



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Débat d'orientation 6088

Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Date de dépôt : 18-11-2009

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-11-2009	Déposé	6088/00	<u>3</u>
08-06-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (13) de la reunion du 8 juin 2010	13	<u>34</u>
02-06-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (12) de la reunion du 2 juin 2010	12	<u>41</u>
11-05-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (11) de la reunion du 11 mai 2010	11	<u>56</u>
03-05-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (10) de la reunion du 3 mai 2010	10	<u>59</u>
20-04-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (09) de la reunion du 20 avril 2010	09	<u>66</u>
18-03-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (08) de la reunion du 18 mars 2010	08	<u>74</u>
22-02-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (07) de la reunion du 22 février 2010	07	<u>85</u>
04-02-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (06) de la reunion du 4 février 2010	06	<u>93</u>
28-01-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (05) de la reunion du 28 janvier 2010	05	<u>100</u>
20-01-2010	Commission des Pétitions Procès verbal (04) de la reunion JOINTE du 20 janvier 2010	04	<u>106</u>
20-01-2010	Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative Procès verbal (06) de la reunion JOINTE du 20 janvier 2010	06	<u>116</u>

6088/00

N° 6088

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

DEBAT D'ORIENTATION

sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(11.5.2010)

La Commission se compose de: M. Camille GIRA, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, André BAULER, Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand DIEDERICH, Mme Christine DOERNER, M. Félix EISCHEN, Mme Marie-Josée FRANK, MM. André HOFFMANN, Ali KAES et Mill MAJERUS, 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 2008 au 30 septembre 2009 à la Chambre des Députés le 29 octobre 2009.

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). Le second débat d'orientation, concernant cette fois le rapport d'activité 2007-2008, a eu lieu le 6 mai 2009 (voir document parlementaire No 5998).

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2008-2009, la Commission des Pétitions s'est réunie à dix 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 17 novembre et 1er décembre 2009, les 6 janvier, 20 janvier, 28 janvier, 4 février, 22 février, 18 mars, 20 avril et 3 mai 2010.

En date du 1er décembre 2009, la Commission des Pétitions a procédé à un échange de vues avec Monsieur le Médiateur. Au cours de la réunion du 6 janvier 2010, Monsieur Camille Gira a été nommé Rapporteur du débat d'orientation. Au cours de la réunion du 20 janvier, la Commission des Pétitions a procédé, avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, à un échange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique. Au cours de la réunion du 4 février 2010, la Commission a procédé à un échange de vues avec des représentants du SYVICOL. Au cours de la réunion du 22 février 2010 a eu lieu un échange de vues avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés. Au cours de la réunion du 18 mars 2010, la Commission a procédé à un entretien avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur. Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion du 3 mai 2010.

*

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 2008 AU 30 SEPTEMBRE 2009

Sur un nombre total de 906 réclamations reçues au cours de la période du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009, il apparaît que 674 dossiers ont été clôturés et 232 dossiers sont encore en cours.

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

- *Dossiers en cours*: 232
- *Dossiers clôturés*: 674, dont:
 - Transmis à un autre Médiateur: 2
 - Réclamations non fondées: 251
 - Désistement du réclamant: 62
 - Pas de correction obtenue: 54
 - Correction partielle obtenue: 35
 - Correction totale obtenue: 218
 - Demandes irrecevables: 22
 - Refus d'examiner: 30

La ventilation détaillée de ces dossiers se présente comme suit:

- *Affaires relevant de l'Etat*
 - Immigration, permis de travail, visas, passeports: 96 affaires dont 21 en cours;
 - Logement et Classes moyennes: 33 affaires dont 13 en cours;
 - Administration judiciaire: 26 affaires dont 4 en cours;
 - Fiscalité: 125 affaires dont 23 en cours.
- *Affaires relevant des Communes*
 - Urbanisme: 44 affaires dont 17 en cours;
 - Affaires communales générales: 73 affaires dont 27 en cours.
- *Affaires concernant les établissements publics*
 - Administration de l'emploi: 45 affaires dont 10 en cours;
 - Sécurité Sociale: 123 affaires, dont 25 en cours;
 - Fonds national de Solidarité: 23 affaires dont 7 en cours;
 - Caisse nationale des Prestations familiales: 70 affaires dont 15 en cours.

IV. RESUME DES RECOMMANDATIONS DU MEDIATEUR

Outre les 37 recommandations déjà examinées en détail lors des débats d'orientation organisés en 2008 et en 2009 (voir documents parlementaires No 5804 et 5998), le Médiateur a publié au cours du dernier exercice, deux nouvelles recommandations:

Recommandation No 38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations concernant la procédure de reclassement par des personnes qui s'estimaient incapables d'occuper leur dernier poste de travail en raison de leur état de santé.

L'article L.552-2 du Code du Travail prévoit que le Contrôle médical de la Sécurité sociale saisit, en accord avec l'intéressé, la Commission mixte de reclassement lorsqu'il estime que la personne concernée est susceptible de présenter une incapacité pour exercer son dernier poste de travail. En vertu de ce même article du Code du Travail, si l'intéressé remplit les conditions prévues pour un reclassement interne ou externe, la commission mixte saisit le médecin du travail compétent qui convoque et examine l'intéressé endéans les quinze jours. Si le médecin du travail estime que l'intéressé est capable d'exercer son dernier poste de travail, il en informe le Contrôle médical de la Sécurité sociale et la Commission mixte. Si le médecin du travail compétent estime que l'intéressé est incapable d'exercer son dernier poste, il retourne le dossier à la Commission mixte qui décide le reclassement interne ou externe de l'intéressé.

L'article L.326-6 du Code du Travail prévoit que si un travailleur reprend son activité après une absence ininterrompue de plus de six semaines pour cause de maladie ou d'accident de travail, l'employeur est tenu d'en avvertir le médecin du travail. Le médecin peut soumettre le travailleur à un examen médical ayant pour but d'apprécier son aptitude à reprendre son ancien emploi ou de déterminer l'opportunité d'une mutation ou d'une adaptation du poste de travail. Suite à une décision de reclassement interne et dans le cadre de l'examen médical prévu à l'article L.326-6 du Code du Travail, le médecin du travail peut arriver à la conclusion que le nouveau poste de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée telles qu'elles ont été retenues dans son avis médical établi lors de la procédure de reclassement. La personne concernée peut ne pas partager cet avis.

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de proposer une modification des articles L.552-2 et L.326-6 du Code du Travail et de prévoir qu'une décision susceptible de recours soit transmise à l'intéressé lorsque:

- la Commission mixte ne donne pas suite à une demande de reclassement au motif que, suivant l'avis du médecin du travail, la personne concernée est capable d'occuper son dernier poste de travail;
- suite à une décision de reclassement interne, le médecin du travail opine que le nouveau poste de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée.

Recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions directes

Dans le cadre de cette recommandation, le Médiateur estime que des mesures concrètes doivent être prises en vue de sensibiliser davantage les agents de l'Administration des Contributions directes à une exigence de qualité de service au sein de l'administration fiscale, d'améliorer la communication et le dialogue entre le contribuable et l'administration et d'accroître l'efficacité des recours internes à l'administration. Ceci requiert que l'administration clarifie et simplifie son langage.

Ainsi, le Médiateur recommande au Directeur des Contributions directes de refondre les instructions concernant les voies de recours imprimées au verso des bulletins émis par l'Administration des Contributions directes:

- en améliorant leur lisibilité
 - par une impression de texte qui permette une lecture aisée
 - par une présentation claire et limitée aux instructions applicables au bulletin d'Imposition en question

- par une rédaction dans un langage accessible aux contribuables;
- en les complétant par des indications relatives au recours juridictionnel et à la possibilité d'une demande d'un sursis à exécution;
- en éliminant le risque d'une confusion entre une demande de redressement au sens du paragraphe 94 AO et d'une réclamation au sens du paragraphe 228 AO.

*

V. LA CONTRIBUTION DES AUTRES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

A l'initiative de la Commission des Pétitions, un courrier a été envoyé à toutes les commissions parlementaires afin de requérir de leur part une prise de position sur le rapport d'activité du Médiateur. D'une manière générale, la Commission des Pétitions se félicite de la collaboration des autres commissions en la matière. Les membres de la Commission des Pétitions ont constaté avec satisfaction que les commissions parlementaires ont répondu avec célérité et sérieux à la demande qui leur a été adressée. Les membres de la Commission saluent cette implication, qui rend compte de l'estime dont fait preuve la Chambre des Députés vis-à-vis de l'institution du Médiateur.

V.1. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration s'est plus particulièrement penchée sur les remarques du Médiateur concernant le service de l'immigration, qui gère les dossiers de l'asile et de l'immigration. Elle a constaté que ce service s'occupe à différents titres de 43% de la population résidente, d'origine communautaire et d'Etats tiers.

Quant à la procédure d'asile, il s'avère que les demandes d'asile se situent à un niveau d'environ 500 par an. Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile (2006), la procédure administrative proprement dite s'est accélérée. Or, un autre effet de la nouvelle loi est que les recours juridictionnels se sont considérablement multipliés.

De façon générale, plus de 40% du contentieux administratif relève des domaines de l'immigration et du droit de séjour. Les effectifs du personnel de la Direction de l'Immigration n'ont pas été adaptés à cette nouvelle situation. Partant, les dossiers ne peuvent être évacués dans le rythme prévu, à savoir endéans les six mois.

La Commission soutient encore l'intention de Monsieur le Ministre de l'Immigration dans son intention de prendre des mesures concrètes pour endiguer le travail illégal.

En outre, suite à la remarque du Médiateur concernant les problèmes d'accueil du public dans le service, qui donne notamment lieu à des attentes importantes, la Commission a entendu les explications suivantes de Monsieur le Ministre:

- Le service fait face à de nombreuses demandes téléphoniques quant aux explications, sur deux lois très complexes – asile (2006) et immigration 1 (2008) – et au traitement de dossiers difficiles et très divers en matière de demandes d'asile, d'autorisations de séjour, d'autorisations d'occupation temporaire et des nombreux recours introduits contre des décisions administratives.
- L'installation du service n'est pas idéale, étant donné que l'accueil se fait au rez-de-chaussée d'un immeuble administratif par des agents d'une société de sécurité, que les fonctionnaires travaillent aux étages supérieurs et qu'il faut traverser d'autres services administratifs pour arriver au Service de l'Immigration.

La Commission est d'avis que les effectifs de la Direction de l'immigration devront être adaptés aux nombreuses tâches indiquées et donc être augmentés.

V.2. La Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

La Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a retenu les conclusions suivantes:

En matière d'urbanisme, le Médiateur déplore le manque de sécurité juridique dans l'application et l'interprétation de l'article 108bis paragraphe 3 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Le rapport d'activité retient que les dispositions transitoires de cette loi sont peu explicites, de sorte qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer entre les projets exigeant l'élaboration d'un PAP (Plan d'Aménagement Particulier) et ceux qui ne l'exigent pas. La commission souligne que le projet de loi 6023 portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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, sur le point d'être avisé par le Conseil d'Etat, apportera une plus grande sécurité juridique justement au niveau de la période transitoire. La jurisprudence, notamment l'arrêt de la Cour administrative du 13 février 2007 mentionné dans le rapport du Médiateur, contribue à son tour à clarifier la situation. Toutefois, des cas limite pourront toujours se présenter.

En ce qui concerne la recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population, la commission partage la vue du Médiateur qui, dans un cas où le droit de vote a été refusé aux réclamants par leur non-inscription au registre de leur commune d'arrivée, déclare que cette inscription „ne conditionne en aucun cas l'inscription sur les listes électorales“. La recommandation No 32 du Médiateur a été transmise aux communes par une circulaire du 9 juin 2008. La commission note que le Médiateur fait état du projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques, en insistant sur l'intérêt direct et personnel des citoyens de se voir inscrire au registre de la population. Ce projet de loi trouve l'approbation du Médiateur, en ce qu'il répond, du moins dans ses grandes lignes, parfaitement à sa recommandation. La commission parlementaire signale qu'à l'occasion des élections législatives de 2009, les communes ont fait preuve d'une grande obligeance envers les citoyens, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées en matière de double nationalité, des cas comme ceux dont a été saisi le Médiateur constituant l'exception.

Au sujet du droit de vote, dans un cas où une commune avait mis par erreur un citoyen sur une liste de personnes privées du droit de vote, la commission a été informée que l'article 11 de la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée par la loi du 19 décembre 2008, est rigoureusement appliqué par les services du Ministère de la Justice. Cet article impose au Ministre de la Justice la transmission de la copie du dispositif du jugement à la commune de résidence du condamné.

Concernant les affaires communales générales, il échet de noter que le bourgmestre n'a qu'un pouvoir de police minime. Pour ce qui est des questions de responsabilité, les communes préfèrent souvent qu'elles soient tranchées par le juge.

Dans le cadre de sa recommandation No 37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, le Médiateur invite les communes à „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“. Il a conclu dans son rapport que „malgré les multiples efforts accomplis par le Ministère (de la Famille et de l'Intégration) afin d'améliorer la situation des logements pour les personnes en détresse, les besoins réels sont loin d'être satisfaits“. La commission estime que les communes regroupées, conformément à la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, pour former en commun un office social (article 6 (2)), devraient organiser entre elles la constitution d'une réserve de logements d'urgence. Les communes d'une population d'au moins 6.000 habitants disposant de leur propre office social devraient faire de même, seules ou, le cas échéant, en coopération avec une ou plusieurs autres communes.

V.3. La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural note que le rapport fait état de réclamations en relation avec des attributions d'autorisations de construire en zone verte. Dans ce contexte, la Commission rappelle qu'elle est régulièrement confrontée, lors de ses échanges de vues avec des représentants du monde agricole, à des doléances en relation avec la problématique

des constructions en zone verte. Ces critiques visent non seulement des délais de réponse jugés trop longs, mais également les critères d'attribution de ces autorisations et le surcoût résultant des obligations spéciales à respecter par les exploitants en cas de construction de bâtiments agricoles en zone verte.

Comme le Gouvernement a effectivement prévu l'engagement à veiller „à l'application de critères concis et homogènes au niveau du régime d'autorisation en matière de protection de la nature et au respect d'un délai de traitement de dossiers de trois mois maximum“ dans son programme de coalition, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural insiste à ce que cet engagement soit suivi de conséquences concrètes dans la pratique administrative journalière.

V.4. La Commission des Classes moyennes et du Tourisme

La Commission des Classes moyennes et du Tourisme a constaté que le Médiateur n'a été saisi d'aucun dossier relevant de son domaine.

V.5. La Commission de la Culture

La Commission de la Culture a constaté avec satisfaction que la collaboration entre le Médiateur et le Ministère est bonne et que le Médiateur n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine de la culture.

V.6. La Commission du Développement durable

La Commission du Développement durable émet les constatations suivantes:

Environnement: aides financières

Le Médiateur a été saisi de plusieurs doléances relatives aux subsides et aides financières étatiques, les réclamants ayant fait état de délais très longs dans le traitement et l'instruction de leurs dossiers. Monsieur le Ministre délégué a informé les membres de la Commission que le nombre de réclamations faisant état de longs délais de traitement pour les dossiers relatifs aux aides financières a considérablement diminué au cours des derniers mois. Ainsi, les délais de remboursement pour ce qui est des primes COOL (aides financières pour les appareils réfrigérants à basse consommation d'énergie), CAR-e et CAR-e plus (aides financières pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO₂ et la mise hors circulation de véhicules âgés de plus de dix ans) ne posent pas de problèmes particuliers. Au contraire, les délais de traitement des dossiers relatifs à l'assainissement énergétique des bâtiments existants avoisinent les 10 à 12 mois.

Les membres de la Commission du Développement durable proposent plusieurs pistes de réflexion afin de remédier à cette situation:

- les longs délais étant essentiellement dus à un manque d'effectifs pour le traitement en temps utile de tous les dossiers, des agents supplémentaires devraient être affectés au service chargé du traitement de ces dossiers. A cet égard, les problèmes engendrés par les agents engagés sur base de contrats de travail à durée déterminée, qui bien souvent démissionnent après quelques semaines ou quelques mois seulement du fait qu'ils trouvent ailleurs un emploi à durée indéterminée, devraient être réglés. En outre, des restructurations intra- ou interdépartementales pourraient être envisagées;
- les systèmes de subvention devraient être simplifiés, car bien souvent les critères d'attribution des aides étatiques sont trop nombreux et complexes;
- de même, les formulaires de demande aux fins d'obtenir des aides étatiques devraient être révisés, car ils sont parfois compliqués.

Environnement: approbation de plans d'aménagement généraux

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation concernant la lenteur de la procédure d'approbation d'un plan d'aménagement général (PAG), qui était soumis à l'approbation du Ministre de l'Environnement du fait de la modification des limites entre le périmètre d'agglomération et la zone verte.

Les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'un projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés, afin d'éviter que de tels cas ne puissent se reproduire. Ce projet de loi portant

modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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 (document parlementaire No 6023) est en cours d'instruction à la Chambre des Députés. La future législation mettra en place une procédure plus cohérente et plus simple, tout en fixant des délais maxima pour la prise de décision du Ministre de l'Environnement. Elle devrait aboutir à des simplifications supplémentaires réduisant de façon substantielle les délais d'autorisation de construire.

Environnement: protection de la nature

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations faisant état d'un délai de réponse trop long en ce qui concerne les autorisations de construire en zone verte. Les membres de la Commission du Développement durable ont pu constater que de nombreux dossiers ont été évacués pendant les vacances d'été 2009, ceci suite à l'entrée en vigueur de la loi du 5 juin 2009 portant a) création de l'Administration de la nature et des forêts b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts. Cette nouvelle loi a en effet permis une meilleure division du travail sur le terrain.

En outre, il est rappelé que le Gouvernement s'est engagé, dans son programme de coalition, à veiller à l'application de critères homogènes au niveau du régime d'autorisation de construire en zone verte et au respect d'un délai de trois mois pour le traitement des dossiers. A cet égard, la commission parlementaire insiste sur l'importance d'une coordination préalable et se réjouit d'apprendre qu'une cellule d'évaluation a été mise en place dans cette optique.

Travaux publics

Le Médiateur a été saisi de réclamations relatives à des lenteurs d'indemnisation suite à une emprise. Monsieur le Ministre donne à considérer que ces lenteurs sont dues à des problèmes rencontrés par l'administration du Cadastre et de la Topographie dans le cadre du mesurage de la superficie des terrains expropriés. Les membres de la Commission constatent avec satisfaction que le projet de loi portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées (document parlementaire No 6014) sera apte à régler ces lenteurs, car il prévoit en effet en son article 1er que l'administration des Ponts et Chaussées pourra prêter main-forte à l'administration du Cadastre et de la Topographie, en ce sens qu'une des nouvelles missions de l'administration des Ponts et Chaussées est le mesurage des emprises. En outre, pour ces nouvelles missions, le projet de loi prévoit l'engagement de personnel en dehors du nombre déterminé dans la loi budgétaire.

Transports

Dans son rapport annuel, le Médiateur fait état de deux cas individuels, qui sont brièvement expliqués aux membres de la Commission par les représentants gouvernementaux:

Le premier de ces cas est une réclamation de la part d'une personne à laquelle le Ministère n'a pas restitué le permis de conduire étranger, malgré le fait que cette restitution ait été ordonnée par les juges. Le Ministre a en effet refusé de donner suite à cette demande parce que le réclamant résidait au Luxembourg et qu'en vertu de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, ce permis étranger devrait être échangé contre un permis de conduire luxembourgeois. Le réclamant a entretemps quitté le territoire luxembourgeois et réside à l'étranger. Malgré une deuxième intervention du Médiateur, le permis étranger n'a toujours pas été restitué au réclamant. Il semble en effet que le permis du réclamant ait été égaré.

Le second cas est une réclamation concernant la reconnaissance d'un permis de conduire étranger pour motocycle. En vertu de la directive 91/439/CEE du 29 juillet 1991 relative aux permis de conduire, l'obligation pour les ressortissants communautaires qui déménagent d'un Etat membre à un autre d'échanger leur permis d'origine contre un permis du nouvel Etat de résidence a été remplacée par le principe d'une simple reconnaissance réciproque des permis sans transcription du document étranger.

Or, les autorités luxembourgeoises ont refusé d'établir cette reconnaissance, car les principes de sécurité routière, qui sont plus stricts dans notre pays, ne le permettaient pas. En effet, elles ont considéré que les mêmes restrictions applicables aux permis luxembourgeois devaient également être appliquées aux permis de conduire des ressortissants communautaires. Monsieur le Ministre explique aux membres de la Commission du Développement durable que les instances européennes compétentes ont récemment informé les autorités luxembourgeoises de leur obligation de délivrer le permis de conduire à ce ressortissant communautaire.

La Commission du Développement durable n'a pas de commentaire particulier à l'égard de ces deux cas.

V.7. La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a noté avec satisfaction qu'aucune recommandation relevant de leur domaine de compétences n'a dû être exprimée par le Médiateur.

La commission parlementaire a encore pu noter que le rapport d'activité du Médiateur fait état, dans sa partie consacrée aux „*Affaires générales relevant de l'Etat*“, de quelques réclamations en relation avec des décisions ministérielles de refus d'agrément prises en vertu du règlement grand-ducal modifié du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie. Les explications données au Médiateur par Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur ont toutefois permis d'écarter ses soucis de transparence et d'égalité de traitement des demandeurs.

