

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 juli 2018

**JAARVERSLAG 2017 VAN DE
FEDERALE OMBUDSMAN
(PARTIM: BINNENLANDSE ZAKEN,
ALGEMENE ZAKEN EN
OPENBAAR AMBT)**

Hoorzitting

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Sarah SMEYERS**

INHOUD	Blz.
I. Inleidende uiteenzettingen	3
II. Vragen en opmerkingen van de leden	13
III. Antwoorden	14

Zie:

Doc 54 **2786/ (2017/2018):**
001: Verslag (2016 – Financiën).
002: Verslag (2016 – Binnenlandse Zaken).
003: Verslag (2016 – Justitie).

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 juillet 2018

**RAPPORT ANNUEL 2017 DU
MÉDIATEUR FÉDÉRAL
(PARTIM: INTÉRIEUR,
AFFAIRES GÉNÉRALES ET
FONCTION PUBLIQUE)**

Audition

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR, DES AFFAIRES GÉNÉRALES ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE
PAR
MME **Sarah SMEYERS**

SOMMAIRE	Pages
I. Exposés introductifs	3
II. Questions et observations des membres.....	13
III. Réponses	14

Voir:

Doc 54 **2786/ (2017/2018):**
001: Rapport (2016 – Finances).
002: Rapport (2016 – Intérieur).
003: Rapport (2016 – Justice).

9202

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Brecht Vermeulen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Koen Metsu, Brecht Vermeulen
PS	Nawal Ben Hamou, Julie Fernandez Fernandez, Eric Thiébaud
MR	Sybille de Coster-Bauchau, Philippe Pivin, Françoise Schepmans
CD&V	Franky Demon, Veerle Heeren
Open Vld	Katja Gabriëls, Sabien Lahaye-Battheu
sp.a	Monica De Coninck
Ecolo-Groen	Gilles Vanden Burre
cdH	Vanessa Matz

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter Buysrogge, Renate Hufkens, Sarah Smeyers, Valerie Van Peel, Jan Vercammen
Laurent Devin, André Frédéric, Emir Kir, Laurette Onkelinx
Emmanuel Burton, Gautier Calomne, Caroline Cassart-Mailleux, Stéphanie Thoron
Leen Dierick, Nahima Lanjri, Veli Yüksel
Patrick Dewael, Vincent Van Quickenborne, Frank Wilrycx
Hans Bonte, Alain Top
Wouter De Vriendt, Stefaan Van Hecke
Christian Brotcorne, Isabelle Poncelet

C. — Niet-stemgerechtigde leden / Membres sans voix délibérative:

VB	Filip Dewinter
DéFI	Olivier Maingain
PP	Aldo Carcaci

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
PTB-GO!	:	<i>Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture</i>
DéFI	:	<i>Démocrate Fédéraliste Indépendant</i>
PP	:	<i>Parti Populaire</i>
Vuye&Wouters	:	<i>Vuye&Wouters</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>
DOC 54 0000/000: <i>Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	DOC 54 0000/000: <i>Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
QRVA: <i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA: <i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV: <i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag</i>	CRIV: <i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral</i>
CRABV: <i>Beknopt Verslag</i>	CRABV: <i>Compte Rendu Analytique</i>
CRIV: <i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>	CRIV: <i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
PLEN: <i>Plenum</i>	PLEN: <i>Séance plénière</i>
COM: <i>Commissievergadering</i>	COM: <i>Réunion de commission</i>
MOT: <i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>	MOT: <i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be</i>	<i>Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be</i>
<i>De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier</i>	<i>Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC</i>

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft haar vergadering van 6 juni 2018 gewijd aan een hoorzitting met de federale Ombudsman over het Jaarverslag 2017 (*partim*: Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt¹).

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

De heer Guido Herman, federaal Ombudsman, wijst op het thema van het jaarverslag 2017: recht hebben en recht krijgen, twee verschillende dingen.

A. Inleiding

De federale overheidsdiensten maken deel uit van het dagelijks leven. De burger staat daar niet vaak bij stil, omdat meestal alles verloopt zoals gewenst of verwacht. De bijna vanzelfsprekendheid waarmee dat gebeurt, neemt niet weg dat allerlei overheidsdiensten op de achtergrond permanent actief zijn om aan de rechten van de burger concreet vorm te geven, onder andere door na te gaan of alle voorwaarden vervuld zijn om ze toe te kennen.

Dat is niet altijd even eenvoudig. Soms kennen burgers hun rechten onvoldoende, en soms kennen ze die wel degelijk, maar slagen zij er niet in om hun rechten te laten gelden. Ze botsen op verschillende moeilijkheden: de informatie vinden, de bevoegde diensten opsporen en contacteren, de juiste documenten aanleveren, enz. Terwijl overheidsdiensten vaak grote inspanningen leveren om de relatie met de burgers te verbeteren, zet de realiteit waarin burgers en administraties hun weg zoeken, soms de toegang tot de rechten onder druk. Vaak raakt de burger door de ingewikkelde regelgeving of door een gebrek aan samenhang het noorden kwijt. Tegelijk wordt de wereld steeds digitaal en internationaler.

Budgettaire beperkingen gaan niet noodzakelijk samen met de (grotere) nood aan individuele begeleiding van menig burger of met oplossingen die toegespitst zijn op de noden van kleinere specifieke (maar soms erg kwetsbare) groepen. Vooral kwetsbare mensen hebben moeilijk toegang tot hun rechten.

Nochtans mag van een overheid, die de noden van deze mensen erkent en daartoe ook een gepaste regelgeving heeft vastgelegd, worden verwacht dat ze die burgers ook helpt en begeleidt bij de stappen die ze

¹ http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag_2017_-_rapport_annuel_2017.pdf, blz. 71.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 6 juin 2018 à une audition du Médiateur fédéral au sujet du rapport annuel 2017 (*partim*: Intérieur, Affaires générales et fonction publique¹).

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

M. Guido Herman, Médiateur fédéral, attire l'attention sur le thème du rapport annuel 2017: l'accès aux droits, un parcours semé d'embûches.

A. Introduction

Les services publics fédéraux font partie de la vie quotidienne. Le citoyen ne s'en soucie pas souvent, parce que tout se déroule généralement comme il le souhaite ou comme prévu. Même si tout semble pratiquement aller de soi, il n'empêche que toute une série de services publics s'activent en permanence en arrière-plan pour mettre en œuvre les droits des citoyens, notamment en vérifiant si toutes les conditions d'octroi de ces droits sont remplies.

Cette tâche n'est pas toujours si simple. Parfois, les citoyens ne connaissent pas suffisamment leurs droits et parfois, ils les connaissent très bien, mais ils ne parviennent pas à les faire valoir. Ils se heurtent à plusieurs difficultés: trouver l'information, rechercher et contacter les services compétents, fournir les documents adéquats, etc. Alors que les services publics fournissent souvent d'importants efforts afin d'améliorer la relation avec les citoyens, la réalité dans laquelle les citoyens et les administrations évoluent met souvent l'accès aux droits sous pression. Il arrive fréquemment que le citoyen ne s'y retrouve pas à cause de la complexité de la législation ou de son manque de cohérence. Parallèlement, le monde se numérise et s'internationalise de plus en plus.

Les contraintes budgétaires sont difficiles à concilier avec le besoin (croissant) d'accompagnement individuel de nombreux citoyens ou avec des solutions se concentrant sur les besoins de petits groupes spécifiques (mais parfois très vulnérables). Ce sont surtout les personnes précarisées qui éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits.

On est pourtant en droit d'attendre de la part d'une autorité qui reconnaît les besoins de ces personnes et a prévu une réglementation adaptée à cet égard qu'elle aide ces citoyens et les accompagne dans

¹ http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag_2017_-_rapport_annuel_2017.pdf, p. 71.

moeten nemen, al was het maar om de doelstelling van haar eigen regelgeving waar te kunnen maken.

B. Recht op gezinshereniging

1. Belemmeringen

In België vloeit het recht op gezinshereniging voort uit het artikel 8 van het EVRM, dat het respect voor het privé, familie- en gezinsleven als een fundamenteel recht waarborgt. Staten moeten bij hun beslissing om een vreemdeling toe te laten rekening houden met het gezinsleven van een migrant: de band van ouders met hun kinderen die jonger zijn dan 18 jaar, hun echtgenoot of partner.

