

---

**PRESENTATION DU RAPPORT ANNUEL 2005 DU CMF**  
**– CBAR 09/05/2006 –**

---

En date du 8 novembre 2005, nous avons prêté serment en tant que médiateurs fédéraux – hier, cela faisait 6 mois - et nous présentons déjà un rapport annuel. Celui-ci est quelque peu particulier. En effet, il constitue notre premier rapport annuel bien que l'exercice auquel il se rapporte se soit achevé alors que nous étions en fonction depuis sept semaines seulement.

Trois nouveautés caractérisent ce rapport annuel : une déclaration de mission, des données chiffrées transparentes et une autre approche des recommandations. Nous allons exposer brièvement ces nouveautés.

La déclaration de mission contient notre vision de l'avenir de l'institution et nos intentions pour la durée de notre mandat.

Sur la base de notre mandat légal, nous pouvons résumer notre mission comme suit :

En tant qu'institution indépendante, nous allons :

- Analyser les plaintes rapidement, de manière approfondie et impartiale ;
- Mettre en oeuvre des solutions appropriées et adaptées ;
- Utiliser des procédures transparentes, correctes et soucieuses du client ;
- Rendre le service accessible à quiconque en a besoin ;
- Contribuer à l'amélioration du fonctionnement des autorités administratives fédérales et promouvoir le droit à la bonne administration ;
- Convaincre les autorités administratives fédérales de la plus-value d'un redressement équitable en cas de réclamation fondée.

La mission est clairement orientée vers la réalisation de l'objectif essentiel assigné aux médiateurs fédéraux : contribuer à renforcer la réalisation de confiance entre le citoyen et l'administration fédérale.

De ce point de vue, le traitement des plaintes individuelles constituera donc l'activité centrale du Collège des médiateurs fédéraux pour les six années à venir. Cela implique que les médiateurs fédéraux développent encore davantage l'institution en un service répondant aux attentes du public: moderne, accessible et en amélioration permanente.

Les concepts-clés de cette planification sont comme pour toute entreprise privée et toute administration moderne : efficience, efficacité et qualité.

Au lieu de citer des considérations théoriques à ce sujet nous préférons faire référence à quelques exemples pratiques concernant aussi d'autres concepts-clés déjà mentionnés.

L'efficacité: Il est clair qu'un service de médiation ne peut être efficace que si tout un chacun peut y faire appel dès qu'il en a besoin. Cela suppose non seulement un seuil d'accès le plus bas possible mais également la notoriété de l'institution et de son fonctionnement la plus large possible. Une bonne stratégie de communication est indispensable à cet effet.

La qualité : constituent des points d'attention immédiats dans la relation avec le citoyen la lisibilité de la correspondance des médiateurs fédéraux et la simplification des procédures administratives propres au Collège.

L'exemple : un service de médiation doit donner l'exemple dans le domaine de la bonne administration. Pour cette raison, une évaluation permanente de son propre fonctionnement est nécessaire. Ainsi, nous examinerons le règlement d'ordre intérieur et proposerons, si nécessaire, des adaptations à la Chambre des représentants.

La transparence : une transparence à tous les niveaux est indispensable pour le bon fonctionnement de l'institution. Le citoyen, l'administration et la Chambre doivent pouvoir à tout moment recevoir une vue claire sur notre fonctionnement et nos moyens.

Pour le citoyen, ceci signifie par exemple qu'il doit avoir une idée claire de nos compétences et des limites qui y sont liées. Pour cette raison nous avons déjà entamé des discussions avec d'autres institutions et des services de médiateurs à délimiter clairement nos compétences (la Cour de Cassation pour la Justice, le Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme, le service des médiateurs pour les retraités). D'autres institutions suivront.

La transparence signifie également que les médiateurs fournissent des statistiques claires, lesquelles doivent permettre d'évaluer leur travail: la charge de travail effective, les délais de traitement, les résultats obtenus,...

C'est pourquoi, cette année, les données chiffrées ne sont plus basées sur le nombre de plaintes en cours mais bien sur les nouveaux dossiers introduits en 2005.

### **Voici donc les chiffres pour l'année 2005.**

#### Nouveaux dossiers

En 2005, 4.701 nouveaux dossiers furent introduits auprès des médiateurs fédéraux, tandis que 1628 dossiers des exercices précédents étaient encore en traitement. Parmi ces nouveaux dossiers, 1.905 étaient des demandes d'information et 3.606 des plaintes

Les 3.606 plaintes se répartissent comme suit :

- 781 plaintes irrecevables
- 170 plaintes transmises
- 2.655 plaintes recevables

#### Mode d'introduction d'une plainte

Par lettre	29,2 %
Par courriel	28,7 %
Par téléphone	27,5 %
Visite/permanences	10,4 %
Par télécopie	4,2 %

Pour la première fois nous avons reçu plus de plaintes par courriel que par lettre.

