024. Il y a lieu de souligner que ce dossier s'inscrit dans un ensemble d'affaires similaires, pour lesquelles une dizaine de recours sont actuellement pendants. Une première audience est prévue en mai 2025, tandis que le présent dossier devrait être plaidé le 24 novembre 2025.

Dans cette attente, la commission parlementaire demeure attentive à la position que retiendront les juridictions compétentes et à l'évolution de ce dossier. »

- **Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse**

« Les membres de la Commission ont examiné, lors de leur réunion du 7 octobre 2025, ledit rapport d'activité.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté que le rapport de l'Ombudsman fait état d'une réclamation concernant le Service national de la jeunesse (ci-après « SNJ ») relative au refus d'agrément comme famille d'accueil d'un jeune au pair.

Les membres de la Commission prennent note des explications fournies par le SNJ qui, dans une prise de position écrite transmise à la Commission, rappelle que l'accueil au pair repose sur un équilibre entre l'intégration du jeune au sein de la famille d'accueil, les tâches familiales de moindre envergure qu'il accomplit et l'échange interculturel propre à ce dispositif.

La loi modifiée du 18 février 2013 sur l'accueil de jeunes au pair fixe les obligations générales des familles d'accueil. Son article 2, paragraphe 1er, point 10°, dispose que la famille met à disposition du jeune au pair une chambre individuelle et lui garantit un libre accès à l'habitation, sans pourtant définir la surface minimale de cette chambre, la nature des équipements attendus, les conditions d'éclairage, d'aération, d'intimité ou d'habitabilité.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, le SNJ est amené à apprécier au cas par cas les situations qui se présentent. Pour éviter toute subjectivité et garantir une appréciation équitable, le SNJ a progressivement instauré des critères de référence fondés sur le cadre légal en vigueur en matière de logement. Il s'agit principalement de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation ainsi que du règlement grand-ducal pris en application de cette loi.

S'il est exact que ce régime juridique ne s'applique pas *expressis verbis* au statut des jeunes au pair, le SNJ estime néanmoins que l'accueil d'un jeune au pair implique par essence la mise à disposition d'une chambre habitable. Dès lors, les critères définis par les bases légales susmentionnées constituent un socle objectif et raisonnable permettant d'évaluer la conformité des logements proposés. Il serait incohérent, voire problématique, d'accepter pour un jeune au pair des conditions d'habitation qui seraient inférieures à celles applicables à toute autre forme d'hébergement résidentiel au Luxembourg. Or, c'est précisément ce que certaines demandes impliqueraient si elles étaient acceptées en l'absence de tout contrôle rigoureux.

Il semble donc essentiel que l'Etat, à travers le SNJ, se donne les moyens de prévenir certains abus en établissant des critères d'évaluation clairs et en assurant un traitement équitable et cohérent de tous les dossiers. Dans cette optique, le SNJ avait sollicité un avis formel de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher qui, dans une recommandation émise le 13 mars 2024, rappelle que la seule mention d'«une chambre individuelle » ne saurait suffire si celle-ci ne garantit pas un minimum de conditions décentes pour le jeune au pair, de même que pour les membres de la famille, et surtout les enfants.

Le SNJ considère que ces recommandations sont un soutien à sa démarche déjà engagée. Le SNJ souhaite également rappeler que ces exigences ne visent pas à pénaliser ou à exclure certaines familles, mais à garantir un accueil responsable et conforme aux valeurs fondamentales du dispositif.

En conclusion, le SNJ estime que l'interprétation stricte et isolée de la disposition légale relative à la chambre individuelle ne permet pas de remplir les objectifs du cadre légal et du droit international en matière de protection des jeunes. Il est dès lors indispensable de fonder l'analyse des dossiers sur un faisceau de critères objectifs permettant de garantir, à chaque

jeune au pair accueilli au Luxembourg, un hébergement digne, sain et conforme à l'esprit de la loi. »

- **Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation**

« Les membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation ont examiné le rapport lors de leur réunion du 16 septembre 2025. Tout d'abord, la Commission constate que ce rapport ne fait mention d'aucune réclamation concernant le Ministère de la Digitalisation, de sorte qu'il y a lieu de considérer uniquement les réclamations introduites contre des décisions du Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Il ressort dudit rapport que l'Ombudsman a été saisi en 2024 de 75 réclamations relatives à des décisions du Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur. Il ressort par ailleurs de ces statistiques que 48 dossiers ont pu être clôturés et 35 de ces dossiers ont été déclarés recevables.

Sur ces 35 dossiers, l'Ombudsman a jugé que 30 réclamations n'étaient pas fondées. Sur les cinq dossiers restants, une correction totale a pu être obtenue.

Ensuite, le rapport de l'Ombudsman aborde deux cas précis ainsi que la question générale de la reconnaissance des diplômes.

Le premier cas concerne une demande en obtention d'aides financières qui a été mise en suspens en raison d'une dénonciation faite auprès du Parquet à la suite d'une suspicion que des faux documents ont été versés à l'appui de la demande.

Le Service aides financières ne jugeait pas utile d'informer l'administré de la mise en suspens de la demande en raison des circonstances au vu de la raison de cette décision.

L'Ombudsman a cependant jugé que cette décision n'était pas fondée alors que tout administré a le droit d'être informé de l'état d'avancement de son dossier et que l'administré aurait dès lors dû être informé des raisons du retard dans le traitement de sa demande.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman, l'administré a été informé de la situation.

Lors de l'échange précité du 16 septembre 2025, Madame la Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur a fait part de son intention d'optimiser la communication sur l'état d'avancement de ces dossiers.

Le deuxième cas concerne une demande d'aides financières où le demandeur contestait la prise en compte de la rente d'orphelin lui accordée par les autorités belges dans le calcul du montant de la bourse accordée.

L'administration justifiait sa décision en renvoyant aux règles d'anti-cumul prévues à l'article 8, lettre b), de la loi modifiée du 24 juillet 2014. Afin de clarifier le bien-fondé de ce raisonnement, l'Ombudsman a consulté les travaux parlementaires et a conclu que la décision de l'administration – même si elle peut être conçue comme injuste de la part de l'administré – respecte la volonté qu'a exprimée le législateur lors du vote du projet de loi.

Enfin, l'Ombudsman met en évidence le nombre élevé de décisions de refus de reconnaissance de diplômes ou d'inscription au registre de titres. Bien que ces décisions soient généralement entièrement justifiées au vu de la législation applicable, l'Ombudsman

s'interroge si le nombre élevé de cas est indicateur de la nécessité de revoir le cadre légal applicable.

Lors de l'échange de vues avec la Commission, Madame la Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur a rappelé les principes régissant la reconnaissance des diplômes. Par ailleurs, la Commission a pu prendre connaissance de statistiques sur la reconnaissance des diplômes selon lesquelles la proportion des diplômes rejetés constitue une minorité. Il s'agit à chaque fois de diplômes qui n'amènent pas à un grade académique de sorte que leur inscription n'est pas possible.

L'introduction d'un cadre légal pour la formation professionnelle supérieure ainsi que des efforts supplémentaires au niveau de la communication sont susceptibles de réduire davantage le nombre de refus d'inscription.

L'échange de vues avec Madame la Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur a permis aux membres de la Commission d'obtenir des réponses à leurs questions et de constater que le ministère vise généralement à tenir compte des observations faites par l'Ombudsman. »

- **Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité**

« Les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 2 juillet 2025.

Au cours de cette analyse, ils ont noté que l'Ombudsman est saisi depuis 2023 déjà d'un dossier concernant le refus d'une demande d'autorisation de construire un chemin sur une parcelle cadastrale située en zone verte. La situation est assez particulière dans la mesure où la commune a autorisé le projet de construction, ensemble avec six places de parking sans remarquer que le chemin d'accès projeté vers ces places était situé en zone verte. Le Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité a refusé l'installation d'un accès carrossable sur la parcelle en question, car il était d'avis que les conditions en vue d'une construction en zone verte n'étaient pas remplies.

L'Ombudsman a demandé au Ministère de procéder à un réexamen détaillé du projet alternatif proposé par l'administré et a dû attendre presque un an pour obtenir une réaction aux différents rappels de sa part. Il regrette le manque de collaboration du Ministère, ainsi que sa décision de laisser la justice trancher le litige au lieu de favoriser le dialogue.

À l'instar de l'Ombudsman, la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité regrette que le Ministère n'ait pas relancé les discussions afin de trouver une solution à l'amiable. Elle estime en outre que l'absence de réponse pendant presque un an va à l'encontre des efforts consentis jusqu'ici pour promouvoir une administration transparente et ouverte, respectueuse des droits des administrés. Elle suggère ainsi au Ministère d'accorder une importance accrue au principe selon lequel tout administré qui s'adresse à une administration publique a droit à une réponse circonstanciée dans un délai raisonnable. »

- **Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité**

« Lors de la réunion du 29 septembre 2025 de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité, Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil a pris

position par rapport aux cas relevés par l'Ombudsman concernant l'Office national de l'Accueil, la Caisse pour l'avenir des enfants et le Fonds national de solidarités.

En ce qui concerne le cas **[2024/23]** relatif à une demande d'avance d'une pension alimentaire, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité se félicite de l'intention de Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil de déposer d'ici la fin de l'année prochaine un projet de loi visant, entre autres, à remédier à la problématique décrite par l'Ombudsman.

En outre, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité souhaite mettre en exergue le degré d'empathie avec laquelle la Caisse pour l'avenir des enfants a traité les affaires portées devant elle par l'Ombudsman.

Accessoirement, il est noté que les cas relevant de l'Office national de l'accueil sont toujours repris dans le chapitre du rapport sous rubrique dédié au ministère des affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur, tandis que l'Office national de l'accueil relève depuis fin 2023 des attributions du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil. »

- **Commission des Finances**

« Par courrier du 21 mai 2025, la Commission des Finances a été invitée par la Commission des Pétitions à lui communiquer une prise de position au sujet du rapport d'activité annuel 2024 de l'Ombudsman.

Les membres de la Commission des Finances ont examiné le chapitre consacré au ministère des Finances du rapport d'activité en question au cours de leurs réunions du 10 et du 17 octobre 2025.

