



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Débat d'orientation 5998

Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2007-2008)

Date de dépôt : 30-10-2008

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
30-10-2008	Déposé	5998/00	<u>3</u>
03-03-2009	Rapport pour avis de la Commission du Travail et de l'Emploi (3.3.2009)	5998/01	<u>18</u>
30-10-2008	Rapport d'activité du Médiateur (2007-2008)	Document écrit de dépôt	<u>33</u>

5998/00

**N° 5998****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

**DEBAT D'ORIENTATION****sur le rapport d'activité du Médiateur (2007-2008)**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS**

(28.4.2009)

La Commission se compose de: M. Camille GIRA, Président-Rapporteur; M. Xavier BETTEL, Mme Anne BRASSEUR, M. Fernand DIEDERICH, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Fabienne GAUL, MM. Jean-Pierre KOEPP, Marco SCHANK, Mme Vera SPAUTZ et M. Raymond WEYDERT, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Comme prévu par 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*“, le Médiateur a présenté son rapport d'activité pour la période du 1er octobre 2007 au 30 septembre 2008 à la Chambre des Députés le 30 octobre 2008.

La Conférence des Présidents ayant retenu que la Chambre des Députés organiserait un débat d'orientation au sujet de ce rapport annuel et ayant jugé opportun 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 les recommandations du Médiateur.

Le premier débat d'orientation en la matière a eu lieu en date du 22 avril 2008. La Commission des Pétitions s'était alors attelée à la tâche d'examiner en détail les quatre premiers rapports d'activité du médiateur (voir document parlementaire No 5804). Elle avait organisé un débat conséquent et en avait fait le suivi, afin d'en tirer toutes les conséquences nécessaires, lors de plusieurs réunions de commission, et notamment en date du 25 juin 2008, en présence de Monsieur le Médiateur.

Dans le cadre de la préparation du débat d'orientation concernant cette fois le rapport d'activité 2007-2008, la Commission des Pétitions s'est réunie à huit reprises afin de procéder à différents échanges de vues sur le rapport d'activité annuel du Médiateur ainsi que sur l'organisation des travaux afférents à la préparation du débat. Ces réunions ont eu lieu les 11 novembre 2008, 20 novembre 2008, 15 décembre 2008, 19 février 2009, 3 mars 2009, 17 mars 2009, 21 avril 2009 et 28 avril 2009. Par ailleurs, Monsieur le Rapporteur a procédé à un échange de vues informel avec Monsieur le Médiateur, afin de recueillir de sa part toute information utile à la rédaction du présent rapport.

Au cours de la réunion du 17 mars 2009, Monsieur Camille Gira a été proposé comme Rapporteur du débat d'orientation. La Commission a entériné cette décision le 21 avril 2009. Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion du 28 avril 2009.

\*

## II. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

Pour rappel, il a été décidé par la Conférence des Présidents que la Chambre des Députés organiserait, dans les six mois suivant la présentation par le Médiateur de son rapport annuel, un débat d'orientation au sujet de ce rapport. La Conférence des Présidents a, en outre, délégué à la Commission des Pétitions la mission d'analyser le rapport annuel en vue du débat d'orientation. Ainsi, la Commission des Pétitions coordonne le débat d'orientation en collaboration étroite avec les commissions parlementaires concernées par les recommandations du Médiateur.

De façon générale, toutes les recommandations du Médiateur sont adressées dès réception pour analyse à la Commission des Pétitions qui les transmet pour avis à d'autres commissions parlementaires ou, pour prise de position, aux départements ministériels concernés par les recommandations en question.

La Commission des Pétitions constate avec satisfaction que les relations entre le Médiateur et la Chambre des Députés en général, et la Commission des pétitions en particulier sont maintenant bien rôdées. Les contacts, autant formels qu'informels entre les deux institutions sont productifs, réguliers et sont basés sur une confiance mutuelle et une volonté de faire progresser les dossiers en cours.

\*

## III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1er OCTOBRE 2007 AU 30 SEPTEMBRE 2008

Sur un nombre total de 925 réclamations reçues au cours de la période du 1er octobre 2007 au 30 septembre 2008, il apparaît que 722 dossiers ont été clôturés et 203 dossiers sont encore en cours.

Les statistiques fournies par le Médiateur dans son rapport annuel sont les suivantes:

- *Dossiers en cours*: 203
- *Dossiers clôturés*: 722, dont:
  - Transmis à un autre Médiateur: 4
  - Réclamations non fondées: 289
  - Désistement du réclamant: 41
  - Pas de correction obtenue: 57
  - Correction partielle obtenue: 61
  - Correction totale obtenue: 200
  - Demandes irrecevables: 21
  - Refus d'examiner: 49

La ventilation détaillée de ces dossiers se présente comme suit:

- *Affaires relevant de l'Etat*
  - Immigration, permis de travail, visas, passeports: 64 affaires dont 12 en cours;
  - Logement et Classes moyennes: 52 affaires dont 13 en cours;
  - Administration judiciaire: 23 affaires dont 6 en cours;
  - Fiscalité: 120 affaires dont 18 en cours.
- *Affaires relevant des Communes*
  - Urbanisme: 48 affaires dont 16 en cours;
  - Affaires communales générales: 88 affaires dont 26 en cours.
- *Affaires concernant les établissements publics*
  - Administration de l'emploi: 58 affaires dont 7 en cours;
  - Sécurité Sociale: 121 affaires, dont 32 en cours;
  - Fonds national de Solidarité: 17 affaires dont 0 en cours;
  - Caisse nationale des Prestations familiales: 91 affaires dont 19 en cours.

\*

#### IV. RESUME DES RECOMMANDATIONS DU MEDIATEUR

Outre les vingt-huit recommandations déjà examinées en détail lors du débat d'orientation organisé en 2008 (voir document parlementaire No 5804), le Médiateur a publié au cours du dernier exercice, les nouvelles recommandations suivantes:

– *Recommandation No 29 relative à l'envoi des cartes d'assignation aux demandeurs d'emploi:*

Pour faciliter l'envoi des cartes d'assignation et faire en sorte que les demandeurs d'emploi soient mieux informés de cet envoi, le Médiateur a recommandé au Ministre du Travail et de l'Emploi de changer la procédure d'envoi des cartes d'assignation en s'inspirant notamment de la procédure telle qu'introduite par le règlement grand-ducal du 15 mai 1991 relatif aux significations et notifications en matière civile et commerciale. Ainsi, la carte d'assignation serait confiée sous pli fermé et recommandé à la poste accompagné d'un avis de réception. En même temps, une copie de la carte d'assignation serait envoyée au destinataire par simple lettre. Dans tous les cas la remise de la carte d'assignation serait réputée avoir été faite le jour du dépôt de l'avis par le facteur.

– *Recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté:*

Le Médiateur a été saisi de nombreuses réclamations émanant de personnes détenues ayant eu pour objet une contestation née du fait de leur incarcération. Ces saisines lui ont permis de déceler un certain nombre de problèmes. C'est ainsi qu'il recommande un remaniement en profondeur du système de l'exécution des peines. Il recommande notamment de réviser l'attribution des compétences concernant les décisions de fond et des compétences administratives en matière d'exécution des peines. Dans ce cadre, le Médiateur propose, d'une part, la création de la fonction de juge à l'application des peines et, d'autre part, la mise en place d'une direction générale des établissements pénitentiaires. En vue de la mise en œuvre de cette recommandation, il recommande de prendre aussi rapidement que possible les dispositions budgétaires qui s'imposent afin de permettre un recrutement suffisant en personnel appelé à assumer des fonctions à responsabilité dans un proche avenir, ceci sans préjudice des besoins supplémentaires en personnel de l'administration pénitentiaire, notamment dans le domaine socio-éducatif.

– *Recommandation No 31 relative à la rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s:*

Saisi de deux réclamations de la part de transsexuelles qui se sont plaintes de la lenteur et de la complexité de la procédure à suivre en vue de la rectification des actes de l'état civil et du changement de leur prénom, qui constituent le prolongement logique d'une réassignation sexuelle, le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de réexaminer les dispositions afférentes du Code civil afin de simplifier et d'écourter la procédure en vue de la rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s.

– *Recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population:*

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations de la part de personnes auxquelles des communes refusent l'inscription au registre de la population en invoquant pour cela des considérations étrangères au critère de la résidence habituelle, seul critère qui peut être pris en compte pour refuser l'inscription d'une personne au registre de la population. Il recommande donc au Ministre de l'Intérieur:

- d'élaborer dans les meilleurs délais un projet de loi tenant compte de la nécessité de prévoir une obligation pour les communes d'inscrire, au moins provisoirement, toute personne qui établit sa résidence habituelle sur leur territoire,
- en attendant de voir clarifier la situation par une nouvelle loi, de rédiger une circulaire adressée aux communes afin que celles-ci ne s'opposent pas à l'inscription au registre de la population de personnes ayant établi leur résidence habituelle sur le territoire de la commune et déclaré leur arrivée du moment que ces personnes remplissent toutes les conditions pour satisfaire à une telle inscription et sans qu'il soit tenu compte de considérations liées à la réglementation de police ou à celle relative à l'urbanisme sauf dans les cas où le plan d'aménagement général de la commune contient une disposition expresse concernant les zones du territoire où l'habitation à titre principal est prohibée ou dans le cas où un règlement communal pris sur base de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886 renferme une disposition délimitant géographiquement les parties du territoire sur lesquelles l'établissement du domicile légal est inadmissible et ce sur base de motifs tenant à l'aménagement du territoire.

- *Recommandation No 33 relative au délai de notification de la demande de congé parental consécutive au congé de maternité:*

Saisi de réclamations de la part de parents salariés et de parents exerçant une activité indépendante, qui se sont vu rejeter leur demande en obtention de l'indemnité pour le congé parental consécutive au congé de maternité alors que les délais pour introduire la demande n'ont pas été respectés, le Médiateur recommande au Ministre de la Famille et de l'Intégration de réexaminer les dispositions afférentes de la loi du 22 décembre 2006 modifiant la loi modifiée du 12 février 1999 dans un sens plus favorable aux futurs parents.

- *Recommandation No 34 relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative:*

Partant du principe que le sens du devoir et le respect mutuel devraient être à la base des relations entre les agents publics et le citoyen, le Médiateur a élaboré un projet de Code de bonne conduite administrative, comprenant 42 articles. Ce Code, dont le but est de préciser les règles et les principes écrits et non écrits d'une bonne conduite administrative, s'appliquerait à tous les agents publics. Dans ce Code, il serait spécifié que l'Administration doit être facilement accessible au public et que l'agent public se doit d'être courtois et prévenant dans ses relations avec le citoyen. Il y serait notamment expliqué la façon dont l'agent doit se comporter dans ses relations directes avec le citoyen. Le Code préciserait en outre les obligations de l'agent public et des administrations, ainsi que la façon dont doit être instruit un dossier et la façon dont doit être prise et notifiée une décision.

- *Recommandation No 35 relative à la discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des Prestations familiales:*

Le Médiateur a été saisi par un certain nombre de personnes qui se sont plaintes d'une discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes. De ce fait, il recommande au Ministre de la Famille et de l'Intégration de réexaminer les dispositions afférentes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des Prestations familiales.