Par ailleurs, la commission salue également le fait que la „*collaboration entre le Médiateur et le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur est bonne dans la mesure où les délais de réponse fixés par le Médiateur sont généralement respectés*“.

V.8. La Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

La Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports a pris acte avec satisfaction des bonnes relations entre le Médiateur et le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Il y a lieu de préciser dans ce contexte que les services en question s'emploient à tous les niveaux à respecter les délais de réponse fixés par le Médiateur et que d'éventuels retards sont liés le plus souvent à la complexité des dossiers.

La Commission a constaté par ailleurs que le cas évoqué relatif à une reconnaissance d'équivalence du Baccalauréat international au diplôme de fin d'études secondaires a pu être résolu en faveur du réclamant, sur base du nouveau règlement grand-ducal du 9 mai 2008 fixant les modalités de reconnaissance d'équivalence du Baccalauréat international au diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois.

Enfin, en ce qui concerne les demandes de parents désireux de voir inscrire leur enfant dans un autre lycée, la Commission a noté que d'éventuels refus s'expliquent essentiellement par l'augmentation générale des effectifs des élèves dans l'enseignement secondaire et secondaire technique. Cette année encore le nombre total d'élèves admis aux lycées a augmenté de 1.000 unités par rapport à l'année précédente. Si des demandes en vue d'un changement de lycée sont refusées en cours d'année, comme il est indiqué dans le rapport du Médiateur, c'est que dans l'établissement visé, les classes concernées comportent déjà un nombre considérable d'élèves. Il s'agit ainsi de ne pas surcharger outre mesure des classes aux effectifs élevés.

V.9. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media et des Communications

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media et des Communications a constaté que le Service des Media et Communications n'est pas cité dans le rapport du Médiateur.

Pour ce qui est du volet „Enseignement supérieur et Recherche“, la commission a pris acte de la bonne collaboration entre le Médiateur et le Ministère. Les services en question s'emploient à tous les

niveaux à respecter les délais de réponse fixés par le Médiateur. La Commission a noté que le Médiateur a été saisi essentiellement de réclamations relatives à l'attribution des aides financières pour études supérieures. Parmi les quatre cas présentés:

- deux ont pu être résolus en faveur des réclamants;
- le troisième cas n'a pas pu être résolu en faveur du réclamant. Dans ce cas, la décision de refus en matière d'attribution d'une prime d'encouragement est fondée sur une disposition légale claire et précise. De fait, en vertu de l'article 5 (6) de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, „*les primes d'encouragement [...] ne peuvent être accordées qu'une seule fois à l'étudiant par cycle d'études*“. Il est vrai que la coexistence de cursus conformes au processus de Bologne et de programmes non encore adaptés à ce système peut donner lieu à des situations problématiques en matière d'attributions de primes d'encouragement. Ainsi, un étudiant détenteur d'un premier diplôme conforme au processus de Bologne qui suit par après un programme non encore adapté à ce système n'a pas droit à une nouvelle prime, étant donné que le bachelier aussi bien que le second diplôme sont considérés comme des diplômes de deuxième cycle. Hormis ce cas de figure particulier, force est toutefois de constater que la réglementation actuelle est assez avantageuse pour les étudiants suivant un programme non encore adapté au processus de Bologne;
- le quatrième cas concerne une réclamante qui a dû interrompre ses études pour se soumettre à une intervention neurochirurgicale urgente. Ce cas n'est pas encore résolu, un échange de courrier entre le Médiateur et le Ministère étant en cours. Monsieur le Ministre a expliqué que l'administration ne peut en aucun cas déroger à la réglementation existante, sous peine de créer un précédent. De fait, la définition de la notion de „maladie grave“ est un terrain extrêmement délicat sur lequel le Ministère ne saurait s'engager. En ce qui concerne le principe d'équité invoqué par le Médiateur, il se pose la question de savoir si les attributions *ad hoc* du Médiateur ne devraient pas être clarifiées davantage par le législateur.

En définitive, la Commission prend acte du fait que la gestion du système des primes d'encouragement est basée sur l'application stricte du dispositif législatif en vigueur et qu'il n'existe pas de possibilité de dérogation. C'est de cette façon qu'est censée être garantie l'égalité de tous les requérants devant la loi. Tout compte fait, il ne faut pas perdre de vue que les cas problématiques évoqués n'ont pas trait à la question de l'accès aux études, question qu'il faut évidemment aborder avec un grand doigté, mais à celle de l'attribution d'une prime d'encouragement. Il s'agit en l'occurrence d'une prime en sus qui vise à récompenser les étudiants particulièrement appliqués, accomplissant des parcours sans faute.

V.10. La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a retenu les conclusions suivantes en ce qui concerne la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la CNPF:

- La Commission estime que l'un des problèmes majeurs de la CNPF réside au niveau du nombre insuffisant de postes. Elle considère toutefois un recrutement en un coup de personnel supplémentaire aux 18 postes non encore pourvus comme inopportun, puisque les nouveaux collaborateurs ont besoin d'être initiés par les autres. Le Conseil de Gouvernement avait, en date du 22 octobre 2008, décidé d'accorder 25 postes supplémentaires à la CNPF. L'établissement d'un plan indiquant le nombre de personnes pouvant être recrutées par an sans que le fonctionnement de la Caisse ne soit entravé s'impose, en étant conscient que l'effectif visé ne sera atteint que dans un certain nombre d'années. Dans ce contexte se pose d'ailleurs la question d'une réorganisation de la formation auprès de l'Etat dans le but d'une plus grande efficacité.
- Une restructuration de la CNPF, notamment par la création de sous-services, pourrait contribuer à un fonctionnement plus efficace et à faciliter le travail.
- Au sujet du traitement des dossiers des non-résidents, la Commission pense qu'en cas d'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires en la matière dans les pays étrangers, un système devrait permettre à la CNPF d'avoir rapidement connaissance des modifications et d'adapter ses prestations.

- Concernant des mesures à prendre dans l'immédiat pour améliorer la situation de la Caisse, la Commission revient au problème de l'accessibilité de la Caisse. Elle propose d'envisager la création d'un central téléphonique (*call center*) qui permettrait de recevoir les demandes des clients et de les transmettre aux agents en charge des dossiers.
- Une autre mesure d'amélioration pourrait consister à remplacer dans une certaine mesure des prestations financières par des prestations en nature. Dans le même ordre d'idées, les regroupements de prestations méritent réflexion. En effet, une restructuration cohérente des prestations contribuerait aussi à une plus grande transparence pour le public et lui faciliterait la remise d'une demande.

V.11. La Commission des Finances et du Budget

La Commission des Finances et du Budget a examiné la recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions Directes en présence du Directeur de l'Administration des Contributions Directes. L'Administration des Contributions Directes reconnaît la pertinence des remarques et des recommandations formulées par le Médiateur et s'est d'ores et déjà penchée sur les aspects techniques liés aux modifications proposées. Il s'avère toutefois qu'une refonte complète des instructions sur les voies de recours est liée à une série de contraintes pratiques:

- l'existence de vingt bulletins d'imposition différents nécessite autant de formulations séparées;
- la personnalisation des informations augmente considérablement le volume des textes à reproduire, ce qui peut remettre en cause la lisibilité;
- la refonte demande en outre des développements informatiques, qui sont pourtant limités par les ressources humaines du Centre des technologies de l'information de l'Etat. Par conséquent la mise en oeuvre de ce projet risque de retarder d'autres projets informatiques.

Par ailleurs, à compter du 1er février 2010, le contribuable aura la possibilité de s'adresser à un guichet unique installé auprès du Ministère de la Fonction Publique, qui acheminera les questions afférentes à un fonctionnaire de l'Administration des Contributions Directes. Ce dernier sera chargé de donner une réponse verbale ou écrite au contribuable.

La Commission des Finances et du Budget salue ces mesures qui devraient permettre à l'Administration des Contributions Directes d'améliorer sa communication et son dialogue avec les contribuables et d'accroître l'efficacité des recours internes à l'administration.

V.12. La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative constate que le rapport du Médiateur ne contient aucune observation nouvelle au sujet du département de la fonction publique et de la réforme administrative et que le Médiateur s'est limité à reproduire la recommandation No 34 formulée en 2008, tout en publiant la réponse afférente de la part du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. La conclusion du Médiateur se présente comme suit:

„Tout en se félicitant de la prise en considération de sa recommandation tant dans le projet d'un code de déontologie que dans d'autres projets relatifs à l'accueil et au service des citoyens, le Médiateur ne manquera pas de suivre de près l'évolution du processus de réforme et surtout son impact sur la pratique administrative.“

La Commission constate ainsi que les initiatives du Gouvernement semblent pouvoir donner satisfaction au Médiateur, tout en invitant le Gouvernement à accélérer autant que possible les travaux y relatifs.

V.13. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a passé en revue le rapport du Médiateur pour rediscuter des suites à réserver, le cas échéant, aux recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel. Il s'agit plus particulièrement de la 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 et de la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

En ce qui concerne la recommandation No 8, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné, dans le cadre de ses délibérations sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, le problème de l'interdiction du droit de vote pour les condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle tel que prévu aux articles 52 et 53 de la Constitution. Tout en partageant le souci du Médiateur visant à examiner et à réviser les actes constitutionnels afférents à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose, à l'endroit de l'article 65 de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030), de limiter les interdictions prévues à l'article 53 sous les points 1° et 2° à la période de l'exécution de la peine privative de liberté. La Commission, en attente des avis afférents du Conseil d'Etat et du Parquet Général, ainsi que de la prise de position du Gouvernement, se réserve le droit d'adapter le libellé de l'article 65 proposé, notamment pour assurer sa conformité avec les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Quant à la recommandation No 21, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à reprendre les termes – qui restent toujours d'actualité – de son courrier envoyé le 10 janvier 2007 à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2006-2007 du Médiateur (doc. parl. 5804), à savoir: „*Si la création d'un tel conseil, quant à son principe, trouve sa place dans la Constitution, il est cependant nécessaire qu'une révision correspondante de la Constitution intervienne conjointement avec un texte de loi fixant notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil. Aussi la Commission a-t-elle demandé au Gouvernement de prendre position quant à la recommandation du Médiateur et de soumettre, le cas échéant, un projet de loi à la Chambre des Députés*“.

V.14. La Commission juridique

La Commission juridique a analysé plus particulièrement les recommandations Nos 7, 11, 25, 30 et 36:

- Recommandation No 7 relative à la procédure de la déclaration de naissance. L'article 2 du projet de loi portant modification de certaines dispositions du Code civil (doc. parl. 6039) modifie l'article 55 du Code civil. Ce projet de loi sera abordé par la Commission juridique dès que le Conseil d'Etat aura rendu son avis afférent;
- 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. Il est prévu qu'un projet de loi relatif à la sécurité sociale des détenus, en étroite collaboration avec le Ministère de la Sécurité sociale, sera déposé;
- Recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessations 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. M. le Ministre de la Justice a informé les membres de la commission qu'un nouveau projet de loi est en cours d'élaboration, en étroite collaboration avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration, prenant en considération le cadre juridique actuel (plusieurs modifications législatives depuis le dépôt du projet de loi 4955 le 16 mai 2002), ainsi que les nouvelles réalités socio-économiques du Luxembourg;
- Recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté. M. le Ministre de la Justice a rappelé que la réforme de l'organisation judiciaire, dont le concept pourra être présenté au cours de l'an 2011, englobera le volet de la répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté;
- Recommandation No 36 relative au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice. Des réflexions approfondies devront être menées, notamment en ce qui concerne la structure tarifaire; il sera demandé aux représentants des huissiers de justice de soumettre des propositions en ce sens.

V.15. La Commission du Logement

D'une façon générale, la Commission du Logement a constaté que le Médiateur qualifie la collaboration avec les services compétents en matière d'aides au logement comme n'étant que satisfaisante.

Le Médiateur regrette qu'il ait fallu plusieurs rappels avant que le Ministre ne prenne position par rapport à ses interventions. La Commission a entendu l'avis du Ministre, qui estime que la collaboration va en s'améliorant suite à une entrevue constructive avec le Médiateur. La Commission a pris acte que le Médiateur a été saisi essentiellement de réclamations relatives aux aides au logement ainsi qu'à l'attribution de logements sociaux locatifs par le Fonds du Logement.

Pour ce qui est des *aides au logement*, le Médiateur évoque deux cas dont il a été saisi.

Un premier cas concernant le refus d'une aide en raison du non-respect de la condition de surface minimale du logement a pu être résolu en faveur du réclamant grâce à l'intervention du Médiateur. La Commission a eu un échange de vues avec le Ministre au sujet de son pouvoir de dispense en matière de condition de surface minimale d'un logement. La procédure en matière de dispense est la suivante: Si les conditions de surface minimale ne sont pas remplies, la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement compare en premier lieu le prix moyen par m² indiqué par l'Observatoire de l'habitat pour les différentes régions du pays au prix par m² réellement payé par le demandeur de l'aide. La commission rajoute une marge de 10% aux prix indiqués par l'Observatoire, puisque ces prix de référence se basent sur les prix de vente annoncés. Si le prix payé réellement pour le logement se rapproche du prix de référence, la commission peut aviser favorablement la demande de dispense de la condition de surface minimale. La Commission du Logement a lancé ses critiques à l'égard du pouvoir de dispense du Ministre. Elle désapprouve que le prix de vente soit évalué par rapport à la situation géographique du logement, ce qu'elle qualifie de pratique arbitraire. La Commission est d'avis que les critères en vue de l'accord d'une dispense soient égaux pour l'ensemble du pays et donc pour tous les citoyens. Le Ministre du Logement a justifié la considération de la situation géographique par le fait que la valeur du terrain par rapport au prix global de l'immeuble a augmenté considérablement ces dernières années. Le prix du terrain représente actuellement 50% du prix total d'un logement. Un des objectifs de la définition des conditions de surface minimale est d'éviter que des logements de surface extrêmement restreinte et donc de qualité insuffisante soient offerts au marché et que la vente de tels objets soit encore encouragée et récompensée par une aide de l'Etat. Il faut considérer que le prix par m² augmente si la surface du logement diminue. Or, le législateur a prévu un pouvoir de dispense aux conditions de surface minimale afin de permettre au Ministre de gérer des cas exceptionnels où un logement à surface limitée offrait pourtant un certain niveau de qualité de vie. La Commission estime néanmoins qu'il faut combattre l'explosion des prix de logements minuscules par d'autres moyens et cite à titre d'exemple la détermination d'un prix de vente par m² maximal. La Commission insiste d'ailleurs que les critères d'attribution d'une dispense aux conditions minimales de surface soient fixés d'une manière saisissable et compréhensible dans un règlement grand-ducal. Les citoyens doivent être au courant de ces critères avant l'acquisition d'un logement. Les représentants du Ministère ont souligné à cet égard que la limite de surface minimale de 52 m² est connue. C'est à cette norme que les acquéreurs devraient se référer et non pas nécessairement à une dispense éventuelle des conditions de surface. Les représentants du Ministère ont informé les membres de la Commission au sujet de l'envergure des demandes de dispense. En 2008, sur 31 demandes de dispense, 23 dispenses ont été accordées et 8 refusées. En 2009, sur un total de 2.112 demandes d'aide au logement, il y a eu 43 demandes de dispense aux conditions de surfaces minimales pour lesquelles 26 dispenses ont été accordées et 17 refusées. Les représentants du Ministère ont confirmé que le nombre de demandes de dispense a augmenté ces dernières années. La tendance dans le secteur immobilier est telle que chaque espace, aussi limité qu'il soit, est utilisé pour des logements. Les surfaces habitables deviennent par conséquent de plus en plus réduites. A la demande des membres de la Commission, les représentants du Ministère ont illustré à l'aide de plusieurs exemples d'avis de la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement, comment les décisions d'accord ou de refus de dispense sont motivées. La Commission a pris acte que chaque demande de dispense est analysée en profondeur et que plusieurs facteurs sont pris en considération: le revenu du demandeur, le nombre d'occupants, le lieu du logement, le prix par m², la qualité du logement ainsi que toute autre argumentation du demandeur. De tels arguments peuvent par exemple être la proximité du logement au lieu de travail ou encore l'exigence d'un logement de surface limitée pour un occupant handicapé. Les membres de la Commission approuvent que la commission chargée d'instruire les demandes d'aide au logement se soit dotée d'une ligne de conduite dans l'analyse des dossiers. Les critères d'attribution des aides au logement en fonction de la surface habitable des logements ont d'ailleurs été révisés. En vertu d'un nouveau règlement grand-ducal approuvé par le Conseil de Gouvernement en date du 29 mai 2009 et fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la condition de la surface mini-

male est réduite de 52 m² à 45 m² pour les logements en copropriété divise. A l'instar du Médiateur, la Commission salue le fait que les conditions de surface minimale aient été diminuées par le nouveau règlement grand-ducal. Les représentants du Ministère et les membres de la Commission partagent l'avis que passer en dessous de la limite de 45 m² de surface habitable irait à l'encontre de toute norme de qualité de vie. C'est dans ce contexte que la Commission approuve qu'il ait été tenu compte de la préoccupation du Médiateur de regrouper en un seul texte les différentes aides au logement versées par l'Etat. La Commission a retenu qu'elle attendra en premier lieu l'avis du Conseil d'Etat à propos du règlement grand-ducal précité. Suite à l'examen de cet avis, elle invitera le Ministre du Logement afin de discuter de l'opportunité à fixer les critères d'attribution d'une dispense aux conditions minimales de surface.

La Commission a constaté que le deuxième cas cité par le Médiateur n'a pas pu être résolu en faveur de la réclamante. Une personne avait continué à toucher une bonification d'intérêt pour un enfant qui n'était plus domicilié chez elle. Après avoir informé le Service d'Aides au Logement de ce changement de situation, elle a continué à toucher pendant 4 ans une bonification d'intérêt. Après ces 4 ans, et tout en ne contestant pas l'erreur qui a été commise, le Ministre a toutefois insisté sur le remboursement de la somme indûment touchée. Il est précisé qu'aucun texte législatif n'autorise le Ministre à accorder une dispense de remboursement. Un remboursement mensuel a toutefois été accordé à la personne. En vue d'éviter des erreurs dans le versement des bonifications d'intérêts, un contrôle régulier des dossiers avant leur évaluation par la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement, a été institué il y a deux ans.

La Commission a pris acte que le Médiateur a été saisi de quelques réclamations concernant *l'attribution d'un logement social locatif par le Fonds du Logement*.

La Commission regrette que les délais dans lesquels les demandeurs sont informés de l'état de leur dossier restent excessifs, une critique que le Médiateur avait déjà formulée dans son rapport d'activité 2007-2008.

En ce qui concerne les critères d'attribution de logements sociaux locatifs, le Médiateur avait déjà annoncé dans son rapport d'activité 2007-2008 qu'il ne manquerait pas de solliciter des informations complémentaires de la part du Président du Fonds du Logement pour savoir si, en cas de vacance d'un logement adapté, le rang de priorité tel que fixé par les articles 10 et 11 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, est toujours respecté.

La Commission a pris acte que le Médiateur, même après la prise de position du Président du Fonds du Logement et après une entrevue avec le Président du Fonds et la commission consultative en charge de l'évacuation des différentes demandes, n'a cessé d'insister sur le manque de transparence des critères d'attribution. De plus, les nouveaux modes d'attribution de logements locatifs, tels que fixés dans un nouveau règlement grand-ducal du 6 avril 2009, modifiant notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 précité, ont amené le Médiateur à interpeller le Ministre quant à la conformité de ce nouveau règlement aux exigences inhérentes au principe de l'égalité de traitement des citoyens. En effet, le nouvel article 10 ne prévoit plus d'ordre de priorité contraignant dans le classement des différentes demandes.

Suite à une interpellation du Médiateur, le Ministre a fait valoir son souci d'améliorer et de rendre moins rigide le système d'attribution des logements en se référant notamment à l'exposé des motifs du règlement grand-ducal précité qui stipule que „*il est donc proposé de ne prévoir dans le règlement ni une liste exhaustive des critères à prendre en compte, ni un ordre de priorité des critères d'attribution, mais de laisser plutôt au promoteur public le soin de pondérer les critères selon le cas et d'aborder chaque dossier en considération de toutes les particularités présentes*“. Suite à cette prise de position, le Médiateur a de nouveau interpellé le Ministre et une entrevue a eu lieu en novembre 2009.

La Commission a entendu les explications du Ministre qui admet que la méthode utilisée pour l'attribution de logements sociaux locatifs est un choix sensible. La définition des critères de priorité serait certes la méthode la plus simple, mais une méthode moins humaine et moins équitable puisque la situation des familles demandeuses ne serait pas prise en compte. Le Ministre craint qu'ainsi des personnes nécessiteuses puissent être négligées.

La Commission partage l'avis du Médiateur que, en vue de la transparence et de l'objectivité des décisions administratives, il incombe à la commission consultative en charge de l'évaluation des différentes demandes, de déterminer les critères prépondérants pour l'attribution d'un logement et de se prononcer, si possible, également sur l'agencement de ces différents critères. En agissant ainsi, cette commission se donne en effet les moyens d'expliquer aux citoyens concernés les raisons objectives d'attribution respectivement de refus d'attribution d'un logement vacant.