Les cas examinés n'ont pas suscité de commentaires particuliers de leur part. »

- **Commission de la Justice**

« Lors de la réunion du 13 novembre 2025 de la Commission de la Justice, Madame la Ministre de la Justice a pris position par rapport aux cas relevés par l'Ombudsman concernant les lieux privatifs de liberté et le Service de la nationalité luxembourgeoise.

La Commission de la Justice prend note des explications fournies et salue la proposition de Madame la Ministre de la Justice d'étudier la faisabilité d'une coopération entre la Bibliothèque nationale du Luxembourg et l'Administration pénitentiaire qui permettrait, le cas échéant, aux détenus d'avoir accès à un éventail plus large d'ouvrages qui pourraient leur être mis à disposition.

En ce qui concerne la non-restitution des documents d'identité, la Commission de la Justice souligne que la Direction générale de l'immigration relève des attributions du ministère des Affaires intérieures et ne saura dès lors se prononcer quant aux faits relayés. »

- **Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire**

« Les membres de la Commission ont examiné, lors de leur réunion du 18 septembre 2025, ledit rapport d'activité.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté que le rapport de l'Ombudsman fait état d'un nombre croissant de réclamations concernant les lenteurs de traitement des dossiers relatifs aux subventions de loyer par le Service des aides au logement.

Les membres de la Commission, ayant entendu les explications du représentant du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire à ce sujet, prennent connaissance des efforts consentis pour réduire les délais excessifs susmentionnés, à savoir la simplification administrative, la digitalisation des procédures et l'accès direct aux données détenues par des administrations telles que le Centre commun de la sécurité sociale ou la Caisse de l'avenir des enfants par exemple. Grâce à une collaboration avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), le Service des aides au logement peut également avoir accès aux données du Registre national des personnes physiques (RNPP) qui le notifie en cas de changement d'adresse ou de situation de vie d'un bénéficiaire d'une subvention de loyer.

Les membres de la Commission saluent le fait que le Service des aides au logement ait procédé à une modification de ses procédures en matière de remboursement de subventions de loyer qui s'appliquent en cas de trop-perçu après une modification de la situation du bénéficiaire : afin d'éviter que celui-ci ne se retrouve dans la précarité, les montants alloués continuent à être versés, en attendant le remboursement du trop-perçu. »

- **Commission de la Mobilité et des Travaux publics**

« Les membres de la Commission de la Mobilité et des Transports publics ont examiné le rapport d'activité susmentionné lors de la réunion du 3 juillet 2025.

Le rapport d'activité de l'Ombudsman (2024) fait état de quatre cas relatifs au permis de conduire des personnes réclamantes.

1. Permis de conduire provisoire et résidence normale

Dans un premier cas, une réclamante belge s'est inscrite pour passer l'examen du permis de conduire au Luxembourg, malgré le fait qu'elle n'y résidait pas, étant donné qu'elle y poursuivait des études. Conformément à l'article 7 de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, cette démarche est autorisée pour les étudiants séjournant dans un autre pays depuis au moins six mois.

Cependant, avant la fin de la période probatoire de deux ans – condition préalable pour l'obtention du permis définitif – la réclamante n'avait plus le statut d'étudiante ni celui de résidente luxembourgeoise. Dès lors, le Luxembourg ne pouvait lui délivrer un permis de conduire définitif. Lorsqu'elle est revenue s'installer au Luxembourg courant 2024, elle devait, conformément à la législation européenne et nationale, justifier d'une résidence d'au moins 185 jours pour obtenir un permis luxembourgeois.

Le ministère souligne que dans un tel cas, aucune marge d'appréciation n'est possible. Cette restriction découle directement des textes européens. Bien que cette problématique ait été abordée par le Luxembourg lors des négociations relatives à la nouvelle directive sur les permis de conduire, elle n'a pas recueilli le soutien nécessaire des autres États membres.

S'agissant des attestations de conduite évoquées par l'Ombudsman, la future directive n'introduira pas d'obligation pour les États membres de les reconnaître. Les États membres restent uniquement tenus de reconnaître les permis de conduire délivrés par un autre État membre.

Le ministère est conscient que de telles situations de changement de pays de résidence normales peuvent se produire, mais qu'il importe également aux jeunes conducteurs de choisir prudemment le lieu où l'examen pour l'obtention du permis de conduire se déroulera. Malheureusement, le ministère ne peut garantir que de telles situations ne se reproduiront plus au futur, mais il est conscient de cette problématique.

2. Échec à l'examen pratique du permis de conduire

L'Ombudsman a été saisi par plusieurs jeunes conducteurs ayant échoué à l'examen pratique du permis de conduire. Ceux-ci ont tenté d'exercer un recours auprès de la Société Nationale de Circulation Automobile (SNCA), contestant la décision.

Bien que la SNCA ait répondu aux réclamants, notamment sur les aspects pratiques, aucun véritable recours gracieux n'a été pris en compte. De plus, la possibilité de saisir le ministre compétent n'a pas été mentionnée aux administrés, bien que certains aient contacté directement le ministère.

Suite à une intervention de l'Ombudsman, des modifications ont été apportées aux bulletins d'examen pratique. Depuis le 1^{er} décembre 2024, ces documents informent désormais les candidats sur les voies et délais de recours. L'Ombudsman remercie le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics pour sa réactivité et la mise en œuvre rapide de ces recommandations.

3. Refus de transcription d'un permis de conduire d'un pays tiers (1^{er} cas)

Dans un autre cas, l'Ombudsman a examiné une réclamation concernant le refus de transcription d'un permis de conduire délivré par un pays tiers à l'espace économique européen. Conformément à l'article 84 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, un tel permis ne peut être transcrit que si son titulaire avait sa résidence normale ou le statut d'étudiant dans le pays de délivrance pendant au moins 185 jours.

Il est apparu que le permis en question était expiré et que le réclamant ne pouvait pas prouver sa validité au-delà de septembre 2023. Le renouvellement du permis n'étant intervenu qu'en mai 2024, alors que le réclamant résidait déjà au Luxembourg, la transcription ne pouvait légalement être accordée. 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.

4. Refus de transcription d'un permis de conduire d'un pays tiers (2^e cas)

Dans ce quatrième cas, le réclamant avait sa résidence au Luxembourg au moment où il a sollicité un renouvellement de permis auprès des autorités canadiennes. Or, le permis canadien, délivré par un pays tiers à l'espace économique européen, n'était plus valable lors du dépôt de la demande au Luxembourg. Dès lors, et conformément à l'article 84 précité, la transcription ne pouvait être effectuée qu'après réussite d'un examen théorique et pratique au Luxembourg. L'Ombudsman a donc conclu que la décision administrative était conforme à la législation en vigueur.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics se félicite de la collaboration constructive entre le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et l'Ombudsman. Elle salue la prise en compte des recommandations de ce dernier, notamment dans le cadre du deuxième cas, et prend note des clarifications apportées concernant les autres dossiers. »

- **Commission de la Santé et de la Sécurité sociale**

« Les membres de la Commission ont examiné ledit rapport lors de leur réunion du 2 juillet 2025. Au cours de cette analyse, ils ont constaté que 180 réclamations relevant du domaine de compétence du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale ont été introduites dans le courant de l'exercice 2024, dont 43 ont été prises en compte pour le calcul du taux de correction. Ce taux s'élève à 97,7 %.

Assurance dépendance

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant qui, en tant que fonctionnaire européen, a payé une contribution à l'assurance dépendance malgré le fait qu'il ne fait pas partie du cercle des bénéficiaires de celle-ci [2024/43]. En effet, l'Administration des contributions directes (ci-après « ACD ») perçoit, pour le compte de l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance, la contribution dépendance sur les revenus du patrimoine ainsi que sur certains revenus nets de pension. L'Ombudsman a d'abord saisi l'ACD qui a répondu que les bulletins d'impôt concernés avaient acquis autorité de chose décidée étant donné que le contribuable n'avait pas réclamé endéans le délai légal. Il s'est ensuite adressé à l'assurance dépendance qui a finalement accordé au réclamant le remboursement de la contribution dépendance indûment payée. L'Ombudsman remercie l'assurance dépendance pour cette décision en faveur du réclamant.

Caisse nationale d'assurance pension

L'Ombudsman a été saisi du dossier d'un réclamant concernant aussi bien l'Association d'assurance accident (ci-après « AAA ») que la CNAP [2024/44]. Le réclamant a déclaré en février 2017 auprès de l'AAA un accident de travail qui est intervenu en décembre 2014. Sur base d'un avis du Contrôle médical de la sécurité sociale (ci-après « CMSS »), l'AAA a décidé que le réclamant est à considérer comme invalide au sens de l'article 187 du Code de la sécurité sociale. En même temps, le médecin-conseil du CMSS est arrivé à la conclusion que l'invalidité n'est pas exclusivement imputable à la maladie professionnelle reconnue par l'AAA. Conformément à l'article 186 du Code de la sécurité sociale, cette appréciation empêche le réclamant de bénéficier d'une pension d'invalidité parce qu'il ne justifie pas d'un stage de douze mois d'assurance au moins pendant les trois années précédant la date de l'invalidité constatée. Étant donné que le CMSS n'est pas disposé à modifier son avis, l'Ombudsman n'a aucune possibilité d'aider le réclamant. Il estime qu'il aurait été judicieux de trouver une solution adaptée au cas d'espèce.

Les membres de la Commission ont obtenu la confirmation qu'un assuré n'a pas forcément droit à une pension d'invalidité si l'invalidité constatée n'est pas exclusivement en relation avec une maladie professionnelle reconnue ou un accident de travail. En effet, un assuré qui n'a pas pu travailler en raison d'une maladie professionnelle reconnue ou d'un accident de travail, mais dont l'invalidité n'est pas exclusivement imputable à cette maladie ou à cet accident, risque de ne pas remplir la condition de la période de stage nécessaire à l'octroi d'une pension d'invalidité. Les membres de la Commission ont appris que le Gouvernement a pris conscience de cette problématique et qu'il s'efforcera de trouver une solution viable, tout en évitant d'encourager un recours disproportionné à la pension d'invalidité.

Caisse nationale de santé

En ce qui concerne les affaires relevant de la Caisse nationale de santé (ci-après « CNS »), l'Ombudsman a été saisi par une réclamante habitant en France au sujet d'une demande de coassurance auprès de la CNS [2024/45]. Suite à une intervention de l'Ombudsman auprès de la CNS, il s'est avéré que la réclamante n'avait pas fait certaines

démarches auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie en France. 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 en effet à l'organisme compétent du pays de résidence. L'Ombudsman recommande dès lors 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 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.