- *Recommandation No 36 au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice:*

Le Médiateur a été saisi par un nombre non négligeable de citoyens exposés à des procédures de recouvrement par voie d'huissier de justice. Indépendamment de toute question de fond, la presque totalité des débiteurs se sont plaints des coûts de la procédure et surtout des coûts liés au recouvrement forcé de petites créances. En effet, pour des créances ne dépassant pas 100 ou 200 €, il n'est pas rare que les frais d'un recouvrement forcé se chiffrent jusqu'au sextuple de la créance principale. Or, il est inconcevable d'exposer des débiteurs, qui se trouvent souvent dans des situations très précaires, à des frais pouvant s'élever à plusieurs centaines d'euros pour s'acquitter d'une dette dont le principal n'excède pas 50 euros. Le Médiateur recommande plusieurs mesures afin de réduire le coût des procédures de recouvrement forcé:

- la défiscalisation intégrale de la procédure de recouvrement pour toute créance inférieure à 1.250 euros;
- l'établissement d'une proportionnalité entre le droit à percevoir et le montant à recouvrer;
- l'accès pour l'huissier de justice aux bases de données informatiques de l'Etat et du CCSS;
- la mise en place d'un système forfaitaire de frais de route qui tiendrait compte de la distance moyenne entre le siège de l'huissier et l'endroit auquel un acte est à poser;
- le principe de l'unicité des actes posés par l'huissier de justice;
- la procédure de validation des saisies-arrêts spéciales sur salaire;
- la fixation des frais de l'acte de sommation par le législateur;
- le système du tiers payant automatique en matière d'honoraires médicaux impayés;
- le regroupement et la codification des textes législatifs et réglementaires concernant les huissiers de justice;
- une réflexion sur l'évolution de la profession de l'huissier de justice à moyen et à long terme.

– *Recommandation No 37 à la création de logements d'urgence par les communes:*

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations de la part de personnes se trouvant en état de grande détresse suite à la perte de leur logement et n'obtenant des communes qu'elles habitent aucun abri d'urgence adéquat. C'est ainsi qu'il recommande:

- au Gouvernement de promouvoir la création de logements d'urgence au niveau communal ou intercommunal et
- aux communes de constituer une réserve suffisante de logements d'urgence dotés d'un confort minimal permettant d'accueillir de manière temporaire des personnes se retrouvant à la rue du fait de la perte de leur logement.

\*

## **V. LA DEMARCHE ADOPTEE PAR LA COMMISSION DES PETITIONS**

### **dans le cadre de la préparation du débat d'orientation et la collaboration des autres commissions parlementaires**

#### **V. 1. Les travaux de la Commission des Pétitions**

Après avoir rédigé un rapport détaillé et organisé un débat fructueux en 2008, les membres de la Commission des Pétitions ont immédiatement établi qu'ils se devaient, cette année encore, d'organiser un débat. Il leur a cependant semblé inutile de pratiquer le même exercice, exhaustif, que celui effectué l'année dernière. Après avoir évoqué plusieurs pistes, la Commission des Pétitions a finalement retenu d'envoyer un courrier à la Commission du Travail et de l'Emploi afin de requérir de sa part un rapport pour avis concernant la problématique de l'ADEM, à laquelle Monsieur le Médiateur a consacré un large chapitre dont son rapport annuel. Les membres de la Commission ont cependant établi qu'il ne leur appartient nullement d'organiser un débat uniquement centré sur la problématique de l'ADEM. En effet, il n'entre ni dans leur rôle, ni dans leurs compétences de se limiter à ce sujet. Ils se sont donc accordés sur une double démarche, à savoir:

1. Un courrier a été envoyé à certaines commissions parlementaires afin de requérir de leur part une prise de position sur le rapport d'activité et afin de leur demander de tirer le bilan de l'année écoulée. Les commissions concernées sont:
  - la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, plus précisément pour ce qui est du volet „Immigration“;
  - la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire, plus précisément pour ce qui est du volet „Affaires communales“;
  - la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement;
  - la Commission de l'Environnement, notamment pour faire le point sur les demandes de subsides encore restées en suspens;
  - la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse;
  - la Commission des Finances et du Budget, plus précisément pour ce qui est du volet „Fiscalité“;
  - la Commission juridique, et notamment pour requérir son appréciation quant au suivi qui a été réservé à la résolution sur l'introduction d'un Conseil Supérieur de la Justice, adoptée en date du 22 avril 2008;
  - la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.
2. La Commission des Pétitions a fait quant à elle le point sur les résultats concrets de la motion adoptée en date du 22 avril 2008.

#### **V. 2. La contribution des autres commissions parlementaires**

##### **V. 2. 1. La Commission du Travail et de l'Emploi**

Pour les détails du rapport pour avis établi par la Commission du Travail et de l'Emploi, il est prié de se référer au document parlementaire 5998<sup>1</sup>.

**V. 2. 2. La Commission des Affaires étrangères  
et européennes, de la Défense, de la Coopération  
et de l'Immigration**

Les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration ont étudié plus particulièrement la recommandation No 18 relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics ainsi que la recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale.

Le Médiateur note à propos de la recommandation No18 un besoin impératif d'aménager essentiellement au sein des administrations et services en contact direct avec le public des locaux d'accueil ouverts et accessibles à tout appel et demande d'informations externes. De surcroît, le Médiateur estime que le chevauchement des procédures entre les communes et le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration milite également en faveur de l'aménagement d'un bureau d'accueil en charge de toutes les demandes d'informations et de renseignements relatives aux questions de l'immigration et à l'accès au marché du travail. Les membres de la commission partagent le constat du Médiateur et confirment l'opportunité de mettre en place d'un tel bureau d'accueil.

Aux termes de la recommandation No 19, le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de réexaminer les dispositions du Titre IX du Code civil relatives à l'autorité parentale à la lumière de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 afin de les rendre conformes aux principes de ces conventions et d'instaurer une plus grande égalité entre les pères et mères dans l'exercice de leurs droits parentaux. La commission salue qu'une solution ait pu être trouvée dans un cas concret où un père s'est vu refuser l'établissement d'un passeport au profit de ses enfants au motif qu'il n'était pas investi de l'autorité parentale. Le représentant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration a suivi la suggestion du Médiateur de considérer le père comme tuteur légal et d'établir un passeport au profit des enfants. Les membres plaident pour la généralisation de la solution trouvée dans ce dossier individuel.

**V. 2. 3. La Commission des Affaires intérieures  
et de l'Aménagement du Territoire**

En ce qui concerne la recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population, la clarification des droits des personnes et des communes s'impose. La Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire constate qu'il a été répondu dans un premier temps à cette nécessité par une circulaire ministérielle du 9 juin 2008. Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, avec le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, a pleinement donné suite à la recommandation du Médiateur par le dépôt en date du 28 octobre 2008 du projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques et du projet de loi 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

En matière de PAP (Plan d'Aménagement Particulier) et de PAG (Plan d'Aménagement général), la commission prend note de la précision apportée au sujet de l'indemnité compensatoire par le projet de loi 5696 devenu la loi du 22 octobre 2008 portant notamment promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Elle note aussi que le ministère a fait l'objet d'un renforcement de son effectif par le recrutement d'un nouveau fonctionnaire, ce renforcement s'étant avéré nécessaire, de sorte que les dossiers sont désormais traités dans les délais.

**V. 2. 4. La Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement**

La Commission estime que les points les plus importants soulevés dans le rapport du Médiateur en ce qui concerne le département du logement sont les suivants:

- Les délais de réponse trop longs de la commission compétente en matière d'aides au logement, la Commission étant informée que les réponses ne sont pas toujours évidentes. De plus la majeure partie des demandes de réexamen d'une décision passeraient inutilement par le Médiateur, ce qui ne raccourcit bien entendu pas les délais de réponse.
- Les demandes de remboursement d'une bonification d'intérêt lorsque la composition du ménage change; la Commission constate que l'aide est tenue en suspens lorsque cette situation se présente,

mais qu'elle peut de nouveau être versée dans le cas d'une nouvelle demande. L'aide est même due dans le cas d'une demande de la part d'un ménage monoparental. D'après le Médiateur tel n'est cependant pas le cas lorsqu'il s'agit d'un nouveau logement, affirmation qui suivant les responsables gouvernementaux n'est pas correcte, vu qu'un nouveau logement n'est pas un obstacle à une continuation de l'aide sans remboursement préalable, en tout cas lorsqu'il s'agit d'une bonification d'intérêt.

- Les surfaces minimale ou maximale d'un logement en dehors desquelles les demandes en obtention de certaines aides au logement sont refusées, M. le Ministre ayant informé la Commission qu'il est uniquement d'accord pour diminuer la surface minimale de 52 m<sup>2</sup> à 45 m<sup>2</sup>, mais qu'il voudrait laisser inchangée la surface maximale ainsi que les critères sociaux évoqués par le Médiateur dans le cas de la dispense de la condition minima de surface, vu qu'il lui semble inacceptable d'accorder une aide à des personnes pouvant se payer un loyer élevé.

Pour ce qui est de la recommandation No 20 formulée par le Médiateur dans son rapport d'activité 2006-2007, celui-ci note dans son rapport actuel que ses demandes de modification ont pour ainsi dire intégralement été transposées dans le nouveau règlement grand-ducal du 18 mars 2008, ce dont se félicite la Commission. Il est rappelé que la modification la plus importante réside dans le fait que le recalcul du loyer sur base du revenu effectif a été abandonné pour ce qui est de l'année écoulée et ne concerne désormais plus que l'année en cours.

La Commission a encore discuté de la question de savoir s'il ne faudrait pas relever la surface maximale de 140 m<sup>2</sup> permettant d'obtenir certaines aides au logement, mais il lui semble finalement que d'un point de vue politique, vouloir relever la surface maximale précitée n'est sans doute pas une bonne idée, vu que certains promoteurs pourraient être tentés d'interpréter cette décision comme étant une invitation à construire des logements plus chers.

#### *Département des Classes moyennes*

La Commission a demandé des précisions concernant les réclamations dont a été saisi le Médiateur en raison d'un certain manque de diligence dans le traitement des demandes d'autorisation d'établissement, les réponses des responsables gouvernementaux se présentant comme suit:

- En 2006 le département des classes moyennes a reçu la certification de qualité ISO
- Le service compétent pour les demandes précitées a été réorganisé
- De nouveaux outils informatiques ont été installés
- Un audit réalisé en 2008 a permis de constater un taux de satisfaction très élevé, qui n'est que rarement attribué à une administration
- Le service en question reçoit parfois jusqu'à 2.000 appels téléphoniques par jour, ce qui pourrait expliquer „les difficultés à joindre directement les gestionnaires compétents des dossiers“ qu'évoque le Médiateur. Une solution technique permettant de réduire les problèmes a toutefois également été trouvée.

La Commission a enfin été informée que le délai de traitement moyen des demandes d'autorisation est actuellement de 17 jours, le délai visé étant de 7 jours. Les demandeurs auront par ailleurs la possibilité de vérifier eux-mêmes sur le site du Ministère où en est leur dossier.

#### **V. 2. 5. La Commission de l'Environnement**

Pour ce qui est des aides financières, un premier problème évoqué par le Médiateur concerne les réclamations dont il a été saisi au titre du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables, et plus précisément à propos des installations photovoltaïques collectives. La Commission de l'Environnement entend les explications de Monsieur le Ministre qui signale que, dans bien des cas, les subsides demandés n'ont pas été accordés, car les requérants n'ont pas pu apporter les preuves attestant qu'ils étaient effectivement les copropriétaires de l'installation photovoltaïque collective et qu'ils avaient réellement participé à son financement. La Commission de l'Environnement note avec satisfaction que ces dossiers sont dorénavant clôturés.