La Commission approuve que, suite à l'entrevue précitée avec le Médiateur, le Ministère du Logement élaborera un catalogue des critères d'attribution afin de pouvoir communiquer aux demandeurs la motivation des décisions. La commission consultative en charge de l'évaluation des différentes demandes gardera pourtant une certaine flexibilité dans ses décisions.

V.16. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a examiné le volet du rapport du Médiateur se rapportant à des affaires de sécurité sociale et a retenu les considérations suivantes:

D'une façon générale, la commission a pris acte des bonnes relations entre le Médiateur, 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. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale salue les efforts entrepris par les organismes de Sécurité sociale dans l'intérêt d'une meilleure information des assurés sur leurs droits et obligations. La commission partage les réflexions du Médiateur concernant la nécessité d'améliorer encore l'accessibilité générale des citoyens aux décisions juridictionnelles en matière de sécurité sociale au sens large. En ce qui concerne plus particulièrement la Caisse nationale de Santé, il a été souligné par M. le Ministre de la Sécurité sociale qu'elle a connu une mise en place remarquable et efficace de ses activités à la suite de l'introduction du statut unique. La réussite de ce départ constituait certainement la priorité des objectifs de l'organisme nouvellement constitué; à présent la Caisse nationale de Santé est disposée à s'engager également dans le sens d'une meilleure accessibilité des assurés à l'information.

Régulièrement le Médiateur est saisi de litiges se posant en matière de remboursement par la Caisse nationale de Santé de prestations étrangères ambulatoires, notamment lorsque le remboursement est sollicité sur base de tarifs luxembourgeois (en application de la jurisprudence „Kohll et Decker“). La prise en charge de tels traitements pose problème si la sécurité sociale luxembourgeoise ne connaît pas la tarification adaptée aux traitements effectués à l'étranger. Dans ce domaine, la commission partage l'approche de M. le Ministre de la Sécurité sociale plaidant dans le doute pour une solution favorable à l'assuré. Le règlement individuel non contentieux de ces cas paraît indiqué plutôt que de courir le risque de provoquer des jurisprudences d'une portée autrement plus importante.

En ce qui concerne la recommandation du Médiateur au sujet de la suspension de la pension à la suite d'une condamnation à une peine privative de liberté, il est rappelé qu'il était prévu d'en tenir compte dans le cadre du projet de loi relatif au dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale. Les concertations y relatives entre les départements de la Justice et de la Sécurité sociale n'ont cependant pas encore abouti en raison d'un différend concernant l'institution d'un éventuel régime particulier pour les détenus, préconisé par le Ministère de la Justice, et auquel la Sécurité sociale n'est pas disposée à donner son aval.

La commission prend acte de ce que les cas de rigueur pouvant résulter de la limite maximale d'indemnisation de 52 semaines par la Caisse nationale de la Santé en cas d'incapacité de travail et dont le Médiateur a été régulièrement saisi dans le passé, peuvent à présent être pris en charge par le biais d'une exception statutaire visant les cas de maladies graves successives.

Quant aux critiques du Médiateur visant les délais trop longs et les insuffisances de la procédure en matière de reclassement de travailleurs incapables d'exercer leur dernier emploi, le Ministre de la Sécurité sociale a informé la commission que le projet de loi afférent en cours d'élaboration devrait apporter des solutions satisfaisantes à l'ensemble de ces problèmes.

Dans la partie 2.1 de son rapport intitulée „L'équité dans la pratique“, le Médiateur fait état d'un cas tout à fait particulier concernant sa saisine par une veuve divorcée et ses enfants orphelins auxquels une pension de survie a été refusée au motif que la condition de stage inscrite à l'article 195 du Code de la Sécurité sociale n'était pas remplie. Le Médiateur a soulevé la question de savoir si dans ce dossier l'assuré ne s'était pas trouvé dans une situation exceptionnelle permettant, sur la base du principe de l'équité, une application moins rigoureuse de la condition de stage inscrite à l'article 195 CAS.

Au terme de longs développements juridiques s'articulant autour de la notion d'équité, le Médiateur est arrivé à la conclusion que dans ce cas la loi n'a pas pris en considération la situation individuelle très particulière de l'assuré et que l'application des textes légaux conduirait à une iniquité non voulue par le législateur. Dans ces conditions, le Médiateur a émis une recommandation qui aurait réglé le cas sur base du principe de l'équité, alors que l'intention du législateur n'a certainement pas été qu'un assuré se trouvant dans un tel état respectivement ses ayants droit soient définitivement privés de leurs droits à certaines prestations sociales. Le Comité directeur de la Caisse nationale d'assurance pensions s'est rallié aux arguments du Médiateur. Le Ministre de la Sécurité sociale a annulé cette décision alors que l'interprétation du Médiateur lui a semblé trop osée par rapport à la situation juridique textuelle et, surtout, au regard du fait qu'un tel précédent ne manquerait pas d'entraîner dans son sillage bon nombre de cas analogues. On ne peut prendre le risque que les règles générales de la Sécurité sociale peuvent être mises hors jeu au profit d'un règlement au cas par cas. La commission s'est ralliée à cette position ministérielle.

V.17. La Commission du Travail et de l'Emploi

La Commission du Travail et de l'Emploi s'est penchée sur le volet du rapport ayant trait au département du travail et de l'Emploi et a retenu les considérations suivantes:

Concernant plus particulièrement l'Administration de l'Emploi, la Commission a noté que le Médiateur qualifie de satisfaisantes les relations de ses services avec ceux de l'ADEM et que certains problèmes soulevés dans les rapports antérieurs ont pu être ou sont en voie d'être résolus. Quant aux points critiques subsistants, la Commission voudrait renvoyer à son rapport pour avis très circonstancié du 3 mars 2009 dans lequel tous les aspects importants de la réforme de l'ADEM ont été commentés. Entretemps, la Commission a entendu une première présentation sommaire de cette réforme par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi, réforme dont les travaux préparatoires en cours devraient aboutir à un projet de loi au plus tard en automne prochain. La Commission a réitéré le souhait que ce projet tienne compte autant que faire se peut des recommandations du Médiateur et de ses propres réflexions développées dans son rapport précité.

*

VI. BILAN DE LA TRANSPOSITION DES RECOMMANDATIONS

La Commission des Pétitions s'est attachée à faire le point actualisé sur l'état de transposition des recommandations par rapport à la situation qui prévalait l'an dernier (voir document parlementaire 5998). Pour bref rappel, au cours de l'analyse du rapport 2007-2008, la Commission des Pétitions avait constaté que les recommandations Nos 7, 8, 11, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37 n'avaient pas encore été totalement transposées. Actuellement, il est à noter que:

- pour ce qui est de la recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance, le projet de loi portant modification de certaines dispositions du Code civil (document parlementaire No 6039) a été déposé en date du 4 mai 2009. Il y est notamment proposé de modifier l'article 56 du Code civil en précisant les pièces que l'officier de l'état civil exige du déclarant en vue de l'établissement de l'acte de naissance. Le Médiateur estime que ce projet de loi répond parfaitement aux préoccupations exprimées dans sa recommandation;
- la 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 n'est, à ce jour, pas transposée. Après avoir pris acte de la proposition de révision portant modification et un nouvel ordonnancement de la Constitution, le Médiateur estime en effet que l'article 65 dans sa version modifiée n'est guère conforme à l'article 3 du protocole No 1 de la Convention européenne des droits de l'homme alors qu'il prévoit une interdiction automatique et absolue du droit de vote pour des condamnés à des peines criminelles et ce pendant toute la durée de leur détention;
- la 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 n'est pas transposée. En date du 29 juillet 2009, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que le processus de concertation avec le Ministre de la Sécurité Sociale n'est pas encore terminé;

- quant à la 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, elle n'est pas encore transposée. La dernière prise de position du Ministre date du 30 mai 2005;
- il n'y a pas non plus eu d'avancées pour ce qui est de la 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;
- la transposition de la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice est en cours. En effet, dans son programme gouvernemental du 29 juillet 2009, le Gouvernement s'engage à mettre en place un Conseil national de la magistrature comme garant de l'indépendance de la justice;
- pour ce qui est de la recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi, le Médiateur se félicite que dans le projet de loi portant notamment modification de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation de l'Administration de l'emploi, il soit tenu compte de sa recommandation de prévoir la création d'un service du contentieux interne permettant d'aplanir les conflits pouvant surgir entre l'administré et l'administration interne;
- la recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques est en voie d'être transposée. En effet, au vu de la non-conformité de la législation luxembourgeoise à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Ministre de la Justice a été chargé d'analyser plus en avant la législation française, ceci dans l'optique d'une modification de la loi luxembourgeoise. Le Médiateur se félicite d'un tel engagement de la part du Gouvernement tout en souhaitant que cette réforme soit entamée dans les meilleurs délais;
- pour ce qui concerne la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales, il convient de noter que le gouvernement précédent a pris l'engagement de renforcer dans le cadre du *numerus clausus* de l'exercice 2009 les effectifs du personnel de la Caisse Nationale des Prestations Familiales par l'affectation de 25 postes supplémentaires. Cette décision n'a cependant pas été suivie d'effet alors que la Caisse n'a vu augmenter ses effectifs que de quatre postes supplémentaires. Nonobstant les efforts consentis tant par les responsables que par le personnel de la Caisse pour améliorer la situation actuelle, le Médiateur estime qu'en l'absence d'un renforcement de ses effectifs la Caisse ne sera pas en état d'assurer ses nombreuses tâches de manière à respecter les principes inhérents au bon fonctionnement de l'administration et donc à répondre aux attentes légitimes des citoyens;
- la recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessations 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 est en voie d'être transposée. A cet égard, le Médiateur estime hautement souhaitable que la Chambre des Députés poursuive activement ses travaux en vue de finaliser dans les meilleurs délais l'instruction du projet de loi No 4955;
- la 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 n'est toujours pas transposée. D'après les informations du Médiateur, une des parties civiles a entretemps saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Etat luxembourgeois;
- la recommandation No 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires n'est pas transposée. Dans sa prise de position du 25 août 2008, le Ministre de la Justice informe le Médiateur qu'il se rallie à l'analyse de la Commission juridique de la Chambre des Députés qui relève que la création de deux listes séparées d'experts assermentés entraînerait plus d'inconvénients que d'avantages. Le Médiateur ne partage pas ce point de vue et estime que dans tout Etat de droit, le législateur devrait donner l'exemple en s'efforçant de veiller aux apparences à travers des dispositions claires, précises et objectivement vérifiables garantissant l'impartialité objective des experts judiciaires;
- en ce qui concerne la recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté, le Ministre de la Justice a proposé au Médiateur une entrevue afin de discuter des suites à donner à sa recommandation. Cette invitation fait suite à l'engagement pris par le Gouvernement d'examiner en détail les diverses recommandations du

Médiateur relatives au fonctionnement de la Justice notamment en ce qui concerne l'introduction d'un juge à l'application des peines et la réforme de la direction des établissements pénitentiaires;

- quant à la recommandation No 31 relative à la rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur qu'au cours de l'an 2007 il y a eu un revirement de jurisprudence qui a considérablement accéléré l'évacuation des dossiers des personnes transsexuelles et qui a réduit les démarches administratives à accomplir. En effet une seule autorité est compétente dans le cadre de la procédure de rectification. Par jugement du 4 octobre 2007, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclaré compétent pour statuer sur la demande en rectification dans l'acte de naissance non seulement de la mention relative au sexe mais également de la mention relative au prénom. La demande tendant à l'inscription d'un prénom qui correspond au sexe est „l'accessoire“ de la demande en rectification de l'inscription du sexe dans l'acte de naissance. D'après les informations dont dispose le Ministre, la procédure en rectification ne devrait plus dépasser les deux mois dès lors que le dossier est complet. A la lumière de ces explications, cette recommandation peut être considérée comme transposée;
- pour ce qui est de la recommandation No 33 relative au délai de notification de la demande de congé parental consécutive au congé de maternité, le Médiateur a été informé que la prolongation du délai de notification de la demande en obtention du congé parental telle que prévue par la loi du 22 décembre 2006 résulte d'un compromis entre partenaires sociaux au niveau de la tripartite. Ce compromis comporte de nombreux avantages pour les travailleurs et on ne saurait toucher unilatéralement à ce compromis sans risquer de remettre en cause l'équilibre fragile entre les différentes positions des partenaires sociaux. Depuis un certain temps, la Caisse nationale des prestations familiales respectueuse d'une jurisprudence en vertu de laquelle le non-respect du délai de notification de la demande de congé parental n'entraîne pas le refus de l'indemnité, ne sanctionne plus le dépassement du délai par un refus du congé parental. A la lumière de ces explications, le Médiateur n'entend pas insister sur la nécessité d'une révision de la loi alors surtout que des négociations entre partenaires sociaux européens viennent de reprendre à Bruxelles pour modifier la directive sur le congé parental;
- quant à la recommandation No 34 relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative, le Ministre a fait part au Médiateur de sa prise de position notamment à la lumière des différents projets en cours en matière de réforme administrative. Il s'agit en l'occurrence du développement d'un code de déontologie, d'un projet pilote relatif à l'amélioration de l'accueil téléphonique ainsi que de l'élaboration d'une stratégie intégrée en matière d'accueil et de service sous forme de charte d'engagements. Tout en se félicitant de la prise en considération de sa recommandation tant dans le projet d'un code de déontologie que dans d'autres projets relatifs à l'accueil et au service des citoyens, le Médiateur estime qu'il est encore nécessaire de suivre de près l'évolution du processus de réforme et surtout son impact sur la pratique administrative;
- pour ce qui est de la 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 reste dans l'attente d'une prise de position de la part de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration;
- le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que sa recommandation No 36 au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice comprend des pistes de réflexion intéressantes qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie;
- en ce qui concerne la recommandation No 37 à la création de logements d'urgence par les communes, la Ministre de la Famille et de l'Intégration a informé le Médiateur que ses services sont en permanence en contact avec les administrations communales afin d'améliorer la situation de logement des personnes en détresse. Le Médiateur note cependant que malgré les multiples efforts accomplis par le Ministère afin d'améliorer la situation des logements pour des personnes en détresse, les besoins réels sont loin d'être satisfaits;
- le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position à l'égard de la recommandation No 38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail;
- le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position à l'égard de la recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions directes.

*

La Commission des Pétitions estime que les recommandations Nos 17, 19, 23, 25, 28, 32 sont les plus importantes et qu'il doit donc être fait en sorte de les transposer le plus rapidement possible.

Pour ce qui est de la recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale, la Commission se félicite du dépôt, en date du 14 avril 2008, du projet de loi 5897 relative à la responsabilité parentale.

En ce qui concerne la recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population, elle constate avec satisfaction qu'en date du 28 octobre 2008, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a déposé le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques qui, du moins dans ses grandes lignes, répond à la recommandation.

Dans les deux cas, la Commission des Pétitions voudrait inciter les commissions parlementaires compétentes à finaliser leurs travaux dans les meilleurs délais.

*

VII. LES REFLEXIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

VII.1. La modernisation du droit de pétition par la mise en place du droit de pétition électronique

Dans son rapport annuel, le Médiateur est d'avis qu'il serait utile de revaloriser le droit de pétition, pour lui donner une autre visibilité auprès de la population du pays. Selon lui, il serait opportun d'instaurer la possibilité d'adresser une pétition électronique à la Chambre¹.

La Commission des Pétitions a fait sienne cette suggestion et elle a, dans ce contexte, décidé de s'informer sur le droit de pétition électronique et sur les pratiques instaurées en la matière par d'autres pays européens.

Quant à la procédure, la Commission des Pétitions se propose de:

1. effectuer une visite au Bundestag, qui a depuis plusieurs années déjà, instauré cette pratique, afin d'avoir un échange de vues approfondi à ce sujet avec ses homologues allemands;
2. procéder à l'analyse des dispositions constitutionnelles. Il faudra en effet analyser en détail les dispositions des articles 27 et 67 de la Constitution et procéder aux adaptations qui s'imposent;
3. adapter les dispositions du Règlement de la Chambre des Députés. Les articles 154 et 155 traitent des pétitions. Il y a lieu de profiter de l'occasion afin de procéder à une analyse de ces articles, de les adapter pour la procédure usuelle et de les compléter par des dispositions introduisant le cas échéant la pétition électronique;
4. étudier les conséquences techniques et financières engendrées par l'introduction de la pétition électronique;
5. utiliser le réseau CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) pour la réalisation d'une étude comparative relative aux systèmes en place à l'étranger. Pour rappel, le CERDP est un réseau entre Parlements européens dont le principal objectif consiste à promouvoir les échanges d'information, d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations parlementaires en Europe. La Commission des Pétitions a donc élaboré un questionnaire à envoyer aux autres Parlements par le biais du CERDP.

Lors de la préparation du présent rapport, les membres de la Commission ont cependant constaté qu'ils n'auraient pas le temps nécessaire pour mener à bien les débats sur ce point dans le cadre du débat d'orientation. En effet, la mise en place du droit de pétition électronique est un dossier conséquent, qui impliquera un travail préparatoire substantiel et qui ne pourra être réalisé correctement en quelques semaines, voire quelques mois. Ils ont donc décidé de réfléchir à l'introduction de la pétition électronique une fois le débat d'orientation achevé et de faire une proposition en la matière dans le courant de l'année 2011.

¹ Extrait du rapport d'activité, page 10: „A l'instar d'une pratique qui a d'ores et déjà fait ses preuves au Bundestag, la Chambre des Députés serait bien avisée de réfléchir sur l'opportunité d'offrir à tout citoyen la possibilité de lui adresser par voie électronique une pétition sur un sujet relevant de l'intérêt général“.

VII.2. Les problèmes rencontrés au niveau communal

Le Médiateur a consacré une partie importante de son rapport à la problématique communale. Il a en outre, lors de son échange de vues avec la Commission des Pétitions en date du 1er décembre 2009, mis en exergue le fait que la plupart des problèmes répertoriés dans les communes sont dus à un certain „souverainisme“, à une émancipation des fonctionnaires communaux, qui ne se comportent pas toujours exactement comme ils le devraient avec les citoyens. Il a en outre constaté que, bien souvent, cette attitude n'est pas connue des bourgmestres alors que, notamment dans les communes de petite taille, seules deux ou trois personnes accueillent les habitants et constituent dès lors la seule carte de visite de la commune.

La Commission des Pétitions a jugé utile de débattre de cette vaste problématique, d'une part, avec des représentants du SYVICOL et, d'autre part, avec M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région. Ces réunions ont respectivement eu lieu le 4 février 2010 et le 18 mars 2010. Les échanges de vues ont été axés autour des points suivants:

1) *Les autorisations de construire*

Les représentants du SYVICOL ont regretté que les jugements du tribunal administratif en ce qui concerne les autorisations de construire se fassent attendre et que, même en cas de jugement favorable à l'administration communale, l'exécution des peines ne soit pas toujours transposée. Ainsi, un bâtiment déclaré non conforme au règlement des bâtisses par le jugement peut très bien ne jamais être démoli. Le SYVICOL a donc estimé qu'une réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain paraissait s'imposer dans les meilleurs délais. A l'instar du SYVICOL et du Médiateur, M. le Ministre a estimé qu'une réforme de la loi du 19 juillet 2004 s'imposait, tout en précisant que cette réforme ne ferait pas accélérer les procédures judiciaires. Cette réforme s'inscrit plutôt dans une optique de simplification administrative en raccourcissant de nombreuses procédures.

Il est fait valoir que ce n'est pas la lenteur des jugements du tribunal administratif qui est visée, mais que le problème se situe au niveau de l'exécution des peines. En effet, même après un jugement favorable aux autorités communales, les constructions non conformes au règlement sur les bâtisses ne sont pas toujours démolies. Il arrive que la démolition de la construction litigieuse ne soit pas ordonnée en vertu du principe de proportionnalité, c'est-à-dire l'infraction commise n'est pas considérée comme assez grave pour justifier la démolition. Dès lors que ce fait serait connu à grande échelle, les promoteurs ne respecteraient plus aucun règlement.

Suite à l'évocation de ce problème, les membres de la Commission des Pétitions ont convenu que deux pistes sont à poursuivre parallèlement pour tenter d'y remédier:

- une intervention du Ministre de l'Intérieur auprès du Ministre de la Justice et auprès des juridictions. La Commission des Pétitions a, dans ce contexte, adressé les doléances soulevées par les représentants du SYVICOL par courrier au Ministre de l'Intérieur;
- le renforcement du contrôle des chantiers par les autorités communales. M. le Ministre a proposé que les autorités communales envoient régulièrement leur service technique sur les chantiers afin de contrôler les constructions et les a invité à exercer strictement leur police des bâtisses. Les membres de la commission parlementaire notent cependant que le renforcement du contrôle sur le terrain représente un investissement énorme pour les communes en termes de ressources humaines.

2) *L'inscription au registre de la population*

L'insécurité juridique liée à la question du refus, par le bourgmestre, d'inscription au registre de la population est notamment due au fait qu'il existe plusieurs interprétations différentes quant à la façon de procéder en la matière, à savoir:

- une administration communale a l'obligation d'inscrire toute personne au registre de la population, peu importe le lieu de résidence déclaré de cette personne (ex: forêt, garage, atelier, ...);
- *a contrario*, une récente jurisprudence dispose que l'enregistrement doit être refusé si le lieu de résidence déclaré se situe à l'extérieur du périmètre constructible défini par le règlement des bâtisses.