Ensuite, l'Ombudsman a été saisi d'une réclamation concernant des devis dentaires envoyés à la CNS [2024/46]. Il ressort de la prise de position de la CNS que le délai de traitement pour ce genre de demande est extrêmement long. L'Ombudsman recommande dès lors à la CNS d'informer les administrés et les médecins-dentistes qui lui font parvenir des devis dentaires du délai de traitement de leur dossier afin de clarifier la situation dès réception de la demande.

L'Ombudsman a encore été saisi par une réclamante qui indiquait que son congé de maternité lui avait été rétroactivement retiré par la CNS [2024/47]. Après avoir perçu l'indemnité pécuniaire pendant plusieurs mois, la réclamante a reçu une lettre de la CNS l'informant qu'elle ne remplissait pas les conditions d'octroi du congé de maternité et lui demandant le remboursement de l'indemnité déjà perçue. Il s'est en effet avéré que l'assurée ne remplissait pas la condition de stage prévue à l'article 25 du Code de la sécurité sociale. Suite à l'intervention de l'Ombudsman, la CNS a cependant admis que le défaut de l'accomplissement de la condition de stage ne justifie pas la demande de remboursement des indemnités pécuniaires de maternité déjà perçues.

Un autre assuré a saisi l'Ombudsman concernant le refus de prise en charge d'un dispositif de correction auditive [2024/48]. Le réclamant a bénéficié d'un tel dispositif pour l'oreille droite en 2021. En septembre 2024, son médecin a constaté qu'il lui fallait également un dispositif pour l'oreille gauche. Étant donné que la demande n'a pas été faite endéans un an de la prise en charge du premier dispositif, la prise en charge du deuxième dispositif a été refusée conformément aux statuts de la CNS. L'Ombudsman regrette la rigidité des conditions de prise en charge même en cas de besoin avéré d'une correction auditive.

L'Ombudsman a également été saisi dans le cadre d'un dossier concernant la non-prise en charge de deux couronnes provisoires (code DB13) [2024/49]. Le réclamant n'a pas été informé du fait que cet acte aurait dû figurer sur le devis dentaire que le réclamant avait introduit auprès de la CNS. Dans sa décision de refus de prise en charge, la CNS a précisé que le CMSS avait émis un avis défavorable parce que les critères pour la prise en charge de couronnes provisoires n'étaient pas remplis. L'Ombudsman estime qu'il faudrait procéder à des aménagements réglementaires ou statutaires afin que la procédure devienne plus transparente pour l'assuré.

Les membres de la Commission ont été informés que, dans la plupart des cas précités, les dispositions statutaires ou réglementaires actuellement en vigueur n'ont malheureusement pas permis de donner satisfaction aux assurés concernés.

Enfin, l'Ombudsman revient sur la réclamation dont il a été saisi en 2022 suite au refus par la CNS d'accorder un congé d'accueil à un couple de résidents luxembourgeois détenant la double nationalité luxembourgeoise et portugaise et ayant recueilli un enfant né par gestation pour autrui (ci-après « GPA ») en Ukraine [2024/50 – suivi 2022/38]. 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, estimant qu'il était inéquitable et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant de refuser le congé d'accueil à la mère. En mars 2024, la CNS a confirmé qu'elle ne peut pas aller à l'encontre des dispositions légales, mais elle ne s'est

pas prononcée 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 pour légiférer en la matière.

Les membres de la Commission ont pris note du fait que la législation applicable ne permet pas la reconnaissance d'un enfant issu d'une procréation médicalement assistée ou d'une GPA pratiquées à l'étranger. Il faut donc légiférer afin de porter remède aux difficultés constatées.

Centre commun de la sécurité sociale

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant dont l'affiliation a été refusée par le Centre commun de la sécurité sociale (ci-après « CCSS »). Le réclamant avait mis son autorisation d'établissement à la disposition de son employeur après avoir été engagé comme salarié-gérant. Par la suite, il a 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. Cela a eu pour conséquence que le CCSS ne pouvait plus reconnaître l'affiliation du réclamant jusqu'à la fin du préavis. Or, le CCSS a pu établir que le réclamant n'avait aucun pouvoir de décision et a finalement reconnu l'affiliation de ce dernier jusqu'à la fin du préavis. L'Ombudsman tient à saluer la décision du CCSS de revoir ce dossier dans l'intérêt de l'administré.

De manière générale, les membres de la Commission ont appris que les dossiers transfrontaliers tombent sous le champ d'application du règlement (CE) n°883/2004 précité qui est en voie de modification. Le Luxembourg, qui est particulièrement concerné par le règlement (CE) n°883/2004 précité, participe activement aux négociations à Bruxelles afin d'obtenir des améliorations au niveau de ce règlement. En outre, des efforts sont entrepris pour améliorer l'échange de données entre États membres grâce à la digitalisation de ces données. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour améliorer la prise en charge des fonctionnaires européens affiliés au Régime commun d'assurance maladie des institutions de l'Union européenne.

En ce qui concerne plus particulièrement l'assurance pension, il a été noté que la situation des assurés ayant une carrière mixte s'avère souvent complexe dans la mesure où la pension d'un pays donné n'est versée que si le demandeur remplit les conditions d'octroi prévues par la législation de ce pays. »

• **Commission du Travail**

« Les membres de la Commission du Travail ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 2 juillet 2025, en présence de Monsieur le Ministre du Travail Georges Mischo ainsi que des responsables de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après « ADEM ») et de l'Inspection du travail et des mines (ci-après « ITM »). Monsieur le Rapporteur pour le projet n°8543 était également présent à cette réunion.

Réclamations en relation avec l'ADEM

Madame Isabelle Schlessier, directrice de l'ADEM, s'est penchée sur les deux cas évoqués dans le rapport d'activité de l'Ombudsman relatif à l'année 2024.

Le premier cas [2024/52] concerne une erreur survenue dans la base de données de l'ADEM avec pour conséquence le fait qu'un réclamant n'a pas reçu ses indemnités de chômage. Sur intervention de l'Ombudsman, cette erreur a été redressée par l'ADEM. L'Ombudsman regrette que le signalement n'ait toutefois pas été pris en compte par l'ADEM.

Lorsque le Rapporteur s'interroge sur cette absence de réaction de l'ADEM, Madame Schlessler fait remarquer que son équipe n'a apparemment pas reçu la réclamation en question. Elle espère néanmoins que les procédures d'automatisation permettront à l'avenir d'éviter toute erreur de ce genre.

Le second cas [2024/53] concerne un salarié de plus de 27 ans qui a réduit ses horaires de travail pour reprendre des études. Ayant été licencié durant la dernière année de ses études, il n'a pas pu bénéficier d'indemnités de chômage à raison de plus de 15 heures par semaine. Madame Schlessler indique que ce calcul s'appuie sur les dispositions législatives en vigueur, lesquelles sont confirmées par un cas de jurisprudence similaire, à savoir un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale. L'Ombudsman estime pour sa part que le Code du travail devrait expressément régler la situation des travailleurs qui entreprennent des études et sont âgés de plus de 27 ans et invite le législateur à agir en conséquence. Le Rapporteur regrette également le vide juridique quant à la clarification de la définition d'étudiant.

La Commission du Travail et le Ministère du Travail prennent acte du fait que la législation devrait rapidement évoluer pour tenir compte de la diversité de plus en plus importante de ces situations professionnelles.

Réclamations en relation avec l'ITM

Monsieur Marco Boly, directeur de l'Inspection du travail et des mines, passe en revue les six cas énoncés dans le rapport de l'Ombudsman (2024). Les trois premiers dossiers [2024/54-55-56] concernent une réclamation au sujet d'une amende pour défaut de preuve de paiement de salaire.

L'Ombudsman a noté qu'en l'absence de dispositions dans le Code du travail, l'ITM s'est scrupuleusement conformée à la jurisprudence constante en la matière qui définit la validité d'une preuve de paiement.

La Commission du Travail a pris acte du fait que les amendes infligées par l'ITM pour défaut de transmission des pièces ou traductions demandées [2024/58-59] n'ont pas été remises en question par l'Ombudsman. De manière générale, ce dernier recommande toutefois à l'ITM une communication préalable claire afin d'éviter toute ambiguïté.

Le quatrième dossier dont a été saisi l'Ombudsman [2024/57] concerne une amende pour l'emploi de ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en possession d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail au moment de leur engagement. Monsieur Boly précise qu'une période de régularisation n'est pas prévue par la loi de sorte que l'amende a été directement prononcée à l'encontre de l'employeur. Il regrette par ailleurs que ce contrôle ne reste pas exclusivement sous la responsabilité de la police, comme c'est le cas dans d'autres pays.

Le montant élevé de cette amende fixe (10 000 euros) sans injonction fait réagir la Commission du Travail qui estime qu'une analyse de proportionnalité serait nécessaire et qu'il faudrait revoir et adapter les dispositions législatives auxquelles l'ITM doit se référer afin de privilégier la prévention et l'accompagnement plutôt que la sanction.

Monsieur le Ministre du Travail informe la Commission du Travail que des travaux sont en cours dans ce sens et précise que le montant de l'amende en question avait effectivement été augmenté sur recommandation de la Commission européenne.

Monsieur le Rapporteur s'interroge encore sur la hausse du nombre de réclamations introduites auprès de l'Ombudsman au cours de ces trois dernières années. Les membres de la Commission du Travail prennent ainsi note du fait que les diverses voies de recours sont désormais mentionnées sur les injonctions de l'ITM. Étant donné que l'Ombudsman est une instance de recours gratuite, ceci pourrait expliquer la hausse du nombre des dossiers durant ces dernières années. »

VI. CONCLUSIONS

La Commission des Pétitions tient à remercier Madame l'Ombudsman et son équipe pour leur excellent rapport 2024, ainsi que pour leur engagement constant en faveur d'une administration plus humaine, plus accessible et plus transparente.

La Commission tient à remercier également l'Ombudsman pour son engagement exemplaire et constant au service des citoyen.ne.s tout au long de ces dernières huit années de mandat.