La seconde critique du Médiateur concerne les longs délais d'attente auxquels étaient confrontés les bénéficiaires potentiels des aides financières prévues par le règlement grand-ducal du 3 août 2005

instituant un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Les retards ont parfois pris de telles proportions que l'Administration s'est retrouvée avec un cumul de 900 dossiers en attente de traitement. Le problème s'est posé de façon d'autant plus aiguë que, suite à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007, les personnes ayant introduit des demandes au titre du règlement grand-ducal de 2005 n'étaient plus éligibles. Les membres de la Commission de l'Environnement saluent le fait que, suite à l'entrée en vigueur prochaine d'un nouveau règlement grand-ducal en la matière (projet déposé en date du 24 mars 2009 en procédure d'urgence), ces personnes seront à nouveau éligibles. Etant donné que le manque de personnel en place et la complexité des dossiers sont les raisons principales de ces retards, les membres de la commission parlementaire se félicitent du fait que les effectifs du service compétent aient été augmentés de 6 à 18 personnes et que les retards accumulés seront vraisemblablement comblés d'ici à la fin du mois d'avril 2009.

Pour ce qui est des autorisations de construire en zone verte, le Médiateur a également été saisi de réclamations dirigées contre le Ministère de l'Environnement pour des refus d'autoriser la construction d'exploitations agricoles en zone verte. Le Ministre a refusé certaines de ces demandes d'autorisation au motif que la construction envisagée porterait préjudice à la beauté du site et serait donc contraire à l'esprit de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Sans vouloir remettre en cause le pouvoir discrétionnaire du Ministre de l'Environnement en la matière, le Médiateur critique le fait que ce dernier ait mis tant de temps pour se prononcer et ait de ce fait mis en suspens l'activité des agriculteurs.

A cet égard, les membres de la commission parlementaire se remémorent que, dans son rapport annuel de l'année précédente, le Médiateur avait mis en exergue que les critères de délivrance des autorisations de construire en zone verte étaient imprécis et mériteraient d'être retravaillés pour garantir le respect de l'égalité de traitement. Ils estiment cependant que l'élaboration de critères plus précis et leur inscription dans la loi précitée du 19 janvier 2004 n'est pas une bonne idée. Ils sont en effet d'avis que ceci rendrait le processus beaucoup plus rigide et compliqué. Dans le même ordre d'idées, la Commission de l'Environnement accueille favorablement le fait qu'une cellule d'évaluation ait récemment été mise en place par arrêté ministériel. Cette cellule est chargée d'aviser:

- les dossiers qui, en raison de leur importance, requièrent l'attention personnelle du Ministre;
- les critères à appliquer en relation avec certaines catégories de dossiers, dans un souci d'harmonisation et d'uniformisation des décisions, mais également dans un souci d'accélération des procédures à tous les niveaux administratifs;
- les dossiers faisant l'objet de litiges importants.

Tout en étant consciente du fait qu'il est parfois difficile, voire impossible, de donner une réponse précise au requérant dans un délai rapproché, la Commission note encore avec satisfaction que le projet de loi No 6008 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, telle que modifiée 3. modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée 4. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 5. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, prévoit l'introduction généralisée d'un délai de trois mois pour l'instruction des dossiers tombant sous le champ d'application de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, l'article 7, paragraphe (4) du projet de loi No 6008 dispose que „L'article 70 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est remplacé par le texte suivant: „Le Ministre prend ses décisions au titre de la présente loi dans les trois mois suivant la réception du dossier complet. En cas de demande incomplète, le requérant en est informé dans un délai raisonnable“ “.

La Commission recommande de mettre en place des procédures qui permettraient aux administrations de se conformer à ce délai de trois mois pour accorder ou refuser une autorisation, car elle estime qu'un requérant doit obtenir une réponse rapidement. A cet égard, elle évoque plusieurs idées qui permettraient de clôturer même les dossiers plus compliqués endéans les trois mois et prône notamment une meilleure collaboration entre les différentes administrations impliquées. Elle est ainsi d'avis que toutes les personnes concernées par une autorisation devraient se déplacer ensemble sur le terrain et

débatte de la problématique jusqu'à trouver une solution. Elle prône donc la culture du dialogue, qui permettrait de clarifier bien des malentendus.

La Commission de l'Environnement estime cependant que le problème des autorisations de construire en zone verte n'est pas uniquement dû à des difficultés quant à la forme, mais également à des difficultés quant au fond. Elle rappelle que la loi de 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles est une loi sévère et que son article 5 stipule que, dans une zone verte, „*seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole ou cynégétique ou à un but d'utilité publique*“. Par ailleurs, elle rappelle également que le Luxembourg a approuvé, par la loi du 24 juillet 2006, la Convention européenne du paysage de Florence. Cette Convention, qui fait donc partie intégrante de notre législation, est-elle aussi extrêmement sévère et contient des critères très stricts.

Les membres de la Commission sont d'avis qu'il faut redoubler d'efforts pour préserver la nature et la beauté d'un site et que le Ministre de l'Environnement est totalement dans son rôle quand il refuse certaines demandes d'autorisation de construire en zone verte. Ils notent également que grâce aux efforts accomplis depuis le vote de la loi précitée de 2004, la qualité des bâtiments agricoles s'est sensiblement améliorée: il s'agit de bâtiments qui sont, la plupart du temps, extrêmement bien intégrés dans le paysage.

Pour finir, la Commission de l'Environnement revient sur une critique que le Médiateur avait émise dans son rapport annuel de l'exercice 2005-2006. Ce dernier avait soulevé „*la question de la mission exacte de l'unique architecte conseil du Ministère de l'Environnement œuvrant tantôt comme architecte de l'administration, tantôt comme architecte des personnes désireuses de construire et de la collision d'intérêts pouvant en résulter. Il est sous-entendu que l'architecte mandaté par une personne de l'élaboration d'un projet de construction ne saurait intervenir comme architecte conseil du Ministère de l'Environnement pour le même projet*“. Le fait qu'un second architecte ait été engagé et qu'un troisième le sera prochainement est approuvé par la commission parlementaire.

En ce qui concerne le problème de l'approbation de plans d'aménagement généraux (PAG), le Médiateur a également été saisi de réclamations à l'encontre du Ministère de l'Environnement concernant des difficultés et des lenteurs survenues dans la procédure d'approbation de PAG. Il a constaté et déploré un manque de concertation et de communication entre les Ministres de l'Intérieur et de l'Environnement.

Cette critique est cependant nuancée par les représentants du Ministère de l'Environnement, qui soulignent que la collaboration entre les deux Ministères est très satisfaisante, notamment depuis la publication de la circulaire No 2643 du 13 juillet 2007 relative à l'application de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il est, dans le même ordre d'idées, souligné que le Médiateur ne fait état que de deux ou trois dossiers posant problème, alors qu'un total d'environ 700 dossiers est traité chaque année.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis que la procédure actuelle en matière d'approbation de PAG est imparfaite. Ils soulignent qu'il n'est pas logique que deux procédures différentes se superposent et donnent à considérer que le Ministre de l'Environnement et le Ministre de l'Intérieur devraient adopter une démarche convergente en la matière. Pour répondre aux critiques du Médiateur et suite à sa suggestion de clarifier le problème concernant la saisine du Ministre de l'Environnement dans une prochaine réforme législative, les membres de la Commission saluent le dépôt imminent d'un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ce projet de loi mettra en place une procédure plus cohérente et plus simple, tout en intégrant les exigences de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

#### **V. 2. 6. La Commission de la Famille, de l'Égalité des chances et de la Jeunesse**

En ce qui concerne la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF), le renforcement de l'effectif de celle-ci s'impose pour répondre à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des allocations. Madame la Ministre de la Famille a informé la commission que le Conseil de Gouvernement a, en date du 22 octobre 2008, décidé d'accorder 25 postes supplémentaires à la CNPF.

En se référant aux nouvelles technologies de communication, la commission est d'avis que la CNPF devrait absolument être accessible par courriel afin de permettre, d'une part, aux clients de la Caisse de soumettre plus facilement leurs demandes et doléances et, d'autre part, au personnel de mieux y répondre.

### ***V. 2. 7. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale***

D'une façon générale, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a pris acte des bonnes relations entre le Médiateur avec le Ministère et les organismes de la sécurité sociale. Les services en question s'emploient à tous les niveaux à réagir rapidement par rapport aux interventions et recommandations du Médiateur.

Toutefois, le Ministère de la Sécurité sociale a fait valoir que souvent, les questions abordées par le Médiateur comportent une certaine complexité et ne peuvent être résolues d'un seul coup. Il en est ainsi par exemple en ce qui concerne la nécessité d'améliorer l'accès des assurés à l'information par l'amélioration des sites internet et la mise en place d'un guichet unique en matière de sécurité sociale. Le département de la sécurité sociale partage ces préoccupations du Médiateur et souligne que, même si certaines réalisations ont dû être retardées compte tenu de l'importance des travaux de réorganisation administrative en aval de l'introduction du statut unique, l'accès à l'information des assurés figure parmi les priorités que s'est assigné le département.

Les recommandations du Médiateur sont justifiées et opportunes dès lors qu'elles concernent certaines situations particulières spécifiques, souvent très rares, qui ne sont pas directement traitées par l'„arsenal législatif et réglementaire pourtant très dense régissant la Sécurité sociale“. Par contre, l'intervention du Médiateur peut poser problème dès lors qu'il préconiserait une interprétation légale ou réglementaire divergente de la pratique administrative courante ou qu'il proposerait d'itératives modifications législatives en fonction de cas particuliers très isolés.

Le Directeur de l'IGSS a évoqué un cas particulier décrit dans le rapport du Médiateur concernant la prise en charge, à titre tout à fait exceptionnel, par l'UCM des dépenses relatives à des prothèses pour un assuré, ceci dans le cadre d'un conflit de compétence avec les organismes de Sécurité sociale italiens. Sans vouloir remettre en cause le bien-fondé de l'intervention du Médiateur et son mérite dans le règlement final à l'amiable de ce cas particulier, on peut cependant s'interroger sur l'opportunité d'afficher trop souvent publiquement ce genre de cas exceptionnel, sous peine de livrer au grand public l'impression que les règles générales de la Sécurité sociale d'application dans ce domaine peuvent être facilement mises hors jeu au profit d'un règlement au cas par cas. Quant à ce point précis, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale remarque qu'il y a lieu de veiller à ce que la solution exceptionnelle ou même dérogatoire apportée à l'un ou l'autre cas particulier puisse être appliquée pareillement à tous les cas analogues, ceci dans le respect du principe de l'égalité de l'administré-assuré devant la loi. Dans cette optique il y a lieu de faire preuve de prudence, sachant que l'apparition de cas de rigueur ne justifie pas automatiquement une modification ad hoc de la loi ou des statuts, sous peine de courir le risque de nouveaux cas de rigueur et d'un imbroglio législatif et réglementaire préjudiciable à la transparence et à la sécurité juridique.

Plusieurs réclamations dont le Médiateur a été saisi ont trait aux questions se posant en matière de remboursement de prestations étrangères, dont notamment un cas particulier concernant des tests génétiques effectués dans des laboratoires étrangers. Le directeur de l'IGSS a fourni à la commission des explications au sujet de l'application du droit jurisprudentiel de la prise en charge des traitements médicaux à l'étranger, y inclus les traitements extrahospitaliers n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation préalable par le Contrôle médical. Les difficultés dans ce dernier cas de figure apparaissent dès lors qu'il s'agit de prestations non reprises dans la nomenclature luxembourgeoise. Tel était notamment le cas pour les tests génétiques; les organismes de Sécurité sociale se sont finalement ralliés à l'argumentation du Médiateur en acceptant de rembourser les tests selon la tarification du pays prestataire. Les représentants du Ministère de la Sécurité sociale relèvent que cette problématique est caractérisée par un certain flou juridique et que dans certaines situations particulières la Sécurité sociale peut se voir amener à trancher au cas par cas. Le département de la sécurité sociale rappelle que d'après le droit écrit la prise en charge des traitements autorisés à l'étranger se fait au taux des tarifs appliqués aux assurés sociaux à l'étranger. Il fait valoir que les cas signalés par le Médiateur ont pour caractéristique commune qu'il ne s'agit pas de traitements suivis à l'étranger sur autorisation, mais de traitements dont le remboursement est sollicité sur base des tarifs luxembourgeois, en application de la

jurisprudence „Kohll et Decker“. La prise en charge de tels traitements continuera à poser des problèmes dans la mesure où l'administration luxembourgeoise ne dispose souvent pas d'une tarification adaptée aux traitements effectués à l'étranger.