Il apparaît que cette insécurité juridique pourrait être comblée par le biais d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. Mais dans les faits, la grande majorité des communes n'édicte pas un tel règlement. M. le Ministre a donc invité les autorités communales à se doter d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. Estimant qu'une harmonisation des règlements communaux au plan national s'impose, les membres de la Commission ont suggéré que le Ministère mette à disposition un „règlement-type“ communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile.

Le problème annexe au refus d'inscription au registre de la population est que les personnes non enregistrées n'ont pas droit à certaines prestations sociales (notamment, la perception du RMG), car ces droits sont liés au domicile. Il faut pourtant veiller à ce que, par exemple, les démarches administratives des personnes sans domicile fixe soient facilitées et que leur intégration effective dans la société soit favorisée.

Les membres de la Commission des Pétitions et les représentants du SYVICOL espèrent que le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques pourra contribuer à régler les problèmes évoqués. Ce projet prévoit notamment que le registre communal est composé, outre le registre principal, d'un registre d'attente sur lequel seront inscrites les personnes dont l'inscription au registre principal ne se justifie pas au moment de l'inscription. Ainsi, en cas de situation ambiguë, une personne peut toujours être inscrite au registre d'attente et ceci pour une durée maximale de trois ans. L'inscription sur un registre d'attente aboutira à terme soit à une inscription au registre principal soit à une radiation du registre communal.

3) *Le logement*

Certains membres de la Commission des Pétitions sont d'avis que le problème de carence de logements dans notre pays est en partie dû à l'attitude de certaines communes, qui décident de ne pas faire construire de nouvelles habitations sur leur territoire à cause des coûts supplémentaires engendrés par ces nouvelles constructions. Si les représentants du SYVICOL ne nient pas que ce problème existe et reconnaissent que les communes craignent parfois ces coûts supplémentaires, ils signalent cependant qu'il s'agit d'une petite minorité des communes. Dans ce contexte, ils donnent à considérer qu'une réforme appropriée des finances communales pourrait régler la situation.

Pour ce qui est des *logements d'urgence* et en se référant à la recommandation No 37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, les membres de la Commission sont d'avis que la situation des communes doit être analysée au cas par cas. Ainsi, pour certaines communes de taille importante, prévoir des logements d'urgence ne pose pas de problème majeur, tandis que pour d'autres communes, plus petites, cela se révèle tout à fait infaisable dans la pratique. La Commission ne voit donc pas l'opportunité de la création de logements d'urgence par les communes, telle que suggérée dans la recommandation. Elle estime qu'il y a des solutions beaucoup plus flexibles et efficaces telles qu'un relogement temporaire dans une chambre d'hôtel. Les représentants du SYVICOL ont d'ailleurs indiqué qu'ils n'ont jamais été informés de cas où des personnes sinistrées n'ont pas pu être relogées.

Une autre solution pour remédier à cette problématique des logements d'urgence pourrait être de mettre en place une structure régionale et, ce faisant, de créer une solidarité entre les communes. Par contre, la proposition de créer des logements d'urgence dans les complexes construits par le Fonds du Logement n'est pas retenue. Vu que les situations d'urgence sont rares, il sera difficile de justifier l'inoccupation d'un logement pendant une période prolongée. Ceci vaut également pour la vacance des logements d'urgence communaux, qui ne sera que difficilement à légitimer vis-à-vis de la grande pénurie de logements sur le marché immobilier.

En ce qui concerne les *logements sociaux*, la Commission des Pétitions constate une importante carence dans ce type de logements. Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer cette carence: le manque de terrain disponible dans certaines communes, le manque de moyens financiers dans d'autres communes et, pour finir, le manque de volonté de construire ce type de logements pour d'autres communes encore. Les membres de la Commission proposent de s'inspirer de l'exemple de la loi française, qui impose aux communes de disposer au moins de 20% de logements sociaux et qui prévoit des pénalités financières en cas de non-respect de ces obligations. A cet égard, il est précisé que le „Pacte Logement“ institué par la loi du 22 octobre 2008 promet d'ores et déjà la mixité sociale dans les

communes signataires du pacte. En outre, il est fait mention de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Cette loi, toute récente, devra cependant encore être clarifiée par la jurisprudence, notamment pour ce qui est de la définition des notions de logement social et de droit à l'hébergement.

4) *Le règlement de police et les dispositions relatives au trouble à l'ordre public*

Les membres de la Commission déplorent l'absence d'intervention suffisante de la police grand-ducale à l'égard de petits troubles à l'ordre public. A cet égard, ils évoquent le projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres (document parlementaire 5916). Ce projet a notamment pour objectif d'élargir les compétences des agents municipaux pour donner aux communes les moyens d'agir contre ce type de petits troubles à l'ordre public.

L'avis du Conseil d'Etat relatif à ce projet pose de nombreuses questions sur le fonctionnement de l'Etat et des communes. La Haute Corporation s'interroge entre autres sur la valeur du règlement de police et critique l'inconstitutionnalité de la fixation des infractions et des sanctions dans le règlement de police, alors que le droit pénal est une matière réservée à la loi. Suite à l'avis défavorable du Conseil d'Etat audit projet de loi, le gouvernement est en train de mener ses réflexions. Vu l'augmentation de la criminalité et le nombre croissant d'incivilités, il est évident qu'une intervention est indispensable, sans pour autant imposer des charges supplémentaires aux juridictions et à la police grand-ducale. Il est clair que toute solution proposée devra être conforme aux principes inhérents à l'Etat de droit. C'est dans ce contexte qu'il faudra également analyser l'avant-projet de proposition de loi de plusieurs députés du groupe parlementaire CSV. Il est encore proposé de réfléchir à une réintégration dans les compétences des bourgmestres du pouvoir d'officier de police judiciaire.

5) *La nécessaire simplification administrative au niveau communal*

La Commission constate la bureaucratisation générale du travail communal, la complexité grandissante des tâches allouées aux communes et le manque d'uniformisation des procédures. Dans ce contexte, elle prend pour exemple les nombreux problèmes relatifs à la praticabilité de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et plus précisément les problèmes rencontrés lors de l'élaboration des plans d'aménagement général, notamment suite à la diffusion récente, en date du 16 avril 2010, de la circulaire du Ministère de l'Intérieur relative à la mise à jour des PAG.

La Commission des Pétitions ne peut qu'encourager une rapide réforme de la loi de 2004 précitée, réforme qui devrait être mise en oeuvre par le biais du projet de loi portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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 (document parlementaire 6023).

Partant de ces constats, la Commission des Pétitions fait valoir qu'une simplification administrative, une meilleure coordination et une uniformisation des procédures s'imposent au niveau communal. Il faut notamment que le Ministère de l'Intérieur mette à disposition des communes des „règlements-types“, qui seront par la suite adaptés aux situations spécifiques de chaque commune.

De nombreuses critiques émanent des autorités communales, regrettant qu'elles ne soient pas prises au sérieux par différents Ministères et administrations. Les membres de la Commission insistent notamment sur le fait que plus une commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration gouvernementale.

Les membres de la Commission estiment en outre qu'il serait nécessaire de réformer les relations entre les communes et l'autorité de tutelle; ils considèrent que la tutelle du Ministère de l'Intérieur est trop pesante. M. le Ministre est quant à lui d'avis qu'il y a différentes approches en ce qui concerne

l'autonomie communale. Certaines autorités communales perçoivent toute suggestion émanant d'un ministère comme une violation de l'autonomie communale, alors qu'il s'agit tout simplement d'un conseil. M. le Ministre argue que le Ministère de l'Intérieur est tenu à faire le contrôle de la légalité des décisions communales. Les communes sont un pouvoir subordonné à l'Etat et ne se retrouvent donc pas au même niveau que le pouvoir central. Il y a une approche divergente au niveau de la définition de la tutelle. Selon l'interprétation du Ministère tout est défendu aux communes sauf autorisation expresse. Or, les membres de la Commission estiment que c'est l'inverse qui s'impose au regard du principe de l'autonomie communale: les communes sont autorisées à faire tout ce qui n'est pas expressément défendu et la tutelle devrait se limiter au contrôle de la légalité des actes communaux. Les membres de la commission parlementaire ont pris note du fait que, dans le contexte de l'assouplissement de la tutelle de l'Etat sur les communes, une circulaire sera diffusée prochainement, ayant comme objet la simplification de certaines procédures relative à la tutelle.

Pour finir, les membres de la Commission sont d'avis que, dans le cadre de la réforme territoriale, il serait utile d'abolir les Commissariats de district, et ceci afin de raccourcir les procédures. Dans ce contexte, le Ministère de l'intérieur explique qu'une première étape sera la mise en oeuvre d'une tutelle allégée au cours de cette législature. La suppression des commissaires de district est également analysée et pourrait éventuellement encore se faire pendant cette période législative. Cette suppression devrait être accompagnée d'une redéfinition de la fonction du commissaire de district ainsi que de la création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés, remplissant notamment une mission de conseil à l'égard des communes en ce qui concerne l'application de la loi.

6) Un Médiateur pour les communes?

Comme déjà indiqué ci-dessus, les membres de la Commission constatent qu'un des principaux problèmes rencontrés par les autorités communales réside dans le fait que les instances nationales (Ministère de l'Intérieur, Parquet, ...) ne leur accordent pas la considération qui leur est due. Un autre problème est le fait que les réponses du Ministère de tutelle varient bien souvent selon la commune qui pose la question: en effet, pour une même question, la réponse peut être différente selon la taille de la commune et plusieurs exemples concrets illustrent le fait que plus la commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration.

Suite à ces constats, la Commission s'est demandé s'il ne serait pas opportun d'amender la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, afin d'élargir les compétences de ce dernier et de permettre aux administrations communales de le saisir. En effet, si une commune s'estime lésée par rapport à une autre commune ou si elle veut se faire entendre vis-à-vis d'une administration étatique, elle ne dispose d'aucune solution alternative à la saisine du tribunal administratif. Or, un tel extrême devrait, dans la mesure du possible, être évité. La Commission n'a cependant pas retenu cette proposition, car:

- le rôle du Médiateur est la défense des personnes physiques ou morales. Il n'a aucune compétence pour effectuer une médiation entre différentes administrations ou institutions. Cette nouvelle attribution risquerait d'ailleurs de poser des problèmes constitutionnels;
- une insécurité juridique pourrait de fait être créée dans certains cas de figure. Ainsi, le Médiateur pourrait, suite à une réclamation introduite par un citoyen, être appelé à intervenir contre une administration communale. Simultanément, il se pourrait que cette même commune le contacte afin d'introduire une plainte contre une administration étatique;
- cette compétence du Médiateur envers les communes ne résoudrait pas les problèmes, mais risquerait au contraire d'aboutir à une perte de temps supplémentaire.

Les membres de la Commission sont plutôt d'avis qu'il faudrait instituer un organe neutre pour défendre les intérêts communaux. A défaut de faire intervenir le Médiateur, l'idée de créer un service compétent en la matière au sein du SYVICOL est soulevée. En outre, à la faveur d'une réforme législative adéquate, le Commissariat de district pourrait tenir lieu d'agent de médiation entre les communes et le Ministère de l'Intérieur. De même, l'on pourrait envisager d'attribuer des compétences de médiation à la nouvelle administration unique planifiée.

7) Conclusions

Les membres de la Commission des Pétitions constatent que la plupart des problèmes évoqués ci-dessus sont engendrés par la charge importante de travail, la complexité et la diversité des tâches à

effectuer couplées aux moyens souvent limités dont disposent les administrations communales. A cet égard et dans le but d'améliorer la situation, ils souhaitent faire plusieurs propositions:

- l'abolition des commissariats de district, afin notamment de gagner du temps dans les différentes procédures;
- une meilleure uniformisation des procédures, dans le but également de gagner du temps et de faciliter le travail des fonctionnaires communaux;
- la simplification des relations Etat/communes. La Commission est à cet égard d'avis que l'abolition du commissariat de district participerait grandement à cette simplification en rendant les relations entre les communes et leur Ministre de tutelle bien plus directes;
- la réforme administrative qui ne doit pas seulement toucher l'Etat, mais aussi les communes;
- une meilleure considération des communes par les autorités centrales.

Dans ce contexte, les membres de la commission parlementaire plaident encore pour une professionnalisation de la fonction de bourgmestre et font valoir que si le bourgmestre était présent de manière plus systématique dans sa commune, la situation serait forcément différente et meilleure.

Les membres de la Commission concluent qu'il sera nécessaire de prévoir, au niveau central comme au niveau local, une combinaison entre l'optimisation du recrutement des agents publics, une meilleure efficacité et la simplification administrative.

VII.3. Les problèmes de personnel dans la Fonction publique

A la lecture du rapport annuel du Médiateur, il est apparu aux membres de la Commission des Pétitions que le manque de personnel dans la Fonction publique est un problème dominant, qui engendre de nombreuses lenteurs procédurales. C'est d'ailleurs un problème récurrent, car il a déjà été mentionné dans les rapports précédents du Médiateur. La Commission des Pétitions a donc décidé d'examiner la problématique du personnel dans la Fonction publique de manière exhaustive.

1) *Le recrutement et le numerus clausus*

En date du 4 février 2010, la Commission des Pétitions a organisé, conjointement avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, un échange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique. Lors de cette réunion, elle a notamment reçu des explications sur la façon dont le Gouvernement définit ses besoins en personnel et fixe des chiffres en la matière.

C'est le Ministère d'Etat, en collaboration avec le Ministère des Finances, qui est responsable du recrutement du personnel. Il est en cela épaulé par la Commission d'Economies et de Rationalisation (ci-après: CER). La CER a été créée par la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice. Elle est composée de représentants du Ministère d'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Le rôle de la CER est de rendre un avis sur l'opportunité de tout engagement, c'est-à-dire à chaque fois qu'un poste doit être pourvu au sein de l'appareil étatique, que ce soit un renforcement ou un remplacement. Jusque dans les années 80, la CER ne s'est pas occupée uniquement de questions relatives au personnel, mais elle rendait également des avis concernant l'achat de matériel de bureau (ex: machines à écrire) et le parc automobile de l'Etat. De nos jours, la Commission se concentre sur les questions de personnel au sens large. Outre ses avis concernant le recrutement des agents de l'Etat, il lui arrive en effet d'émettre des avis sur la réorganisation des administrations, les procédures, les rémunérations ou des projets de loi-cadre.

La pratique du *numerus clausus* a débuté en 1970. Son fonctionnement est le suivant:

- Une fois par an, les différents Ministres font un rapport au Ministre d'Etat dans lequel ils chiffrent leurs besoins en personnel pour l'année qui suit. Ces besoins en personnel doivent être décrits de manière précise, administration par administration et service par service. Les Ministères doivent en outre définir, par ordre décroissant, leurs priorités.

- Le Ministre d'Etat transmet ces rapports à la CER, qui est chargée de rendre un avis détaillé en la matière. Pour pouvoir rendre son avis en toute connaissance de cause, la CER rencontre alors les différentes administrations et procède à un examen contradictoire, afin d'examiner en détail les besoins des différents départements ministériels et leurs priorisations. Il s'agit là, pour la CER, d'un exercice délicat et compliqué car, quasi systématiquement, les départements ministériels demandent plus de personnel qu'il ne leur en sera finalement alloué. L'avis de la CER s'impose pourtant, eu égard au fait que l'Etat doit prêter attention à ses coûts de fonctionnement. Face à l'augmentation de ces coûts de fonctionnement, vu que les coûts de personnel sont des coûts difficilement compressibles et vu que le nombre de personnes travaillant dans la Fonction publique a doublé au cours des trente dernières années, il faut en effet impérativement se limiter aux seuls recrutements qui seront jugés absolument nécessaires et incontournables.
- Finalement, l'arbitrage est fait par le Gouvernement réuni en Conseil, qui fixe le nombre de renforcements, puis définit les postes prioritaires et prend la décision quant à la pondération du nombre global d'agents nouvellement engagés entre les différentes administrations. Si l'article 99 de la Constitution exige que ce chiffre soit inscrit dans la loi budgétaire, il faut cependant retenir qu'il y a eu des différences assez notables dans l'approche au fil du temps:
 - dans les années 80, le système était le suivant: pendant les discussions budgétaires, le Gouvernement fixait un chiffre global, qui était inscrit dans la loi budgétaire. Puis, durant l'année, quand le budget était voté, la répartition était faite au sein du Gouvernement;
 - par la suite, et jusqu'en 2008, les décisions concernant le *numerus clausus* étaient prises poste par poste pendant les délibérations budgétaires préliminaires au dépôt du projet de loi budgétaire et le volume était inscrit dans le texte du projet;
 - au cours des deux dernières années, l'on est revenu au système plus général qui prévalait dans les années 80 où un nombre global est inscrit dans la loi budgétaire et où la répartition exacte des chiffres se fait pendant l'année.

Le fonctionnement du système dit hors *numerus clausus*, à savoir par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire annuelle, est le suivant: il s'agit de postes qui sont inscrits dans des projets de loi portant réforme d'une administration existante ou création d'une nouvelle administration, et ceci dans le but de couvrir les besoins de cette administration. La CER évalue les besoins de chaque nouvelle administration quand une loi est en projet, mais que ces besoins sont parfois extrêmement compliqués à déterminer et difficilement prévisibles et qu'il faut donc une certaine flexibilité en la matière. Ce système n'est pas le système „classique“ et la CER ne rédige pas systématiquement d'avis concernant ces engagements. Il doit donc être, dans la mesure du possible, limité.

Les membres de la Commission des Pétitions ont constaté qu'il existe de grandes divergences entre les demandes en renforcement faites par les différentes administrations et l'allocation réelle en personnel finalement obtenue par ces administrations. Ils s'interrogent sur les implications de ces écarts importants et se demandent si le chiffre du *numerus clausus* n'est finalement pas un chiffre arbitraire. Les représentants gouvernementaux leur ont expliqué que le chiffre du *numerus clausus* n'est en aucun cas un chiffre arbitraire. En effet, quand il est inscrit dans le projet de loi budgétaire, ce chiffre a déjà été examiné et évalué par la CER et il est le résultat de priorisations et d'arbitrages.

Les membres de la Commission insistent en outre sur la nécessité de mettre en place une procédure de recrutement plus rapide au sein de la Fonction publique. Il est en effet inconcevable qu'il faille de nombreux mois entre le moment où une administration identifie un besoin de renforcement en personnel et le moment où ce renforcement sera effectivement opérationnel. Il faudrait donc instaurer une nouvelle méthode de recrutement afin que de tels besoins puissent être remplis quasiment instantanément. La Commission des Pétitions s'est vu expliquer qu'il est très difficile de hâter davantage ladite procédure, notamment au regard des contraintes de temps pour l'organisation des examens-concours. Il est en outre signalé que la mise en place d'une liste de réserve a déjà sensiblement accéléré la procédure de recrutement et l'a rendue plus flexible. Il faut encore garder à l'esprit que si une administration a un besoin impérieux en renforcement de personnel, il existe d'ores et déjà un cadre légal proposant des alternatives à la procédure de l'examen-concours pour recruter de manière plus rapide: remplacement des postes de fonctionnaires par des employés; externalisation („outsourcing“), recrutement de personnel par des contrats à durée déterminée; procédure de recrutement interne, via le changement d'administration.

2) *La mobilité au sein de l'appareil étatique*

Les membres de la Commission sont d'avis qu'il serait opportun de mettre en place un cadre pour favoriser la mobilité au sein de la Fonction publique et qu'une mobilité à la fois intra- et interministérielle permettrait bien souvent un meilleur fonctionnement de l'administration étatique en général. En effet, il apparaît que certains fonctionnaires peuvent se sentir freinés, voire frustrés par le fait qu'ils occupent le même poste et exécutent le même travail des années durant. Ainsi, le changement de mentalité qui conduirait à une nouvelle culture de la mobilité pourrait être bénéfique, en ce sens qu'il permettrait d'améliorer la productivité et l'efficacité, en évitant le *burnout*. En outre, la mobilité motiverait les agents de l'Etat, en leur offrant de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle.

Les membres de la Commission des Pétitions sont conscients du fait que la mobilité forcée peut aussi comporter des désavantages: elle peut, par exemple, poser des problèmes organisationnels à l'administration qui voit un de ses collaborateurs les plus expérimentés forcé à changer de service. Ils estiment cependant qu'il serait important de créer des passerelles entre les différentes administrations.

Ainsi, au lieu de recourir à la mobilité forcée, il serait donc plus productif d'inciter les agents publics à la mobilité. Cette incitation à la mobilité pourrait être concrétisée par le biais d'un système construit sur les fonctions. L'on pourrait en l'occurrence attacher le grade à la fonction ou encore accorder un bonus de carrière au fonctionnaire prêt à changer d'administration, vers un poste où son expérience est requise.

Dans cet ordre d'idées et dans le but de faciliter les changements d'administration, les statuts des agents de l'Etat, de la Chambre des Députés et des communes devraient être unifiés au maximum.

3) *La formation des agents publics*

La Commission des Pétitions est d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme de la formation des nouveaux engagés, afin de les préparer à être plus efficaces pour effectuer leur travail au quotidien. Elle salue à cet égard l'initiative du Gouvernement de réfléchir à un projet de réforme de la formation des agents nouvellement recrutés. Dans ce contexte, il faudra examiner la formation à l'INAP et plus précisément des questions telles que la durée de cette formation et son adéquation aux besoins pratiques des fonctionnaires. De la même manière, un réseau devrait être créé entre les personnes chargées d'organiser les cours à l'INAP, les chefs d'administration et les responsables de la réforme administrative.