La Commission apprécie le fait que le rapport prenne en compte l'évolution, au fil du temps, des réclamations introduites. Il en ressort que le nombre de réclamations introduites est resté stable en 2025, avec 1 455 réclamations contre 1 456 l'année précédente, tout en demeurant nettement supérieur aux chiffres enregistrés les années antérieures à 2024.

Le nombre de dossiers clôturés a légèrement augmenté comparé à l'année 2023. 242 réclamations ont donné lieu à une intervention de l'Ombudsman, par rapport à 249 en 2023. La commission note avec satisfaction que le taux de correction a pu être amélioré, augmentant de 85.9% en 2023 à 89.3% en 2024. Ceci vaut surtout pour les administrations et établissements publics relevant de l'État. En 2024, l'Ombudsman fut saisi de 1 175 réclamations dans ce contexte. Pour les 212 réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction, un taux de correction de 91% a été atteint. Le taux de correction concernant les administrations et établissements publics relevant des communes n'a pas contre pas évolué de manière positive. Pour les 17 réclamations prises en compte, un taux de correction de 70.6 % a été atteint, par rapport à 88.2% en 2023. La Commission prend note de la précision donnée par l'Ombudsman que « 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. ».

La Commission exprime sa reconnaissance à l'Ombudsman pour être revenue, dans son avant-propos, sur les faits marquants de ses huit années de fonction et sur les préoccupations récurrentes qu'elle a identifiés dans les relations entre l'administration et les usager.ère.s. Ces constats, souvent réitérés au fil des rapports, doivent inviter les administrations ainsi que le législateur à une réflexion sérieuse et continue.

La Commission salue tout particulièrement le message fort délivré par l'Ombudsman sur la nécessité de préserver l'aspect humain dans la relation entre l'administration et les administré.e.s. Elle partage sa conviction que l'écoute, la compréhension et l'empathie doivent rester au cœur de l'action administrative.

La Commission partage le constat de l'Ombudsman selon lequel l'institution demeure encore trop méconnue parmi les acteurs publics et privés, ce qui risque de limiter la portée de son action et le recours à cet acteur institutionnel pourtant essentiel. Une telle méconnaissance contribue également à l'apparition de problèmes récurrents, tels que des absences de réponse ou de retards injustifiés. La Commission invite dès lors le Gouvernement, les administrations et les communes à renforcer la communication autour du rôle, des compétences et des services offerts par l'Ombudsman, notamment par le biais de campagnes d'information, de mentions systématiques dans les décisions administratives et d'une meilleure intégration de cette institution dans les démarches d'accueil et d'orientation des usagers.

Dans ce contexte, la Commission relève avec préoccupation les constats réitérés par l'Ombudsman concernant les délais de traitement excessifs, le manque de motivation de certaines décisions ou encore la rigidité dans l'application de la loi. Elle encourage les administrations à privilégier une approche plus souple, transparente et compréhensible, centrée sur le dialogue avec l'utilisateur.

La Commission des Pétitions tient à rappeler que l'Ombudsman revendique dans deux de ses recommandations formelles (n° 51 et n° 52) l'élargissement de son champ de compétence. D'un côté, l'Ombudsman propose que l'institution puisse intervenir également auprès d'établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, afin d'éviter des incohérences pratiques « dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur. ». De l'autre côté, dans le cadre de sa fonction de contrôle externe des lieux privés de liberté, l'Ombudsman recommande une interprétation plus large de la privation de liberté, « de sorte qu'elle s'applique non seulement aux personnes qui se trouvent enfermées dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi aux personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel elles peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique », afin de lui conférer la compétence de la surveillance des conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.

Par ailleurs, l'Ombudsman revendique dans sa recommandation n° 51 un droit à l'auto-saisine, afin de « remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques ».

La Commission des Pétitions soutient toutes les démarches parlementaires destinées à la discussion des recommandations en question. De manière plus générale, la Commission prend note des échanges relatifs à l'évolution de la loi modifiée du 22 août 2003 portant organisation de l'Ombudsman et encourage la poursuite de ces travaux législatifs afin d'adapter le cadre légal aux besoins actuels de l'institution.

La Commission partage la réflexion de l'Ombudsman sur les effets ambivalents de la digitalisation. Si la modernisation est nécessaire, elle ne doit jamais se faire au détriment du contact humain. La Commission insiste sur l'importance de maintenir des canaux de communication accessibles et personnalisés, afin que personne ne soit exclu des services publics pour des raisons techniques, sociales ou personnelles.

La Commission se félicite de la promotion continue des lignes de bonne conduite administrative, qui traduisent concrètement les valeurs d'une administration bienveillante et respectueuse des droits des usagers, et encourage le Gouvernement à continuer et renforcer leur promotion dans le secteur public.

La Commission salue également les avancées mentionnées par l'Ombudsman en matière de voies de recours non contentieuses et de décisions fondées sur une recommandation en équité. Ces démarches participent à construire une administration à visage humain qui privilégie le dialogue et la compréhension plutôt que la confrontation.

La Commission accueille favorablement la réflexion engagée par l'Ombudsman sur l'instauration d'un droit à l'erreur en droit administratif à destination de l'administré, qui constituerait une simplification administrative et renforcerait la relation de confiance entre Administration et administré.e.s.

La Commission recommande que l'Ombudsman et son équipe soient systématiquement invités aux réunions des commissions parlementaires chargées d'examiner son rapport annuel, afin de garantir un échange direct et constructif qui permettrait de mieux comprendre les problématiques récurrentes rencontrées par les administré.e.s ainsi que les constats et recommandations formulés par l'Ombudsman. Ceci constituerait une valeur ajoutée essentielle pour améliorer le cadre légal de façon continue.

En conclusion, la Commission remercie une nouvelle fois l'Ombudsman pour le travail accompli au cours de ses huit années de mandat, pour sa constance, sa rigueur et sa bienveillance. Elle souligne que son message en faveur d'une administration à taille humaine, accessible, équitable et respectueuse doit servir de fil conducteur pour l'action publique des années à venir.

Luxembourg, le 26 novembre 2025

La Présidente,
Francine CLOSENER

Le Rapporteur,
Meris SEHOVIC

ANNEXE : Recommandations de l'Ombudsman n° 51, 52, 58 et 60

RECOMMANDATION N° 51 - MODIFICATION DE LA LOI DU 22 AOÛT 2003 INSTITUANT UN MÉDIATEUR

Les modifications envisagées portent notamment sur les problématiques suivantes :

Dénomination de l'institution

Afin de clarifier le rôle de l'institution dans un contexte de multiplication des instances de médiation et pour éviter toute confusion entre elles, il y a lieu de changer le nom de l'institution du « médiateur » du Grand-Duché de Luxembourg en « Ombudsman ».

Mission de protection des droits de l'Homme

Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe disposent que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 22 août 2003, le médiateur est chargé de vérifier l'application des conventions internationales et des lois (notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui consacre en son article 41 le droit à une bonne administration).

L'essence des droits humains est qu'ils sont censés être appliqués dans la vie de tous les jours. En ce sens, l'Ombudsman joue un rôle dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme alors qu'il est appelé à établir si la conduite de l'Administration ou de ses agents était appropriée à la situation rencontrée en droit et en fait.

Bien que cela n'apparaisse pas expressément dans la loi du 22 août 2003, la protection des droits de l'Homme fait donc partie des missions de l'Ombudsman et son inscription dans le corps de la loi aurait pour effet d'informer le public de cet aspect particulier de sa mission.

Élargissement du champ de compétence

La loi du 22 août 2003 limite la compétence de l'Ombudsman au fonctionnement des administrations de l'État et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'État et des communes.

L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics.

Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur.

Démarches préalables

Le paragraphe 1er de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition est source d'interprétations divergentes.

Pour des raisons de clarté, il est proposé de clarifier cette notion.

Ainsi, avant d'introduire une réclamation contre une lenteur ou une décision de l'Administration, l'utilisateur doit intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

En cas d'urgence, l'Ombudsman peut toutefois intervenir en l'absence de telles démarches par l'utilisateur.

Droit d'autosaisine limité

L'introduction d'un droit d'autosaisine est nécessaire pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques.

En pratique, il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète. La mission de l'Ombudsman ne saurait se limiter à redresser un tort individuel sans se soucier d'une problématique éventuellement plus large.

En d'autres termes, s'il est constaté dans le cadre d'une réclamation individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, l'Ombudsman devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

Exécution des recommandations

Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 ont été transposées, ce qui reste très faible au regard des pays voisins.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition obligeant le Gouvernement, après consultation de l'Ombudsman, à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 6 mois après la publication de cette dernière.

Dans cette prise de position, le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation détaillée de son refus.

Délai de réponse imposé aux administrations

En pratique, les délais de réponse de certaines administrations sont excessifs, pouvant atteindre plusieurs mois. Il est ainsi proposé d'introduire un délai maximal de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger s'il s'agit de dossiers particulièrement complexes.

Suspension des délais de recours

La loi du 22 août 2003 prévoit que la réclamation auprès de l'Ombudsman n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s'explique par la volonté d'éviter que le recours à l'Ombudsman ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Il en résulte que des usagers sont parfois obligés d'entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité d'agir en justice.

Pour permettre à certains réclamants de faire l'économie de frais judiciaires inutiles lorsque l'intervention de l'Ombudsman pourrait conduire à une issue amiable, il est proposé d'introduire, à l'instar de la Belgique, une suspension des délais de prescription de trois mois, prenant cours à la date de la saisine de l'Ombudsman.

Recours aux méthodes de conciliation et de médiation

En pratique, la mission de l'Ombudsman correspond davantage à celle d'un conciliateur. Ainsi la loi actuelle prévoit la possibilité de proposer des solutions aux parties.

Il est proposé de préciser dans le corps de la loi que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de conciliation ou de médiation.

L'approche médiation est une méthode de communication adaptée aux besoins des usagers qui se sentent souvent dépassés par des communications écrites de l'Administration dont le langage technique leur est parfois difficilement accessible.

Une explication orale, de préférence en face à face et basée sur le principe de communication non-violente, est un mode de communication plus approprié.

L'Ombudsman n'est ni un juge qui tranche un litige ni un avocat de l'usager ou de l'Administration. Il est le facilitateur de la communication entre les administrations et les usagers. En ce sens, il n'est pas seulement en charge d'apprécier la légalité d'une situation mais a également pour rôle de rétablir la confiance entre l'Administration et les usagers lorsque celle-ci s'est dégradée.