En ce qui concerne la prise en charge des prestations de transport, il est précisé que, pour contrecarrer des abus manifestes et l'explosion des frais y relative, il a été décidé que le remboursement des transports en ambulance n'entre en ligne de compte que si une position allongée est indispensable pour le patient pour des raisons médicales. Des problèmes peuvent survenir lorsque les certificats afférents des médecins sont insuffisamment précis à cet égard.

En ce qui concerne la politique de communication des organismes de la Sécurité sociale, la commission relève encore que les brochures d'information vulgarisées ne peuvent avoir qu'une utilité limitée alors que cet instrument par définition ne peut pas tenir compte de toute la complexité de la matière et comporte donc le risque de schématisation ou de simplification. Dès lors, il est avantageux de miser dans ce domaine sur des Journées d'information, notamment avec la participation d'experts étrangers, et surtout sur le conseil individuel des assurés.

\*

La Commission des Pétitions n'a reçu de prise de position ni de la part de la Commission des Finances et du Budget, ni de la part de la Commission juridique. Si elle le regrette, elle ne peut que le comprendre, et ceci notamment au regard de l'importante charge de travail de ces deux commissions en cette période de fin de législature.

\*

## VI. BILAN

La Commission des Pétitions s'est chargée de faire le point sur les résultats concrets de la motion adoptée le 22 avril 2008, motion invitant le Gouvernement:

- „à prendre les mesures nécessaires afin de transposer, dans les meilleurs délais, les recommandations No 6, No 7, No 8, No 11, No 14, No 17, No 18, No 20, No 21, No 22, No 23, No 24, No 25 et No 26;
- à se concentrer plus particulièrement sur les problèmes manifestes dans le fonctionnement de l'administration judiciaire et, partant, à reconsidérer les recommandations No 9, No 16, No 27 et No 28 dans le but d'une mise en œuvre concrète des solutions préconisées par le Médiateur“.

A cet égard, Monsieur le Président-Rapporteur s'est entretenu de manière informelle, en date du 11 mars 2009, avec Monsieur Marc Fischbach, afin de recueillir son avis sur les progrès réalisés par rapport à la situation de 2008. Lors du même entretien, le point a également été fait sur les nouvelles recommandations, publiées après le vote de la motion d'avril 2008. Il ressort de cet entretien que certaines recommandations ont été totalement ou partiellement transposées, tandis que d'autres ne le sont pas encore:

### VI. 1. Les recommandations transposées

- Recommandation No 6 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement: Monsieur le Médiateur se déclare satisfait des progrès réalisés, le délai de remboursement ayant été réduit à environ 6-8 mois;
- Recommandation No 14 relative à la procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet;
- Recommandation No 20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 (Fonds du logement);
- Recommandation No 26 relative à la mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes;
- Recommandation No 29 relative à l'envoi des cartes d'assignation aux demandeurs d'emploi.

## **VI. 2. Les recommandations partiellement transposées ou en voie de l'être**

- Recommandation No 18 relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics: la très vaste problématique soulevée dans cette recommandation a en partie été transposée;
- Recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi: la transposition de cette recommandation a été en partie réalisée;
- Recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population: la transposition de cette recommandation est en cours de réalisation, deux projets de loi ayant été déposés (projets de loi No 5949 et 5950).

## **VI. 3. Les recommandations non transposées**

- Recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée. Le Gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi avant la fin de l'année 2008. Celui-ci n'a pas été déposé à ce jour;
- Recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle: la transposition de cette recommandation implique une modification constitutionnelle. Monsieur le Médiateur insiste pourtant sur l'importance de régler cette problématique;
- Recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie;
- Recommandation No 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale: Monsieur le Médiateur informe que la situation est bloquée;
- Recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée. De l'avis de la Commission des Pétitions, il s'agit d'un sujet auquel la prochaine législature devrait se consacrer sérieusement;
- Recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée. Il ne s'agit cependant pas d'un blocage de la part du Gouvernement. Le problème vient de la difficulté à mettre en œuvre une structure adéquate en la matière;
- Recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales: l'engagement d'un renfort de 25 personnes annoncé par Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration, serait remis en cause. Les membres de la Commission estiment important d'insister sur l'engagement de ces 25 personnes, car la situation est catastrophique et intolérable à la CNPF;
- Recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité: la transposition de cette recommandation n'a pas encore été réalisée, malgré le dépôt de projets de loi y afférents (Nos 4955 et 5155). Monsieur le Médiateur insiste sur l'importance de cette recommandation;
- Recommandation No 9 relative aux mesures à mettre en œuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M.: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'une réclamation individuelle, Monsieur le Médiateur propose de ne plus s'en occuper;
- Recommandation No 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée, la réponse du Ministère en la matière étant jugée insatisfaisante par Monsieur le Médiateur;
- Recommandation No 27 relative à la lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002;
- Recommandation No 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires;

- Recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée, mais Monsieur le Médiateur fait état d'une ouverture au dialogue en la matière;
- Recommandation No 31 relative à la rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s: la transposition de cette recommandation n'a pas été réalisée. Un projet de loi devrait cependant être déposé prochainement;
- Recommandation No 33 relative au délai de notification de la demande de congé parental consécutive au congé de maternité: la transposition de cette recommandation sera réalisée à la lumière d'une directive européenne qui devrait être adoptée d'ici peu;
- Recommandation No 34 relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative: le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position en la matière;
- Recommandation No 35 relative à la discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des Prestations familiales: le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position en la matière;
- Recommandation No 36 relative au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice: le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position en la matière;
- Recommandation No 37 relative à la création de logements d'urgence par les communes: le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position en la matière. A cet égard et même s'ils donnent en théorie raison à Monsieur le Médiateur, les membres de la Commission des Pétitions notent à quel point il est difficile de concrétiser cette recommandation dans la pratique, particulièrement dans les communes de petite taille.

\*

## VII. CONCLUSIONS

La Commission des Pétitions constate avec grande satisfaction que le Médiateur jouit à ce jour d'une forte crédibilité auprès de la population et des différentes institutions du paysage politique luxembourgeois. En outre, les relations de ce dernier avec, d'une part, le pouvoir exécutif et, d'autre part, la Chambre des Députés, sont bonnes et ont atteint ce que l'on pourrait appeler une „*vitesse de croisière*“. Les membres de la Commission des Pétitions se félicitent, à cet égard, du fait que chacun ait su trouver sa place dans le système et dans le nouvel équilibre créé suite à la mise en place d'une nouvelle institution.

En outre, la Commission des Pétitions est satisfaite du fait que, d'une manière générale, le Gouvernement réagisse rapidement aux recommandations émises par le Médiateur. Elle constate à cet égard que des avancées notables ont été réalisées et qu'une proportion non négligeable des recommandations a déjà été transposée dans la pratique.

La Commission des Pétitions se doit cependant de noter que quelques dossiers qu'elle estime essentiels n'ont toujours pas été menés à bon terme. Elle déplore à cet égard que les points qu'elle avait d'ores et déjà jugés les plus importants dans son rapport de l'an dernier n'ont, toujours pas à ce jour, trouvé de solution. Elle tient notamment à citer la nécessité de la mise en place d'un Conseil Supérieur de la Justice (voir recommandation No 21) ou encore le besoin de réviser les procédures d'instruction dans le cadre d'affaires en cours, visant notamment à l'accélération de la procédure (voir recommandations Nos 9 et 27).

En conclusion, la Commission des Pétitions estime que la nouvelle Chambre issue des élections législatives de juin prochain devra s'atteler avec le plus grand sérieux à cette mission. La future Commission des Pétitions devra, ensemble notamment avec la future Commission juridique, veiller à la transposition des recommandations encore en souffrance.

Luxembourg, le 28 avril 2009

*Le Président-Rapporteur,*  
Camille GIRA

Service Central des Imprimés de l'Etat

5998/01

N° 5998<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**DEBAT D'ORIENTATION**

sur le rapport d'activité du Médiateur (2007-2008)

\* \* \*

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION DU TRAVAIL  
ET DE L'EMPLOI**

(3.3.2009)

La Commission du Travail et de l'Emploi se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur pour avis; MM. John CASTERGNARO, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Aly JAERLING, Ali KAES, Alexandre KRIEPS, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Romain SCHNEIDER, Marc SPAUTZ et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS ET PROCEDURE**

Dans le cadre de l'instruction du projet de loi 5144 contribuant au rétablissement du plein emploi, entre-temps voté par la Chambre des Députés dans sa séance publique du 21 janvier 2009, la Commission du Travail et de l'Emploi avait déjà décidé dans sa réunion du 21 octobre 2008 d'effectuer une visite des localités de l'ADEM et de s'entretenir sur place avec les responsables sur le fonctionnement de l'ADEM en général et sur les innovations que la législation tripartite du 22 décembre 2006 a engendrées au niveau de l'organisation interne et des méthodes de travail des différents services de l'ADEM. La date de cette visite avait été fixée au 13 janvier 2009.

Le 30 octobre 2008 le Médiateur M. Marc Fischbach a présenté à la Chambre des Députés son rapport d'activité 2007/2008, rapport dont un volet important portait sur l'ADEM. Suite à cette présentation publique du rapport, la Commission du Travail et de l'Emploi a invité le Médiateur à sa réunion du 25 novembre 2008 pour approfondir différents aspects des critiques et recommandations formulées dans son rapport à l'endroit de l'ADEM. Entre-temps, la commission avait obtenu communication d'une prise de position du Ministre du Travail et de l'Emploi du 31 octobre 2008 sur les critiques du Médiateur.

Suite à sa visite à l'ADEM le 13 janvier 2009, la commission a procédé à une évaluation dans sa réunion du 15 janvier 2009 et a décidé d'adresser, par la Présidence de la Chambre, une demande de prise de position à l'ADEM sur les principales observations et critiques du Médiateur.

Cette prise de position détaillée de l'ADEM a été communiquée à la Chambre des Députés le 29 janvier 2009 et a fait l'objet d'un premier échange de vues dans la réunion de la Commission du Travail et de l'Emploi du 3 février 2009.

Par lettre du 17 décembre 2008, le Président de la Chambre des Députés a informé la Commission du Travail et de l'Emploi que la Commission des Pétitions, chargée de la préparation d'un débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel du Médiateur, souhaite recevoir un rapport pour avis au sujet de la partie concernant l'ADEM.

A cette fin, la commission dans sa réunion du 29 janvier 2009 a désigné son président M. Marcel Glesener comme rapporteur pour avis et l'a chargé d'établir le présent rapport de synthèse des travaux de la commission qui a été examiné dans la réunion du 17 février 2009 avant d'être adopté à l'unanimité dans la réunion du 3 mars 2009.

\*

## **II. LES OBSERVATIONS DU MEDIATEUR ET LA PRISE DE POSITION Y RELATIVE DE L'ADEM**

Dans le procès-verbal de la réunion de la Commission du Travail et de l'Emploi du 25 novembre 2008 se trouvent exposés en détail les points qui ont amené le Médiateur à la conclusion que la situation générale au sein de l'ADEM est à qualifier de très critique alors que cette administration souffrirait à son avis de sa mauvaise organisation interne, ceci aussi bien au niveau de l'agencement des processus administratifs internes qu'au niveau de l'accompagnement effectif des demandeurs d'emploi en général et de ceux difficilement employables en particulier.