Uit de ontvangen klachten blijkt dat de manier waarop dit recht wordt onderzocht en al dan niet wordt toegekend niet altijd overeenstemt met de normen van goed bestuur. De federale Ombudsman stelt vast dat er verschillende obstakels zijn voor het recht op gezinshereniging.

De klachten met betrekking tot de uitoefening van het recht op gezinshereniging tonen diverse vormen van hindernissen aan:

1) het behandelingsproces voor het verlenen van de visa door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) komt in conflict met meerdere normen van goed bestuur;

2) de testen die gebruikt worden door ambassades en consulaten om de leeftijd van een kind te bepalen werden niet onderworpen aan een gepaste interne kwaliteitscontrole door de DVZ;

3) personen met een handicap worden geconfronteerd met soms onmogelijk te vervullen voorwaarden om hun familieleden te laten overkomen;

4) de praktische hindernissen voor de familieleden van erkende vluchtelingen om hun aanvraag in te dienen, leiden te vaak tot het verlies van het voordeel van de toepassing van soepelere voorwaarden.

2. Het beslissingsproces getoetst aan de normen van goed bestuur

De gezinshereniging is onderworpen aan voorwaarden die tegelijk limitatief en cumulatief zijn.

Dat betekent dat het volstaat dat één ervan niet vervuld wordt opdat de aanvraag geweigerd moet worden of, anders gesteld, dat alle voorwaarden vervuld moeten zijn vooraleer het visum wordt toegestaan.

les démarches qu'ils doivent entreprendre, ne fût-ce que pour pouvoir réaliser l'objectif de sa propre réglementation.

B. Droit au regroupement familial

1. Obstacles

En Belgique, le droit au regroupement familial découle de l'article 8 de la CEDH, qui garantit en tant que droit fondamental le droit au respect de la vie privée et familiale. Dans leur décision d'autoriser l'accès d'un étranger au territoire, les États doivent tenir compte de la vie de famille du migrant: la relation des parents avec leurs enfants de moins de 18 ans, avec leur conjoint ou avec leur partenaire.

Il ressort des plaintes enregistrées que la manière dont ce droit est examiné et accordé ou non ne correspond pas toujours aux principes de bonne administration. Le Médiateur fédéral constate que plusieurs obstacles entravent le droit au regroupement familial.

Les plaintes relatives à l'exercice du droit au regroupement familial font apparaître différents types d'obstacles:

1) la procédure d'octroi d'un visa par l'Office des étrangers (OE) entre en conflit avec plusieurs normes de bonne administration;

2) les tests utilisés par les ambassades et par les consulats pour déterminer l'âge d'un enfant ne sont pas soumis à un contrôle de qualité interne approprié de la part de l'OE;

3) les personnes handicapées sont confrontées à des conditions parfois impossibles à satisfaire pour faire venir les membres de leur famille;

4) les obstacles pratiques qui empêchent les membres de la famille de réfugiés reconnus d'introduire une demande entraînent trop souvent la perte de l'avantage de l'application de conditions assouplies.

2. Le processus de décision évalué au regard des normes de bonne gouvernance

Le regroupement familial est soumis à des conditions à la fois limitatives et cumulatives.

Cela signifie qu'il suffit qu'une seule de ces conditions ne soit pas remplie pour que la demande soit refusée ou, en d'autres termes, que toutes les conditions doivent être remplies avant que le visa soit accordé.

Bepaalde voorwaarden zijn eenvoudiger na te trekken dan andere, zoals het voorleggen van een attest van huisvesting of van een verzekering tegen ziekte, afgeleverd door de mutualiteit. Andere voorwaarden zijn iets ingewikkelder, zoals het leveren van het bewijs van verwantschap of van voldoende bestaansmiddelen.

Uit de ontvangen klachten blijkt dat de DVZ geen onderzoek voert van het volledige dossier wanneer het vaststelt dat het attest van huisvesting of van de mutualiteit ontbreekt. In dat geval neemt de DVZ onmiddellijk een weigeringsbeslissing voor een visum, gebaseerd op dit enige motief, zonder de aanvrager erop te wijzen of er nog andere niet vervulde voorwaarden in de voorgelegde aanvraag aanwezig zijn.

Deze manier van werken is niet verenigbaar met de notie van goed bestuur, want de aanvrager kan niet weten of de elementen en de documenten die hij heeft ingediend ter voldoening van de andere voorwaarden effectief volstaan. Hij kan dus niet met kennis van zaken beslissen of het nog de moeite waard is om een nieuwe aanvraag in te dienen. Het gevolg daarvan is dat er opeenvolgend verschillende aanvragen worden ingediend, telkens onvoldoende onderbouwd, en dit niettegenstaande het feit dat de tekortkomingen van het dossier reeds vast te stellen waren bij de eerste aanvraag.

Uiteraard is de aanvrager verantwoordelijk voor de kwaliteit van het dossier dat hij voorlegt. Nochtans valt niet te ontkennen dat de regelgeving bijzonder complex is. De samenhang en de kwaliteit van de verstrekte informatie zijn dus van kapitaal belang voor de efficiënte afwikkeling van elke procedure tot het afleveren van een visum.

Niettemin blijft de DVZ nog steeds in gebreke op het vlak van het aanbieden van een volledige website, geactualiseerd en in de Engelse taal, die alle relevante informatie op vlak van visa bevat, en waarnaar alle betrokkenen de aanvrager kunnen verwijzen. Thans zijn de gepubliceerde inlichtingen, enerzijds door de DVZ (enkel in het Frans en het Nederlands) en anderzijds door de ambassades en de consulaten of hun lokale onderaannemers niet altijd in overeenstemming, volledig, gemakkelijk te begrijpen of toegankelijk in andere talen.

Behoudens enkele uitzonderingen is het indienen van een aanvraag tot gezinshereniging bovendien duur, want er is de betaling van een administratieve bijdrage en van beheerskosten (voor het consulaat of de private firma die de dossiers aanneemt). De totale kost komt daardoor in principe op 380 euro, waar nog kosten kunnen bijkomen voor de legalisering van bepaalde documenten.

Certaines conditions sont plus faciles à vérifier que d'autres, comme la production d'une attestation de logement ou d'une attestation d'assurance maladie, délivrée par la mutualité. D'autres conditions sont un peu plus compliquées, comme la production de la preuve de parenté ou de ressources suffisantes.

Il ressort des plaintes reçues que l'OE n'examine pas le dossier complet lorsqu'il constate l'absence d'attestation de logement ou de la mutualité. Dans ce cas, l'OE prend directement une décision de refus de visa, sur la base de ce seul motif, sans indiquer au demandeur si la demande qu'il a soumise comporte encore d'autres conditions non remplies.

Cette façon de procéder n'est pas compatible avec la notion de bonne administration, car le demandeur n'est pas en mesure de savoir si les éléments et les documents qu'il a fournis suffisent effectivement à remplir les autres conditions. Il ne peut donc pas décider en connaissance de cause si cela vaut encore la peine d'introduire une nouvelle demande. Il en résulte qu'il introduit plusieurs demandes successives, dont aucune n'est suffisamment étayée, alors que les lacunes du dossier pouvaient déjà être établies lors de la première demande.

Le demandeur est évidemment responsable de la qualité du dossier qu'il soumet. On ne peut toutefois nier le caractère particulièrement complexe de la réglementation. La cohérence et la qualité des informations fournies sont donc capitales pour le déroulement efficace de chaque procédure jusqu'à la délivrance d'un visa.

L'Office des étrangers ne dispose toutefois pas encore d'un site web complet contenant toutes les informations pertinentes à propos des visas, actualisé et disponible en anglais, vers lequel toutes les parties prenantes pourraient diriger les demandeurs. Actuellement, les informations publiées, d'une part, par l'Office des étrangers (uniquement en français et en néerlandais) et, d'autre part, par les ambassades et les consulats ou par leurs sous-traitants locaux, ne sont pas toujours concordantes, complètes, faciles à comprendre ou disponibles dans d'autres langues.

De plus, à quelques exceptions près, l'introduction d'une demande de regroupement familial coûte cher car le demandeur doit payer une contribution aux frais administratifs, ainsi que des frais de gestion (au consulat ou à l'entreprise privée qui prend le dossier en charge). Le coût total s'élève dès lors, en principe, à 380 euros, auxquels peuvent s'ajouter des frais de légalisation pour certains documents.