### Evaluation des dossiers clôturés

Environ un tiers des plaintes reçues n'étaient pas fondées (bonne administration). Près de 40% des plaintes étaient fondées. Pour les 28% restants, le bien-fondé de la plainte n'a pas été évalué pour diverses raisons.

### Les principales normes de bonne administration violées dans les plaintes fondées :

Dans 38% des cas, le délai raisonnable était dépassé.

Pour plus de 20% des dossiers, le principe de gestion consciencieuse n'avait pas été respecté.

Dans 18% des cas, le Collège a constaté un manquement au principe de l'information active et passive.

Pour près de 10% des plaintes fondées, les règles de droit n'avaient pas été respectées.

### Résultat de l'intervention des médiateurs fédéraux :

Pour les plaintes fondées qui faisaient apparaître un dysfonctionnement de l'administration, cette dernière a, dans plus de 80% des cas, remédié à la mauvaise administration constatée (bonne administration après intervention).

Dans près de 20 % de ces cas, aucune rectification ne fut apportée (mauvaise administration).

A côté de ces plaintes, il y a également celles considérées comme fondées bien qu'aucun dysfonctionnement n'ait été constaté et qui ont néanmoins débouché sur une solution positive (consensus). Elles constituent 8,9% des plaintes clôturées pour cette année.

### Les secteurs le plus sensibles

Comme l'année dernière, l'application de la Loi du 15 décembre 1980 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a provoqué le plus grand afflux de plaintes et représente, avec 1001 dossiers, 37,7% des plaintes.

Les plaintes relatives aux administrations fiscales s'élèvent à 23,6% du total.

Le secteur social représente 18,2 % des plaintes.

### Recommandations générales

Cette année nous n'avons pas formulé pas de nouvelles recommandations générales. Entrés en fonction le 8 novembre 2005, nous n'avons disposé que de sept semaines pour prendre connaissance des réclamations traitées au cours de l'exercice qui auraient pu donner lieu à une recommandation. Ce délai n'était pas suffisant pour permettre un dialogue constructif avec les administrations concernées. Nous considérons en effet qu'il serait contre-productif de formuler une recommandation dans la précipitation, sans avoir soumis au préalable les constatations qui la sous-tendent à un débat contradictoire avec l'administration et son ministre. Loin de mettre en cause l'indépendance des médiateurs, cette démarche constitue

non seulement une indispensable marque de respect pour le travail et l'expertise de l'Administration, mais doit aussi permettre de renforcer la crédibilité des recommandations en vérifiant au préalable leurs effets possibles, parfois insoupçonnés, afin de les affiner.

Nous avons par contre dressé l'état des recommandations générales formulées par nos prédécesseurs. 14 d'entre elles sont aujourd'hui encore en cours, dont voici quelques exemples.

#### Recommandations transversales :

*RG 99/06 : supprimer l'obligation pesant sur le citoyen de produire des éléments alors que l'administration en dispose ou pourrait aisément en disposer elle-même.*

En 2005, le Selor a rencontré cette recommandation en concrétisant le principe du dossier unique qui dispense le candidat de produire à chaque nouvelle sélection une copie de son diplôme.

*RG 98/02 : assurer la délivrance aux administrés d'un accusé de réception des documents qu'ils ont fait parvenir à l'administration*

Cette recommandation sous-tend les démarches actuelles du CMF auprès de l'Office des étrangers à l'encontre de la suppression de l'obligation faite aux communes de délivrer un accusé de réception d'une demande d'autorisation de séjour introduite sur base de l'article 9, al. 3.

#### Recommandations thématiques :

*RG 02/02 : adoption d'une base légale en matière de légalisation et d'avocats de confiance*

Cette recommandation a été partiellement rencontrée, concernant la légalisation, par le Code de DIP et la circulaire de mai 2005 relative à la légalisation. Elle reste par contre d'actualité concernant le recours aux avocats de confiance aux fins de vérification des actes.

*RG 02/01 : l'intégration du statut des cohabitants en droit des étrangers*

En principe, cette recommandation est en voie de concrétisation dans le cadre du projet de réforme de la loi du 15/12/1980.

*RG 03/01 : délai de traitement des dossiers introduits auprès de l'Office des étrangers à partir du territoire*

Cette recommandation dénonce les délais de traitement déraisonnables des demandes article 9,3 mais aussi des demandes en révision et des demandes de renouvellement ou de prolongation de titres de séjour et demande, pour ces dernières, à ce qu'ils soient fixés de manière contraignante.

#### Application de la loi 15 décembre 1980

L'application de la loi du 15 décembre 1980 est à l'origine de **38%** des plaintes.