Dans la suite, la commission reprend point par point les différents problèmes soulevés ainsi que les réponses y apportées par l'ADEM.

### **a) Les observations concernant la mise en œuvre de la loi du 22 décembre 2006**

Le Médiateur a consacré une large partie des ses observations à la mise en œuvre de la législation dite tripartite du 22 décembre 2006, et en particulier à la principale mesure innovatrice de cette législation, à savoir la convention d'activation qui, selon la volonté du législateur, devrait en principe être le produit final d'un processus d'accompagnement du demandeur d'emploi visant à le réintégrer sur le marché du travail.

Rappelons que l'article L. 521-9 qui a été introduit dans le Code du travail par la loi du 22 décembre 2006 dispose que l'ADEM propose à chaque demandeur d'emploi la conclusion d'une convention d'activation individualisée. Cette convention d'activation devrait être conclue au plus tard avant la fin de leur troisième mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de trente ans et au plus tard avant la fin de leur sixième mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de trente ans.

Selon la disposition précitée, la convention d'activation fixe les droits et obligations respectifs des services de l'ADEM et du demandeur d'emploi. Elle devrait contenir non seulement une partie spécifique axée sur le profil et les besoins individuels du demandeur d'emploi et fixant, dans la mesure du possible, son plan d'insertion respectivement de réinsertion sur le marché du travail.

Selon le Médiateur, la comparaison de la volonté du législateur telle qu'elle a été ci-dessus décrite à la réalité concrète sur le terrain révèle un certain nombre d'insuffisances. Les critiques y relatives se trouvent exposées dans la suite et sont à chaque fois suivies de la prise de position et des explications de l'ADEM et des remarques afférentes de la commission parlementaire.

#### ***– La collaboration entre le Service Placement et le Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)***

Le Médiateur a souligné que les observations critiques qu'il se voit amené à formuler à l'endroit de l'ADEM ne l'empêchent pas d'avoir pu se convaincre qu'individuellement l'ADEM compte beaucoup d'agents compétents et hautement motivés.

Cependant à son avis très souvent ces derniers n'arrivaient pas à traduire leurs bonnes intentions en raison du manque de communication et de coordination entre services, en particulier entre le service Placement et le service du SAPDE. Or, le Médiateur est d'avis que la collaboration quasiment inexistante entre ces deux services rend pratiquement inopérante la volonté du législateur d'assurer une prise en charge et un processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi dès leur première inscription.

Concernant ce point, l'ADEM fait valoir que des réflexions au sujet d'un décloisonnement des services SAPDE et placement avaient déjà été retenues dans les conclusions de l'audit de l'OCDE. Pour des raisons techniques et administratives, la mise en oeuvre n'a pu se faire de suite.

L'ADEM remarque qu'une collaboration existait déjà dans le passé dans la mesure où les deux services avaient la possibilité de consulter une application informatique intégrée (EMAC). Dans le souci d'optimiser l'encadrement des demandeurs d'emploi et le flux d'informations, les éducateurs gradués ont été intégrés dans le service placement, à la date du 1er janvier 2009. Les structures des quatre cellules du service placement ont été élargies en assurant la présence physique d'un éducateur gradué auprès des conseillers placeurs.

Cette collaboration directe n'est assurée qu'à l'agence Luxembourg et à partir du mois de mars 2009 (sous réserve de l'aménagement définitif des containers), cette façon de travailler devrait également être assurée à Esch-sur-Alzette. L'ADEM rend attentif au fait que l'organisation optimale de ses services est tributaire d'infrastructures adéquates. Ainsi, à défaut d'infrastructures adéquates, les nouvelles structures d'encadrement sont retardées au niveau des agences Diekirch et Wiltz.

La Commission du Travail et de l'Emploi a été informée qu'une réunion d'information au sujet d'un nouveau bâtiment administratif à construire à Diekirch (par Eifelhaus et pouvant éventuellement être loué par l'Etat) a été organisée par le Président de la Commission des loyers le 14 avril 2008 et l'ADEM a signalé son intérêt. A Wiltz, la police aura de nouveaux locaux et l'ADEM pourrait selon les responsables communaux alors occuper l'entièreté du bâtiment.

A noter qu'au cours de sa visite du 13 janvier 2009, la Commission du Travail et de l'Emploi a été informée en détail sur les problèmes infrastructurels auxquels l'ADEM est confrontée dans ses différentes localités et ceci en particulier à Esch-sur-Alzette où la situation est intenable. La Commission s'est vu exposer les projets – provisoire et définitif – sur le site Belval qui devraient apporter une solution à cette problématique. La commission a constaté que dans les contraintes actuelles, la ligne directrice imposant une séparation de l'accueil et de l'inscription, afin de dégager le placeur du travail administratif et de lui permettre de se concentrer sur sa fonction d'accompagnement du demandeur d'emploi, ne peut pas être respectée à Esch-sur-Alzette.

#### *– La convention d'activation: partie générale et partie spécifique*

Le Médiateur a souligné ensuite qu'une importance primordiale dans la prise en charge du demandeur d'emploi devrait revenir à la convention d'activation, ceci en application de l'article L. 521-9 du Code du Travail, y introduit par la loi tripartite du 22 décembre 2006. Or, selon le Médiateur, s'il est vrai qu'un modèle-type parfaitement valable de cette convention d'activation existe, il est également incontestable que la partie spécifique et individualisée de la convention n'est souvent pas remplie. Il en résulte selon le Médiateur que trop souvent le principe même de l'accompagnement individualisé est déjà mis en échec dès les premières démarches préalables dans la mesure où il n'est pas tenu compte des besoins individuels du demandeur en question.

Dans sa prise de position, l'ADEM rappelle qu'en vertu des constats retenus par les conseillers placeurs, éducateurs gradués, psychologues du travail et assistantes sociales, une convention d'activation est établie. L'ADEM conteste formellement que la partie spécifique et individualisée ne soit souvent pas remplie et précise qu'entre-temps sur son initiative, la signature de la convention d'activation est proposée bien avant l'écoulement de la période prévue par le législateur pour les demandeurs d'emploi à faible employabilité.

L'ADEM précise à ce sujet que les conseillers placeurs disposent d'instructions écrites, les „reminder“, qui ont été remis aux membres de la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des Députés lors de la réunion du 13 janvier 2009. Les conseillers placeurs peuvent en cas d'absence de projet professionnel des demandeurs d'emploi solliciter l'aide de l'éducateur gradué/psychologue du travail/médecin du travail/assistante sociale/service externe pour faire une évaluation/bilan de compétences.

A noter qu'au cours de la visite prémentionnée, les membres de la Commission du Travail et de l'Emploi se sont vu présenter un exemple réel anonymisé illustrant le cheminement de la prise en charge d'un demandeur d'emploi par le biais de la conclusion d'une convention d'activation.

#### *– Evaluation des connaissances linguistiques*

S'agissant de l'instrument par excellence de l'accompagnement individualisé du demandeur d'emploi, le Médiateur considère que les déficits de la mise en œuvre de la convention d'activation apparaissent dès l'enregistrement définitif du dossier d'inscription par les agents du Guichet unique. Selon le Médiateur, le demandeur doit évaluer lui-même lors de cet enregistrement ses connaissances linguistiques, sans que les agents du Guichet unique ne procèdent à un quelconque contrôle de cette „autoévaluation“, étant entendu par ailleurs qu'ils ne disposent pas d'une grille standardisée qui pourrait les guider pour un tel contrôle.

Les demandeurs d'emploi sont ensuite classés suivant leurs connaissances linguistiques en quatre catégories, ceux se retrouvant dans les deux catégories les plus faibles, n'étant pas convoqués à un

entretien individuel avec le SAPDE et ne pouvant dès lors pas bénéficier d'une convention d'activation. Or, suite à une enquête interne, il s'avère que la saisine trop rudimentaire du niveau des connaissances de langues mène dans de nombreux cas à de fausses évaluations avec comme conséquence que de nombreux demandeurs restent exclus du suivi personnalisé, alors même qu'ils seraient tout à fait à même de participer à un entretien individuel avec les agents du SAPDE, entretien susceptible d'aboutir à la conclusion d'une convention d'activation.

Le Médiateur a conclu que la mauvaise appréciation des connaissances linguistiques peut impliquer donc des conséquences graves, étant donné que le demandeur dont les connaissances sont jugées insuffisantes reste exclu de la conclusion d'une convention d'activation tant qu'il ne rapporte pas la preuve qu'il a amélioré ses connaissances.

Dans sa prise de position, l'ADEM confirme que le demandeur d'emploi doit évaluer lui-même ses connaissances linguistiques. Cependant lors des différents entretiens individuels, le niveau linguistique indiqué est apprécié et corrigé, le cas échéant par l'agent placeur, respectivement le conseiller placeur, l'éducateur gradué, le psychologue du travail, l'assistante sociale.

L'ADEM estime qu'une alternative serait de prévoir la grille d'appréciation du niveau linguistique, utilisée dans le cadre de l'„Europass“, tout en sachant que cette façon de procéder ne résout pas l'entière des problèmes.

L'ADEM ajoute que les efforts actuels mis en œuvre devraient permettre d'assurer dans la mesure du possible que tout demandeur d'emploi dispose d'une convention d'activation dans les délais voulus par le législateur.

#### *– Etablissement du bilan sommaire*

Suite à l'appréciation des connaissances linguistiques, le demandeur aura son premier entretien avec le placeur qui est censé compléter le dossier par un premier bilan sommaire en évaluant l'employabilité du demandeur d'emploi. Sur base de ce bilan sommaire, le SAPDE doit procéder à un entretien individualisé avec le demandeur d'emploi pour établir le bilan de ses compétences.

Le Médiateur a indiqué qu'il disposerait d'informations suivant lesquelles dans plus de la moitié des cas le bilan sommaire fait défaut, ce qui oblige alors les agents du SAPDE à établir eux-mêmes ce bilan, ce qui, à son tour, ne manque pas de provoquer des retards considérables dans la tenue des entretiens individualisés et dans l'établissement des bilans de compétences.

Dans sa prise de position, l'ADEM fait valoir qu'elle ne partage pas cette affirmation qui à son avis se trouve vidée de fondement depuis le 1er janvier 2009, date de l'introduction des nouvelles procédures ci-dessus décrites.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que les critiques du Médiateur étaient valables et pertinentes au moment de l'établissement de son rapport d'activité 2007/2008 et prend acte des efforts développés par l'ADEM au cours des derniers mois pour remédier aux insuffisances constatées par le Médiateur.

#### *– Insuffisance des instructions*

Le Médiateur a encore regretté que trop peu d'instructions – par exemple, par le biais de circulaires – sont données aux placeurs sur la façon dont ils devraient concevoir leur travail. De leur propre aveu, les placeurs se sentent ainsi trop laissés à leur propre compte.

A titre d'exemple, il a indiqué que c'est parfois à tort que le placeur déduit d'expectatives de rémunération jugées trop élevées par l'employeur devant lequel le demandeur a été assigné, un refus de disponibilité de ce dernier pouvant entraîner la perte de l'indemnité de chômage.

Concernant ce dernier aspect, l'ADEM relève qu'au niveau de l'assignation, une rubrique particulière est prévue et doit être remplie par l'employeur et contresignée par le demandeur d'emploi en cas de contestation du salaire et ce depuis janvier 2004.

#### *– Problèmes de communication*

Au-delà des problèmes particuliers liés à la mise en œuvre de la loi du 22 décembre 2006, le Médiateur a encore d'une façon générale fait état de certains problèmes constatés dans ses relations

avec la Direction de l'ADEM, problèmes se résumant principalement dans un manque de communication et d'ouverture au dialogue.