Het is dus meer dan gerechtvaardigd dat de aanvrager een volledig onderzoek van zijn dossier verwacht. Het valt niet te aanvaarden dat de overheid de aanvrager er slechts bij de tweede aanvraag van op de hoogte brengt dat een bepaalde voorwaarde niet is vervuld, daar waar de geleverde elementen reeds voorkwamen in zijn eerste dossier.

Deze manier van behandelen doorstaat de toets van goed bestuur niet, in het bijzonder op het vlak van de zorgvuldigheid, de informatieverstrekking (zowel actief als passief) en de afdoende motivering.

De manier van werken is ook verre van efficiënt voor de administratieve overheden, want ze genereert de vermenigvuldiging van slecht onderbouwde aanvragen en verhoogt *in fine* de globale werklast.

Ten slotte is het een gebrek aan *fair play* ten aanzien van de aanvragers en maakt het op een niet te rechtvaardigen manier de toegang tot een fundamenteel recht onnodig ingewikkeld, met name het recht op een familieleven.

Om al deze redenen heeft de federale Ombudsman de DVZ aanbevolen zijn werkprocedure te herzien, de aanvragen in hun geheel te onderzoeken en in de beslissing te wijzen op de nog ontbrekende elementen of de motieven tot weigering.

C. Leeftijdsbepaling via bottesten

Mevrouw Catherine De Bruecker, federaal Ombudsman, geeft aan dat het recht voor de in België verblijvende vreemdelingen om hun kinderen naar ons land te doen komen, slechts geldt tot die laatste meerderjarig worden. Zodra ze achttien zijn geworden, mogen de kinderen zich niet meer bij hen voegen in België. In die omstandigheden gebeurt het dat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) twijfels uit over de leeftijd van het kind. Wanneer die leeftijd wordt gestaafd door een gelegaliseerde akte van de burgerlijke stand, kan de DVZ die laatste slechts afwijzen wanneer hij ofwel de authenticiteit van de akte, ofwel de juistheid van de erin vermelde gegevens in twijfel kan trekken.

De ontvangen klachten hebben duidelijk gemaakt dat de DVZ bij twijfel er genoeg mee nam om een bottest bij het kind op te leggen, zonder formeel de redenen te verantwoorden op grond waarvan hij de geboorteakte heeft afgewezen. Soms stoelde die twijfel alleen op de subjectieve beoordeling van de ambtenaar op de post. Niettemin kan de ene 17-jarige er als een 19-jarige uitzien, terwijl de andere veeleer 15 jaar oud zal lijken.

Il est dès lors plus que légitime que le demandeur s'attende à un examen complet de son dossier et il est inacceptable que les autorités publiques attendent la deuxième demande pour informer le demandeur qu'une condition particulière n'a pas été remplie, alors que les éléments visés figuraient déjà dans son premier dossier.

Ce procédé est contraire aux normes de bonne conduite administrative, en particulier en matière de gestion consciencieuse, d'information (active comme passive) et de motivation adéquate.

De même, ce procédé est loin d'être efficace pour les autorités administratives car il entraîne une multiplication de demandes mal étayées et augmente, *in fine*, la charge de travail globale.

Enfin, ce procédé manque de *fair-play* envers les demandeurs et complique inutilement, de manière injustifiable, l'accès au droit fondamental qu'est le droit à la vie familiale.

Pour toutes ces raisons, le Médiateur fédéral a recommandé à l'Office des étrangers de revoir cette procédure, d'examiner les demandes dans leur intégralité et de signaler, dans ses décisions, les éléments manquants ou les motifs de refus.

C. Détermination de l'âge par des tests osseux

Mme Catherine De Bruecker, Médiatrice fédérale indique que, pour les étrangers établis en Belgique, le droit de se faire rejoindre par leurs enfants ne vaut que jusqu'à leur majorité. Au-delà de 18 ans, leurs enfants ne peuvent plus les rejoindre en Belgique. Dans ces conditions, il arrive que l'Office des étrangers (OE) émette des doutes sur l'âge de l'enfant. Lorsque cet âge est étayé par un acte d'état civil légalisé, en principe l'OE ne peut l'écarter que s'il peut remettre en cause soit l'authenticité de l'acte, soit l'exactitude des données qu'il contient.

Les plaintes reçues ont démontré qu'en cas de doute, l'OE se contentait d'imposer un test osseux à l'enfant, sans motiver formellement les raisons pour lesquelles il écartait l'acte de naissance. Ce doute s'appuyait parfois sur la simple appréciation subjective de l'agent en poste. Il arrive néanmoins qu'à l'adolescence un jeune de 17 ans en paraisse 19 comme il en paraisse 15.

Die testen waren voorts gebaseerd op de Rissermethode, dat wil zeggen dat er een radiografie van het bekken wordt gemaakt, met als medisch doel, niet het bepalen van de leeftijd maar het einde van de groei. Bovendien bood de procedure voor de uitvoering van die testen geen enkele waarborg op het vlak van de ouderlijke instemming, de rechtszekerheid of van het recht op hoger beroep.

Gelet op de vele vragen in verband met de relevantie, de betrouwbaarheid alsook de onschadelijkheid van die testen, heeft de federaal Ombudsman de DVZ aanbevolen het gebruik van die testen onverwijld op te schorten totdat de kwaliteit ervan grondig zal zijn geanalyseerd.

De DVZ heeft geantwoord dat hij eerst de ambassades en consulaten wilde bevragen over het verloop van die testen alvorens hierover een standpunt in te nemen. Gelet op de antwoorden die via de posten werden ontvangen, heeft hij echter al heel snel aangegeven dat hij bij twijfel in verband met de leeftijd niet langer de Risser-test zal opleggen.

Het gebrek aan interne controle van de kwaliteit van de tot dan door de DVZ opgelegde testen roept vragen op. Alleen al het feit dat de testen niet langer zullen worden gebruikt, zou moeten leiden tot een betere kwaliteit van de motivering van de beslissingen van de DVZ om een gelegaliseerde akte van de burgerlijke stand naast zich neer te leggen wegens twijfel over de werkelijke leeftijd van het kind. De subjectieve beoordeling van een loketambtenaar zal niet langer volstaan.

De DVZ zal echter nog steeds op zoek moeten gaan naar een andere en betrouwbaardere manier om de leeftijd van een kind te bepalen wanneer op basis van de dossier-elementen geen eenduidige positieve of negatieve beslissing kan worden genomen. Zolang die er niet is, moet het kind het voordeel van de twijfel krijgen.

D. Uitsluiting van de uitkeringen voor personen met een handicap

In België vallen de uitkeringen voor personen met een handicap, namelijk de inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming, onder het systeem van sociale bijstand.

Ingevolge de Europese richtlijn inzake gezinshereniging mogen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger over toereikende middelen beschikt om in het levensonderhoud van het gezin te voorzien, zonder gebruik te maken van het systeem voor sociale bijstand. De lidstaat kan een referentiebedrag voor de beoordeling van de bestaansmiddelen vaststellen, maar dat bedrag mag er niet toe leiden dat de gezinshereniging automatisch

Par ailleurs, ces tests étaient basés sur la méthode de Risser, c'est-à-dire une radio du bassin, dont l'objectif médical n'est pas de déterminer l'âge mais la fin de la croissance. De plus, la procédure entourant la réalisation de ces tests n'offrait aucune garantie en termes de consentement parental, de sécurité juridique, ni de droit de recours.

Vu les nombreuses questions relatives à la pertinence, la fiabilité, ainsi qu'à l'innocuité de ces tests, le Médiateur fédéral a recommandé à l'OE de suspendre immédiatement leur utilisation dans l'attente d'une analyse approfondie de la qualité de ceux-ci.

L'OE a répondu qu'il souhaitait d'abord interroger les ambassades et consulats sur le déroulement de ces tests avant de prendre position. Mais, très rapidement, au vu des réponses reçues des postes, il a indiqué qu'il renonçait définitivement à imposer le test de Risser en cas de doute sur l'âge.

L'absence de contrôle interne sur la qualité des tests imposés jusque-là par l'OE pose question. L'arrêt de l'usage de ceux-ci devrait déjà renforcer la qualité de la motivation des décisions de l'OE lorsqu'il veut écarter un acte d'état civil légalisé parce qu'il doute de l'âge réel d'un enfant. L'appréciation subjective d'un agent au guichet ne suffira plus.