4) *Conclusions*

Suite aux explications reçues concernant le *numerus clausus*, les membres de la commission parlementaire ont constaté que cette pratique peut entraîner des aberrations en ce sens qu'une administration va artificiellement gonfler ses demandes en personnel afin d'être assurée d'obtenir les renforts dont elle a effectivement besoin. Ils ont en outre remarqué qu'il existe des moyens pour passer outre le *numerus clausus*. En effet, en cas de besoin impérieux en personnel, il est possible d'engager des agents hors *numerus clausus*. De la même manière, la logique du *numerus clausus* est contournée dans le cas du recrutement de personnel enseignant: dans ce cas précis, la réflexion est menée par rapport à l'évolution démographique de la population. Ainsi, à partir du moment où l'on peut, dans certains cas, passer outre le chiffre fixé dans le cadre du *numerus clausus*, la question de la valeur de ce chiffre peut être posée et les membres de la Commission des Pétitions se demandent si cet instrument est encore pertinent. Certains estiment même que le principe sur lequel est basé le *numerus clausus* est erroné et anachronique. Les membres de la Commission s'interrogent donc sur l'opportunité de maintenir un tel mécanisme et, dans le cas de sa suppression, ils se demandent quelle pourrait être l'alternative. Selon la Commission, cette procédure très rigide de l'engagement du personnel de l'Etat gagnerait à être remplacée par un raisonnement inverse, qui viserait à réfléchir en termes de charge de travail et d'organisation de cette charge de travail, puis à en déduire le nombre d'agents qui seraient nécessaires pour mener à bien cette tâche.

Dans cet ordre d'idées, la commission parlementaire estime que la Commission d'Economies et de Rationalisation (CER) est parfois trop attachée à des considérations budgétaires, que la décision d'engager du personnel supplémentaire ne devrait pas être basée sur le seul critère budgétaire et qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre besoins et conséquences budgétaires. S'ils sont bien évidemment conscients du fait que le critère budgétaire doit être pris en considération, les différents intervenants

estiment que l'on ne doit pas négliger les critères organisationnels ou l'évolution démographique. Concernant ce dernier point, il est mis en exergue que si la population du pays augmente, il est logique de penser que le nombre de fonctionnaires augmentera de manière proportionnelle. Elle émet l'idée de mettre en place un organe indépendant dont la mission serait de définir de manière impartiale les besoins en personnel dans l'appareil étatique. Elle estime en effet que sur base du relevé des besoins qui serait établi par un tel organe, les décisions de recrutement deviendraient plus objectives.

Suite à plusieurs discussions, la Commission des Pétitions se rend pourtant à l'évidence que le volet budgétaire ne saurait être négligé, étant donné que la masse salariale pèse lourd dans le budget étatique. En outre, un nouvel organe ne sera, dans la pratique, pas mieux outillé que la CER pour juger si, oui ou non, une administration a effectivement besoin du renforcement en ressources humaines qu'elle réclame.

Les membres de la Commission des Pétitions comprennent que la décision de recrutement est en grande partie une décision politique, qu'il est dans certains cas difficile d'évaluer avec précision les besoins en personnel et que, partant, le Gouvernement doit hiérarchiser ses priorités. Ils sont cependant d'avis que la Chambre des Députés devrait participer à la définition des priorités politiques de recrutement au sein de la Fonction publique. Plusieurs pistes de réflexion sont envisagées:

- exclure la planification du personnel de la loi budgétaire et l'examiner de manière tout à fait autonome, en organisant chaque année un débat spécifique en la matière;
- intégrer ce débat dans la procédure budgétaire. Ainsi, le rapporteur du budget devrait, dans son rapport écrit, obligatoirement prévoir un chapitre sur le recrutement dans la Fonction publique;
- adjoindre à chaque nouveau projet de loi déposé, outre une fiche financière, également une fiche des ressources humaines, aux fins de vérifier si le ministère ou l'administration concernée serait fonctionnellement capable d'exécuter la future loi. Ceci amènerait plus de transparence et un vote en parfaite connaissance de cause.

Pour ce qui est de la problématique plus générale des ressources humaines au sein de la Fonction publique, la Commission propose plusieurs pistes de réflexion qui pourraient être approfondies:

- il serait bienvenu de débattre sur une possible réorganisation interministérielle ou interadministrative qui aurait pour objectif de déplacer des ressources humaines vers certaines administrations publiques qui rencontrent des problèmes en la matière. Les membres de la Commission estiment qu'il faudrait mener une réflexion approfondie sur le sujet et identifier les administrations qui pourraient fonctionner avec moins de personnel, en se demandant notamment si tous les agents publics sont bien employés et, le cas échéant, comment leur capacité professionnelle pourrait être améliorée;
- les administrations devraient intégrer le calendrier de recrutement et de formation dans leurs demandes de renforcement, car il faut un certain temps pour qu'un fonctionnaire nouvellement engagé ne devienne opérationnel;
- le nombre exact de personnes à recruter doit être appréhendé, non seulement en fonction des tâches effectives à effectuer par une administration donnée, mais également en fonction de toute une série d'autres facteurs, que l'on pourrait qualifier de sociétaux (ambiance entre collègues, taux d'absentéisme, consultation Internet pour des raisons privées, ...). Ces facteurs jouent sur la productivité de l'administration et donc, indirectement, sur le nombre de personnes à recruter;
- l'examen-concours organisé dans le cadre du recrutement au sein de la Fonction publique est inapproprié et inadapté. Cet examen devrait être réformé afin de tester la capacité à réfléchir des candidats et non pas leur capacité à répéter un texte appris par coeur.

VII.4. La réforme administrative

Au-delà des problèmes de ressources humaines, les membres de la Commission identifient d'autres types de problème dans les administrations publiques:

- le problème de l'accessibilité par les citoyens,
- une communication inadaptée,
- la non-rationalisation des procédures administratives, qui engendre bien souvent une surabondance de détails et de procédures,
- ...

Dans ce contexte, la Commission des Pétitions a procédé, en date du 22 février 2010 à un échange de vues avec M. le Secrétaire général de la Chambre des Députés, afin de bénéficier de ses connaissances en la matière. Ils ont dans ce cadre pu établir que le problème du manque d'efficacité de l'appareil étatique doit également être appréhendé sous l'angle du manque de collaboration entre les différentes administrations. Ainsi, de nombreuses pertes de temps et d'énergie sont induites par ce manque de collaboration et une simplification des procédures s'avère nécessaire.

Tous ces problèmes induisent une inertie, des pertes d'énergie et de temps, qui elles-mêmes déteignent sur la motivation du personnel.

La Commission des Pétitions en conclut donc que le problème rencontré au sein des administrations étatiques n'est pas tant dû à un manque de personnel, qu'à un manque de structuration, d'organisation et d'efficacité dans la façon de travailler et d'appréhender les missions à accomplir. Elle s'interroge donc sur d'éventuelles solutions qui permettraient aux administrations de travailler de manière plus efficiente et, d'une manière plus générale, sur la réforme administrative à mettre en place.

En premier lieu, il faut définir précisément la façon dont la réforme administrative doit être réalisée. Dans ce contexte, il apparaît qu'une période de crise économique semble être une période toute choisie pour procéder à des réformes. En effet, il faut garder à l'esprit que la réforme administrative est aussi une question de compétitivité. Il faut en outre garder à l'esprit que toute discussion sur la réforme administrative présuppose un débat sur le rôle et les missions de l'Etat. En effet, la réforme administrative n'est finalement qu'une partie de la réforme plus générale de l'Etat. Il faut donc clairement connaître les missions respectives de l'Etat, des communes et de toute autre structure régionale. Une fois qu'il a été répondu à ces questions fondamentales et que les missions de chacun sont identifiées, il est en effet plus aisé de savoir combien de personnel sera nécessaire pour accomplir ces missions et, partant, plus facile de s'organiser de manière efficace et efficiente.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il devient essentiel, avant même de penser à la réforme administrative, de définir clairement les fonctions de l'Etat par rapport à celles des institutions européennes, et ceci notamment au regard du principe de subsidiarité. Ces définitions auront de fait des répercussions sur l'organisation du pays. Dans cet ordre d'idées, il convient de se poser la question du positionnement de notre pays et de son influence dans le reste de l'Europe et *a fortiori* dans le reste du monde.

La réforme administrative doit être analysée sous trois points de vue différents:

- 1) celui du contribuable, qui s'intéresse au coût de l'action publique. En améliorant l'efficacité de l'administration, on devrait pouvoir baisser les coûts, ce qui devrait engendrer un effet bénéfique sur la dette de l'Etat. Sans vouloir baisser l'ampleur de l'action publique, il s'agit de faire mieux avec moins ou de réduire le coût à résultat égal;
- 2) celui du fonctionnaire, pour le volet interne de la réforme. Ici, il y a lieu de veiller à impliquer les agents publics dans la dynamique de la réforme, à les intéresser au développement de leur administration d'attache et à les inciter à s'exprimer au sujet de leur activité professionnelle;
- 3) celui de l'utilisateur, pour le volet externe de la réforme. A ce niveau, l'attitude générale des différentes administrations devrait consister à mettre l'utilisateur au centre de leurs préoccupations.

Pour bien réussir une réforme administrative, il faut savoir marier les intérêts des uns et des autres de ces trois catégories de citoyens.

La réforme administrative doit être construite en se basant sur la culture du résultat. Il faut en effet fixer des objectifs à atteindre et lier le respect des règles et des procédures au résultat. Dans ce contexte, l'architecture et la procédure budgétaires devront être réformées sur l'exemple français de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi appréhende le budget de manière totalement nouvelle, en se basant non pas sur la nature des dépenses, mais sur les missions de l'Etat.

La réforme administrative ne peut être couronnée de succès que si l'on a recours à des instruments adéquats pour la conceptualiser. Une des premières nécessités consiste à savoir s'il y a lieu de procéder à une adaptation de la structure générale de l'Etat ou d'une administration en particulier. A cet effet, la réalisation d'audits externes s'impose parfois. Selon la commission, les équipes chargées de réaliser un tel audit externe devraient systématiquement être composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, afin que l'esprit qui règne au sein des administrations soit bien compris et afin de marier l'expérience des uns et des autres. La mixité de telles équipes est un enrichissement pour tout un chacun, car elle permet d'agréger deux philosophies tout à fait différentes.

A ceci s'ajoute qu'il est important de réaliser des audits internes, qui présentent l'avantage d'impliquer le personnel dans le futur de l'administration. Le Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques (CAF) constitue dans ce cadre un instrument approprié.

L'audit est, de toute façon, un exercice de longue haleine, qui nécessite bien souvent de nombreux mois car les auditeurs doivent s'immiscer dans tous les rouages de l'administration audité. Malgré ce délai inévitable, l'exercice s'avère bien souvent intéressant et utile.

La question de la création d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique est également évoquée. La Commission des Pétitions considère que le Ministère d'Etat, ou à défaut le Ministère de la Fonction publique et de la Simplification administrative, seraient les entités les plus adaptées pour superviser la création d'une telle structure. Elle est en outre d'avis que cette structure devrait, dans un premier temps au moins, être temporaire, quitte à devenir permanente par la suite.

Afin de simplifier et de rationaliser cette réflexion sur les besoins véritables des administrations, il pourrait s'avérer utile d'élaborer des organigrammes. De tels organigrammes ne renseigneraient pas uniquement sur le nombre de personnes nécessaires au bon fonctionnement des administrations et sur le profil de ces personnes, mais ils intégreraient également des informations concernant la définition des tâches, les procédures de travail, les liens et la structuration entre les agents. Les membres de la Commission des Pétitions sont d'avis qu'il serait opportun de créer une instance d'experts dont l'objectif serait d'aider les administrations à mettre sur pied de tels organigrammes et à différencier les tâches prioritaires de celles plus secondaires.

En conclusion, la Commission des Pétitions considère qu'une des grandes priorités de cette législature devrait être la simplification administrative. Elle préconise notamment d'améliorer la structuration, l'organisation et l'efficacité dans la façon de travailler et de s'interroger sur les solutions qui permettraient aux administrations de travailler de manière plus efficace. Dans ce contexte, elle suggère entre autres de:

- définir clairement les missions de l'Etat et des communes. En effet, une fois que ces missions sont identifiées, il est plus aisé de s'organiser de manière efficace et efficiente;
- ne pas hésiter à faire réaliser des audits internes et/ou externes, afin de savoir s'il y a lieu de procéder à des réformes structurelles dans une administration donnée. A cet égard, la Commission des Pétitions estime qu'il serait de mise de s'interroger sur l'éventuelle mise en place d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique;
- élaborer des organigrammes, qui apporteraient des informations sur le nombre et le profil des personnes indispensables au fonctionnement des administrations, sur la définition des tâches, les procédures de travail et la structuration entre les agents publics.

VII.5. Un meilleur contrôle de l'exécutif par la Chambre des Députés

Les membres de la commission parlementaire estiment, de la même manière que Monsieur le Médiateur, que le Parlement luxembourgeois n'est pas assez émancipé et ne joue pas correctement son rôle. Ils rejoignent le Médiateur qui, dans l'avant-propos de son rapport annuel, *„estime en effet que le contrôle de la Chambre des Députés pour être efficace et utile devrait aller bien au-delà du suivi des recommandations du Médiateur. Si le Médiateur constate et propose, il n'a guère la compétence ni les moyens pour évaluer le bon fonctionnement de l'administration en général et surtout l'impact de nouvelles réformes sur le vécu quotidien des citoyens. Le contrôle de l'exécutif en tant que mission constitutionnelle engage la Chambre des Députés à assumer pleinement ses responsabilités à l'égard du gouvernement et de l'administration. La qualité d'une démocratie étant aussi et surtout fonction de la confiance des citoyens dans l'administration, il s'agit-là d'un véritable défi que la Chambre des Députés devrait relever tant au niveau de son organisation interne qu'au niveau des moyens à déployer pour garantir l'effectivité du contrôle parlementaire“.*

Les membres de la Commission prônent la mise en place de nouveaux instruments pour effectuer un contrôle plus efficace du Gouvernement et des administrations étatiques et communales. Ils constatent que, bien souvent, la Chambre des Députés vote des lois hautement complexes et ne vérifie pas que le Gouvernement se donne les moyens appropriés pour les faire exécuter et sont, dans ce contexte, d'avis que la Chambre devrait mener une réflexion, tant au niveau de son organisation interne qu'au niveau des moyens à déployer pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire.

D'une manière générale, les membres de la Commission des Pétitions considèrent que l'évaluation des politiques publiques est une réponse incontournable aux exigences d'une nouvelle gouvernance publique et constitue indubitablement un outil intéressant du „mieux légiférer“ qui devra trouver entrée dans les politiques et actions importantes menées par l'Etat. Cette évaluation des politiques publiques a déjà été intégrée comme troisième pilier des missions du Parlement dans la Constitution française par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. La Commission des Pétitions considère que la même réforme devrait être opérée au Luxembourg. Par ce biais, la Chambre des Députés pourrait s'impliquer davantage dans la réforme administrative.

*

VIII. CONCLUSIONS

Le Médiateur a été instauré „pour recevoir (...) les réclamations des personnes (...), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes“ (article 1er de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur). Avec un recul de quelques années, il semble dorénavant possible de pouvoir juger de son action et il apparaît sans conteste que le Médiateur remplit parfaitement son rôle premier, qui est celui de l'aide aux citoyens dans le cadre de leurs relations avec les administrations publiques. Le Médiateur est en effet devenu un pilier indispensable de la démocratie luxembourgeoise.

D'un autre côté, le Médiateur participe, à une échelle plus générale, à un meilleur fonctionnement des administrations publiques du pays, et ceci notamment grâce à la publication régulière de ses recommandations, qui sont pour la plupart suivies d'effets. Il contribue donc, d'une certaine façon, à mettre en place la nécessaire réforme administrative mentionnée ci-avant.

En ces temps de crise, la présence du Médiateur s'avère plus nécessaire que jamais, et notamment pour venir en aide aux personnes appartenant aux couches sociales les plus défavorisées. Cette tranche de la population est en effet la plus concernée et mérite d'autant plus de connaître ses droits et de recevoir une aide rapide, gratuite et efficace.

Parallèlement, la crise financière et économique appelle des efforts pour revenir à l'équilibre budgétaire du pays. Dans ce contexte, la notion de subsidiarité doit révéler toute son importance afin de parvenir non pas à „moins d'Etat“ mais à un „meilleur Etat“. De nouveau, la réforme administrative de nos administrations publiques semble devoir s'imposer, et dans ce cadre, il s'agira:

- d'aider les communes à remplir plus efficacement, en simplifiant notamment les procédures qu'elles doivent respecter,
- de rendre la fonction publique plus efficace, plus flexible, plus réactive, par le biais de la formation tout au long de la vie et de la mobilité des fonctionnaires,
- d'impliquer davantage la Chambre des Députés dans tout processus décisionnel.

Dans cette période de crise économique et financière, il apparaît d'autant plus évident que seule une collaboration optimale entre toutes les administrations, qu'elles soient centrales ou locales, permettra de surpasser ces temps difficiles.

Luxembourg, le 11 mai 2010

Le Président-Rapporteur,
Camille GIRA

Service Central des Imprimés de l'Etat



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 08 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Examen de projets de motion

2. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Mill Majerus

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Les membres de la Commission des Pétitions examinent la version amendée des propositions de motion (voir annexe du présent procès-verbal).

Ces motions trouvent l'approbation de tous les membres présents.

Les différents intervenants se félicitent qu'un compromis ait été trouvé en la matière.

2. Divers

Monsieur le Président informe les personnes qui participeront au déplacement à Berlin se verront communiquer un programme dans les meilleurs délais.

Luxembourg, le 8 juin 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

**PROJET DE
Motion**

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « *le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité* » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport, le Médiateur a traité en détail la problématique relative au fonctionnement des communes ;

Considérant que la Commission des Pétitions est chargée de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur et qu'elle a, au cours de la préparation de ce débat, également abordé de manière approfondie la problématique des communes, notamment en organisant une entrevue avec des représentants du SYVICOL en date du 4 février 2010 et avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur en date du 18 mars 2010 ;

Considérant que les conclusions que la Commission des Pétitions a tirées de ces entrevues et de ses réflexions subséquentes sont, d'une part, la nécessité d'un gain de temps dans les différentes procédures et, d'autre part, la nécessité de faciliter et de simplifier le travail des communes ;

Considérant dans ce contexte que l'accord de coalition de 2009 prévoit, à côté de la suppression du double degré de contrôle opéré par les commissariats de district et le Ministère de l'Intérieur, une redéfinition de la fonction de commissaire de district ainsi que la création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés ;

Considérant qu'il est également nécessaire de revoir les relations entre l'Etat d'une part, et les communes, d'autre part ;

Considérant que les mesures retenues dans l'accord de coalition de 2009 contribueraient grandement à la simplification administrative souhaitée et amélioreraient les relations entre l'Etat et les communes ;

Invite le gouvernement :

- à mettre en œuvre l'accord de coalition de 2009 :
 - en supprimant le double degré de contrôle actuellement opéré par les commissariats de district et le Ministère de l'Intérieur,
 - en redéfinissant la fonction de commissaire de district et,
 - en créant une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés ;

- à simplifier et à uniformiser les procédures ;
- à revoir les relations entre l'Etat et les communes et à simplifier celles-ci ;

**PROJET DE
Motion**

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « *le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité* » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport, le Médiateur a mis en exergue la nécessité d'une réflexion approfondie sur une éventuelle réforme administrative ;

Considérant que la Commission des Pétitions a identifié plusieurs types de problèmes dans les administrations publiques tels que l'accessibilité par les citoyens, la communication parfois inadaptée ou encore la complexité des procédures administratives ;

Considérant que les problèmes rencontrés au sein des administrations étatiques sont parfois dus à un manque de personnel, mais également à un manque de structuration et d'organisation hypothéquant l'efficacité du travail administratif ;

Considérant que, dans son rapport pour l'exercice 2008-2009, ainsi que dans ses rapports précédents, le Médiateur a également soulevé la question délicate du manque de personnel dans les différentes administrations publiques ;

Considérant que, dans ce contexte, la Commission des Pétitions a organisé en date du 20 janvier 2010, conjointement avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, un échange de vues avec Madame la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique ;

Considérant que la Commission des Pétitions est parvenue à la conclusion qu'il faudrait à l'avenir prévoir de manière plus correcte les ressources humaines nécessaires dans le cadre de projets de loi d'envergure nécessitant p.ex. la mise en place de nouvelles structures ou l'extension de celles existantes afin de mieux évaluer les besoins en personnel et de pallier ainsi le problème du manque de personnel ;

Considérant encore que la Commission des Pétitions est d'avis qu'une évaluation externe de l'organisation des différentes administrations publiques devrait permettre de pallier le problème du manque de personnel et de rendre plus efficace l'organisation interne des différentes administrations publiques notamment en évitant des affectations de personnel inappropriées ;

Considérant in fine que la Commission des Pétitions s'est interrogée sur la pertinence du système actuel du *numerus clausus* en matière de recrutement du personnel et s'est demandé s'il n'y avait pas d'alternative possible à cet instrument ;

Invite le gouvernement :

- à adjoindre dans le cadre des projets d'envergure nécessitant la mise en place de nouvelles structures ou l'extension de celles existantes, outre une fiche financière, également une fiche des ressources humaines ;
- à procéder à une évaluation externe de l'organisation et de la structure des différentes administrations publiques permettant, le cas échéant, d'adopter les réformes structurelles nécessaires et d'engager du personnel en connaissance de cause ;
- à réfléchir à la possibilité d'une alternative au système actuel de numerus clausus.