Dans sa prise de position l'ADEM conteste cette affirmation comme étant en contradiction avec le constat que l'ADEM répond dans les délais. Lors de l'audit réalisé, le médiateur a eu contact avec la direction et l'a félicité quant à l'accueil des demandeurs d'emploi et il a demandé à pouvoir s'entretenir avec Monsieur le délégué à l'emploi des jeunes. Lors de cet entretien, aucune observation n'a été adressée au délégué de l'emploi des jeunes au sujet de la mise en oeuvre des mesures jeunes. L'ADEM souligne qu'à chaque fois que le Médiateur a annoncé son arrivée, il a été accueilli et à chaque fois que le dialogue a été demandé, il lui a été accordé.

La Commission du Travail et de l'Emploi rappelle que des critiques concernant les défauts de communication dans le chef de la Direction de l'ADEM avaient déjà été formulées par le Médiateur dans ses rapports d'activité antérieurs.

La commission constate à présent que la Direction de l'ADEM a positivement réagi à ces critiques et que la communication s'est sensiblement améliorée.

#### **b) Effectif insuffisant en placeurs et affectation des agents placeurs recrutés**

Dans son appréciation critique de la prise en charge du demandeur d'emploi par l'ADEM, le Médiateur a relevé que concrètement, les déficits constatés se vérifient déjà au Bureau d'Accueil: le demandeur d'emploi y reçoit un guide de l'Emploi bien ficelé et certaines fiches personnelles concernant notamment ses antécédents. Dans les sept jours, il doit ensuite présenter son dossier au Guichet unique, lequel, il faut le souligner, est assuré par six agents placeurs. La composition de cette unité administrative a amené le Médiateur à faire le constat – déplorable à son avis – suivant: En 2007, l'ADEM comptait 25 placeurs, effectif largement insuffisant pour remplir convenablement les missions en matière de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pour remédier à cette carence, 18 nouveaux placeurs ont été engagés dans la suite de sorte que l'effectif total devrait s'élever à 43 placeurs. Or, à l'heure actuelle seulement 30 agents sont effectivement affectés à des tâches de placement. Parmi les 13 agents placeurs restants, 6 sont précisément affectés au Bureau d'Accueil précité, les autres se trouvant dispersés dans différents services pour y remplir des tâches de „back-office“. Par conséquent, l'effet bénéfique escompté des recrutements en question s'en trouve largement estompé.

Le Médiateur a souligné que l'inadéquation du nombre des placeurs par rapport au volume du travail quotidien demeure toujours un sujet de préoccupation majeure. Les 30 placeurs qui effectuent un travail de placement proprement dit ont en moyenne à suivre 500 dossiers, ce qui est manifestement une exigence difficile à remplir convenablement. Tout en estimant que les visées idéalistes de l'OCDE concernant 100 dossiers par placeur ne sont guère réalisables, le Médiateur a relevé que si déjà les 43 agents engagés en tant que placeurs étaient tous intégralement affectés à des tâches de placement, cette moyenne n'approcherait plus que les 300 dossiers par placeur et serait ainsi déjà bien plus abordable.

L'ADEM a fourni des explications détaillées tendant à préciser et à corriger l'analyse ci-dessus exposée du Médiateur.

Ainsi, par rapport aux observations du Médiateur, suivant lesquelles l'ADEM comptait en 2007 *vingt-cinq placeurs, effectif largement insuffisant pour remplir convenablement les missions en matière de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi*, l'ADEM précise que le Service Placement comptait en mars 2007 un effectif de 25 conseillers placeurs et 6 agents „guichet unique“, soit 31 unités au total.

Ce chiffre reflète l'effectif du mois de mars 2007 après l'affectation des candidats sortant de l'examen concours spécial du 26 janvier 2007 admis au stage le 1er mars 2007. Toutefois, l'ADEM rend attentif au fait que les candidats nouvellement recrutés n'étaient intégrés respectivement aux cellules de placement et au „guichet unique“ que le 1er juillet 2007 après leur formation à l'INAP.

L'ADEM souligne que parmi les 8 rédacteurs accordés à charge du numerus clausus 2007 sept candidats ont été affectés au service placement et un candidat au service emploi des jeunes.

Les 4 rédacteurs accordés à charge du numerus clausus 2008 ont été répartis comme suit: deux pour le service placement, un pour le service des travailleurs handicapés (STH) et un pour le service des travailleurs à capacité de travail réduite (STCTR).

L'ADEM souligne encore qu'il y a lieu de distinguer les „agents placeurs“ affectés au „guichet unique“ chargés de constituer les dossiers introduits par les demandeurs d'emploi et d'en assurer le suivi régulier. Les „conseillers placeurs“ font l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi, mènent des entretiens personnalisés et assurent le suivi des formations et des projets d'insertion professionnelle.

<i>Situation de l'effectif au 31.12.2008</i>	<i>Nombre d'agents</i>
Guichet Accueil à Luxembourg (Inscriptions des demandeurs d'emploi)	2
„Guichet unique“ agents placeurs	6
<b>conseillers placeurs Luxembourg</b>	<b>15</b>
„back office“ Luxembourg	4
Guichet Accueil à Esch-sur-Alzette (Inscriptions des demandeurs d'emploi)	2
<b>conseillers placeurs Esch</b>	<b>9</b>
„back office“ Esch	2
<b>conseillers placeurs Diekirch</b>	<b>4</b>
<b>conseillers placeurs Wiltz</b>	<b>2</b>
<b>Nombre de „conseillers placeurs“</b>	<b>30</b>

Cependant, l'ADEM remarque que le nombre des conseillers placeurs est ramené à 28 unités au cours du mois de janvier 2009 ce qui est dû aux changements de service de deux conseillers placeurs, l'un nommé au poste de secrétaire de la Commission spéciale de réexamen (CSR), l'autre affecté au STH (cf. tableau rotation de personnel).

En ce qui concerne l'affirmation du Médiateur, que „18 nouveaux placeurs ont été engagés dans la suite de sorte que l'effectif total devrait s'élever à 43 placeurs“, l'ADEM réplique qu'elle a obtenu l'autorisation d'engager 12 rédacteurs à charge des numerus clausus 2007 et 2008, de sorte que le renforcement ne peut atteindre les 18 unités de placeurs. L'ADEM concède qu'il y a bien eu une création de 18 nouveaux postes, si on inclut les 6 nouveaux engagements d'éducateurs gradués dont quatre ont été affectés au service d'orientation professionnelle et deux au SAPDE. Ces derniers ont été intégrés au service placement depuis le 1er janvier 2009.

Ensuite, l'ADEM considère que le Médiateur se méprend lorsqu'il prétend que les autres agents recrutés se trouvent dispersés dans divers services pour y remplir des tâches de „back office“.

L'ADEM relève que le contraire est vrai alors que ces agents rédacteurs affectés au service emploi des jeunes et le STH ont également vocation à participer à l'encadrement des demandeurs d'emploi et l'agent affecté au STCTR instruit les dossiers de l'indemnité compensatoire en augmentation constante. Ces affectations ont été décidées par le chef d'administration pour pallier à un manque de personnel aigu dans les services concernés.

Dans ce contexte, le Ministre du Travail et de l'Emploi a donné à considérer que le ratio souvent évoqué et critiqué d'un placeur pour 500 demandeurs d'emploi doit être relativisé à plusieurs égards. Ainsi seulement un tiers des demandeurs d'emploi sont aptes à être placés dans le sens propre du terme. De par leur faible employabilité les autres personnes ne sont pas éligibles à la conclusion d'une convention d'activation. Il faut encore préciser que la fonction du placeur n'est qu'un élément parmi d'autres dans le service intégré d'accompagnement des demandeurs d'emploi, service auquel participent à d'autres niveaux notamment les consultants, les éducateurs et les psychologues. Il s'ensuit qu'au total on peut considérer que 109 agents de l'ADEM participent de près ou de loin au service d'accompagnement. Or, l'origine profonde des problèmes évoqués réside précisément dans le fait que ces différentes composantes n'ont longtemps pas agi en tant que service intégré, mais sont restées trop cloisonnées au lieu d'unir ou de coordonner leurs efforts en vue d'un objectif commun.

A noter qu'au terme des débats, le Ministre et la Commission du Travail et de l'Emploi ont été d'accord pour constater avec satisfaction que la réorganisation interne de l'ADEM au cours de ces derniers mois dans le sens du décloisonnement de ses services a été largement entamée et que cet aspect des problèmes évoqués est à présent en cours d'être résolu.

### c) Le mode d'envoi des assignations

Un autre point régulièrement critiqué par le Médiateur est celui du traitement réservé aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas répondu à une assignation, ceci en raison du fait qu'ils n'ont pas retiré leur carte d'assignation au bureau de poste en alléguant ne pas avoir reçu l'avis de passage. Itérativement le Médiateur a exprimé l'avis que la non-réponse à une seule assignation ne devrait pas être considérée comme refus de travail entraînant le retrait de l'indemnité de chômage.

Le Médiateur s'est félicité à présent du fait que l'ADEM a entre-temps fait savoir au Ministre du Travail qu'elle acceptait ses conclusions concernant l'envoi des assignations par les mêmes voies qu'en matière de procédure civile et commerciale, à savoir que la carte d'assignation serait confiée sous pli fermé et recommandé à la poste accompagnée d'un avis de réception, et que, en même temps, une copie de la carte d'assignation serait envoyée au destinataire par simple lettre. Dans tous les cas la remise de la carte d'assignation serait alors réputée avoir été faite le jour du dépôt de l'avis par le facteur. D'ailleurs, conformément aux conclusions de l'OCDE, l'assignation ne devrait plus être à l'avenir l'instrument de prédilection de la tentative de placement. D'autres instruments comme l'accompagnement personnalisé et l'interface direct entre employeur, chômeur et ADEM seront à privilégier. Cette nouvelle procédure devrait permettre d'apurer respectivement de réduire le contentieux important sur cet aspect.

L'ADEM fait valoir que l'avant-projet de loi de réforme consacre cette nouvelle procédure et tient compte de l'envoi postal des assignations par le service placement. Or, le service placement ne procède pas seulement à l'assignation des demandeurs d'emploi mais organise également des ateliers de recrutement pour des patrons. Lors de ces ateliers, le patron présente les postes vacants, la sélection est opérée par le consultant et un conseiller placeur et les demandeurs d'emploi retenus sont ensuite présentés au patron.

Pour pouvoir inviter les demandeurs d'emploi à participer à des ateliers, il y a lieu de les assigner. L'assignation est le moyen pour établir l'historique des contacts des demandeurs d'emploi avec les différents patrons. Par ailleurs, l'ADEM publie annuellement dans son rapport d'activité les activités déployées par le service placement, dont le nombre d'ateliers réalisés.

La Commission du Travail et de l'Emploi approuve le fait que la solution préconisée par le Médiateur, à savoir d'utiliser les mêmes voies qu'en matière de procédure civile et commerciale consistant dans le double envoi de la carte d'assignation par recommandée avec avis de réception et d'une copie par simple lettre, soit à présent inscrite dans l'avant-projet de réforme de l'ADEM. Le surplus de travail administratif est considérable et la commission concède que ce problème, certes non négligeable, a néanmoins parfois bénéficié d'une importance disproportionnée par rapport à l'enjeu réel. La solution retenue n'offre pas nécessairement un surplus de protection aux demandeurs, mais a pour le moins l'avantage d'enlever la pression qui pesait sur l'ADEM dans les dossiers concernés.

### d) La formation des placeurs

Le Médiateur relève l'importance de la formation initiale approfondie du placeur, devant notamment avoir pour effet de réserver cette fonction aux personnes aptes à remplir ses tâches hautement exigeantes et sensibles.