Mais l'OE ne pourra pas faire l'économie de rechercher un autre mode, plus fiable, de détermination de l'âge d'un enfant lorsque les éléments du dossier ne permettent pas de trancher dans un sens ou dans l'autre. A défaut, le doute devra profiter à l'enfant.

D. Exclusion des allocations pour personnes handicapées

En Belgique les allocations octroyées aux personnes handicapées, à savoir l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration sociale, relèvent du régime de l'aide sociale.

La directive européenne sur le regroupement familial permet aux États membres d'exiger que le regroupant dispose de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins du ménage sans recourir au système d'aide sociale. L'État membre peut fixer un montant de référence pour l'évaluation des ressources, mais ce montant ne peut aboutir à refuser automatiquement le regroupement familial. Si le regroupant n'atteint pas ce

wordt geweigerd. Ingeval de gezinshereniger het vereiste bestaansmiddeleniveau niet haalt, moet de administratie de algehele situatie van de aanvrager concreet onderzoeken. België heeft die mogelijkheid in zijn recht opgenomen door te eisen dat de gezinshereniger over een minimumbedrag moet beschikken dat momenteel gelijk is aan 1 428 euro. Indien de inkomsten lager uitvallen dan dat referentiebedrag, moet de DVZ de behoeften inzake levensonderhoud van het gezin concreet beoordelen om te voorkomen dat de aanvrager van de gezinshereniging ten laste zal vallen van de overheid.

Aangezien de uitkeringen voor personen met een handicap onder het systeem voor sociale bijstand (en niet onder de sociale zekerheid) vallen, weigert de DVZ die uitkeringen in overweging te nemen bij het onderzoeken van de bestaansmiddelen. Dat is niet alleen zo wanneer hij nagaat of de betrokkene het vereiste referentiebedrag haalt, maar ook wanneer hij concreet onderzoekt of de visumaanvrager ten laste van de overheid dreigt te vallen.

Door op die manier tewerk te gaan sluit de DVZ de personen met een handicap uit van het recht dat hun kind of echtgenoot zich bij hen voegt wanneer zij ofwel geen andere bestaansmiddelen dan hun tegemoetkoming voor een persoon met een handicap hebben, ofwel nog andere bestaansmiddelen (bijvoorbeeld uit werk of een werkloosheidsuitkering) hebben, die op zich niet volstaan om te voorzien in het levensonderhoud van het gezin, maar die daartoe wel ruimschoots toereikend zouden zijn indien de uitkering voor persoon met een handicap daaraan wordt toegevoegd.

Er moet een verschil worden gemaakt tussen de personen met een handicap die Belg zijn en die welke uit een niet-Europees land komen. Voor de Belgen heeft de wijziging van artikel 40ter van de vreemdelingenwet van 15 december 1980 bij een wet van 4 mei 2016 er immers toe geleid dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen meermaals in gelijklopende arresten heeft geoordeeld dat de DVZ de uitkeringen voor personen met een handicap niet langer mag uitsluiten van de beoordeling van de bestaansmiddelen.

De DVZ tracht echter ten aanzien van alle gehandicapten haar werkwijze te behouden en heeft tegen die arresten een cassatieberoep ingesteld. Hoewel de DVZ in een eerste arrest van de Raad van State ongelijk heeft gekregen, weigert de Dienst in afwachting van de nog hangende beroepen zijn werkwijze aan te passen. Gezien de rechten die op het spel staan, is dat in strijd met het voorzorgsbeginsel.

niveau de ressources, alors l'administration doit examiner concrètement la situation globale du demandeur. La Belgique a fait application de cette possibilité dans son droit national en exigeant que le regroupant dispose au minimum d'un montant équivalent actuellement à 1428 euros. Si ses revenus n'atteignent pas ce montant de référence, l'OE doit procéder à une évaluation concrète des besoins du ménage pour éviter que celui qui demande le regroupement familial ne devienne une charge pour les pouvoirs publics.

En pratique, comme les allocations pour personnes handicapées relèvent du régime d'aide sociale (et non pas de la sécurité sociale), l'OE refuse de prendre ces allocations en considération dans l'examen des ressources. Et cela non seulement pour vérifier si la personne atteint le montant de référence, mais également lorsqu'il examine concrètement si le demandeur de visa risque de tomber à charge des pouvoirs publics.

En procédant de la sorte, l'OE exclut dans les faits les personnes handicapées du droit de se faire rejoindre par leur enfant ou leur conjoint lorsque soit elles n'ont aucune autre ressource que leurs allocations pour personne handicapée, soit lorsqu'elles ont d'autres ressources (provenant par exemple d'un travail ou du chômage) mais qui ne suffisent pas à elles-seules pour subvenir aux besoins du ménage. Même si en y ajoutant l'allocation pour personne handicapée, elle est largement capable de subvenir à ces besoins.

Une nuance doit être faite entre les personnes handicapées belges et celles qui proviennent de pays non européens. En effet, pour les Belges, depuis la modification du libellé de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers par une loi du 4 mai 2016, le Conseil du Contentieux des Etrangers a jugé à plusieurs reprises dans des arrêts concordants que l'OE ne peut plus exclure les allocations pour personnes handicapées de l'évaluation des ressources financières.

L'OE essaie toutefois de maintenir sa pratique à l'égard de toutes les personnes handicapées et est allé en cassation contre ces arrêts. Malgré un premier arrêt du Conseil d'État qui lui a donné tort, il refuse toujours de modifier sa pratique et attend les autres arrêts à venir. C'est contraire au principe de précaution, vu les droits en jeu.

De federale Ombudsman stelt voorts vast dat die werkwijze een discriminatie ten aanzien van gehandicapten kan teweegbrengen, vooral wanneer die precies wegens hun handicap geen ander inkomen kunnen verwerven. Die benadering is niet alleen strijdig met het doel van de Europese richtlijn, namelijk de gezinshereniging bevorderen, maar strookt ook niet met de door België aangegane internationale verbintenis om elke op een handicap gebaseerde discriminatie te voorkomen.

De federale Ombudsman spoort de Dienst Vreemdelingenzaken dan ook aan om bij de evaluatie van de financiële situatie van de gezinshereniger rekening te houden met diens handicap; de aan die handicap verbonden inkomsten moeten dus meetellen bij de berekening van de bestaansmiddelen.

E. Indieningstermijn voor de vluchtelingen

Vergeleken met andere buitenlandse inwoners genieten de erkende vluchtelingen gunstigere voorwaarden om hun gezinsleden te doen overkomen. België heeft echter gebruik gemaakt van de in de Europese richtlijn opgenomen mogelijkheid om die voorwaarden in de tijd te beperken. Concreet vallen de vluchtelingen na 13 maanden terug onder het algemene stelsel; om hun gezinsleden te doen overkomen, moeten zij dan bewijzen dat zij beschikken over voldoende financiële middelen, een aangepaste woning en een ziekteverzekering.

De ontvangen klachten tonen aan dat die termijn vaak veel te kort is om alle praktische hinderpalen uit de weg te ruimen die de vluchtelingen ondervinden om hun gezinsleden te vinden, hun de mogelijkheid te bieden om alle vereiste documenten te verzamelen en zich naar een diplomatieke post te begeven teneinde de aanvraag in te dienen.

In de in 2014 door de Europese Commissie bekendgemaakte richtsnoeren inzake gezinshereniging worden de lidstaten die een tijdslimiet hebben ingesteld, ertoe aangespoord om rekening te houden met die praktische hinderpalen en om toe te staan dat gedeeltelijke, later te vervolledigen aanvragen worden ingediend.

De federale Ombudsman heeft de DVZ verzocht om de diplomatieke posten in dat verband instructies te geven, wat de Dienst in 2015 ook heeft gedaan. Deze instructies worden door de posten echter op ongelijke wijze toegepast en de federale Ombudsman heeft nog een aanzienlijk aantal dossiers ontvangen waarbij de post eiste dat alle (gelegaliseerde) documenten werden bezorgd alvorens de aanvraag te registreren. In die gevallen weigert de DVZ gewoonweg de gunstigere voorwaarden toe te passen, ook als uit het dossier

Le Médiateur fédéral constate par ailleurs que cette pratique est de nature à entraîner une discrimination à l'égard des personnes handicapées, surtout lorsqu'elles sont dans l'impossibilité de se procurer d'autres ressources en raison précisément de leur handicap. Cette approche est non seulement contraire à l'objectif de la directive européenne qui est de favoriser le regroupement familial mais elle contrevient à l'engagement international de la Belgique d'éviter toute discrimination fondée sur le handicap.