12



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 02 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 11 mai 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Examen de projets de motion
3. Pétition n° 298 pour la protection et la sauvegarde du Parc Gerlache à Differdange, parc classé en zone verte suivant le PAG
 - Examen de la pétition et décision quant à sa recevabilité
4. Examen des pétitions en suspens
5. Organisation pratique de la visite auprès du Petitionsausschuss à Berlin
6. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Claude Haagen (remplaçant M. Marc Angel), M. Mill Majerus,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 11 mai 2010

Les projets de procès-verbal des réunions des 3 et 11 mai 2010 sont adoptés.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Les membres de la Commission des Pétitions examinent les trois projets de motion rédigés par Monsieur le Président-Rapporteur et repris en annexe 1 du présent procès-verbal. Ces trois propositions concernent respectivement la problématique des communes, de la planification du personnel au sein de la Fonction publique et de la réforme administrative.

Le groupe parlementaire CSV constate que les projets de motion rédigés par Monsieur le Président-Rapporteur reflètent fidèlement les discussions qui ont eu lieu au cours des réunions de la Commission. Dans un souci de circonspection, il souhaiterait cependant fusionner les trois textes en un seul. A cet égard, il propose une version amendée de projet de motion (voir annexe 2 du présent procès-verbal). Le groupe parlementaire LSAP rejoint cette position.

Le groupe parlementaire DP se déclare d'accord avec les documents soumis par Monsieur le Président-Rapporteur, car ils reflètent parfaitement les discussions qui ont eu lieu au cours des réunions de la Commission. Par contre, il estime que le projet de motion proposé par le groupe CSV manque de substance et ne reproduit pas les débats de la commission parlementaire.

Après un bref échange de vues, les membres de la Commission des Pétitions décident de tenter de trouver un compromis en la matière. Ainsi, étant donné que le débat d'orientation n'aura lieu en séance publique qu'au cours de la dernière semaine du mois de juin, ils décident d'organiser une nouvelle réunion pour retravailler la formulation des projets de motion.

Les représentants des deux partis de la majorité se concerteront et feront parvenir une nouvelle proposition avant ladite réunion.

3. Pétition n° 298 pour la protection et la sauvegarde du Parc Gerlache à Differdange, parc classé en zone verte suivant le PAG

Les membres de la Commission examinent la pétition sous rubrique ainsi que la prise de position afférente de la commune de Differdange. Ils se déclarent incompétents en la matière, car la pétition traite d'une affaire purement communale.

Un courrier sera envoyé aux pétitionnaires pour les informer du renvoi de la pétition à l'administration communale de Differdange.

4. Examen des pétitions en suspens

Après avoir examiné le tableau des pétitions en suspens (voir annexe 3), les membres de la commission prennent les décisions suivantes :

- concernant la pétition n°273 contre toute action visant à interdire aux pêcheurs l'accès aux lacs de la Haute-Sûre, un courrier de rappel sera adressé au Ministère du Développement durable et des Infrastructures ;
- la pétition n°278 concernant la fermeture éventuelle des bureaux des Postes à Rambrouch sera clôturée car devenue sans objet ;
- pour ce qui est de la pétition n°279 concernant la sauvegarde du diplôme d'ingénieur industriel, il avait été établi en avril 2007 lors d'une entrevue de la Commission des Pétitions avec Monsieur le Recteur de l'Université, qu'une analyse et une évaluation des formations pourraient se faire environ un an après que les premiers diplômés se retrouvent sur le marché du travail en juillet 2008. Cette première appréciation des formations, qui est prévue dans le contrat que l'Université a signé avec l'Etat, a donc vraisemblablement été réalisée au cours de l'été 2009. Les membres de la Commission des Pétitions prendront, dans ce contexte, une décision quant à la marche à suivre au cours d'une prochaine réunion ;
- pour ce qui est de la pétition n°289 concernant l'inscription de la langue luxembourgeoise en tant que langue officielle dans la Constitution, Monsieur le Président se renseignera auprès de Monsieur le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, afin de s'informer sur l'état du dossier et, le cas échéant, de clôturer la pétition ;
- concernant la pétition n°293 contre la défiguration de notre paysage d'Ardennes par l'implantation d'installations éoliennes, un courrier de rappel sera adressé au Ministère du Développement durable et des Infrastructures ;
- la pétition n°294 relative au prix de l'électricité pourra être clôturée.

5. Organisation pratique de la visite auprès du *Petitionsausschuss* à Berlin

Les membres de la Commission des Pétitions listent les points qu'il faudra traiter lors de l'entrevue avec leurs homologues du *Bundestag*. Au terme d'un bref échange de vues, il est retenu que le questionnaire joint en annexe 4 du présent procès-verbal sera transmis anticipativement aux membres du *Petitionsausschuss*.

Concernant le déroulement pratique de la journée du 14 juin prochain, Monsieur le Président informe les membres de la Commission que les services du *Bundestag* se proposent d'organiser une entrevue de 10h00 à 12h00 avec les membres du *Petitionsausschuss*. Cette entrevue sera suivie d'un déjeuner de travail, d'une visite du *Reichstag*, ainsi que d'un échange de vues avec des experts en charge des pétitions électroniques.

Pour finir, Monsieur le Président prie le groupe parlementaire LSAP de faire connaître dans les meilleurs délais le nom de la personne qui participera au déplacement.

En outre, étant donné que le représentant de *déi Lénk* ne prendra pas part à la visite, il propose à une seconde personne du groupe CSV d'y participer.

Un programme détaillé du déroulement de la visite sera mis à disposition des personnes concernées dans les meilleurs délais.

6. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 8 juin à 14h30.

Luxembourg, le 8 juin 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

ANNEXE 1 : projets de motion proposés par Monsieur le Président-Rapporteur

Motion

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « *le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité* » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport, le Médiateur s'est longuement attardé sur la problématique relative au fonctionnement des communes ;

Considérant que la Commission des Pétitions est chargée de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur et qu'elle a, au cours de la préparation de ce débat, également abordé la problématique des communes de manière approfondie, notamment en organisant une entrevue avec des représentants du SYVICOL en date du 4 février 2010 et avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur en date du 18 mars 2010 ;

Considérant que les conclusions que la Commission des Pétitions a tirées de ces entrevues et de ses réflexions subséquentes sont, d'une part, la nécessité d'un gain de temps dans les différentes procédures et, d'autre part, la nécessité de faciliter et de simplifier le travail des communes ;

Considérant que l'abolition des commissariats de district participerait grandement à cette simplification en rendant les relations entre les communes et leur Ministre de tutelle bien plus directes ;

Considérant que la réforme administrative ne doit pas seulement toucher l'Etat, mais aussi les communes ;

Invite le gouvernement :

- à abolir les commissariats de district,
- à mener une réflexion dans le but de mettre en place une meilleure uniformisation des procédures,
- à simplifier les relations entre l'Etat et les communes,
- à promouvoir une meilleure considération des communes par les autorités centrales.

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « *le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité* » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport, le Médiateur a mis en exergue la nécessité d'une réflexion approfondie sur une éventuelle réforme administrative ;

Considérant que la Commission des Pétitions est chargée de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur et qu'elle a, au cours de la préparation de ce débat, également abordé cette problématique, notamment en organisant une entrevue avec M. le Secrétaire général de la Chambre des Députés en date du 22 février 2010, afin de bénéficier de ses connaissances en matière de réforme administrative ;

Considérant que la Commission des Pétitions a, dans ce contexte, identifié plusieurs types de problème dans les administrations publiques tels l'accessibilité par les citoyens, la communication parfois inadaptée, la non-rationalisation des procédures administratives qui engendre bien souvent une surabondance de détails et de procédures ;

Considérant que les problèmes rencontrés au sein des administrations étatiques sont parfois dus à un manque de personnel, mais également à un manque de structuration, d'organisation et d'efficacité dans la façon de travailler et d'appréhender les missions à accomplir ;

Invite le gouvernement :

- à définir clairement les missions de l'Etat et des communes, afin de mettre en place une organisation étatique efficace et efficiente ;
- à ne pas hésiter à faire réaliser des audits internes et/ou externes, afin de savoir s'il y a lieu de procéder à des réformes structurelles dans une administration donnée ;
- à élaborer des organigrammes, qui apporteraient des informations sur le nombre et le profil des personnes indispensables au fonctionnement des administrations, sur la définition des tâches, les procédures de travail et la structuration entre les agents publics.

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « *le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité* » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport ainsi que dans chacun de ses précédents rapports, le Médiateur soulevé le fait que le problème de manque de personnel au sein de différentes administrations engendre des dysfonctionnements parfois très sérieux ;

Considérant que la Commission des Pétitions est chargée de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur et qu'elle a, au cours de la préparation de ce débat, également abordé la problématique du manque de personnel au sein de l'appareil étatique luxembourgeois et, d'une manière plus générale, la problématique du recrutement de personnel dans la Fonction publique ;

Considérant que, dans ce contexte, elle a organisé en date du 20 janvier 2010, conjointement avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, un échange de vues avec Madame la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique ;

Considérant que, suite aux explications reçues au cours de cette réunion, les membres de la Commission des Pétitions ont constaté que la pratique du *numerus clausus* peut entraîner certaines aberrations, mais aussi qu'il existe des moyens pour passer outre cette pratique ;

Considérant que les membres de la Commission des Pétitions se sont demandés si cet instrument est encore pertinent et se sont donc interrogés sur l'opportunité de maintenir un tel mécanisme ;

Considérant que les membres de la Commission des Pétitions ont estimé que la décision d'engager du personnel supplémentaire au sein de la Fonction publique ne devrait pas être basée sur le seul critère budgétaire, mais qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre critères organisationnels, évolution démographique et conséquences budgétaires ;

Invite le Gouvernement :

- à mener une réflexion approfondie sur la planification du personnel, en incluant la Chambre des Députés dans cette réflexion ;
- à adjoindre à chaque nouveau projet de loi déposé, outre une fiche financière, également une fiche des ressources humaines, aux fins de vérifier si le ministère ou l'administration concernée serait fonctionnellement capable d'exécuter la future loi. Ceci amènerait plus de transparence et un vote en parfaite connaissance de cause.

ANNEXE 2 : PROPOSITION DU GROUPE PARLEMENTAIRE CSU

Motion I

La Chambre des Députés,

Considérant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;

Considérant que l'article 8 de cette loi dispose que « le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité » ;

Considérant que, pour l'exercice 2008-2009, le Médiateur a présenté son rapport devant la Chambre en date du 29 octobre 2009 ;

Considérant que, dans ce rapport, le Médiateur a traité en détail la problématique relative au fonctionnement des communes ;

Considérant que la Commission des Pétitions est chargée de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur et qu'elle a, au cours de la préparation de ce débat, également abordé la problématique des communes de manière approfondie, notamment en organisant une entrevue avec des représentants du SYVICOL en date du 4 février 2010 et avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur en date du 18 mars 2010 ;

Considérant que les conclusions que la Commission des Pétitions a tiré de ces entrevues et de ses réflexions subséquentes sont, d'une part, la nécessité d'un gain de temps dans les différentes procédures et, d'autre part, la nécessité de faciliter et de simplifier le travail des communes ;

Considérant dans ce contexte que l'accord de coalition de 2009 prévoit, à côté de la suppression du double degré de contrôle opéré par les commissariats de districts et le Ministère de l'Intérieur, une redéfinition de la fonction de commissaire de district ainsi que la création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés ;

Considérant qu'il est également nécessaire de revoir les relations entre l'Etat d'une part, et les communes, d'autre part ;

Considérant que les mesures retenues dans l'accord de coalition de 2009 contribueraient grandement à la simplification administrative souhaitée et amélioreraient les relations entre l'Etat et les communes ;

Considérant que le Médiateur a également soulevé dans ses différents rapports la question délicate du manque de personnel au sein des différentes administrations publiques ;

Considérant que, dans ce contexte, la Commission des Pétitions a organisé en date du 20 janvier 2010, conjointement avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, un échange de vues avec Madame la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique ;

Considérant que la Commission des Pétitions est parvenue à la conclusion qu'il faille à l'avenir prévoir de manière plus correcte les ressources humaines nécessaires dans le cadre de projets de lois d'envergure nécessitant p.ex. la mise en place de nouvelles structures ou l'extension de celles existantes afin de mieux évaluer les besoins en personnel et pallier ainsi le problème du manque de personnel ;

Invite le gouvernement :

- à mettre en œuvre l'accord de coalition de 2009 :
 - en supprimant le double degré de contrôle actuellement opéré par les commissariats de districts et le Ministère de l'Intérieur,
 - en redéfinissant la fonction de commissaire de district et,
 - en créant une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés ;
- à réfléchir à la meilleure façon de simplifier et uniformiser les procédures ;
- à revoir les relations entre l'Etat et les communes dans le sens d'une meilleure articulation de celles-ci ;
- à adjoindre dans le cadre des projets d'envergure nécessitant la mise en place de nouvelles structures ou l'extension de celles existantes, outre une fiche financière, également une fiche des ressources humaines.

ANNEXE 3

Tableau récapitulatif des travaux en suspens (mis à jour au 8 juin 2010)

	<u>Intitulé</u>	<u>Initiateurs</u>	<u>Dépôt</u>	<u>Travaux de la Commission</u>	<u>Suivi</u>
273	Pétition contre toute action visant à interdire aux pêcheurs l'accès aux lacs de la Haute-sûre	<i>Sportfëscher vum Stauséi</i>		Pétition clôturée puis rouverte en 12/2008 suite à un courrier des pétitionnaires. Nouveau courrier des pétitionnaires en 11/09	Demande de prise de position au Ministre en 12/2008. Nouveau courrier en 10/09, ainsi qu'en 06/2010
277	Pétition soutenant la proposition de loi 5617	Initiative « <i>Roude Léiw</i> »	02/2007	06/03/07 : examen de la pétition	Renvoi à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Prise de position du Gouvernement transmise aux pétitionnaires en 03/2008. Dépôt du projet de loi 6087
278	Pétition concernant la fermeture éventuelle des bureaux des Postes à Rambrouch	Conseil communal de Rambrouch	02/2007	06/03/07 : examen de la pétition 06/2010 : clôture de la pétition	Courrier au Ministre des Postes en 03 et 09/2007. Réponse en 10/2007
279	Pétition concernant la sauvegarde du diplôme d'ingénieur industriel	AGITE	02/2007	06/03/07 : examen de la pétition 22/03/07 : entrevue avec les pétitionnaires 24/04/07 : entrevue avec le recteur de l'Université	Courriers à la FEDIL, la Chambre de Commerce et le Chambre des Métiers. Courrier aux pétitionnaires en 09/2007
280	Pétition « <i>Fir d'Natur a géint d'Klappjuegd</i> »	Comité pour la Défense des droits des animaux	03/2007	22/03/07 : examen de la pétition	Renvoi à la Commission de l'Environnement
284	Pétition en faveur du maintien de la chasse traditionnelle	FSHCGDL	06/2007	18/09/07 : examen de la pétition	Renvoi à la Commission de l'Environnement
289	Pétition concernant l'inscription de la langue luxembourgeoise en tant que langue officielle dans la Constitution	<i>Initiativ fir eis Sprooch</i>	05/2008	25/06/08 : examen de la pétition	07/2008 : renvoi de la pétition à la Commission des Institutions et de la Réforme constitutionnelle et demande de prise de position à M. le Ministre d'Etat
290	Pétition contre les nuisances excessives aux environs de la station émettrice de RTL à Marnach	<i>Fir méi Liäwensqualität</i>	11/2008	20/11/08 : examen de la pétition 15/12/08 : entrevue avec les pétitionnaires 05/02/09 : entrevue avec des représentants du Gouvernement	
293	Pétition contre la défiguration de notre	Jean-Luc KREMER	10/2009	13/10/09 : examen de la pétition	Courrier pour prise de position

Tableau récapitulatif des travaux en suspens (mis à jour au 8 juin 2010)

	paysage d'Ardennes par l'implantation d'installations éoliennes			17/11/09 : entrevue avec les pétitionnaires	au MDDI en 11/09, ainsi qu'en 06/2010
294	Pétition relative au prix de l'électricité	Jos Kiefer Bruch	05/2009	13/10/09 : examen de la pétition 06/2010 : clôture de la pétition	Courrier à l'ILR pour prise de position en 10/09. Réponse en 11/09 et transmis de cette réponse aux pétitionnaires
295	Pétition contre l'extension de l'interdiction de fumer	Christiane Shinn-Aritto	12/2009	06/01/10 : examen de la pétition	01/10 : transmission de la pétition à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale
296	Pétition pour l'ouverture du mariage aux couples homosexuels	Rosa Lëtzebuerg	02/2010	18/03/10 : examen de la pétition	03/10 : transmission de la pétition à la Commission juridique
297	Pétition « Fir e mënschefrëndlecht Wunnen an Uertschaften mat Liewensqualitéit »	Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer	03/2010	18/03/10 : examen de la pétition 03/05/10 : entrevue avec les pétitionnaires	05/10 : transmission à la Commission des Affaires intérieures
298	Pétition pour la protection et la sauvegarde du Parc Gerlache à Differdange	Riverains du Parc	05/2010	02/06/2010 : examen de la pétition 06/2010 : clôture de la pétition suite à décision d'irrecevabilité	

ANNEXE 4

Fragen zur Behandlung von öffentlichen Petitionen

- 1) Die Zulässigkeit der öffentlichen Petition: Wer entscheidet über die Zulässigkeit einer öffentlichen Petition und nach welchen Kriterien?
- 2) Wie viele Personen stehen dem Ausschussdienst insgesamt bei der Bearbeitung der Petitionen zur Verfügung?
- 3) Wie erfolgt konkret und schrittweise die technische Bearbeitung der Petition?

Beispiele:

- Wie erfolgt die Einstellung einer Petition auf einer offiziellen Internetseite?
- Wie wird die Kontrolle durchgeführt, insbesondere die Überprüfung, ob ein und dieselbe Person eine Petition mehrmals unterzeichnet hat?

A. Welches sind die Funktionalitäten Ihres elektronischen Petitionssystems (funktionale Abdeckung Ihres Systems)?

B. Welche technische Lösung wurde angewandt?

- C. Wurde die Implementierung von einem internen und/oder externen Team durchgeführt?
- D. Welches war die Zusammensetzung der Projektgruppe (Anzahl und Profil der Mitarbeiter)?
- E. Wie hoch war das Gesamtbudget des Projekts und welches war die Aufteilung (in tausend Euro ohne MwSt.)?
- a) Budget für Analyse, Entwicklung/Programmierung, Software und Lizenzgebühren
 - b) Budget für Hardware
 - c) Budget für andere Kosten
- F. Welches war die Ausführungszeit des Projekts (Zeit zwischen dem Beginn der Analyse und der Inbetriebnahme des Programms)?
- G. Beinhaltet Ihr elektronisches Petitionsprogramm Diskussionsforen?
Wird für jede Petition ein Diskussionsforum eröffnet?
- H. Welche Signaturformen werden von Ihrem elektronischen Petitionssystem anerkannt? Erfordert das System eine gesetzlich anerkannte elektronische Signatur?
- I. Welches war die Auswirkung Ihres elektronischen Petitionssystems auf die Anzahl der eingereichten Petitionen (grössere Anzahl - praktisch gleichbleibende Anzahl - geringere Anzahl)?

J. Werden die elektronisch eingereichten Petitionen systematisch im Rahmen einer Plenarsitzung des Bundestages diskutiert?

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 11 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Lucien Clement (remplaçant M. Mill Majerus), Mme Christine Doerner, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Gilles Roth (remplaçant M. Félix Eischen), M. Ben Scheuer (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol),

Mme Francine Cocard, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. André Hoffmann

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Monsieur le Président-Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Plusieurs modifications rédactionnelles mineures sont apportées au texte.

Les membres de la commission parlementaire procèdent à un bref échange de vues au cours duquel ils se demandent s'il serait opportun de mentionner le fait que l'Etat recrute une proportion de plus en plus importante de personnes dans la carrière de l'employé, en « contournant » la procédure classique de recrutement des fonctionnaires. Il est finalement

décidé de ne pas amender le texte, qui évoque d'ores et déjà qu'il existe un cadre légal proposant des alternatives à la procédure de l'examen-concours (cf. chapitre VII.3.1.).

Le rapport est ensuite adopté à l'unanimité des membres présents.

Monsieur le Président-Rapporteur est chargé par les membres de la Commission de préparer des projets de motion relatifs aux principales conclusions du rapport, qui seront soumis à la Chambre des Députés lors des débats en séance plénière.

La Commission des Pétitions demandera à la Conférence des Présidents de bien vouloir considérer la semaine du 7 au 13 juin 2010 pour procéder au débat d'orientation en séance publique, en retenant le modèle de temps de parole n°2.

2. Divers

Le déplacement au *Bundestag* à Berlin aura lieu le 14 ou le 24 juin 2010, selon la disponibilité des membres du *Petitionsausschuss* allemand. L'aller-retour se fera dans la journée, avec un déplacement en avion.