Le Médiateur souligne encore la nécessité d'investir substantiellement dans une formation appropriée des placeurs en prévoyant une formation initiale et continue axée essentiellement sur les tâches d'accompagnement et de conseil individualisés.

Dans sa prise de position, l'ADEM relève que suite à une demande écrite du Médiateur, la déléguée à la formation lui a fait parvenir les éléments de réponse sur la formation „métier placeur“ dispensée à l'intention des agents placeurs et des conseillers placeurs nouvellement recrutés ainsi qu'aux conseillers placeurs déjà en place.

D'autres cours sur les métiers sont planifiés avec la collaboration de la Chambre du Commerce et la Chambre des Métiers.

Enfin, l'administration envisage d'introduire des formations: „développement et accompagnement professionnel“ pour „Soutien psychologique, Gestion du mal-être professionnel, prévention de l'épuisement professionnel pour motiver les équipes.“

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance des informations détaillées fournies par l'ADEM concernant les programmes et les séances de formation dispensées sous son égide en

2008. Elle considère que la formation offerte correspond à des besoins incontestables et encourage l'ADEM à renforcer encore cette offre. La commission a été informée par le Ministre du Travail et de l'Emploi que l'avant-projet de réforme introduira la base légale nécessaire pour que l'ADEM puisse étendre et gérer de façon autonome son offre de formation.

En ce qui concerne la formation des placeurs, l'ADEM considère qu'il est encore utile de se reporter à l'audit de l'OCDE, lequel en ces points 53 et 54 s'exprime comme suit:

„Point 53:

Le Luxembourg n'a pas de structure permanente pour la formation des placeurs. Avec un effectif de 25 placeurs il n'y a que quelques nouvelles recrues par an. Dans le passé, des placeurs ont suivi des cours au centre de formation à Daum en Allemagne; environ la moitié des placeurs ont assisté à des cours donnés par une personne expérimentée dans le travail de l'ANPE en France.

Point 54:

Il faut continuer avec ce genre d'approche, qui permet d'élargir les perspectives des participants. Mais il n'existe pas de formations toutes faites pour le travail de placement. Les connaissances nécessaires seront en partie spécifiques à la situation au Luxembourg, à un secteur donné ou à des procédures spécifiques de l'ADEM. La formation sur le tas renforcée par des réunions ou séances de formation interne semble également une approche raisonnable<sup>1</sup>. Pour acquérir l'expérience du terrain, avoir travaillé dans le privé et/ou rendre visite et parler avec les employeurs dans le cadre du placement est la meilleure formation.“

#### e) La tâche du placeur et la possibilité de rotation entre services

Au plan de l'organisation interne, le Médiateur considère que compte tenu de la complexité des tâches et de la pression quotidienne auxquelles les placeurs sont régulièrement exposés, il y a lieu de prévoir un système de rotation du personnel des services de l'Administration de l'Emploi par le biais d'un remplacement périodique des agents du service Placement par des agents nouvellement formés.

Dans l'optique du Médiateur, cette mesure pourrait être de nature à empêcher dans le chef des placeurs des frustrations accumulées aboutissant au syndrome de burn-out et favorisant des erreurs d'appréciation dues à des préjugés, phénomène qui inévitablement s'installe au fil du temps et qui est tout à fait préjudiciable à la qualité du travail de placement.

L'ADEM renvoie à ce sujet au rapport OECD, qui constate que „historiquement les placeurs ne restent pas longtemps avant de changer de poste, souvent par promotion interne à l'ADEM“. La dernière rotation date du mois de janvier 2009. Un conseiller placeur a quitté le service placement pour intégrer le secrétariat de la commission spéciale de réexamen. D'autres mutations sont prévues pour février 2009. Un conseiller placeur quitte Diekirch et sera affecté à Wiltz pour occuper le poste de chef d'agence. Au mois de mars 2009, le chef d'agence Esch/Alzette sera remplacé et affecté à Luxembourg.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance du tableau récapitulatif détaillé des mouvements internes de rotation du personnel au cours de l'année 2008.

Dans ce contexte, la commission souligne que l'ADEM agit par essence dans un environnement humain sujet à insatisfaction et que beaucoup de considérations théoriques, aussi bien intentionnées qu'elles puissent être, perdent leur valeur au dur contact avec les contraintes pratiques quotidiennes. Une place centrale doit revenir à la redéfinition et à la réévaluation de la tâche du placeur, tâche qui doit être appréciée dans un sens beaucoup plus large en tenant compte des multiples facettes de cette fonction et en mettant l'accent sur l'importance des contacts extérieurs. La tâche du placeur doit être revalorisée en étant conscient du fait que les erreurs commises à d'autres niveaux ne peuvent être systématiquement imputées aux placeurs qui eux se trouvent dans la situation inconfortable d'être toujours confrontés directement aux doléances des demandeurs d'emploi.

La commission a encore souligné que le problème principal demeure toujours le fait que les placeurs, pour la plupart très coopératifs et de bonne volonté, restent toujours désespérément surchargés et dépassés, pour pouvoir activement accompagner les demandeurs d'emploi. Voilà pourquoi, les placeurs sont trop souvent obligés de se limiter à un traitement purement formel des demandeurs. Le phénomène

<sup>1</sup> L'ADEM organise en effet des formations internes de base (sur le droit du travail et les différents services de l'ADEM) et spécifique (sur le métier du placeur).

du burn-out dans le chef des placeurs est un problème réel auquel il ne peut être mis fin que par la mise en place d'un pool de placeurs en nombre suffisant et mieux outillés pour pouvoir assurer l'accompagnement individuel des demandeurs. Dans cette optique, la rotation entre services des différents agents constitue une option parfaitement valable que la commission soutient expressément.

\*

### **III. L'ADEM FACE A LA SITUATION DIFFICILE DU MARCHE DE L'EMPLOI DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

La Commission du Travail et de l'Emploi a également demandé une prise de position de l'ADEM au sujet d'une question d'importance primordiale, consistant à savoir si la Direction juge l'ADEM avec ses structures et règles de fonctionnement actuelles encore capable et outillée de remplir ses missions légales et ce en particulier dans le contexte de la crise économique et financière et du risque d'une détérioration substantielle de la situation sur le marché de l'emploi en perspective. La commission souhaitait donc connaître les vues de la Direction de l'ADEM sur la façon dont elle entendrait gérer un éventuel afflux supplémentaire significatif de demandeurs d'emploi.

L'ADEM a répondu qu'à l'heure actuelle il est difficile de prévoir l'importance de l'afflux des demandeurs d'emploi licenciés, soit en vertu de la crise économique frappant certains secteurs, soit comme conséquence de l'introduction du statut unique.

Concernant ce dernier point, la Commission du Travail et de l'Emploi s'interroge sur le bien-fondé de l'affirmation de l'ADEM comme quoi l'introduction du statut unique pourrait constituer une cause potentielle d'un afflux supplémentaire substantiel de demandeurs d'emploi. La commission souligne que les données concrètes actuelles ne permettent pas d'imputer à cette grande réforme sociale un tel effet négatif sur le marché de l'emploi.

L'ADEM a ajouté que différents mécanismes de nature à faciliter la gestion d'afflux supplémentaires de demandeurs ont déjà été mis en œuvre et que d'autres devraient suivre dans le temps. La direction de l'ADEM a dressé un relevé de l'ensemble de ces mesures que la commission reproduit ci-après:

- La détermination précoce du degré de l'employabilité du demandeur d'emploi et l'orientation des demandeurs d'emploi des catégories A et B vers les conseillers placeurs et les catégories C, D, E vers les conseillers placeurs et vers l'éducateur gradué en vue de conclure une convention d'activation et en déterminant de suite les démarches à suivre pour réussir leur réinsertion professionnelle permet de gagner du temps dans la mesure où il n'y aura qu'une seule évaluation.
- Le décloisonnement des services SAPDE et Placement permet un meilleur encadrement des demandeurs d'emploi.
- L'espace du suivi des demandeurs d'emploi à trois semaines permet une meilleure gestion des flux des demandeurs d'emploi et ce à partir du premier janvier de cette année.
- Embauche d'un consultant supplémentaire pour le secteur intérimaire.

L'actuel consultant en titre prend en charge la mise en œuvre du projet „Indura“ et un consultant supplémentaire assurera la relation entre l'ADEM et les entreprises de travail intérimaire. Dans le passé il s'est avéré qu'en cas de relance de l'économie les entreprises ont préféré embaucher via intérim. Cette façon de procéder permet de ne pas seulement gérer le chômage mais de réagir d'une manière proactive.

- Détachement d'un agent de la FEDIL comme consultant auprès du Ministère de l'Economie pour assurer l'intermédiation entre les mesures offertes par le Ministère de l'Economie, le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ADEM. Le nouveau consultant a été présenté la semaine dernière au service placement et a déjà participé à plusieurs réunions.
- La mise en œuvre de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien de l'emploi devrait être mieux assurée à partir du mois d'avril 2009 dans la mesure où la mise en place des containers dans les friches à Esch-sur-Alzette devrait être réalisée fin mars 2009. Une nouvelle organisation du service placement aura lieu, ce qui permettra une rotation de certains agents.
- Le lancement d'une soumission publique samedi, le 17 janvier 2009 permettra l'introduction de ROME (répertoire opérationnel des métiers) et du moteur de recherche Elise. 32 entreprises ont marqué leur intérêt.

Une meilleure définition des compétences permettra une adéquation entre offre et demande et le moteur de recherche Elise permettra au conseiller placeur d'adapter sa recherche et d'identifier le profil idéal. Il y a lieu de retenir qu'au vu du nombre de demandeurs d'emploi il est impossible au placeur de connaître individuellement le demandeur d'emploi à assigner.

- 8 agents supplémentaires ont été demandés dans le cadre du numerus clausus 2009. Une décision à ce sujet sera prise par la commission d'économie et de rationalisation en février 2009.
- Il va de soi que ces agents ne sont pas directement disponibles et pour pouvoir réagir rapidement l'ADEM a sollicité l'autorisation ministérielle de remplacer les agents détachés d'ArcelorMittal et partant à la préretraite par de nouveaux agents.  
L'autorisation à ce sujet a été adressée à l'ADEM le 26 janvier 2009 pour le remplacement de 6 agents détachés et le renforcement supplémentaire de 7 agents en provenance d'ArcelorMittal.
- Quatre nouvelles propositions de formation à l'intention des demandeurs d'emploi ont été soumises au Ministre du Travail et de l'Emploi pour approbation.
- Des formations en application de l'article L. 523-1. du Code du travail seront continuées:
  - agent de sécurité, agent de fabrication, réussir son test d'embauche, initiation à la construction, horesca accueil.
- Organisation de „stages“ pour les demandeurs d'emploi indemnisés. Un texte à ce sujet est prévu dans l'avant-projet de loi portant réforme de l'ADEM.
- De nouvelles formations seront proposées à l'attention des agents de l'ADEM. Comme le mardi après-midi le service placement n'accueille pas de public, des formations internes seront organisées:
  - technique de négociation et gestion prévisionnelle de conflits, gestion du mal-être professionnel, prévention de l'épuisement professionnel.
- Comme les entretiens avec les demandeurs d'emploi ne parlant que l'anglais durent trop longtemps, la traduction de textes, dont la convention d'activation en anglais, est envisagée.
- Le vote du projet de loi 5144 permet l'engagement de 4 rédacteurs et de 4 psychologues du travail et d'un expéditionnaire. Ce renforcement permettra d'assurer un meilleur encadrement des demandeurs d'emploi à faible employabilité. Toutefois ces agents ne seront opérationnels qu'à partir de la deuxième moitié 2009.
- Prévoir une amélioration des heures d'ouverture de l'ADEM suite au sondage réalisé par TNS Ilres.
- Prévoir un meilleur accueil téléphonique. Une analyse des flux des appels téléphonique a été lancée par le CEL avec le soutien du Centre de Communication du Gouvernement le 5 janvier 2009 (sur trois semaines).
- L'aménagement des services centraux de l'ADEM dans un nouveau bâtiment à construire à Belval square mile est prévu pour fin 2011. A l'heure actuelle le bureau d'architecte conseil EGB consulting vérifie si les besoins de l'ADEM peuvent être réalisés par rapport à la future construction par un promoteur et à louer par l'Etat.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance de cet inventaire de mesures dressé par l'ADEM, mesures susceptibles d'une façon ou d'une autre d'aider cette dernière à faire face à une éventuelle dégradation de la situation sur le marché de l'emploi. La commission souligne en particulier la nécessité d'assurer primordialement et sans faille aucune la continuité au sein du Service paiement et par conséquent le paiement aux échéances prévues des prestations pour chômeurs indemnisés tout comme le remboursement des différentes aides aux employeurs. Dans cette optique, la commission estime que la mise à disposition de l'ADEM dans le cadre du prêt temporaire de main-d'œuvre d'agents en provenance d'ArcelorMittal constitue un moyen adéquat pour renforcer ce service de „back-office“ et qu'en cas de besoin, il devra encore être recouru à cette option.