Par conséquent, le Médiateur fédéral invite l'Office des étrangers à prendre en compte la situation de handicap du regroupant dans l'évaluation de sa situation financière globale et de prendre en considération les allocations liées au handicap dans l'évaluation des ressources.

E. Délai d'introduction pour les réfugiés

Les réfugiés reconnus bénéficient de conditions plus favorables que les autres ressortissants étrangers pour faire venir les membres de leur famille. La Belgique a toutefois fait application de la possibilité prévue par la directive européenne de limiter ces conditions dans le temps. Concrètement après 13 mois, les réfugiés retombent sous le régime général et doivent prouver qu'ils possèdent des ressources suffisantes, un logement adapté et une assurance maladie pour faire venir les membres de leur famille.

Les plaintes reçues démontrent que ce délai est parfois bien insuffisant pour surmonter tous les obstacles pratiques que les réfugiés rencontrent pour d'abord retrouver les membres de leurs familles, ensuite permettre à ceux-ci de réunir les documents nécessaires et enfin pour qu'ils se rendent auprès d'un poste diplomatique pour introduire la demande.

Dans ses lignes directrices en matière de regroupement familial publiées en 2014, la Commission européenne avait invité les États membres, qui ont prévu une limite de temps, à tenir compte de ces obstacles pratiques et à permettre l'introduction de demandes partielles, à compléter par la suite.

Le Médiateur fédéral est intervenu auprès de l'OE pour qu'il prenne des instructions en ce sens à l'attention des postes diplomatiques, ce qu'il a fait en 2015. Ces instructions sont toutefois appliquées de manière inégale par les postes et le Médiateur fédéral a encore reçu un nombre significatif de dossiers dans lesquels le poste avait exigé l'ensemble des documents, légalisés, avant d'enregistrer la demande. Dans ces cas-là, l'OE refuse purement et simplement d'appliquer les conditions plus favorables, même s'il ressort clairement du

duidelijk blijkt dat de eerste stappen binnen de termijn van 12 maanden werden ondernomen en dat de post verzuimd heeft de instructies toe te passen.

De federale Ombudsman heeft de Europese Commissie in 2017 via de Europese Ombudsman gevraagd of haar richtlijnen gewijzigd zijn. Dat was geenszins het geval. De Commissie heeft in januari 2018 haar mededeling van 2014 bevestigd en eraan toegevoegd dat ze, sinds de asielcrisis, de lidstaten heeft uitgenodigd om nog sterker in te zetten op de wettelijke migratiekanalen voor mensen die bescherming nodig hebben, waaronder gezinshereniging.

Ze stelt daartoe voor geen tijdslimiet toe te passen en, zo dit toch het geval is, de praktische hindernissen voor de aanvragers objectief in overweging te nemen, en bijvoorbeeld de erkende vluchteling toe te staan de aanvraag zelf in te dienen op het grondgebied, dus in België, en hem zo de tijd te laten zijn gezinsleden te vinden en de nodige stukken te verzamelen.

De federale Ombudsman vraagt de posten bijgevolg om de onvolledige aanvragen effectief te registreren, overeenkomstig de instructies. Hij vraagt de DVZ ook enige soepelheid aan de dag te leggen wanneer de termijn overschreden is wegens objectieve en aantoonbare moeilijkheden.

Tot slot vraagt de Federale Ombudsman dat de vluchteling, in geval van specifieke moeilijkheden, de aanvraag ten bewarende titel zelf zou indienen bij de DVZ, in afwachting dat hij een oplossing vindt voor de praktische obstakels die zijn partner of zijn kinderen ondervinden bij het indienen van de aanvraag in het land van oorsprong.

Een en ander zou ook een oplossing kunnen aanreiken voor tijdelijke moeilijkheden waar de aanvragers en de Belgische overheden geen vat op hebben, zoals de huidige sluiting van het Schengenhuis in Kinshasa.

F. Inreisverbod voor gezinsleden van Belgen

Al verscheidene jaren weigert de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) de aanvragen tot gezinshereniging in aanmerking te nemen die op het grondgebied worden ingediend door niet-Europese onderdanen voor wie nog steeds een inreisverbod geldt. De Dienst eist dat de betrokkene eerst terug naar het land van herkomst gaat om te vragen dat het inreisverbod wordt opgeheven, zelfs als de betrokkene intussen met een

dossier que les premières démarches ont été effectuées dans le délai de 12 mois et que le poste n'a pas appliqué les instructions.

Le Médiateur fédéral a demandé en 2017 à la Commission européenne, par l'intermédiaire de la Médiatrice européenne, si ses lignes directrices avaient évolué. Ce n'était absolument pas le cas. La Commission a confirmé en janvier 2018 sa communication de 2014 et ajouté que depuis la crise de l'asile elle avait invité les États membres à favoriser encore davantage les autres voies légales de migration pour les personnes en besoin de protection, comme le regroupement familial.

Pour cela, elle préconise de ne pas appliquer de limite de temps et, si c'est néanmoins le cas, de tenir compte objectivement des difficultés pratiques rencontrées par les demandeurs et, par exemple, de permettre au réfugié reconnu d'introduire lui-même directement la demande sur le territoire, donc en Belgique, le temps de retrouver les membres de sa famille et de rassembler les documents nécessaires.

Par conséquent, le Médiateur fédéral demande aux postes d'enregistrer effectivement les demandes partielles, conformément aux instructions. Il invite également l'OE à faire preuve de souplesse lorsque le délai est dépassé suite à des difficultés objectives et démontrées.

Et enfin, le Médiateur fédéral demande qu'en cas de difficultés particulières, le réfugié puisse introduire lui-même la demande auprès de l'OE, à titre conservatoire, le temps de surmonter les obstacles pratiques rencontrés par son conjoint ou ses enfants pour introduire la demande dans le pays d'origine.

Cette piste permettrait également d'apporter une solution à des difficultés temporaires indépendantes de la volonté des demandeurs et des autorités belges, comme la fermeture actuelle de la maison Schengen à Kinshasa.

F. Interdiction d'entrée pour les membres de famille de Belges

Depuis plusieurs années, l'Office des étrangers (OE) refuse de prendre en considération les demandes de regroupement familial introduites sur le territoire par des ressortissants non-européens qui sont sous le coup d'une interdiction d'entrée encore en vigueur. Il exige que la personne retourne d'abord dans son pays d'origine demander la levée de l'interdiction d'entrée. Et ce, même si entretemps la personne se trouve dans

Belgische of Europese burger een familieband heeft waardoor hij een verblijfsrecht heeft, en als de terugkeer naar het land van herkomst resulteert in een meer of minder lange scheiding met die burger, zij het zijn partner of zijn kind.

De federale Ombudsman heeft die praktijk van de DVZ sinds 2015 bekritiseerd, in het licht van het Europees recht, maar ook van het Belgisch recht en van de normen inzake behoorlijk bestuur, en heeft de DVZ gevraagd daarmee te stoppen, in het bijzonder als een dergelijke weigering dreigde te leiden tot een scheiding tussen een ouder en zijn kind of tot de verplichting voor het Belgische of Europese kind om ook het grondgebied te verlaten. De federale Ombudsman heeft te maken gehad met gevallen waarin een alleenstaande ouder met kind (Belgisch of Europees) het onderzoek van zijn aanvraag tot gezinshereniging werd geweigerd, omdat hij eerst noodzakelijkerwijze naar zijn land moest terugkeren om de opheffing van het inreisverbod te vragen, zonder rekening te houden met de concrete gevolgen voor het kind.

Intussen had de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gericht en had de DVZ beslist om te wachten tot de uitkomst van die zaak. Het Hof heeft onlangs zijn arrest gewezen en vindt een inreisverbod geen automatisch beletsel voor gezinshereniging op het grondgebied. Met de aanvragen tot gezinshereniging moet rekening worden gehouden, zelfs als voor de aanvrager een inreisverbod geldt.

Het komt vervolgens de DVZ toe in elk individueel geval te onderzoeken of er tussen de aanvrager en de burger van de Unie een relatie van afhankelijkheid bestaat die van dien aard is dat als het verlenen van het verblijfsrecht wordt geweigerd, de burger van de Unie feitelijk verplicht is om het grondgebied van de Unie te verlaten.