S'il est vrai que dans l'appréciation du bien-fondé d'une réclamation l'Ombudsman se réfère avant tout sur la réglementation en vigueur, il peut dans certaines hypothèses traiter cette situation en équité et toujours sur base du guide de bonnes pratiques administratives.

Ainsi, même lorsqu'elle est prise en toute légalité, une décision administrative peut porter préjudice à un usager et devenir le fondement d'une procédure contentieuse. Une telle procédure peut être évitée par une rencontre en médiation qui peut permettre à la fois une compréhension mutuelle et l'apaisement du conflit.

Organiser une médiation avec l'Administration reste un processus particulier alors que les agents concernés ne sont a priori pas touchés directement et personnellement par le préjudice avancé par l'usager.

Dans ce contexte, la Médiation offre un cadre de discussion dans lequel l'usager et les agents de l'administration en charge de son dossier communiquent ouvertement sur la problématique rencontrée. Au terme de cet échange, il peut arriver que les agents de l'Administration reconnaissent que la décision était inappropriée et dans certains cas, acceptent de revoir leur position.

Cette reconnaissance, qui peut se traduire le cas échéant sous la forme d'excuses au nom de l'Administration, permet à l'usager de se sentir entendu et respecté dans sa position. Souvent, pareille reconnaissance ou excuse a pour effet de mettre un terme au litige et d'éviter toute procédure judiciaire.

Délégué de l'Ombudsman

Pour des raisons pratiques tenant notamment à la continuité de la mission de l'Ombudsman, il est proposé de permettre la nomination d'un délégué habilité à représenter l'Ombudsman en cas d'absence de ce dernier.

Nomination et serment de l'Ombudsman

Afin d'impliquer le soutien des partis au-delà de la majorité gouvernementale et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité en place au moment du vote, il est proposé que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

Formation de l'Ombudsman et de son personnel

La loi du 22 août 2003 dispose que le médiateur doit être porteur d'un diplôme d'études universitaires dans l'une des matières déterminées par la Chambre.

Il est proposé, à l'instar des lois sur le médiateur de la Consommation et de celui de la Santé, qu'en vue de sa nomination, l'Ombudsman ait suivi ou s'engage à suivre une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

Cette disposition devrait également s'appliquer au personnel de l'Institution.

Consultations d'experts

Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité de certaines missions de contrôle. Il est donc proposé d'inscrire expressément cette possibilité dans le corps de la loi.

Problématique annexe : Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution

En marge de la modernisation de la loi du 22 août 2003 se pose la question de l'introduction de l'Ombudsman dans la Constitution.

L'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution est une recommandation de la Commission de Venise et se trouve d'ailleurs dans les résolutions et recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il s'agit de pérenniser l'institution en lui consacrant un rang constitutionnel.

L'élément primordial est que les usagers ont droit à un recours gratuit devant l'Ombudsman.

À l'instar de la Constitution française disposant que le Défenseur de droits peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, l'Ombudsman pourrait être inscrit soit sous le chapitre relatif aux Droits de l'Homme soit sous celui des institutions.

TEXTE PROPOSÉ

Article Unique :

La loi du 22 août 2003 instituant un médiateur est modifiée comme suit :

1) Le titre de loi est changé comme suit :

« Loi du [DATE] instituant un Ombudsman »

2) Il est inséré un chapitre préliminaire dont la teneur est la suivante :

« Chapitre préliminaire – Définitions

Dans la présente loi, les expressions ci-après ont la signification suivante (toute référence au singulier inclut le pluriel et inversement, et le masculin inclut le féminin) :

« Administration » : représente indistinctement toute administration de l'État et des communes, tout établissement public relevant de l'État et des communes (à l'exclusion de ceux ayant une activité industrielle, financière et commerciale) et tout établissement de droit privé cofinancé par des fonds publics et chargé d'un Service Public.

« Service Public » : Insérer une définition

« Usager » : Personne physique ou morale de droit privé en relation avec l'Administration. »

3) Le Chapitre 1^{er} est modifié comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Du mandat et des attributions de l'Ombudsman

Art. 1^{er}. - Institution et mission de l'Ombudsman

(1) Il est institué un Ombudsman, rattaché à la Chambre des Députés. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité.

(2) L'Ombudsman veille au respect des droits humains, notamment au droit de tout Usager à une bonne administration et à un traitement égal.

(3) Dans les conditions fixées par la présente loi, l'Ombudsman reçoit les réclamations formulées par les Usagers à l'encontre de l'Administration.

(4) L'Ombudsman peut se voir confier toute autre mission en vertu d'une loi spéciale.

Art. 2.- Modalités de la saisine de l'Ombudsman

(1) Tout Usager qui estime subir un préjudice personnel en raison de l'attitude d'un agent ou fonctionnaire de l'Administration, d'une lenteur ou d'une décision émanant de l'Administration peut introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman, sous réserve d'avoir accompli la condition prévue à l'article 4(1) de la présente loi.

(2) Cette réclamation est introduite personnellement par l'Usager, par son représentant légal ou par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des Députés.

(3) Tout agent ou fonctionnaire de l'Administration peut saisir l'Ombudsman en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Administration ou d'éviter la répétition d'un dysfonctionnement.

(4) Tout membre de la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, saisir l'Ombudsman d'une question d'intérêt général.

(5) Si une réclamation individuelle induit un doute que des problèmes similaires se présentent dans d'autres dossiers, l'Ombudsman peut adresser à l'Administration une requête aux fins d'obtenir la liste des dossiers individuels susceptibles d'être concernés et, à condition d'avoir l'accord des personnes tierces concernées, avoir accès aux dossiers individuels.

(6) L'Administration a l'obligation de fournir à l'Ombudsman la liste visée au point (5) dans un délai d'un mois.

(7) Le service de l'Ombudsman est gratuit.

Art. 3.- Suspension des délais

(1) La réclamation adressée à l'Ombudsman suspend pour une durée de trois mois le délai des recours devant les juridictions compétentes.

(2) La suspension visée au point (1) prend cours à partir de la réception de la réclamation par l'Ombudsman et prend fin soit à l'expiration du délai de trois mois soit au jour où la réclamation est déclarée irrecevable ou non-fondée, conformément à l'article 4(8) de la présente loi.

Art. 4.- Recevabilité des réclamations

(1) Avant d'introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman, l'Usager doit intervenir personnellement ou par l'intermédiaire de son représentant légal auprès de l'Administration pour demander une explication ou contester la décision, la lenteur ou l'attitude qui lui porterait préjudice.

(2) S'il estime que la situation requiert une intervention immédiate et urgente, l'Ombudsman peut intervenir auprès de l'Administration sans que l'usager n'ait accompli la condition prévue au point (1) du présent article.

(3) Une réclamation ne peut pas porter sur le fonctionnement de l'Administration en général.

(4) L'Ombudsman n'est pas compétent lorsque la réclamation concerne les rapports de travail entre l'Administration et les fonctionnaires ou agents de l'Administration.

(5) L'Ombudsman ne peut pas intervenir directement dans une procédure engagée devant une juridiction et reste compétent tant que la décision de la juridiction saisie n'a pas acquis force de chose jugée.

(6) L'Ombudsman ne peut pas remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice ayant acquis force de chose jugée. En cas d'inexécution d'une telle décision par l'Administration, l'Ombudsman peut l'enjoindre de s'y conformer dans un délai d'un mois.

(7) En cas d'inexécution par l'Administration de l'injonction visée au point (6), l'Ombudsman peut rédiger un rapport spécial conformément à l'article 7 de la présente loi.

(8) Lorsqu'une réclamation est irrecevable ou ne lui paraît pas fondée, l'Ombudsman en informe le réclamant par une décision motivée.

(9) La décision visée au point (8) n'est pas susceptible de recours.

Art. 5.- Traitement des réclamations

(1) Dans le respect du droit en vigueur, l'Ombudsman utilise les techniques de conciliation et de médiation pour rechercher un règlement amiable.

(2) L'Ombudsman évalue le fonctionnement de l'Administration par rapport au droit en vigueur, aux normes administratives fixées au niveau européen et aux lignes de bonnes pratiques administratives.

(3) A tout stade de la procédure, l'Ombudsman peut demander à l'Administration, par écrit ou oralement, toutes les informations qu'il estime nécessaires pour le traitement d'une réclamation.

(4) L'Administration a l'obligation de fournir à l'Ombudsman toutes les informations demandées conformément au point (3) dans un délai d'un mois. Ce délai peut être prolongé d'un mois selon la complexité du dossier et suivant information dûment motivée de l'Administration.

(5) L'Administration doit faciliter la tâche de l'Ombudsman et enjoindre les fonctionnaires et employés placés sous son autorité de répondre aux questions de l'Ombudsman et fournir les pièces réclamées.

(6) À défaut de réponse appropriée de l'Administration à une demande d'information visée au point (3), un rappel sera adressé avec copie au Ministre compétent ainsi qu'au Président de la Chambre des Députés pour transmission aux Présidents des commissions compétentes.

(7) Le caractère secret ou confidentiel des informations demandées par l'Ombudsman ne peut lui être opposé qu'en matière de défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure.

(8) Si la réclamation est recevable et lui paraît bien-fondée, l'Ombudsman peut formuler à l'égard de l'Administration toutes recommandations visant à permettre un règlement à l'amiable d'un litige, améliorer le fonctionnement de l'Administration ou éviter la répétition d'un dysfonctionnement.

(9) Si l'Ombudsman constate que l'application de la décision contestée aboutit à une iniquité, il peut formuler à l'égard de l'Administration toute recommandation permettant de régler en équité la situation de l'Usager.

(10) L'Ombudsman peut procéder à la publication de ses recommandations conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente loi.

(11) L'Ombudsman est informé par l'Administration des suites réservées à son intervention dans un délai d'un mois.

(12) L'Ombudsman informe l'Usager des suites réservées par l'Administration à son intervention par écrit ou oralement.

Art. 6.- Avis et expertise

(1) L'Ombudsman peut rendre un avis dans le cadre d'une procédure législative sur des questions relevant du fonctionnement de l'Administration et/ou des réclamations traitées.