La pétition n°297 « *Fir e mënschefrëndlecht Wunnen an Uertschaften mat Liewensqualität* » sera renvoyée pour compétence à la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police.

Luxembourg, le 18 mai 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

10



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 03 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010
2. Pétition n° 297 « *Fir e mënschefrëndlecht Wunnen an Uertschaften mat Liewensqualität* »
 - Echange de vues avec une délégation de pétitionnaires
3. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Christine Doerner),

Marianne Beissel, M. Jos Crochet, Mme Marceline Goffinet, M. Jean Kieffer, M. Léon Theisen, représentants des pétitionnaires,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Angel

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010

Le projet de procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010 est adopté.

2. Pétition n° 297 « Fir e mënschefrëndlecht Wunnen an Uertschaften mat Liewensqualitéit »

Après quelques paroles de bienvenue et d'introduction de Monsieur le Président de la Commission des Pétitions, les représentants des pétitionnaires présentent leurs doléances.

La pétition n°297 revendique une meilleure qualité de vie dans les localités du pays. Elle se défend contre une urbanisation au détriment du bien-être des habitants, de la faune, de la flore et de l'environnement. En effet, les pétitionnaires sont d'avis que la bétonisation de nos agglomérations entraînera à long terme des problèmes inévitables et fera perdre leur caractère à nos localités.

De l'avis des signataires de la pétition, chaque foyer devrait pouvoir posséder une parcelle de terre. Lors de la construction de résidences, il devrait être obligatoire de prévoir quelques mètres carrés de jardin pour chaque appartement. En effet, les pétitionnaires estiment que les jardins contribuent à l'amélioration de la qualité de vie et qu'ils sont un facteur important d'insertion, de convivialité, de développement ainsi que d'équilibre social et d'incitation au respect de l'environnement et de la biodiversité. A cet égard, ils donnent à considérer que la pétition sous rubrique a été introduite afin que les responsables politiques prennent conscience des revendications suivantes :

- La possibilité pour tout un chacun de vivre dans une habitation possédant un jardin, et ceci à un prix abordable. Les pétitionnaires font valoir que cette revendication n'est pas utopique, mais qu'il s'agit d'une simple question de volonté politique. Cette revendication est adressée aux responsables de la politique du logement, ainsi qu'aux responsables communaux ;
- La sauvegarde des jardins et des jardinets dans les localités. Les pétitionnaires sont d'avis que ce but ne pourra être atteint que par la voie législative, en mettant en place des conditions identiques et obligatoires pour toutes les communes du pays. Pour chaque habitation, la loi devrait prévoir un minimum obligatoire de quelques mètres carrés de jardin. Cette obligation devrait se retrouver dans le règlement des bâtisses de toutes les communes du pays ;
- La sauvegarde des aires de jeux. Selon les pétitionnaires, une politique familiale digne de ce nom ne peut tolérer la transformation d'aires de jeux en terrains de construction. Au cas où, pour une raison ou pour une autre, une aire de jeux doit être condamnée pour faire place à un projet quelconque, des alternatives doivent être prévues ;
- La création de cités jardinières dans les agglomérations et la dénomination de zones de jardinage dans les PAG des communes. Ainsi, par le biais d'une politique sociale correctement ciblée, les personnes ne pouvant pas financièrement se permettre un jardin individuel auront des jardins collectifs à leur disposition.

En résumé, les pétitionnaires souhaitent l'amélioration de la qualité de vie des habitants des agglomérations. Parallèlement, ils arguent également du fait que :

- la multiplication des espaces verts serait bénéfique pour l'économie luxembourgeoise. En effet, de nombreux emplois sont liés à l'existence de jardins (jardiniers paysagistes,

salariés des nombreux *Garden Centers*, emplois sociaux) et cette tendance pourrait encore être développée ;

- la culture de fruits et de légumes dans son propre jardin permet, d'une part, de faire des économies et, d'autre part, de manger des produits sains, sans adjonction de pesticides ou d'herbicides. Il faut en effet réapprendre à vivre et à manger au rythme des saisons.

Les représentants des pétitionnaires font, dans ce contexte, référence à la proposition de loi n°4551 portant réglementation des ensembles de coins de terre et jardins familiaux, déposée le 16 mars 1999 par Monsieur François Biltgen. Cette proposition avait pour objet la protection juridique des ensembles de jardins familiaux, en incluant ces derniers dans les plans d'aménagement généraux, en élaborant des règles spécifiques en matière d'affectation de ces ensembles et en créant des organes de coordination au niveau national. Les pétitionnaires disent regretter que cette proposition de loi ait récemment été retirée du Rôle des affaires.

Pour finir, il est en outre fait mention de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et plus précisément du projet de loi n°6023 portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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. Selon les pétitionnaires, ce projet devrait viser à clarifier tous les points concernant la protection des zones de verdure dans le domaine de l'aménagement communal.

*

A la suite de cet exposé, les membres de la Commission des Pétitions procèdent, avec les représentants des pétitionnaires, à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

D'une manière générale, les membres de la Commission partagent les arguments des pétitionnaires et constatent que leurs doléances sont axées autour de deux points :

- la préservation de l'identité architecturale des localités ;
- la préservation des espaces jardiniers.

Ces deux points sont principalement du ressort des communes. En effet, ces dernières sont autonomes en la matière et décident individuellement de leur développement architectural et urbanistique. Les membres de la Commission estiment que ces deux points ne pourront donc pas être réglés par la voie législative.

Pour ce qui est de la préservation de l'identité architecturale des localités, les différents intervenants ne peuvent que constater la banalisation quasi généralisée du paysage par la construction de bâtiments et de résidences inesthétiques. Ils s'inquiètent des conséquences économiques de cette banalisation, qui pourrait en effet aboutir à une diminution sensible de la fréquentation touristique du Luxembourg.

Pour ce qui est de la préservation des espaces jardiniers, plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer les problèmes mentionnés par les pétitionnaires :

En premier lieu, il s'agit de raisons budgétaires. En effet, étant donné que le prix d'un are de terrain constructible est extrêmement élevé, les acquéreurs doivent établir des priorités et il est tout à fait compréhensible qu'ils choisissent parfois de renoncer à un espace vert afin de pouvoir bénéficier d'une pièce à vivre supplémentaire. Sur ce point, les membres de la commission parlementaire ne sont pas d'accord avec les pétitionnaires et estiment que la seule volonté politique ne suffit pas à faire baisser le prix des terrains à bâtir. Dans ce contexte, certains d'entre eux constatent que l'on se trouve dans une situation de conflit entre la densité de construction et l'utilisation du sol et ils prônent une réflexion approfondie sur la mise en œuvre de nouvelles formes de construction, sur base notamment de l'exemple des Pays-Bas. Toujours dans ce même contexte, les pétitionnaires font valoir qu'il n'est pas nécessaire de posséder un énorme terrain pour pouvoir créer un jardin agréable : quelques mètres carrés et un peu d'imagination suffisent.

En second lieu, il s'agit de raisons culturelles et sociétales. Les individus ne sont plus intéressés à posséder un jardin ou un potager, car bien souvent ils n'ont ni le temps ni l'envie de s'y consacrer. Les mentalités ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies, les situations familiales ne sont plus comparables et il n'est pas rare que les deux personnes d'un couple travaillent. Ainsi, les propriétaires d'un jardin se bornent bien souvent à planter une simple pelouse et, dans le cas des immeubles d'appartements, les copropriétaires ayant le choix entre une parcelle de terrain vert ou un emplacement de parking choisissent généralement la seconde alternative. Les membres de la Commission des Pétitions constatent que tous ces phénomènes sont des faits qu'aucune décision politique ne pourra modifier. Il s'agit tout simplement d'une évolution socioculturelle avec laquelle il faut compter. Suite à ces différentes remarques, les pétitionnaires se déclarent conscients de cette évolution. Ils précisent cependant que leur définition du jardin ne se limite pas au potager, mais que la notion est à comprendre au sens beaucoup plus large d'espace vert. Un des représentants des pétitionnaires donne en outre à considérer que cette évolution est vraisemblablement due, d'une part à la présence plus massive de ressortissants non luxembourgeois qui, d'après lui, ont un intérêt moins développé pour le jardinage que les Luxembourgeois et, d'autre part, au fait que les femmes travaillent de façon beaucoup plus systématique aujourd'hui qu'il y a 30 ou 40 ans. Dans ce contexte, il est mentionné qu'une des solutions pour inciter les individus à jardiner davantage serait d'éduquer et de sensibiliser les enfants au jardinage dès le plus jeune âge, ceci notamment par le biais des « jardins scolaires », qui existent et fonctionnent déjà dans certaines communes du pays, en collaboration avec le personnel de l'enseignement fondamental et des maisons-relais.

Il apparaît évident, dans le cadre de l'échange de vues subséquent, que les communes ont un rôle important à jouer pour résoudre une partie des problèmes évoqués par les pétitionnaires, et ceci notamment dans le cadre de l'élaboration des Plans d'Aménagement Général et des Plans d'Aménagement Particulier. Plusieurs intervenants sont en effet d'avis qu'une bonne volonté de la part des responsables politiques de chaque commune rendrait la problématique bien plus aisée à appréhender et permettrait de maintenir les identités de nos localités et de créer un urbanisme adéquat pour les générations futures. Plusieurs pistes sont à cet égard envisagées :

- les zones de verdure des agglomérations ne doivent pas forcément être des aires de jeux ou des parcs municipaux mais pourraient, par exemple, être transformées en vergers ;
- les communes devraient établir un relevé de tous leurs terrains utilisés de manière non optimale puis, le cas échéant, elles pourraient envisager de réaffecter et de redistribuer certaines parcelles ;

- la réaffectation de ces parcelles pourrait avoir comme but de mettre à la disposition des personnes qui ne possèdent pas de jardin un terrain cultivable. Dans ce contexte, il faudrait cependant être attentif à préserver une certaine flexibilité et à mettre en place une structure organisationnelle adéquate tenant notamment compte de l'évolution de la motivation des personnes.

Dans ce contexte, le projet de loi n°6023 est à nouveau mentionné. Certains orateurs font valoir que des amendements à ce projet permettraient éventuellement de régler une partie du problème.

Certains intervenants estiment que la présence massive d'automobiles est finalement le point principal qu'il faut régler. En effet, chaque espace réservé à la voiture n'est pas réservé aux espaces verts. Il faut donc mettre en place des résidences sans voiture pour que les enfants puissent jouer dehors dans les rues et les espaces verts. Dans ce contexte, l'écoquartier Vauban à Fribourg en Allemagne est cité pour son exemplarité en la matière. Les concepteurs de ce quartier ont réussi à recréer une ambiance d'antan avec de nombreuses zones de verdure et maints espaces jardiniers. Les voies de circulation automobiles ont été converties en rues réservées au jeu, où les enfants peuvent en effet jouer en toute liberté, les voitures n'ayant pas la priorité et ne devant pas dépasser une vitesse de 5 km/h.

Suite à une question afférente, les pétitionnaires donnent encore à considérer qu'ils approuveraient toute initiative interventionniste, voire dirigiste, de l'Etat, via le Fonds du Logement, ou des communes afin de contrer les prix du marché foncier luxembourgeois et, ce faisant, de permettre à tout un chacun d'acheter un terrain à un prix raisonnable afin de pouvoir posséder un jardin. Ils sont en outre d'avis que chaque logement social construit par le biais du Fonds du logement devrait posséder un espace vert attenant.

En guise de conclusion, les pétitionnaires mettent une nouvelle fois en exergue le fait que leurs revendications ne concernent pas uniquement la préservation d'espaces verts et de jardins, mais également la préservation de notre identité architecturale par le biais de la suspension de l'urbanisation à outrance. En outre, la Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer regrette de ne pas avoir toujours les moyens de participer plus activement à différentes activités de « promotion » du jardinage et des espaces verts, ceci notamment à cause du vieillissement sensible de ses comités et du manque accru d'engagement des citoyens dans la vie associative.

Les membres de la Commission des Pétitions informent les pétitionnaires que la pétition sous rubrique sera vraisemblablement transmise pour compétence à la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police, en charge du projet de loi n°6023. Ils leur conseillent en outre de contacter le SYVICOL afin de lui faire part de leurs doléances.

3. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Ce point n'a pas été abordé.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 11 mai 2010 à 10h00.

Luxembourg, le 20 mai 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

09



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Conclusions de la Commission, en vue de la rédaction du projet de rapport
3. Echange de vues concernant la procédure à adopter dans le cadre de l'introduction éventuelle de la pétition électronique au niveau de la Chambre des Députés
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Claude Haagen (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Christine Doerner),

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. André Hoffmann

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2010

Le projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2010 est adopté.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Monsieur le Président-Rapporteur présente ses idées en vue de la rédaction de son projet de rapport. Ce dernier suivra le même schéma que les années précédentes, à savoir qu'il sera divisé en plusieurs chapitres :

- I. Les antécédents ;
- II. Les relations entre le Médiateur et la Chambre des Députés ;
- III. Les statistiques concernant le rapport d'activité ;
- IV. Le résumé des recommandations du Médiateur ;
- V. Les contributions des autres commissions parlementaires, qui seront intégralement reprises dans le rapport ;
- VI. Le bilan de la transposition des recommandations ;
- VII. Les réflexions de la Commission des Pétitions ;
- VIII. Les conclusions.

Le chapitre le plus important sera celui relatif aux réflexions de la Commission des Pétitions et Monsieur le Président-Rapporteur propose de le subdiviser en plusieurs paragraphes :

- 1) la réflexion concernant la mise en place du droit de pétition électronique ;
- 2) les problèmes liés au fonctionnement des communes ;
- 3) les problèmes relatifs au personnel de la Fonction publique (*numerus clausus*, mobilité,...) ;
- 4) la question de la réforme administrative ;
- 5) la question d'un meilleur contrôle de l'exécutif par la Chambre des Députés.

Pour ce qui est du point 2) relatif au fonctionnement des communes, l'orateur propose de tirer cinq conclusions dans ce paragraphe et de proposer :

- l'abolition des commissariats de district ;
- une meilleure uniformisation des procédures ;
- la simplification des relations Etat/communes ;
- la réforme administrative au niveau communal ;
- une meilleure considération des communes par les autorités centrales.

En ce qui concerne la réforme administrative communale, il est proposé d'insister tout particulièrement sur les lourdeurs administratives rencontrées par les autorités communales dans le cadre de l'élaboration et de la mise à jour des plans d'aménagement général, et ce en relation avec la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il est également retenu de mentionner l'amélioration attendue grâce au vote du projet de loi portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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 (document parlementaire n°6023), qui est en cours d'instruction à la Chambre des Députés. La Commission des Pétitions envisage d'adresser une motion au Gouvernement à propos de la problématique communale.

Pour ce qui est du point 3) relatif au personnel de la Fonction publique, le rapport s'interrogera notamment sur la pertinence du *numerus clausus* et sur les possibilités d'une meilleure implication de la Chambre dans les décisions de recrutement des agents publics. La Commission des Pétitions envisage également d'adresser une motion au Gouvernement sur ce point.

*

Suite à un bref échange de vues, la Commission se déclare d'accord avec les propositions de Monsieur le Président-Rapporteur et charge ce dernier de rédiger son projet de rapport, afin que ledit document puisse être présenté et soumis au vote en date du 3 mai prochain. Le débat d'orientation sera vraisemblablement débattu en séance plénière au cours de la première semaine du mois de juin.

3. Echange de vues concernant la procédure à adopter dans le cadre de l'introduction éventuelle de la pétition électronique au niveau de la Chambre des Députés

Monsieur le Président présente une proposition de Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés pour ce qui est de la procédure à adopter dans le cadre de l'introduction de l'e-pétition à la Chambre. Il informe notamment du fait qu'il a été décidé de recourir au CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) afin d'obtenir des informations relatives aux systèmes en place à l'étranger. Pour plus de détails, il est prié de se référer aux documents repris en annexe du présent procès-verbal.

Les membres de la Commission se déclarent d'accord avec cette démarche, qui n'appelle aucun commentaire de leur part.

Pour ce qui est de l'organisation du voyage à Berlin, les membres de la commission parlementaire envisagent les dates suivantes : 14 et 15 juin ou 24 et 25 juin 2010. Un courrier sera envoyé au *Bundestag*, afin de s'assurer de la disponibilité des membres du *Petitionsausschuss*. Monsieur le Président prie en outre chaque groupe et sensibilité politique de définir dans les meilleurs délais quelle personne participera à ce déplacement.

4. Divers

Les membres de la Commission des Pétitions prennent connaissance de la prise de position de Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle concernant la recommandation 40-2010 du Médiateur relative à la transmission d'une copie d'une épreuve d'examen à un élève. Ils conviennent de revenir sur ce point au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 26 avril 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

ANNEXE 1

Pétition électronique Proposition quant à la façon de procéder

1. Analyse des dispositions constitutionnelles

Il faudra analyser en détail les dispositions des articles 27 et 67 de la Constitution et procéder aux adaptations qui s'imposent.

Est-ce que nous voulons maintenir les deux systèmes de présentation d'une pétition (auprès de toute autorité publique, à la Chambre des Députés) ? Idéalement il y a lieu de revoir dans les deux cas, pour autant qu'ils sont maintenus, la forme, la procédure à respecter, la suite qui en sera donnée, la clôture du dossier etc..

A ne pas oublier que l'article 67 paragraphe 1 ne correspond de facto pas à la réalité étant donné que les pétitions sont présentées en personne.

2. Adaptation des dispositions du Règlement de la Chambre des Députés

Les articles 154 et 155 traitent des pétitions. Il y a lieu de profiter de l'occasion afin de procéder à une analyse de ces articles, de les adapter pour la procédure usuelle et de les compléter par des dispositions introduisant le cas échéant la pétition électronique.

3. Etudier dès le début les conséquences techniques et financières engendrées par l'introduction de la pétition électronique

Il est suggéré d'y associer dès le début Monsieur Benoît Reiter, secrétaire général adjoint en charge des services de support de la Chambre, afin qu'on étudie dès le début les conséquences techniques et financières dudit projet. Rappelons par ailleurs que Monsieur Reiter assure le secrétariat de la commission du Règlement.

4. Utiliser le réseau CERDP pour la confection d'une étude comparative relative aux systèmes en place à l'étranger

Rappelons que le CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) est un réseau entre Parlements européens dont le principal objectif consiste à promouvoir les échanges d'information, d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations parlementaires en Europe. Le réseau du CERDP est le cadre privilégié pour poser des questions et recevoir des réponses sur des points qui présentent un intérêt commun et comparable pour les parlements et leurs membres à travers l'Europe.

Madame Moris et Monsieur Reiter procéderont dans les meilleurs délais à l'élaboration d'un questionnaire à envoyer aux autres Parlements par le biais du CERDP.

Claude Frieseisen
18 mars 2010

ANNEXE 2 : Questionnaire envoyé au CERDP

Contexte

En date du 29 octobre 2009, le médiateur luxembourgeois a présenté son rapport d'activités 2008/2009 au Parlement luxembourgeois. Dans ce cadre, il a notamment souligné la nécessité d'une redynamisation de la société démocratique luxembourgeoise par une plus grande participation des citoyens à la vie publique.

A cet égard, il a suggéré au Parlement de moderniser le droit de pétition. Il a en effet estimé que « *la Chambre des Députés serait bien avisée de réfléchir sur l'opportunité d'offrir à tout citoyen la possibilité de lui adresser par voie électronique une pétition sur un sujet relevant de l'intérêt général* ».

À la suite du rapport annuel du médiateur, la Commission des Pétitions du Parlement luxembourgeois, chargée d'analyser ce rapport et d'organiser un débat public y relatif, a estimé que l'introduction d'un tel système de pétitions en ligne constituerait un moyen approprié pour les citoyens d'exprimer de manière informelle leurs soucis et requêtes au Parlement.

Etant donné que plusieurs Parlements nationaux et régionaux dans l'UE et dans le Commonwealth ont été convertis à l'utilisation des e-pétitions, la Commission des Pétitions du Parlement luxembourgeois s'est engagée à s'informer sur le droit de pétition électronique et sur les pratiques instaurées en la matière par d'autres pays européens. Elle a, dans ce contexte, souhaité pouvoir obtenir des informations relatives aux systèmes mis en place à l'étranger.

Questionnaire

1. Votre parlement dispose-t-il d'un système de pétition électronique (e petition)
2. Votre parlement envisage-t-il la mise en place d'un tel système dans les deux prochaines années ?

Si votre réponse est positive à la première question :

- Quelles sont les fonctionnalités de votre système de pétition électronique (couverture fonctionnelle de votre système) ?
- Quelle est la solution technique implémentée ?
- L'implémentation a-t-elle été réalisée par des équipes internes et/ou externes ?
- Quelle a été la composition et la taille de l'équipe projet (nombre de personnes, profils) ?
- Quel a été le budget global du projet et comment s'est-il réparti (en milliers d'euro htva)?
 - a) Budget analyse, développement et software
 - b) Budget hardware

c) Budget 'autre '

- Quel a été le temps de réalisation du projet (durée depuis le démarrage de l'analyse à la mise en production de la solution définitive) ?
- Votre solution de pétition électronique intègre-t-elle des forums de discussion et est-ce que pour chaque pétition un forum de discussion est ouvert?
- Quelles sont les formes de signature acceptées par votre système de pétition électronique? L'utilisation du système nécessite-t-elle le recours à une signature électronique reconnue légalement ?
- Quel a été l'impact sur le nombre de pétitions de la mise en place d'un tel système de pétition électronique (Accroissement du nombre de pétitions, pas d'impact notable, diminution du nombre de pétitions) ?
- Les pétitions reçues par voie électronique sont-elles systématiquement discutées dans le cadre d'une séance plénière de votre Parlement?