Om die afhankelijkheidsrelatie te beoordelen maakt het Hof een onderscheid tussen meerderjarigen en minderjarigen. Voor de eerste groep vindt het Hof dat de afhankelijkheid maar in uitzonderlijke gevallen zal vaststaan. Voor de minderjarigen moet daarentegen, in het hoger belang van het kind, rekening worden gehouden met alle elementen die erop wijzen dat een scheiding van de niet-Europese ouder gevolgen zou hebben voor het evenwicht van de minderjarige.

Wat er ook van zij, het onderzoek van die afhankelijkheidsband vereist dus dat de aanvraag in aanmerking wordt genomen. Pas als het ontbreken van een dergelijke afhankelijkheid is nagegaan, zal de DVZ de aanvraag op basis van het inreisverbod kunnen afwijzen.

un lien de famille avec un citoyen belge ou européen qui lui ouvre le droit au séjour et que le retour dans le pays d'origine entraînerait une séparation plus ou moins longue avec ce citoyen, qu'il s'agisse de son conjoint ou de son enfant.

Dès 2015, le Médiateur fédéral a critiqué cette pratique de l'OE au regard du droit européen, mais aussi du droit belge et des normes de bonne administration et a demandé à l'OE d'y mettre un terme. En particulier, lorsque ce refus risquait d'entraîner la séparation entre un parent et son enfant ou l'obligation pour l'enfant belge ou européen de quitter lui aussi le territoire. Le Médiateur fédéral a ainsi eu des cas dans lesquels un parent assumant seul la charge de son enfant (belge ou européen) s'était vu refuser l'examen de sa demande de regroupement familial, au motif qu'il devait nécessairement d'abord retourner dans son pays pour demander la levée de l'interdiction d'entrée, sans tenir compte des conséquences concrètes que cela aurait pour son enfant.

Entretemps, le Conseil du Contentieux des Etrangers avait adressé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne et l'OE avait décidé d'attendre l'issue de cette affaire. La Cour vient de rendre son arrêt et considère qu'une interdiction d'entrée ne permet pas d'empêcher d'office le regroupement familial sur le territoire. Les demandes de regroupement familial doivent être prises en compte même si le demandeur est frappé d'une interdiction d'entrée.

Il incombe ensuite à l'OE d'examiner au cas par cas s'il existe une relation de dépendance entre le demandeur et le citoyen de l'Union qui serait de nature telle qu'en cas de refus d'octroi d'un droit de séjour, le citoyen de l'Union serait dans les faits contraints de quitter le territoire de l'Union.

Pour évaluer cette relation de dépendance, la Cour distingue les majeurs et les mineurs. Pour les premiers, la Cour estime que la dépendance ne sera établie que dans des cas exceptionnels. Par contre pour les mineurs il faut prendre en compte, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, tous les éléments qui indiquent qu'une séparation d'avec son parent non-européen aurait des conséquences pour son équilibre.

En tout état de cause, l'examen de ce lien de dépendance exige donc de prendre la demande en considération. Ce n'est qu'après avoir vérifié l'absence d'une telle dépendance que l'OE pourra rejeter la demande au motif de l'interdiction d'entrée.

De federale Ombudsman verzoekt de DVZ derhalve onmiddellijk gevolg te geven aan dit arrest.

G. Centrum Integriteit

De heer Guido Herman legt uit dat in 2017 30 nieuwe dossiers in verband met integriteitsschendingen ontvangen werden, en 15 onderzoeken werden gevoerd. De behandeling ervan verloopt volgens geëigende wettelijke procedures en is onderhevig aan een hoge mate van vertrouwelijkheid.

Na vijf jaar ervaring stelt de federale Ombudsman vast dat voornamelijk twee vormen van integriteitsschendingen werden gemeld:

1) de vaststelling waarbij een ongelijke behandeling wordt aangeklaagd op het vlak van personeelsaangelegenheden (vergoedingen, bevorderingsprocedures);

2) het niet correct omgaan door een ambtenaar met vertrouwelijke of persoonlijke informatie.

Belangrijk is de vaststelling dat de samenwerking met de vertrouwenspersonen integriteit op een constructieve wijze verloopt. De federale Ombudsman probeert via feedback de (prille) ervaring te delen wat betreft de concrete praktijk op het terrein.

Kort na de inwerkingtreding van de wet heeft het kabinet van de bevoegde minister de federale Ombudsman verzocht om voorstellen voor een duidelijkere en doelmatigere wetgeving voor te leggen. Op die manier werd een bijdrage geleverd tot een aantal aanpassingen die weerhouden zijn in het voorontwerp van wet dat door de Ministerraad is goedgekeurd.

De belangrijkste punten daarvan zijn:

— een definitie van integriteitsschending die minder breed is en meer tegemoetkomt aan de integriteitsproblematiek door de notie van “algemeen belang” in te voegen, naar analogie met de definities die door de Verenigde Naties en de Raad van Europa worden gehanteerd;

— voor het element “bescherming”, een belangrijk onderdeel van deze wetgeving: een uitbreiding van de duur van de bescherming van twee naar drie jaar en voortaan ook een bescherming van de vertrouwenspersonen Integriteit binnen de administratie.

Verder valt nog te vermelden dat voortaan ook een ambtenaar die de dienst heeft verlaten, binnen het jaar nog een melding kan doen.

Le Médiateur fédéral demande donc à l’OE de donner une suite immédiate à cet arrêt.

G. Centre intégrité

M. Guido Herman explique qu’en 2017, 30 nouveaux dossiers concernant des atteintes à l’intégrité ont été reçus et que 15 enquêtes ont été menées. Leur traitement se déroule selon les procédures légales appropriées. Il est également soumis à un degré élevé de confidentialité.

Après cinq ans d’expérience, le Médiateur fédéral constate que deux formes d’atteintes à l’intégrité ont principalement été signalées:

1) le constat dans le cadre duquel un traitement inéquitable en matière de gestion du personnel (d’indemnités, procédures de promotion) est dénoncé;

2) le traitement ou l’utilisation abusive de données à caractère personnel ou confidentiel par un fonctionnaire.

Il est important de constater que la collaboration avec les personnes de confiance d’intégrité est constructive. Le Médiateur fédéral essaie de partager sa (jeune) expérience par le biais d’un feed-back en ce qui concerne la pratique sur le terrain.

Peu après l’entrée en vigueur de la loi, le cabinet du ministre compétent a demandé au Médiateur fédéral de soumettre des propositions en vue d’une législation plus claire et plus efficace. Une contribution a ainsi été apportée à une série d’adaptations qui ont été retenues dans l’avant-projet de loi qui a été approuvé par le Conseil des ministres.

Les points principaux sont les suivants:

— une définition de l’atteinte à l’intégrité qui est moins large et qui répond davantage à la problématique de l’intégrité en insérant la notion d’ “intérêt général”, par analogie avec les définitions utilisées par les Nations unies et le Conseil de l’Europe;

— concernant l’élément “protection”, qui constitue un élément important de cette législation: une prolongation de la durée de la protection de deux à trois ans et dorénavant également une protection de la personne de confiance d’intégrité au sein de l’administration.

Il faut en outre encore signaler que, dorénavant, un fonctionnaire qui a quitté le service peut également encore faire un signalement au cours de l’année qui suit.

Tot slot pleit de federale Ombudsman ervoor dat de administratieve overheden het globaal deontologisch kader concreet vertalen naar de eigen werkomgeving. Aldus wordt integriteit een tastbaar begrip voor elke ambtenaar dat concreet richting kan geven aan zijn professioneel handelen.

II. — VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw Françoise Schepmans (MR) is van oordeel dat in de steeds complexer wordende maatschappij de dialoog tussen de burger en de overheid van essentieel belang is. De federale Ombudsman is daarin een bevoorrechte partner van de burger. De klachten van de burger hebben betrekking op de traagheid en de kwaliteit van de beslissingen, en op de manier waarop bepaalde aanvragen worden behandeld. Gelden dezelfde klachten ten aanzien van de administraties van de andere beleidsniveaus (gemeenschappen, gewesten, lokale besturen)? Vindt overleg plaats tussen de ombudsmannen van die verschillende overheden?

In het jaarverslag van 2016 werd gepleit voor de inrichting van een interne klachtendienst binnen elke federale overheidsdienst. De betrokken administratie is op grond van zijn deskundigheid ter zake het best geplaatst om de klachten inhoudelijk te behandelen. Wat is de stand van zaken van de implementatie van die aanbeveling?