(2) Dans l'exercice de sa mission, l'Ombudsman peut se faire assister par les experts de son choix.

Art. 7.- Publication de rapports d'activités

(1) L'Ombudsman présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.

(2) L'Ombudsman peut également présenter tous les rapports intermédiaires et/ou spéciaux qu'il estime nécessaires.

(3) Les rapports visés aux points (1) et (2) du présent article peuvent contenir des suggestions et des recommandations d'ordre pratique ou normatif que l'Ombudsman estime utiles au bon fonctionnement de l'Administration.

(4) Les rapports visés au point (1) du présent article sont présentés en séance publique à la Chambre des Députés.

(5) Les rapports visés au point (2) du présent article peuvent être rendu publics par tous moyens.

Art. 8.- Confidentialité

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, l'Ombudsman et le personnel de son secrétariat veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom leur aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis et dans les communications de l'Ombudsman. ».

4) Le Chapitre 2 est modifié comme suit :

« Chapitre 2 – Du statut de l'Ombudsman »

Art. 9.- Nomination et durée du mandat de l'Ombudsman

(1) Le Grand-Duc nomme à la fonction d'Ombudsman la personne qui a été élue par la Chambre des Députés par une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

(2) L'Ombudsman est nommé pour un mandat d'une durée de huit ans non renouvelable.

(3) Avant d'entrer en fonction, l'Ombudsman prête serment entre les mains du Grand-Duc conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Le serment de l'Ombudsman comprend également l'engagement à l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 10.- Fin du mandat de l'Ombudsman

(1) Le mandat de l'Ombudsman prend fin d'office :

- a) soit à l'expiration de la durée du mandat telle que prévue à l'article 9 ;
- b) soit lorsque l'Ombudsman atteint l'âge de 68 ans ;
- c) soit lorsque l'Ombudsman accepte d'exercer une des fonctions incompatibles avec son mandat visées à l'article 11.

(2) La Chambre des Députés peut, à une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n'étant pas admis, demander au Grand-Duc de mettre fin au mandat de l'Ombudsman dans les cas suivants :

- a) lorsque l'Ombudsman en formule lui-même la demande ;
- b) lorsque l'état de santé de l'Ombudsman compromet l'exercice de sa fonction ;
- c) lorsque l'Ombudsman se trouve, pour une autre raison, dans l'incapacité d'exercer son mandat.

(3) Lorsque l'Ombudsman n'exerce pas sa mission conformément à la présente loi, sa révocation peut être demandée par un tiers des députés. Cette demande fait l'objet d'une instruction dont les modalités sont précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Les résultats de l'instruction sont soumis à la Chambre qui décide, à la majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n'étant pas admis, s'il y a lieu de proposer la révocation de l'Ombudsman au Grand-Duc.

Art. 11.- Incompatibilités du mandat de l'Ombudsman

(1) L'Ombudsman ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer d'autre fonction ou emploi ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, que cette fonction soit élective ou non.

(2) À titre accessoire et à condition que ces activités n'empiètent pas sur l'exercice de son mandat, l'Ombudsman peut exercer des activités de formation et de recherche.

(3) Le titulaire d'un mandat public conféré par élection, qui accepte sa nomination en qualité d'Ombudsman, est démis de plein droit de son mandat électif.

(4) L'Ombudsman ne peut prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles son intérêt se trouverait en opposition avec ceux de sa fonction.

Art. 12.- Qualifications requises

Pour être nommé Ombudsman, il faut remplir les conditions suivantes :

- posséder la nationalité luxembourgeoise ;
- jouir des droits civils et politiques ;
- offrir les garanties de moralité requises ;
- être porteur d'un diplôme d'études universitaires documentant un cycle complet de quatre années d'études accomplies avec succès dans l'une des matières déterminées par la Chambre des Députés ;
- posséder une expérience professionnelle dans un domaine utile à l'exercice de la fonction et avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal ;
- avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Art. 13.- Indemnités de l'Ombudsman

(1) L'Ombudsman touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'État dont la fonction est classée au grade S1 de la rubrique VI « Fonctions spéciales à indice fixe » de l'annexe A « Classification des fonctions » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Pendant l'exercice de ses fonctions, les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'État lui sont applicables.

(2) Pour le cas où l'Ombudsman est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut. En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme Ombudsman jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. À défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi hors cadre, correspondant à ce traitement. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal.

(3) Pour le cas où l'Ombudsman est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation. En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente de 310 points indiciaires par an. Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle. »

5) Le Chapitre 3 est modifié comme suit :

« Chapitre 3 - Fonctionnement du secrétariat de l'Ombudsman

Art. 14.- Mise en place d'un secrétariat de l'Ombudsman

(1) Dans l'exercice de ses fonctions, l'Ombudsman est assisté par des agents qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'employé d'État. Les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'État leur sont applicables. Leurs rémunérations et pensions sont à charge de l'État.

(2) Les collaborateurs doivent avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonction, les collaborateurs prêtent entre les mains de l'Ombudsman un serment conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

(4) Le secrétariat est placé sous la responsabilité de l'Ombudsman qui a sous ses ordres le personnel. Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État au chef d'administration sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par l'Ombudsman. Les pouvoirs conférés par les lois précitées au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par le Bureau de la Chambre des Députés.

(5) La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration s'applique également aux fonctionnaires du secrétariat de l'Ombudsman.

Art. 15.- Cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman

Le cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman comprend les fonctions et emplois suivants :

(1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché

- des conseillers première classe
- des conseillers
- des conseillers adjoints
- des attachés premiers en rang
- des attachés
- des attachés stagiaires

(2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur

- des inspecteurs principaux premiers en rang
- des inspecteurs principaux
- des inspecteurs
- des chefs de bureau
- des chefs de bureau adjoints
- des rédacteurs principaux
- des rédacteurs
- des rédacteurs stagiaires

(3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire

- des premiers commis principaux
- des commis principaux
- des commis
- des commis adjoints
- des expéditionnaires
- des expéditionnaires-stagiaires

(4) Le cadre du personnel sera complété par des employés.

Art. 16.- Délégation de signature

L'Ombudsman peut déléguer sa compétence de signature à un de ses conseillers de la carrière supérieure. Une telle délégation sera déposée avec un spécimen de la signature du fonctionnaire délégué auprès du Président de la Chambre des Députés. »

6) Le Chapitre 4 est modifié comme suit :

« Chapitre 4 – Dispositions modificatives, financières et finales

Art. 17.- Dispositions modificatives

(1) La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit :

a) À l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :

- au grade 12, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché ».
- au grade 13, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché premier en rang ».
- au grade 14, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller adjoint ».
- au grade 15, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller ».
- au grade 16, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller première classe ».

b) À l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique VI – Fonctions spéciales à indice fixe, est ajoutée la mention suivante :

- au grade S1, est ajoutée la mention « Ombudsman ».

c) À l'annexe D - Détermination –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12 :

- au grade 12, est ajoutée la mention : « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
- au grade 13, est ajoutée la mention : « attaché premier en rang du secrétariat de l'Ombudsman ».
- au grade 14, est ajoutée la mention : « conseiller adjoint du secrétariat de l'Ombudsman ».

- au grade 15 est ajoutée la mention : « conseiller du secrétariat de l'Ombudsman ».

- au grade 16, est ajoutée la mention : « conseiller première classe du secrétariat l'Ombudsman ».

d) A l'article 22, VI, 20°, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

e) A l'article 22, VII, a), alinéa 10, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

(2) A l'article 10, alinéa 1er de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

Art. 18.- Dispositions financières

(1) L'Ombudsman établit pour chaque année un état financier prévisionnel selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.

(2) Sur base du prévisionnel visé au point (1), le budget des recettes et dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit de l'Ombudsman.

(3) Les comptes de l'Ombudsman sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.

(4) L'apurement des comptes de l'Ombudsman est fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés.

(5) La loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2003 est modifiée comme suit :

Il est ajouté au budget des dépenses Chapitre III. – Dépenses courantes sous « 00 – Ministère d'État » à la section « 00.1 – Chambre des Députés » l'article suivant :

« 10.001 Ombudsman (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

Art. 19.- Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne. »

**RECOMMANDATION N° 52 - MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE EXTERNE DES
STRUCTURES D'HÉBERGEMENT POUR DEMANDEURS ET BÉNÉFICIAIRES DE
PROTECTION INTERNATIONALE**

La médiateure est confrontée à un nombre croissant de réclamations introduites par des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale. Ces réclamations concernent notamment la légalité du séjour, et les conditions matérielles de séjour dans les infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de ces personnes.

La médiateure a visité 16 infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement de demandeurs de protection internationale, voire de bénéficiaires de protection internationale parmi la centaine qui existent sur le territoire national. Toutes ces infrastructures dépendent de l'OLAI au niveau du placement des pensionnaires et sont gérées par des ONG ou d'autres gestionnaires locaux.

La médiateure retient de ces visites que dans certaines institutions l'état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d'état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d'accueil de l'infrastructure concernée. Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d'intimité.

Si certains foyers disposent de cuisines équipées en état de fonctionnement, d'autres foyers n'offrent que peu ou pas de possibilités pour préparer des repas chauds.

À cause du nombre élevé de réfugiés auquel le Luxembourg fait actuellement face, les infrastructures d'accueil et d'hébergement seraient surpeuplées. La médiateure a pu constater que des familles de 4 à 6 personnes vivent sur une superficie nettement trop réduite. Dans certains foyers la pénurie est telle que deux familles se partagent une seule pièce, partagée en deux par un rideau.

Les intervenants dans le domaine soulignent qu'il est fréquent que des réfugiés et surtout des enfants souffrent de troubles psychologiques demandant une prise en charge spécialisée et précoce.

Dans certains foyers les normes de sécurité les plus élémentaires ne sont pas respectées, de sorte que des accidents potentiellement dangereux comme des chutes de plusieurs étages par manque de balustrades adaptées se sont déjà produits.

Suite à la visite de seulement 16 foyers, la médiateure pourrait continuer encore longuement cette liste de failles et dysfonctionnements.

Ces constats doivent interpeller et motiver les acteurs à démultiplier les efforts déjà menés en vue d'améliorer la situation des personnes qui étaient contraintes de fuir la violence et le danger sévissant dans leurs pays d'origine dans l'espoir de trouver un refuge digne et sûr chez nous.