Parmi celles-ci, une proportion très faible concerne **l'asile** à proprement parler :

- CGRA :
  - délai de traitement
  - conditions, déroulement des auditions (convocations multiples, qualité des interprètes)

- suivi réservé à un avis du HCR
- délivrance de documents à un réfugié reconnu
- Office des étrangers : application de la Convention de Dublin
  - ex. : le CMF a demandé l'application de l'article 15, 2 de la Convention Dublin, permettant la réunification avec un membre de la famille pour raisons humanitaires ou culturelles, pour un candidat réfugié arrivé avec un visa Schengen délivré par l'Allemagne qui invoquait des circonstances médicales sévères et la présence de son frère en Belgique comme soutien
  - ex. : non-respect des délais prévus dans Dublin.

La majorité de plaintes concerne **l'accès et le séjour**, principalement 3 types de plaintes:

- 1) Autorisation de séjour humanitaire par application de l'article 9, alinéa 3
- 2) Visa : court séjour / regroupement familial
- 3) Demande de prorogation ou de renouvellement des titres de séjour

Pour les chiffres voir le Rapport annuel 2005, p. 49 ([www.mediateurfederal.be](http://www.mediateurfederal.be)).

1001 nouvelles plaintes en 2005

616 dossiers clôturés, dont 30% par manque d'information ou sans appréciation

Reste 430 → 40% non fondé (bonne administration)

Reste 250 → 200 : le CMF obtient redressement

Reste 50 : pas de solution

Le redressement peut simplement consister à obtenir une décision lorsque le motif de la plainte est le délai déraisonnable pour obtenir une décision.

Le CMF n'a pas mission à se substituer au pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers (= discrétionnaire).

Une fois la décision prise, le CMF vérifie si la motivation est adéquate :

- pas d'erreur ;
- pas entachée d'inégalité de traitement, ex. : prise en considération de la durée de la procédure d'asile ;
- pas manifestement déraisonnable, ex : cas médicaux.

Méthodologie particulière de travail avec l'Office des étrangers → via réunions mensuelles.

Mais l'intervention du CMF ne peut avoir pour objet ou pour effet de favoriser un requérant par rapport aux autres personnes qui se trouvent dans une situation similaire : lorsque la plainte porte exclusivement sur le délai de traitement, le CMF s'est fixé comme ligne de conduite de ne pas évoquer le dossier individuel auprès de l'administration avant le dépassement du délai de traitement moyen tel qu'annoncé par l'OE.

### ***Autorisation de séjour humanitaire art. 9, 3***

4 problématiques font l'objet d'une analyse structurelle :

- 1) Délai/fonctionnement du Bureau article 9, 3 Humanitaire

## 2) Longue procédure d'asile

Objet : traitement identique des situations similaires.

Le CMF a formulé dès mars 2004 une recommandation officielle à l'OE l'invitant à ne plus déclarer irrecevable une demande fondée sur une procédure d'asile qui a duré plus de 3 / 4 ans.

Fin 2004 : analyse comparative des décisions (voir 4 dossiers clôturés par application du principe d'égalité).

Actuellement, le CMF s'assure que toute procédure d'asile de plus de 3 / 4 ans soit prise en considération dans l'examen d'une demande 9, 3 (pas d'irrecevabilité, rejet uniquement si motifs d'ordre public ou sécurité nationale ou absence d'intégration manifeste).

## 3) Cas médicaux

Appréciation conforme à l'article 3 CEDH, vérification du cadre légal de la mission confiée au médecin-conseil, déroulement des examens médicaux, collaboration avec les postes diplomatiques et consulaires pour l'enquête sur la disponibilité et l'accessibilité des soins dans le pays d'origine.

## 4) Impossibilité de retour

- Examen raisonnable de l'impossibilité de retour.
- Basculement vers une autorisation de séjour provisoire temporaire au-delà d'un certain délai de prolongation de l'OQT.

## **Visas**

- Court séjour :
  - Motivation adéquate de la décision de refus ;
  - Vérification de la solvabilité du garant.
- Regroupement familial : action conjuguée vis-à-vis de l'Office des étrangers et des Affaires consulaires, progrès importants suite à la réorganisation des sections consulaires dans certains postes (ex : Kinshasa et Casablanca), amélioration des procédures, circulaire légalisation
  - justification raisonnable des demandes d'enquête au parquet
  - délai

## ***Prorogation / Renouvellement des titres de séjour (voir RG 03/01)***

Retards importants fin 2005. Le CMF insiste auprès de l'Office des étrangers pour qu'il élabore des solutions durables afin d'éviter que des ressortissants étrangers en séjour légal ne se retrouvent en situation irrégulière.