Mevrouw Sarah Smeyers (N-VA) benadrukt dat het de opdracht is van de federale Ombudsman om aanbevelingen te formuleren die moeten leiden tot een betere dienstverlening van de overheid. Zij heeft begrip voor het pleidooi in verband met het dossieronderzoek door de Dienst Vreemdelingenzaken en de informatieversterving in de verschillende talen.

De spreekster neemt ook akte van de kritiek in verband met het subjectieve karakter van de beoordeling van de nood aan een bottest, doch wijst er tegelijk op dat de betrokkene zelf steeds vrijwillig een beroep kan doen op de test indien de ambtenaar van de DVZ zou weigeren om de geboorteakte als authentiek te beschouwen. Welke oplossing ziet de federale Ombudsman voor het probleem? Pleit hij voor het automatisch uitvoeren van de bottesten? Een dergelijke keuze zou voor heel wat vertraging zorgen, alsook erg duur zijn.

Er worden daarnaast opmerkingen geformuleerd in verband met de gezinshereniging, en meer bepaald over het referentiebedrag van 1428 euro, waarvoor een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) niet in rekening wordt gebracht. De inkomensvoorwaarde

Enfin, le Médiateur fédéral plaide pour que les autorités administratives traduisent concrètement le cadre déontologique global dans leur propre environnement. L'intégrité devient ainsi une notion concrète pour chaque fonctionnaire qui est en mesure d'orienter concrètement son fonctionnement professionnel.

II. — QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES

Mme Françoise Schepmans (MR) considère que, dans une société de plus en plus complexe, le dialogue entre le citoyen et les pouvoirs publics est essentiel. Dans ce contexte, le Médiateur fédéral est un partenaire privilégié du citoyen. Les plaintes du citoyen concernent la lenteur et la qualité des décisions, ainsi que la manière dont certaines demandes sont traitées. Des plaintes du même ordre sont-elles adressées aux administrations des autres niveaux de pouvoir (Communautés, Régions, administrations locales)? Une concertation a-t-elle lieu entre les médiateurs de ces différentes entités?

Le rapport annuel 2016 préconisait la création d'un service de plaintes interne au sein de chaque service public fédéral. L'administration concernée est, compte tenu de son expertise, la mieux placée pour traiter les plaintes quant au fond. Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation?

Mme Sarah Smeyers (N-VA) précise que la mission du Médiateur est de formuler des recommandations en vue d'améliorer la qualité du service public. Elle peut comprendre le plaidoyer en faveur de l'examen du dossier par l'Office des étrangers et de la fourniture d'informations dans les différentes langues.

L'intervenante prend également acte de la critique relative au caractère subjectif de l'appréciation du besoin d'un test osseux, tout en soulignant que l'intéressé que l'intéressé peut lui-même toujours faire appel au test si le fonctionnaire de l'OE refuse de considérer l'acte de naissance comme authentique. Quelle solution le Médiateur fédéral suggère-t-il pour régler ce problème? Prône-t-il la réalisation automatique de tests osseux? Ce choix entraînerait un retard important, et serait très coûteux.

En outre, des observations sont formulées concernant le regroupement familial, et plus particulièrement le montant de référence de 1 428 euros, pour lequel une allocation de remplacement de revenus (ARR) n'est pas prise en compte. La condition de ressources

maakt deel uit van de beleidskeuze tot het verstrengen van de voorwaarden voor een gezinshereniging.

Voorts is er de stelling dat de termijn van 12 maanden voor de aanvraag tot gezinshereniging door vluchtelingen te kort zou zijn. Die termijn moet ervoor zorgen dat het gezin zo snel mogelijk overkomt en zich integreert (taal, arbeid, school, enz.). Bovendien gelden voor vluchtelingen geen andere voorwaarden voor de gezinshereniging. De keuze voor de termijn is een politieke keuze. Dat neemt uiteraard niet weg dat de federale Ombudsman kan wijzen op de eventuele implicaties ervan op de dienstverlening van de administratie.

III. — ANTWOORDEN

De heer Guido Herman geeft aan dat de federale Ombudsman veelvuldig en op georganiseerde wijze contacten onderhoudt met zijn ambtsgenoten op de andere beleidsniveaus (lokaal, regionaal). Er is het samenwerkingsorgaan POOL (Permanent Overleg Ombudslieden), dat regelmatig vergadert rond de ervaringen van eenieder op zijn terrein en om principiële houdingen en gedragslijnen te bespreken. Gelet op de complexe staatsstructuur is dat overleg van groot belang. In vreemdelingenzaken zijn bijvoorbeeld zowel het lokale en het regionale, als het federale niveau bevoegd. Het is van belang om die verschillende elementen samen te leggen.

Bovendien bestaat het engagement dat wanneer een burger een klacht neerlegt die betrekking heeft op verschillende beleidsniveaus of een andere overheid, de aangesproken ombudsman de betrokken collega raadpleegt en de burger daarover informeert en in contact brengt met de bevoegde ombudsman.

De problematiek van de aanvragen kwam reeds ter sprake binnen het samenwerkingsorgaan. Het succes van een aanvraagprocedure hangt sterk af van de administratie bij wie of waar de aanvraag wordt ingediend. Soms is het eenvoudig, soms is het moeilijk om de houding van de betrokken administratie te veranderen.

De federale Ombudsman heeft in 2011 reeds de aanbeveling geformuleerd om binnen elke federale administratie over een eerstelijns klachtendienst in te richten, die op een kwalitatieve – d.w.z. volgens een aantal criteria – de klachten behandelt. Met de administraties die zich daartoe hebben verbonden, werd een protocolakkoord afgesloten, die een *modus operandi* bevat voor de behandeling en de samenwerking. Met de

fait partie du choix politique de durcir les conditions du regroupement familial.

En outre, selon certains, le délai de douze mois dans lequel les réfugiés doivent introduire leur demande de regroupement familial serait trop court. Ce délai doit permettre à la famille de venir le plus rapidement possible et de s'intégrer (langue, emploi, scolarité, etc.). De plus, les réfugiés ne sont pas soumis à d'autres conditions en matière de regroupement familial. Le choix du délai est un choix politique, ce qui n'empêche évidemment pas le Médiateur fédéral de souligner les implications éventuelles de ce choix sur le service fourni par l'administration.

III. — RÉPONSES

M. Guido Herman précise que le Médiateur fédéral entretient, de manière organisée, de fréquents contacts avec ses homologues des autres niveaux de pouvoir (local, régional). On citera l'organe de coopération CPMO (Concertation permanente des médiateurs et ombudsman), qui se réunit régulièrement pour débattre des expériences de chacun dans son domaine et discuter des positions de principe et des lignes de conduite. Compte tenu de la complexité de la structure de l'État, cette concertation est très importante. Tant les niveaux local et régional que le niveau fédéral sont compétents, par exemple, en ce qui concerne les étrangers. Il est important de mettre en commun ces différents éléments.

En outre, l'engagement est pris de faire en sorte que, lorsqu'un citoyen dépose une réclamation qui concerne différents niveaux de pouvoir ou une autre autorité, le médiateur saisi consulte le collègue concerné, en informe le citoyen et met celui-ci en contact avec le médiateur compétent.

La problématique des demandes a déjà été examinée au sein de l'organe de coopération. Le succès de la procédure de demande dépend largement de l'administration ou de l'endroit où la demande a été introduite. Il est tantôt simple, tantôt difficile de changer l'attitude de l'administration concernée.

En 2011 déjà, le Médiateur fédéral a recommandé de créer, dans chaque administration fédérale, un service de plaintes de première ligne chargé de traiter les plaintes de manière qualitative (c'est-à-dire selon plusieurs critères). Un protocole d'accord définissant une méthode de traitement et de coopération a été conclu avec les administrations qui se sont engagées à cette fin. À ce jour, aucun protocole n'a été conclu avec les

administraties van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken (waar de DVZ onder ressorteert) werd tot nu toe geen protocol afgesloten.

“Goed bestuur” is geen vaag begrip dat eenieder naar goeddunken kan invullen. Het heeft inmiddels een precieze definitie met duidelijke criteria, die niet alleen door de verschillende ombudsmannen binnen België worden onderschreven, maar ook op internationaal niveau, en die tevens erkend worden door internationale organisaties (de Verenigde Naties, de Europese overheden, enz.). Goed bestuur wordt immers beschouwd als één van de pijlers van de democratische rechtsstaat. De federale Ombudsman hanteert die criteria om een bepaalde situatie te toetsen.