Les réfugiés accueillis dans de telles infrastructures comptent parmi la catégorie de personnes dites vulnérables selon les critères et standards juridiques internationaux, notamment relatifs aux droits de l'Homme.

Il est évident que la grande multiplicité de foyers et de gestionnaires n'est guère propice à la mise en place de procédures universellement applicables et appliquées afin de garantir au mieux un traitement identique à chaque demandeur de protection.

Actuellement, la grande diversité de foyers et de gestionnaires, éparpillés dans tout le pays empêche de procéder à une appréciation globale de la situation. Il existe des foyers dont la structure et les prestations sont très appréciables et ne donnent lieu à aucune critique, voire

même à des félicitations, tout comme il en existe qui offrent des conditions de vie et de séjour inacceptables.

La médiateure est d'avis qu'une analyse et évaluation de la situation des réfugiés dans l'ensemble des foyers est subordonnée à la mise en place de critères et de procédures réalistes et réalisables déterminant les conditions minimales concernant le séjour de ces personnes. Cet outil de gestion devra par la suite demeurer dans un processus d'adaptation constante aux besoins et aux réalités du terrain, toujours changeantes pour garder son efficacité et son efficience.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des infrastructures et des procédures de toutes les institutions concernées et de leur conformité avec les normes internationales et avec le droit interne devrait être réalisée pour dégager des lignes directrices communes, de standards minima et de procédures d'application générale à mettre en place.

Ensuite, un suivi régulier devrait garantir l'adaptation permanente des procédures à la réalité du terrain.

Ces contrôles doivent être effectués par une instance neutre et indépendante du pouvoir exécutif disposant des compétences et de la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de cette charge.

La médiateure se réfère en la matière à la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Cette loi a mis en place le Service du contrôle externe des lieux privés de liberté qui doit veiller au respect des normes internationales et de droit interne en matière des droits de l'homme partout sur le territoire national où des personnes se trouvent privées de liberté. Le protocole facultatif détermine en outre les compétences, droits et obligations des agents effectuant ce contrôle.

Actuellement, ce service est assuré par deux agents de la carrière A1. En raison de la taille du service, le législateur n'a pas voulu créer une administration à part, mais a plutôt cherché à intégrer ce service dans une institution déjà existante offrant les garanties de neutralité et d'indépendance nécessaires. Comme la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur définit des droits et obligations très importantes en matière d'enquête, d'indépendance institutionnelle et de neutralité stricte, le service de contrôle a été rattaché à l'institution du médiateur.

Le service qui poursuit une finalité préventive et dissuasive par des visites régulières a au fil des 6 années de son existence pu accumuler une solide expérience pratique, une connaissance approfondie des normes internationales et de droit interne, de même que des connaissances techniques relevant de la logistique et des infrastructures. Il est à rappeler que ce service assure d'ores-et-déjà le contrôle externe du Centre de rétention

Pour la médiateure, il ne fait aucun doute qu'un système de contrôle externe, neutre et impartial des infrastructures d'accueil et d'hébergement des demandeurs voire des bénéficiaires de protection internationale s'impose pour veiller au respect des standards minima prévus par les normes

La médiatrice estime également que l'Etat devrait aussi veiller aux conditions de vie d'autres personnes vulnérables, temporairement ou définitivement incapables de décider de leur vie d'une manière autonome pour des raisons diverses et variées.

Il faut en effet comprendre la notion de privation de liberté au sens le plus large, comme le souligne également le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (SPT). Ainsi, n'est pas seulement privée de liberté la personne qui se trouve enfermée dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi les personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique.

Une personne qui vit en maison de soins dans un stade avancé de dépendance n'est pas contrainte d'y rester en raison d'une décision d'une autorité y habilitée mais y est obligée par les nécessités posées par l'invalidité de la personne. Or, ceci est assimilable à un séjour forcé qui devrait également faire l'objet d'un contrôle externe.

La médiatrice souligne que ces personnes, si elles ne disposent pas de l'appui de leur famille ou de proches, sont totalement livrées à l'institution qui les accueille.

Ces considérations sont déjà beaucoup plus évoluées dans certains pays d'Europe qui disposent de tels organismes de contrôle externes appelées à surveiller les conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.

Dans le respect des conclusions du SPT, la médiatrice recommande dès lors à la Chambre des Députés de se prononcer, au travers d'un vote, sur l'interprétation de la notion de privation de liberté prévue par la loi précitée du 11 avril 2010.

La médiatrice recommande à la Chambre des Députés d'interpréter cette notion dans son acception la plus large, de sorte qu'elle s'applique non seulement aux personnes qui se trouvent enfermées dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi aux personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique.

RECOMMANDATION N° 58 – TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PENSION 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

Dans son rapport d'activité 2021, l'Ombudsman retenait notamment [2021/65] :

« Pour le Médiateur, la question se pose de savoir s'il ne devrait pas être opposé bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité salariée et bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité non salariée.

Dans cette optique, les deux situations semblent comparables.

Restant sans réponse précise de la CNAP à sa demande, le Médiateur est à ce jour dans l'incapacité de vérifier avec précision la différence existante quant au montant du revenu envisageable entre activité salariée et indépendante.

Il reste néanmoins établi que les dispositions légales actuelles prévoient un retrait pur et simple de la pension en cas d'activité indépendante et une réduction proportionnelle en cas d'activité salariée.

Compte tenu de l'enjeu pour l'administré dans la présente affaire, le Médiateur estime partant que les dispositions applicables à une activité non salariée sont largement moins avantageuses que celles applicables à une activité salariée.

Le Médiateur s'interroge par conséquent sur la raison pouvant justifier une telle limitation dans le chef d'une personne exerçant une activité non salariée.

Le Médiateur ne peut que regretter la position rigide de la CNAP, de même que l'absence de réelle motivation susceptible de justifier l'existence et la subsistance d'une telle différence de traitement entre activités salariée et non salariée.

Le Médiateur se rallie par ailleurs à la proposition de loi n°7922 visant à mettre en place « une règle anti-cumul unique, sans faire de distinction entre une activité salariée et une activité non salariée »⁵.

Au vu de ce qui précède, le Médiateur renouvelle sa demande auprès de la CNAP de bien vouloir revoir sa position en l'espèce, priant Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale de bien vouloir se prononcer, tant sur l'existence pour la CNAP d'une marge d'appréciation lui permettant de ne pas demander le remboursement de la pension versée dans certains cas très spécifiques, conformément à l'article 211 CSS, que sur l'opportunité de soutenir la proposition de loi susvisée. »

En réponse, le Ministère de la Sécurité sociale retenait brièvement :

« La CNAP agit dans le cadre législatif existant et ne peut pas réinterpréter la loi qui est très claire au sujet de l'impossibilité de cumuler une pension de vieillesse anticipée avec une activité indépendante autre qu'insignifiante.

Toutefois, ces dispositions font l'objet d'une proposition de loi et la CNAP a été chargée de réaliser une étude de faisabilité technique et d'élaborer des dispositions modificatives du Code de la sécurité sociale en vue d'enlever tout traitement différent en matière d'une pension de vieillesse anticipée en fonction du statut de l'activité professionnelle exercée en parallèle, tout

⁵ Proposition de loi n° 7922, Commentaire des articles, page 3.

en n'introduisant pas de difficultés insurmontables pour la CNAP dans le traitement ultérieur du contrôle des cumuls. »

Interrogé sur la question de la conformité devant la loi d'une telle disposition, la Cour Constitutionnelle retient, par arrêt du 01/03/2024 :

« La question posée concerne la différence de traitement, instituée par les dispositions précitées, entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui exercent une activité accessoire salariée et ceux qui exercent une activité accessoire non salariée.

Ces deux catégories de personnes sont suffisamment comparables entre elles, en ce qu'elles concernent dans les deux cas de bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui continuent ou reprennent une activité qui leur procure un revenu accessoire.

Le législateur peut néanmoins, sans violer le principe d'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives et qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

L'âge normal de la retraite étant fixé à 65 ans avec la possibilité d'un départ à la retraite anticipé, la demande d'une mise en retraite anticipée et par la suite la continuation ou la reprise d'une activité accessoire salariée ou non salariée relèvent du choix personnel et volontaire des personnes concernées, et sont soumises au respect de certaines conditions ainsi que de limites et plafonds à ne pas dépasser.

L'article 211 du Code de la sécurité sociale ne différencie pas, quant aux autres conditions à respecter et aux conséquences éventuellement encourues en ce qui concerne la suppression, l'augmentation ou la réduction de la pension de vieillesse anticipée, entre ces deux catégories de bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée : les prestations indues peuvent être récupérées [Mis en gras et souligné par l'Ombudsman]; la restitution des prestations est obligatoire en cas de fraude ou de dissimulation ou d'omission d'informations et ce sans préjudice de poursuites judiciaires éventuelles.

Le traitement différencié du cumul, selon l'activité à la base des revenus accessoires, s'opère, d'une part, au regard de la fixation des limites et plafonds respectifs et, d'autre part, au regard des conséquences du dépassement de ces limites et plafonds.

Ainsi, en cas d'activité accessoire salariée, la pension de vieillesse anticipée :

- ne subit aucun changement si le revenu réparti sur une année civile est inférieur à un tiers du salaire social minimum par mois
- est réduite lorsque le revenu de l'activité accessoire salariée, cumulé avec la pension de vieillesse anticipée, ne dépasse pas un certain plafond fixé à l'article 226 du Code de la sécurité sociale et correspondant à la moyenne des cinq salaires ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance est refusée ou retirée lorsque le revenu de cette activité accessoire salariée dépasse ce dernier plafond.

En cas d'activité accessoire non-salariée, la pension de vieillesse anticipée :

- ne subit aucun changement si le revenu réparti sur une année civile est inférieur à un tiers du salaire social minimum par mois
- est refusée ou retirée si le revenu de cette activité accessoire non salariée réparti sur une année civile est supérieur à un tiers du salaire social minimum par mois.

Il appert des travaux préparatoires à la base des dispositions visées que les modifications législatives étaient motivées, entre autres, en ce qui concerne les salariés et les indépendants, par une volonté de généralisation de la modulation de l'âge de la retraite et une atténuation des restrictions pour exercer après l'accès à la retraite une occupation professionnelle accessoire insignifiante ou occasionnelle, avec le but d'exclure toute spéculation de la part de l'assuré demandant l'octroi de la pension de vieillesse anticipée sans être disposé à réduire en même temps son activité professionnelle.