\*

#### IV. LA REFORME STRUCTURELLE DE L'ADEM: OPTIONS A PRENDRE

Au terme de son exposé devant la Commission du Travail et de l'Emploi, le Médiateur a qualifié l'ADEM comme administration charnière au service d'une population très fragilisée. A son avis les attentes légitimes placées en cette administration surtout par rapport à l'efficacité du travail à accomplir, ne semblent guère pouvoir être satisfaites dans le carcan rigide d'une administration étatique soumis au droit commun de la Fonction publique. Voilà pourquoi, le Médiateur estime opportun de transformer l'ADEM en établissement public disposant d'une large autonomie financière et administrative.

Dans sa prise de position, l'ADEM souligne à bon escient qu'il appartient aux responsables politiques de s'accorder sur les options fondamentales à prendre en vue d'une réforme structurelle de l'ADEM. L'ADEM ajoute cependant que la finalité poursuivie par la transformation en établissement public, à savoir une meilleure autonomie aussi bien au niveau financier qu'au niveau du recrutement, pourrait également être atteinte par la mise en place d'autres moyens comme par exemple le recours à la gestion séparée telle qu'elle est prévue dans l'avant-projet de loi, sous réserve toutefois d'un renforcement du personnel du service administratif.

Concernant cet important débat, la Commission du Travail et de l'Emploi partage les vues du Ministre du Travail et de l'Emploi lorsqu'il souligne que la politique de l'emploi, particulièrement en ce qui concerne son volet „Accompagnement des demandeurs d'emploi“, doit suivre les mutations profondes du marché de l'emploi tel qu'il se présente aujourd'hui dans la société postindustrielle. Cette politique ne peut plus être axée sur le placement direct à brève échéance du demandeur d'emploi, mais doit se focaliser sur les mesures d'accompagnement destinées à le rendre apte à rechercher et à trouver lui-même un emploi. Dès lors, il ne faut plus nourrir de fausses attentes à l'ADEM qui dans la plupart des cas n'a plus les moyens d'assurer un placement direct, mais qui est censée investir tous ses efforts dans la possibilité d'outiller les demandeurs eux-mêmes à trouver un emploi. Cette nouvelle conception d'un service dynamique d'accompagnement des demandeurs d'emploi ne peut pas être réalisée dans le carcan d'une administration traditionnelle. Si les services „Paiement“ de l'ADEM peuvent encore être qualifiés comme relevant d'une manière ou d'une autre de la souveraineté nationale, il n'en est pas ainsi pour l'ensemble des activités de l'ADEM pouvant être résumées au sens large sous la notion d'accompagnement des demandeurs d'emploi, étant rappelé que la conclusion systématique de conventions d'activation constitue la pièce maîtresse de cette nouvelle conception.

Le Ministre note que si l'ADEM était un département ministériel, le ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions pourrait imposer ses visées dans les détails et devrait bien sûr en porter entièrement la responsabilité politique. Par contre, dans la configuration actuelle d'une administration étatique et compte tenu de sa responsabilité politique, le ministre de tutelle n'a pas d'autres fonctions que de soutenir les revendications de l'ADEM en matière de personnel et d'infrastructures respectivement en être le porte-parole si l'ADEM se trouve dans le collimateur de la critique. Le ministre peut certes définir les lignes directrices politiques à suivre en matière d'encadrement administratif et d'accompagnement actif des demandeurs d'emploi sans toutefois disposer des moyens pour les transposer concrètement sur le terrain. Le corollaire en est qu'au plan de l'organisation et du fonctionnement interne, la Direction de l'ADEM doit-elle seule assumer la responsabilité. Le Ministre ne peut pas intervenir dans le fonctionnement de l'administration, qui, en plus est tenue à la neutralité politique. Face à ces deux options, la meilleure solution serait selon le Ministre de conférer à la fois plus d'autonomie et de responsabilité propre à l'ADEM.

Voilà pourquoi en ordre principal et dans un premier temps, le Ministre du Travail et de l'Emploi a plaidé pour la transformation de l'ADEM en établissement public. Le conseil d'administration d'un tel établissement public devrait être composé de représentants de l'Etat et des partenaires sociaux et la répartition des pouvoirs devrait être articulée efficacement entre ce conseil d'administration et une direction collégiale.

En ce qui concerne le personnel et le recrutement, le Ministre a estimé que certains soucis exprimés au sujet d'une précarisation de la situation des fonctionnaires actuellement en place ne sont pas justifiés, alors qu'il y a avant tout lieu de prendre soin des situations réellement précaires des demandeurs d'emploi que le futur établissement public sera appelé à prendre en charge. Les recrutements futurs de l'établissement public pourraient se faire sous le statut de l'employé de l'Etat dans une nouvelle carrière de conseiller-placeur et la formation ne devrait plus être assurée à l'INAP, mais dans certains instituts

spécialisés à l'étranger. Le Ministre a encore estimé qu'il faudrait réfléchir sur l'introduction d'une prime pour les agents affectés au „front office“ et liée à l'accomplissement avec succès des formations requises.

La forme de l'établissement public permettrait encore de répondre aux impératifs de flexibilité et de réactivité, ceci moyennant la gestion d'un budget autonome lui permettant par exemple de s'occuper lui-même des besoins infrastructureux se faisant jour.

D'une façon générale, la commission se rallie aux vues du Ministre qui estime qu'une réforme en profondeur est indispensable pour dépasser une fois pour toutes les frustrations systématiques inhérentes au système actuel.

Quant à la mise en pratique d'une telle réforme fondamentale, la Commission du Travail et de l'Emploi rejoint les vues du Ministre, du Médiateur et de l'OCDE lorsqu'ils estiment que la transformation de l'ADEM en établissement public pourrait certainement être de nature à générer un élan de renouveau au sein de l'effectif, notamment par le biais d'une prise de conscience renforcée des responsabilités à tous les niveaux. Toutefois, la Commission du Travail et de l'Emploi a également été informée qu'un accord conclu entre le Gouvernement et la CGFP sous la précédente législature s'opposerait à cette option dans la mesure où il y est prévu de renoncer dorénavant à la création d'établissements publics, ceci en l'absence de loi organique sur ces établissements. Un litige sur cette question est toujours à l'ordre du jour, étant entendu qu'il appartiendrait dans cette perspective à un prochain Gouvernement de dénoncer cet accord, pour le moins en ce qui concerne le cas spécifique de l'ADEM.

Face à ces résistances, le Ministère du Travail et de l'Emploi n'a pas manqué de réfléchir sur une solution alternative tout en restant prioritairement attaché au modèle de l'établissement public. Ainsi déjà dans sa prise de position du 31 octobre 2008, le Ministre du Travail et de l'Emploi a annoncé qu'il ferait élaborer un projet de réforme dans le cadre de l'administration existante se limitant à ce qui peut se faire à bref délai et comportant notamment les 3 points forts suivants:

- procédure de recrutement simplifiée et spécifique des placeurs dont la carrière sera transformée en carrière de conseiller-placeur comportant des aptitudes, connaissances, formations et expériences professionnelles spécifiques de cette tâche,
- mise en place d'une direction collégiale,
- mise en place d'une gestion séparée accélérant les procédures d'acquisition de matériel informatique et autre et permettant notamment de mieux gérer le problème, à ne pas sous-estimer, de l'insuffisance des locaux. Il convient de préciser que l'Inspection générale des Finances exige une période d'essai – actuellement en cours – de gestion séparée avant la mise en place définitive de ce système, à prévoir à partir du 1er janvier 2010.

Il est également envisagé par le Ministère du Travail et de l'Emploi de faire accompagner l'ensemble du processus de réforme par un expert externe.

Le Médiateur s'est exprimé dans le même sens, en estimant que si la réforme fondamentale consistant dans la transformation de l'ADEM en établissement public, n'était politiquement pas réalisable à brève échéance, il faudrait procéder à une réforme interne avec un découplage en profondeur des services et la mise en place d'une direction collégiale avec des compétences et responsabilités réparties de façon intelligente dans le sens de l'efficacité.

Dans le cadre de ses interventions devant la commission, le Ministre du Travail et de l'Emploi a fait état de facteurs objectifs dus précisément au fonctionnement de l'ADEM dans le carcan rigide d'une administration qui l'ont mis pratiquement dans l'impossibilité d'exécuter de suite les innovations substantielles introduites par le législateur. L'administration, par définition politiquement neutre, est en permanence appelée à transposer des options politiques et souvent considère n'avoir pas les moyens requis à cet effet. En pratique, il s'avère aussi que ces moyens doivent être adaptés en permanence, ce qui n'est guère possible dans le carcan rigide d'une administration. D'où des frictions provenant précisément du fait que l'ADEM réagit en tant qu'administration.

La Commission du Travail et de l'Emploi peut globalement se rallier à cette analyse et en déduit que la transformation par étapes de l'ADEM en établissement public constituerait une réforme s'attaquant aux racines de ces problèmes fonctionnels et organisationnels. La commission considère que cette solution pourrait apporter des progrès substantiels, notamment par un surplus de flexibilité dans le recrutement du personnel en remédiant aux lenteurs inévitables du recrutement traditionnel dans la fonction publique.

Dans l'immédiat et à bref délai, la commission partage l'approche pragmatique du Médiateur et du Ministre: les difficultés de réaliser actuellement la réforme en profondeur ne dispensent pas les responsables politiques de leurs responsabilités et de l'obligation d'agir. C'est en ce sens qu'elle invite le Ministre du Travail et de l'Emploi à finaliser l'avant-projet de réforme interne de l'ADEM actuellement en cours d'élaboration et à le déposer à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais. La réorganisation organisationnelle et fonctionnelle à transposer par ce projet préfigurera en quelque sorte la réforme structurelle ultérieure consistant dans la transformation en établissement public de l'ADEM. Par ailleurs, au-delà de cette indispensable intervention du législateur, la Commission constate que les mesures de réforme à caractère non législatif, consistant principalement dans un large processus de décloisonnement de l'ensemble des services impliqués dans l'accompagnement du demandeur d'emploi, ont déjà largement été réalisées au plan interne par l'ADEM elle-même au cours des derniers mois.

Luxembourg, le 3 mars 2009

*Le Président-Rapporteur pour avis,*  
Marcel GLESENER

Service Central des Imprimés de l'Etat

# Document écrit de dépôt

Aucun support électronique n'est disponible pour ce document.