Mevrouw Catherine De Bruecker vult aan dat de verschillende ombudsmannen gebruik maken van eenzelfde reeks “ombudsnormen”. Die laatste zijn geïnspireerd op hetgeen bestaat op het niveau van de Europese Ombudsman op grond van artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (recht op behoorlijk bestuur).

De belangrijkste klachten handelen steevast over de traagheid of de kwaliteit van de beslissingen, of over de informatievervalsing, en dat geldt voor alle overheidsniveaus.

Voorts dient te worden aangestipt dat de federale Ombudsman geen alternatief voor de bottesten heeft voorgesteld. Hij heeft wel de DVZ uitgenodigd om na te denken over een betere oplossing. Dat is nodig, want de huidige testen bieden geen waarborgen op het vlak van de kwaliteit en de betrouwbaarheid. De medische literatuur is daar eensgezind over. Uiteraard zullen er steeds gevallen zijn waarin twijfel bestaat over de meerderjarigheid van een persoon. Het gaat er evenwel om dat de situatie niet mag afhangen van een arbitraire beslissing van de ambtenaar in kwestie. Indien de beslissing geen rekening houdt met de beschikbare geboorteakte, moet zij worden gemotiveerd. Het standpunt van de DVZ bestond er doorgaans in de beslissing te laten afhangen van een bottest, zonder aan te geven welke elementen in het dossier toelaten de akte al dan niet te aanvaarden. Indien het dossier geen aanwijzingen bevat die de akte in vraag stellen, bestaat er volgens de federale Ombudsman geen reden om ze niet te aanvaarden.

Daarnaast stelt de federale Ombudsman de vraag of de inkomensvoorwaarde voor de gezinshereniging het in de praktijk onmogelijk maakt voor personen met een handicap om hun recht op gezinshereniging uit te oefenen. De tegemoetkoming die deze personen ontvangen, kunnen immers niet worden meegerekend in het

administrations des Affaires étrangères et de l'Intérieur (dont relève l'Office des étrangers).

La “bonne administration” n'est pas une notion vague que chacun peut interpréter comme il l'entend. Cette notion est désormais définie précisément sur la base de critères clairs auxquels souscrivent non seulement les différents médiateurs belges, mais aussi les médiateurs du niveau international, et qui sont également reconnus par plusieurs organisations internationales (Organisation des Nations Unies, instances européennes, etc.). En effet, la bonne administration est considérée comme l'un des piliers de l'État de droit démocratique. Le Médiateur fédéral utilise ces critères pour l'évaluation de situations particulières.

Mme Catherine De Bruecker ajoute que les différents médiateurs utilisent le même ensemble de “normes de bonne conduite administrative”, inspirées des normes appliquées par le Médiateur européen en vertu de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une bonne administration).

Les plaintes portent toujours principalement sur la lenteur ou sur la qualité des décisions, ou sur la fourniture d'informations, tous niveaux de pouvoir confondus.

Il convient en outre de souligner qu'il n'appartient pas au Médiateur fédéral de proposer une alternative aux tests osseux. Cependant, il a invité l'Office des étrangers à réfléchir à une meilleure solution. Il faut trouver une meilleure solution parce que les tests actuels n'offrent aucune garantie de qualité ou de fiabilité: la littérature médicale est unanime sur ce point. Bien entendu, il y aura toujours des cas douteux à propos de la majorité de la personne concernée. Toutefois, il ne faut pas que la situation dépende d'une décision arbitraire du fonctionnaire concerné. Si la décision ne tient pas compte de l'acte de naissance disponible, elle doit être motivée. L'Office des étrangers suspendait sa décision à la réalisation d'un test osseux, sans indiquer les éléments du dossier attestant ou non de l'authenticité de l'acte de naissance. Si le dossier ne comporte aucune indication mettant en doute l'acte de naissance, rien ne justifie de le refuser, selon le Médiateur fédéral.

En outre, le Médiateur fédéral se demande si la condition de revenu prévue en matière de regroupement familial empêche, en pratique, les personnes handicapées d'exercer leur droit au regroupement familial. L'allocation perçue par ces personnes ne peut en effet pas être prise en compte dans le montant de référence

referentiebedrag van de inkomensvoorwaarde. Indien de persoon omwille van zijn handicap geen andere inkomsten kan vergaren, wordt hij in de feiten uitgesloten van de mogelijkheid dat zijn partner of kinderen zich bij hem voegen. Die situatie vraagt om nader onderzoek door de betrokken administratie.

Mevrouw De Bruecker verduidelijkt dat de federale Ombudsman geenszins pleit voor een verlenging van de termijn van 12 maanden voor de aanvragen tot gezinshereniging door erkende vluchtelingen. Die termijn is zeer redelijk in vergelijking met de andere Europese landen. Wel wordt gevraagd dat de aanvraag kan worden ingediend binnen die termijn, ook al kan nog geen volledig aanvraagdossier worden samengesteld. Soms is de vertraging in het vergaren van de nodige documenten niet te wijten aan de aanvrager, maar aan de administratie (bv. een consulaire post). In dat geval draagt de aanvrager de gevolgen van de traagheid van de overheid, en dat valt niet te verantwoorden.

De vraag van de federale Ombudsman aan de DVZ om het volledig dossier te onderzoeken en niet meteen het onderzoek te staken wanneer zich een probleem stelt, is louter de toepassing van het beginsel van behoorlijk bestuur. Ter vergelijking, kan men zich voorstellen dat men bijvoorbeeld vijfmaal een bouwkundige aanvraag zou moeten indienen omdat telkens een ander stuk in het aanvraagdossier ontbreekt, met telkens een betaling van het volledige bedrag van de administratiekosten? Die situatie zou zonder twijfel als onrechtvaardig worden ervaren. Het argument van een hoge werklast voor de DVZ mist elke grondslag: het is precies de noodzaak van veelvuldige aanvragen die zorgt voor de werklast. Indien de DVZ onmiddellijk het volledige dossier zou onderzoeken, zou hij zich net veel werk kunnen besparen. Wat de federale Ombudsman voorstelt, zou met andere woorden bijdragen aan de efficiënte werking van de DVZ.

De rapporteur,

Sarah SMEYERS

De voorzitter,

Brecht VERMEULEN

de la condition de revenu. Si la personne ne peut pas percevoir un autre revenu en raison de son handicap, il lui est dès lors impossible de bénéficier de la possibilité d'être rejointe par son partenaire ou ses enfants. Cette situation requiert un examen plus approfondi de la part de l'administration concernée.

Mme De Bruecker précise que le Médiateur fédéral ne préconise en aucun cas la prolongation du délai de 12 mois pour les demandes de regroupement familial introduites par des réfugiés reconnus. Ce délai est très raisonnable par rapport au délai prévu dans les autres pays européens. En revanche, il est demandé que la demande puisse être introduite dans ce délai même lorsqu'un dossier de demande complet ne peut pas encore être constitué. Il arrive que le retard pris pour rassembler les documents nécessaires ne soit pas imputable au demandeur mais bien à l'administration (par exemple à un poste consulaire). Le cas échéant, le requérant subit les conséquences de la lenteur administrative, ce qui est injustifiable.

La demande faite par le Médiateur fédéral à l'Office des étrangers d'examiner l'ensemble du dossier et de ne pas suspendre immédiatement cet examen lorsqu'un problème se pose, relève simplement de l'application du principe de bonne administration. À titre de comparaison, pourrait-on imaginer, par exemple, qu'il faille soumettre une demande de permis d'urbanisme à cinq reprises parce qu'un document différent manque chaque fois dans le dossier de demande, et que le demandeur doive chaque fois payer le montant total des frais administratifs? Cette situation serait certainement perçue comme injuste. L'argument de la charge de travail élevé de l'Office des étrangers est dénué de fondement: c'est précisément la nécessité d'introduire de multiples demandes qui est à l'origine de cette charge de travail. Si l'Office des étrangers examinait immédiatement l'ensemble du dossier, il pourrait s'épargner beaucoup de travail. En d'autres termes, la proposition du Médiateur fédéral permettrait d'améliorer le fonctionnement de l'Office des étrangers.

Le rapporteur,

Sarah SMEYERS

Le président,

Brecht VERMEULEN