La CNAP n'a précisé ni devant les juridictions sociales ni devant la Cour constitutionnelle en quoi la différence de traitement opérée entre les deux catégories de personnes bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée cumulée avec des revenus provenant d'une activité accessoire salariée, respectivement, non salariée, procède d'une différenciation rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi.

Les critères chiffrés à la base du traitement différencié du cumul en cas de dépassement de plafonds différents pour chaque activité ne sont pas justifiés par rapport aux motifs précités.

Ils constituent un traitement inégal et discriminatoire entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui exercent une activité accessoire salariée et ceux qui exercent une telle activité non salariée, dans la mesure où le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée poursuivant une activité accessoire non salariée encourt immédiatement le refus ou le retrait de la pension de vieillesse anticipée en cas de dépassement du premier seuil, la réduction de la pension de vieillesse anticipée n'étant pas prévue dans son chef lorsque les revenus accessoires provenant d'une activité non salariée se situent entre les deux limites précitées.

La volonté du législateur d'assouplir les limitations pour le salarié et l'indépendant en vue de la flexibilisation de l'âge de la retraite par un régime plus ou moins identique ne saurait prendre la forme d'une exclusion du droit à la réduction de la pension de vieillesse anticipée des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée ayant une activité accessoire non salariée et la suppression de leur pension de vieillesse anticipée sur base d'autres plafonds qu'en cas de revenu accessoire provenant d'une activité salariée.

La différenciation se heurte par conséquent au principe d'égalité en ce qu'elle prévoit un 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.

Il convient partant de dire que la différence de traitement instituée par la loi au préjudice des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité accessoire non salariée, qui encourrent le refus ou le retrait de la pension de vieillesse anticipée en cas de dépassement des plafonds résultant de l'article 184, paragraphe 5, du Code de la sécurité sociale, la réduction de la pension de vieillesse anticipée pour cette catégorie n'étant pas prévue dans cette hypothèse, n'est pas conforme au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10bis, paragraphe 1, de la Constitution. [Mis en gras et souligné par l'Ombudsman] ».

Il ressort notamment de l'arrêt précité que :

- « les prestations indues peuvent être récupérées »,
- « La volonté du législateur d'assouplir les limitations pour le salarié et l'indépendant en vue de la flexibilisation de l'âge de la retraite par un régime plus ou moins identique ne saurait prendre la forme d'une exclusion du droit à la réduction de la pension de vieillesse anticipée des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée ayant une activité accessoire non

salariée et la suppression de leur pension de vieillesse anticipée sur base d'autres plafonds qu'en cas de revenu accessoire provenant d'une activité salariée »,

- « la différence de traitement instituée par la loi au préjudice des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité accessoire non salariée, qui encourent le refus ou le retrait de la pension de vieillesse anticipée en cas de dépassement des plafonds résultant de l'article 184, paragraphe 5, du Code de la sécurité sociale ».

Pour mémoire, dans sa réponse au rapport d'activité 2021 de l'Ombudsman, le Ministère de la Sécurité sociale retenait l'existence d'un « traitement différent en matière d'une pension de vieillesse anticipée en fonction du statut de l'activité professionnelle exercée en parallèle ».

En l'espèce, l'Ombudsman est intervenu auprès de la CNAP au mois de septembre 2021, dans le cadre d'une problématique déjà bien connue.

Dans sa réponse du 02/12/2022, le Ministère de la Sécurité social indiquait : « ces dispositions font l'objet d'une proposition de loi et la CNAP a été chargée de réaliser une étude de faisabilité technique et d'élaborer des dispositions modificatives du Code de la sécurité sociale en vue d'enlever tout traitement différent en matière d'une pension de vieillesse anticipée en fonction du statut de l'activité professionnelle exercée en parallèle, tout en n'introduisant pas de difficultés insurmontables pour la CNAP dans le traitement ultérieur du contrôle des cumuls. »

Sauf erreur, régulariser pareille situation par l'adaptation de l'article de loi concerné ne paraît pas compliqué outre mesure.

Deux années se sont toutefois écoulées sans que l'Ombudsman n'ait été informé par la CNAP d'un quelconque suivi en la matière, laissant par là même un nombre inconnu d'administrés tenu au remboursement éventuel d'un montant disproportionné. Compte tenu de ce qui précède, l'Ombudsman est récemment intervenu auprès de la CNAP afin de connaître sa position sur l'opportunité de renoncer à toute demande de remboursement éventuellement adressée à tout administré et non encore exécutée, et de procéder, le cas échéant, à la restitution des montants déjà remboursés par certains administrés.

Afin d'étudier l'envergure d'une telle problématique et de la replacer dans son contexte, l'Ombudsman a également demandé à la CNAP de bien vouloir lui faire parvenir une étude statistique sur le nombre d'administrés sujet à une demande de remboursement similaire et sur l'état d'exécution éventuelle de ces demandes.

L'Ombudsman a été informé que la CNAP « ne va bien sûr pas procéder à la récupération de la pension de vieillesse anticipée au vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 01.03.2024 » et que « L'implémentation de l'arrêt dans les procédures de la CNAP est actuellement en cours, de sorte que nous ne pouvons pas vous fournir à l'heure actuelle de plus amples détails ».

Si l'Ombudsman salue pareille décision, il reste toutefois dans l'attente d'une réponse sur l'opportunité de renoncer à toute demande de remboursement éventuellement adressée à tout administré et non encore exécutée, et de procéder, le cas échéant, à la restitution des montants déjà remboursés par certains administrés.

L'Ombudsman demande encore à la CNAP, respectivement au Ministère de la Sécurité sociale, d'étudier pareille possibilité sur base du principe d'équité et à titre de recommandation suivant article 4 (2) de la loi du 22 août 2003 instituant un Ombudsman.

Pour mémoire, 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.

Concernant l'étude statistique, l'Ombudsman demande encore à la CNAP de mettre en lumière la différence entre le montant effectivement perçu par l'administré au titre de l'activité accessoire et le montant de la pension dont le remboursement est ou a été demandé, ce depuis l'entrée en vigueur de la disposition litigieuse

**RECOMMANDATION N° 60 – NON-RESPECT DES DISPOSITIONS APPLICABLES
EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT D'UN CONTRAT DE MISE À DISPOSITION D'UNE
TRAVAILLEUR INTÉrimAIRE**

L'Ombudsman a été saisi par un réclamant qui ne comprenait pas pour quelle raison les indemnités de chômage lui avaient été refusées. Selon l'ADEM, il ne remplissait pas la condition de stage prévue à l'article L.521-6 du Code du travail. En vertu de cet article, il faut avoir travaillé pendant au moins 26 semaines (182 jours de calendrier) au cours des douze mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi.

L'ADEM indiquait que le réclamant n'avait travaillé que 21 semaines au cours de la période de référence.

Le réclamant expliquait qu'il travaillait pour une société de travail intérimaire qui le mettait à disposition de la même société cliente pendant presque un an. Il n'aurait pas toujours travaillé pendant tout le mois, mais il estimait néanmoins remplir la condition de stage.

Lors de l'instruction du dossier, il s'est avéré que la société de travail intérimaire n'a affilié le réclamant que pour les jours effectivement travaillés et l'a désaffilié même pour les jours de repos.

Cette façon de procéder de la part de la société de travail intérimaire entraînait non seulement que le réclamant ne disposait pas de couverture sociale pour les jours de repos, mais encore qu'il était privé de son droit aux indemnités de chômage.

L'Ombudsman a discuté de cette problématique avec l'ADEM qui à son tour l'a signalée au Ministère du travail et de l'emploi.

En effet, la pratique de n'affilier des salariés que pour quelques jours et de renouveler le contrat tous les quelques jours est discutable. Un contrat de mission est d'abord un contrat de travail et doit, en tant que tel, respecter les règles du Code du travail, notamment les suivantes :

« Art. L. 131-9. Dans le cadre de la même mission, le contrat de mission peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée, sans pouvoir excéder les limites visées au paragraphe (2) de l'article L. 131-8. Le principe du renouvellement et les conditions du renouvellement doivent faire l'objet d'une clause du contrat initial ou d'un avenant ultérieur à ce contrat. »

Le fait de conclure des contrats pour quelques jours, de préférence du lundi au vendredi, n'est certainement pas conforme à l'esprit de la loi et contraire à l'article L. 131-11 :

« À l'expiration du contrat de mission, il ne peut être recouru, pour pourvoir le poste du salarié dont le contrat de mission a pris fin, au même salarié ou à un autre salarié embauché sur la base d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de mise à disposition par un entrepreneur de travail intérimaire avant l'expiration d'une période égale au tiers de la durée de ce contrat, renouvellements compris. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables :

1. en cas de nouvelle absence du salarié remplacé ;
2. en cas d'exécution de travaux urgents ;
3. en cas de contrat saisonnier ;
4. en cas de contrat destiné à pourvoir à un emploi pour lequel il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée ;

5. en cas de rupture anticipée du fait du salarié sous contrat de mission ;
6. en cas de refus du salarié de renouveler son contrat, lorsque ce dernier comporte une clause de renouvellement, pour la durée du contrat non renouvelé restant à courir. »

Le refus des indemnités de chômage par l'ADEM était malheureusement justifié, puisque le réclamant ne cumulait pas assez de jours d'affiliation obligatoire.

Mais, sur base des discussions avec l'Ombudsman et l'ADEM, le réclamant a contacté son ancien employeur, la société de travail intérimaire, et l'a rendu attentif au fait que sa manière de procéder n'était pas conforme à la législation. Après plusieurs discussions, l'employeur a été d'accord pour rectifier les affiliations du réclamant, afin de se conformer au moins en partie à la législation.

La rectification des affiliations a finalement permis au réclamant de bénéficier des indemnités de chômage.

Compte tenu de la problématique rencontrée, l'Ombudsman recommande au Ministère du Travail de bien vouloir rappeler à tout entrepreneur de travail intérimaire les dispositions applicables en matière de renouvellement d'un contrat de mise à disposition et de s'assurer, pour autant que possible, de leur respect.