08



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

AT/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 4 et 22 février 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
3. Pétition n° 296 pour l'ouverture du mariage aux couples homosexuels
 - Examen de la pétition
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
M. Serge Sandt, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Anne Tescher, du Greffe de la Chambre des Députés

Excusé : M. Mill Majerus

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 4 et 22 février 2010

Les procès-verbaux des réunions des 4 et 22 février 2010 sont adoptés.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

La Commission des Pétitions a eu un échange de vues avec des représentants du SYVICOL dans sa réunion du 4 février 2010 afin d'analyser le volet concernant les affaires communales du rapport d'activité du Médiateur. C'est dans ce contexte que la Commission a invité M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région pour discuter les points soulevés aussi bien par le Médiateur que par le SYVICOL.

M. le Ministre explique qu'il avait déjà pris position au sujet du rapport d'activité du Médiateur dans une réunion de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police et renvoie au procès-verbal y relatif (procès-verbal de la réunion du 17 décembre 2009 repris en annexe). L'échange de vues avec les membres de la Commission des Pétitions concerne donc essentiellement les points qui ont été abordés lors de la réunion avec le SYVICOL.

1) Les autorisations de construire

Les représentants du SYVICOL avaient regretté que les jugements du tribunal administratif en ce qui concerne les autorisations de construire se fassent attendre et que, même en cas de jugement favorable à l'administration communale, l'exécution des peines ne soit pas toujours transposée.

A l'instar du SYVICOL, M. le Ministre estime que la réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain s'impose. Or, l'orateur précise que cette réforme ne fera pas accélérer les procédures judiciaires. Un moyen d'action est d'éviter que les juridictions soient saisies de bagatelles. La réforme de la loi précitée s'inscrit dans une optique de simplification administrative en raccourcissant de nombreuses procédures. M. le Ministre informe d'ailleurs que l'avis du Conseil d'Etat sera disponible le 23 mars 2010.

M. le Président souligne que ce n'est pas la lenteur des jugements du tribunal administratif qui est visée, mais que le problème se situe au niveau de l'exécution des peines. En effet, même après un jugement favorable aux autorités communales, les constructions non conformes au règlement sur les bâtisses ne sont pas toujours démolies. Il arrive que la démolition de la construction litigieuse ne soit pas ordonnée en vertu du principe de proportionnalité, c'est-à-dire l'infraction commise n'est pas considérée comme assez grave pour justifier la démolition. Dès lors que ce fait serait connu à grande échelle, les promoteurs ne respecteraient plus aucun règlement. Les membres de la Commission sont d'avis que le Ministre de l'Intérieur devrait intervenir auprès du Ministre de la Justice au sujet de ces difficultés.

M. le Ministre partage ces soucis et déclare être prêt à agir. Pour ce faire, il propose que la Commission des Pétitions lui adresse les doléances soulevées par les représentants du SYVICOL par courrier. C'est sur base d'une telle lettre que M. le Ministre pourra prendre l'initiative ensemble avec le Ministre de la Justice.

M. le Ministre propose en outre que les autorités communales envoient régulièrement leur service technique sur les chantiers afin de contrôler les constructions et les invite à exercer strictement leur police des bâtisses.

M. le Président conclut que deux pistes sont à poursuivre parallèlement : d'un côté une intervention de M. le Ministre auprès du Ministre de la Justice et auprès des juridictions, de l'autre côté le renforcement du contrôle des chantiers par les autorités communales. L'orateur précise que le renforcement du contrôle sur le terrain représente un investissement énorme pour les communes en termes de ressources humaines.

2) L'inscription au registre de la population

En ce qui concerne les difficultés d'inscription au registre de la population, M. le Ministre signale que le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques aidera à résoudre de nombreux problèmes puisque un registre d'attente sera créé. En cas de situation ambiguë, une personne peut toujours être inscrite au registre d'attente et ceci pour une durée maximale de 3 ans. M. le Ministre estime que le projet de loi 5949 devrait être discuté parallèlement avec le projet de loi 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité et informe que l'avis du Conseil d'Etat sera probablement disponible fin avril, début mai.

M. le Ministre ajoute que le projet de loi 5949 ne vise que les personnes physiques. Un objectif essentiel de cette initiative législative est que la mise en place d'un registre d'attente permette dorénavant d'enregistrer toutes les personnes vivant sur le territoire luxembourgeois.

M. le Ministre précise qu'une inscription au registre de la population peut être refusée si le lieu de résidence déclaré se trouve à l'extérieur du périmètre d'agglomération, à condition que la commune dispose d'un règlement sur les registres de la population. M. le Ministre invite donc les autorités communales à se doter d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile.

Estimant qu'une harmonisation des règlements communaux au plan national s'impose, les membres de la Commission suggèrent à ce que le ministère mette à disposition un « règlement-type » communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. M. le Ministre propose de diffuser un tel document par circulaire aux administrations communales.

Certains membres de la Commission critiquent qu'une personne peut déclarer son lieu de résidence à n'importe quelle adresse, sans que les personnes y résidant déjà en soient informées.

M. le Ministre conclut que dans le cadre des discussions du projet de loi 5949, toutes les difficultés rencontrées au niveau de l'inscription au registre de la population devraient être analysées. L'instauration d'un registre d'attente aidera à résoudre la plupart des situations dans une première approche. L'orateur estime que des conditions de refus d'inscription pourront être étudiées lors des travaux parlementaires sur le projet de loi 5949.

Il est encore suggéré que les communes soient informées sur les sociétés commerciales ayant leur siège sur le territoire communal. M. le Ministre précise que le registre de commerce et des sociétés tombe sous la compétence du Ministère de la Justice.

3) Le Logement

La Commission a réitéré sa position qu'elle ne voit pas l'opportunité de la création de logements d'urgence par les communes, telle que suggérée dans la recommandation n°37 du Médiateur. Les membres estiment qu'il y a des solutions beaucoup plus flexibles et efficaces telles qu'un relogement temporaire dans une chambre d'hôtel. Les représentants

du SYVICOL avaient d'ailleurs indiqué qu'ils n'ont jamais été informés de cas où des personnes sinistrées n'ont pas pu être relogées.

Dans la réunion avec le SYVICOL, il avait été proposé de mettre en place une structure régionale disponible pour plusieurs communes.

M. le Ministre invoque que les logements d'urgence tombent sous la compétence du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Il est d'avis que les communes sont autonomes en ce qui concerne la forme de relogement des personnes en détresse.

La proposition de créer des logements d'urgence dans les complexes construits par le Fonds du Logement n'est pas retenue. Vu que les situations d'urgence sont rares, il sera difficile de justifier l'inoccupation d'un logement pendant une période prolongée. Ceci vaut également pour la vacance des logements d'urgence communaux, qui ne sera que difficilement à légitimer vis-à-vis de la grande pénurie de logements sur le marché immobilier.

En ce qui concerne les logements sociaux, il est retenu que la Commission des Pétitions discutera cette problématique avec le Ministre du Logement et la Commission du Logement.

4) Le règlement de police et les dispositions relatives au trouble à l'ordre public

M. le Ministre informe que suite à l'avis défavorable du Conseil d'Etat au projet de loi 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres, les gouvernement est en train de mener ses réflexions. Vu l'augmentation de la criminalité et le nombre croissant d'incivilités, il est évident qu'une intervention est indispensable, sans pour autant imposer des charges supplémentaires aux juridictions et à la police grand-ducale. Il est clair que toute solution proposée devra être conforme aux principes inhérents à l'Etat de droit.

C'est dans ce contexte qu'il faudra également analyser l'avant-projet de proposition de loi de plusieurs députés du groupe parlementaire CSV.

Il est encore proposé de réfléchir à une réintégration dans les compétences des bourgmestres du pouvoir d'officier de police judiciaire.

M. le Ministre informe qu'il présentera ses conclusions dans les prochaines semaines, suite aux consultations avec le Ministre de la Justice.

5) Simplification administrative au niveau communal

M. le Président souligne qu'il y a un consensus parmi tous les groupes politiques que l'abolition des commissariats de district s'avère nécessaire. De même, la qualité de la communication entre le Ministère de l'intérieur et les communes doit absolument être améliorée. En effet, des nombreuses critiques émanent des autorités communales, regrettant qu'elles ne soient pas prises au sérieux par différents Ministères et administrations.

Les membres de la Commission revendiquent l'uniformisation des procédures, ainsi que l'harmonisation des règlements communaux. Il faut que le Ministère de l'Intérieur mette à disposition des communes des « règlements-types », qui seront par la suite adaptés aux situations spécifiques de chaque commune. Il est évident que dans le cadre de la simplification administrative une meilleure coordination s'impose.

M. le Ministre est d'avis qu'il y a différentes approches en ce qui concerne l'autonomie communale. Certaines autorités communales perçoivent toute suggestion émanant d'un ministère comme une violation de l'autonomie communale, alors qu'il s'agit tout simplement d'un conseil. M. le Ministre s'oppose à l'affirmation que plus une commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration gouvernementale, tel qu'il a été critiqué lors de la réunion de la Commission des Pétitions avec le SYVICOL du 4 février 2010. L'orateur est d'avis que les trois commissaires de districts travaillent dans l'intérêt de toutes les communes.

Les membres de la Commission insistent néanmoins sur le fait que les traitements inégaux des différentes communes est une réalité. Toute coordination entre commissariats de district et le Ministère de tutelle fait défaut, d'autant plus que les commissaires de districts ne partagent pas toujours le même avis. La Commission plaide pour l'abolition des commissariats de district et pour la transposition intégrale des affaires communales au Ministère de l'Intérieur.

M. le Ministre argue que le Ministère de l'Intérieur est tenu à faire le contrôle de la légalité des décisions communales. Les communes sont un pouvoir subordonné à l'Etat et ne se retrouvent donc pas au même niveau que le pouvoir central.

Il y a clairement une approche divergente au niveau de la définition de la tutelle. Selon l'interprétation du Ministère tout est défendu aux communes sauf autorisation expresse. Or, les membres de la Commission estiment que c'est l'inverse qui s'impose au principe de l'autonomie communale: les communes sont autorisées à faire tout ce qui n'est pas expressément défendu. La tutelle devrait se limiter au contrôle de la légalité des actes communaux.

Quant à l'abolition des commissariats de district, M. le Ministre explique qu'une première étape sera la mise en œuvre d'une tutelle allégée au cours de cette législature. La suppression des commissaires de district est également analysée et pourrait éventuellement encore se faire pendant cette période législative. Cette suppression sera accompagnée d'une redéfinition de la fonction du commissaire de district ainsi que de la création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés, remplissant notamment une mission de conseil à l'égard des communes en ce qui concerne l'application de la loi.

M. le Ministre informe que, dans le contexte de l'assouplissement de la tutelle de l'Etat sur les communes, une circulaire sera diffusée dans les prochains délais, ayant comme objet la simplification de certaines procédures relative à la tutelle.

6) Médiateur communal

M. le Ministre est d'avis que l'élargissement des compétences du Médiateur permettant aux administrations communales de le saisir, est difficile à mettre en œuvre, et ceci pour les mêmes raisons que celles qui ont déjà été citées dans le procès-verbal de la réunion avec le SYVICOL.

M. le Ministre propose d'analyser la suggestion formulée lors de la réunion avec le SYVICOL disant que les commissaires de district pourraient assumer un rôle de médiation entre les communes et le Ministère de l'Intérieur. De même, on pourrait envisager d'attribuer des compétences de médiation à la nouvelle administration unique planifiée.

M. le Président estime que les commissaires de district devraient intervenir en faveur des communes auprès des différents ministères en vue d'accélérer certains dossiers. M. le Ministre n'est que peu optimiste que cette proposition ait des effets positifs, mais promet d'analyser cette idée.

3. Pétition n° 296 pour l'ouverture du mariage aux couples homosexuels

Sur proposition de M. le Président, la Commission des Pétitions décide de renvoyer la pétition sous rubrique à la Commission juridique.

4. Divers

Les prochaines réunions de la Commission sont fixées au lundi 12 avril 2010 à 9h et au mardi 20 avril 2010 à 9h.

M. le Président propose de consacrer une prochaine réunion à un échange de vues avec des représentants de la Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (pétition n°297).

Luxembourg, le 24 mars 2010

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Camille Gira

Annexe :

Procès-verbal de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police de la réunion du 17 décembre 2009



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 17 décembre 2009

ORDRE DU JOUR :

Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, dans le cadre du rapport d'activité du Médiateur (2008-2009), en vue de l'élaboration d'une prise de position

*

Présents : M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Henri Kox (en rempl. de M. Camille Gira), M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Ben Scheuer (en rempl. de M. Claude Haagen), M. Robert Weber, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Serge Sandt, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, du Greffe de la Chambre des Députés

Excusé : M. Emile Eicher

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Pour les affaires relevant des communes, le Médiateur relate dans son rapport, en matière d'urbanisme, des cas où « les réclamants se sont plaints de la délivrance par le Bourgmestre d'autorisations de construire non conformes aux règlements sur les bâtisses applicables ou de son inaction face à des voisins ne respectant pas les plans de construction autorisés ou encore face à des voisins qui construisent sans autorisation ».

M. Gilles Roth insiste sur l'importance de veiller à ce que les tribunaux ne considèrent plus ces infractions comme des bagatelles. Il arrive qu'une commune gagne un procès, mais que la partie adverse ne soit toutefois pas condamnée à la démolition de la construction litigieuse en vertu du principe de proportionnalité, c'est-à-dire l'infraction commise n'est pas considérée comme assez grave pour justifier la démolition. Le seul motif à rendre obligatoire la démolition est celui où la construction représente un danger pour les citoyens.

M. Jean-Marie Halsdorf précise que la loi dispose que le ministre peut suspendre le bourgmestre concerné de l'exercice de ses fonctions, voire le faire révoquer de son mandat par le Grand-Duc.

Le Président de la commission rend attentif à la *loi du 18 décembre 2009 sur les permissions de voirie et modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes*, qui dispose dans son article 13 que :

« **Art. 13.** Le ministre peut ordonner toutes les mesures urgentes imposées par la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains pour empêcher que les constructions, aménagements, signalisations, plantations ou travaux quelconques prévus à l'article 1er qui ont été réalisés sans être couverts par une permission de voirie ou sans observer les conditions de la permission de voirie mettent en danger ou gênent la circulation routière.

Il peut décider d'enlever les enseignes commerciales, panneaux directionnels ainsi que tout autre objet mobilier mis en place sans observer les conditions de la présente loi.

Les frais relatifs aux opérations en question sont à charge des personnes responsables. »

Le plus souvent, le requérant saisit en même temps le Médiateur et le ministre ; or, ce dernier ne peut normalement plus intervenir pour empêcher une construction non conforme, puisque la saisine est pratiquement toujours faite après coup.

M. Fernand Etgen rappelle que le Médiateur intervient au niveau des relations entre l'administré et l'administration et constate, à la lecture du rapport d'activité du Médiateur, que les communes fonctionnent bien en règle générale, voire mieux que les services étatiques. Eu égard au nombre de communes, à savoir 116, le nombre de réclamations est peu élevé.

Concernant la législation en matière d'aménagement communal, il n'est pas toujours clair pour les bourgmestres de savoir si un PAP (plan d'aménagement particulier) est nécessaire ou si la délivrance de l'autorisation de construire établie directement sur base du PAG (plan d'aménagement général) suffit. Il convient de souligner que la situation se présente différemment pour les petites communes par rapport aux grandes.

Monsieur le Ministre précise que les données contenues dans le rapport d'activité du Médiateur n'ont pas de caractère statistique. Ce rapport n'a par ailleurs pas vocation à conclure que les communes fonctionneraient mieux que les services de l'Etat, une telle généralisation étant inappropriée. L'administration centrale, donc l'Etat et les communes, s'efforce de servir au mieux les citoyens et de résoudre les problèmes qui se posent en faisant preuve de pragmatisme.

Au sujet de la problématique mentionnée ci-dessus relative à l'obligation ou non d'élaborer un PAP, M. Ali Kaes fait remarquer que la mise en œuvre de ces dispositions varie souvent d'une commune à l'autre. Cette question continue à être matière à interprétation en dépit d'un arrêt de la Cour administrative du 13 février 2007, selon lequel « il suffit que l'une des trois conditions qualitatives énoncées à l'article 108bis (3) alinéa 2 (*de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain*) ne soit point vérifiée pour que l'obligation de recours à un PAP ne soit pas donnée ».

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre rappelle qu'il a déposé un projet de loi qui se trouve auprès du Conseil d'Etat et qui sera avisé par celui-ci au cours des deux premiers mois de l'année 2010 (*projet de loi 6023 portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant 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*). Ce texte apportera une plus grande sécurité juridique justement au niveau de la période transitoire. L'arrêt précité de la Cour administrative contribue également à clarifier la situation, même s'il subsiste toujours des cas limite posant difficulté.

Concernant la jurisprudence de la Cour administrative, le Médiateur retient qu'« il s'agira donc dans chaque cas de vérifier si le projet s'analyse en la création ou le développement de lotissements de terrains ou si le terrain devant accueillir la construction est, en raison de son étendue, de sa situation et de la condition du propriétaire, destiné à être soumis à un lotissement. L'appréciation à réaliser n'est pas toujours aisée et l'analyse des 3 critères au cas par cas est forcément en partie subjective. La jurisprudence a tout de même donné quelques points de repère. ». Ainsi, un PAP est exigé « également dans le cadre d'un lotissement opéré suivant la forme plus récente de la mise en lots à travers l'attribution d'un statut de copropriété conformément aux dispositions de la loi du 16 mai 1975 sur le statut de copropriété ».

M. Gilles Roth souhaitant savoir si, dans ce cas, s'applique l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif à la cession des fonds réservés à des aménagements publics, Monsieur le Ministre répond que, d'après la loi du 22 octobre 2008 sur le pacte logement, cette cession ne doit plus obligatoirement être demandée par le bourgmestre. Il convient de faire preuve ici de pragmatisme; en vertu du projet de loi 6023, une autorisation de construire sera suffisante pour des projets de pareille envergure sur le tissu bâti existant. Les règlements d'exécution du projet de loi mentionné ci-dessus seront également prêts au moment de la présentation du projet en commission.

En ce qui concerne l'inscription au registre de la population, la commission se rallie au Médiateur qui, dans un cas où le droit de vote a été refusé aux réclamants par leur non inscription au registre de leur commune d'arrivée, déclare que cette inscription « ne conditionne en aucun cas l'inscription sur les listes électorales ».

M. Ali Kaes précise que le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques prévoit dans son article 11 que « Le registre communal est composé d'un registre principal et d'un registre d'attente. ». Le Médiateur fait lui-même état de ce projet de loi en insistant sur l'intérêt direct et personnel des citoyens de se voir inscrire au registre de la population, en songeant au nombre de demandes exigeant la production d'un certificat de résidence.

M. Jean-Marie Halsdorf précise que le projet de loi permet ainsi de saisir tous les citoyens, ce qui est un élément important d'un Etat de droit. Concernant le cas invoqué du refus d'inscription, il convient de renvoyer aussi à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose dans son article 57 que le collège des bourgmestre et échevins est chargé, entre autres, de la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune.

M. Jean-Pierre Klein mentionnant la recommandation n°34 du Médiateur relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative, Monsieur le Ministre estime qu'une réglementation supplémentaire n'est pas indiquée ; en effet, les fonctionnaires ont prêté serment sur la Constitution et sont censés agir raisonnablement. Par ailleurs, les moyens existants pour intervenir en cas de besoin, tels le statut des fonctionnaires ou le Code pénal, sont suffisants.

Le Médiateur a aussi été saisi d'un cas où une commune avait mis par erreur un citoyen sur une liste de personnes privées du droit de vote. Monsieur le Ministre insiste que l'article 11 de la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée par la loi du 19 décembre 2008, est rigoureusement appliqué par les services du Ministère de la Justice. Cet article impose au Ministre de la Justice la transmission de la copie du dispositif du jugement à la commune de résidence du condamné. En outre, l'orateur tient à souligner qu'à l'occasion des élections législatives de 2009, les communes ont fait preuve d'une grande obligeance envers les citoyens, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées en matière de double nationalité.

En ce qui concerne le dernier point relatif aux affaires communales générales, M. Ali Kaes mentionne que le bourgmestre n'a qu'un pouvoir de police minime et préfère que ces affaires soient prises en charge par les organes compétents.

Monsieur le Ministre se rallie au constat du Médiateur, selon lequel il arrive souvent que les communes sont réticentes à reconnaître une quelconque responsabilité et préfèrent que cette question soit tranchée par le juge.

Dans le cadre de sa recommandation n°37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, le Médiateur invite les communes à « 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 ». Il a dû constater que « malgré les multiples efforts accomplis par le Ministère (de la Famille et de l'Intégration) afin d'améliorer la situation des logements pour les personnes en détresse, les besoins réels sont loin d'être satisfaits ».

M. Ali Kaes est d'avis que les communes regroupées, conformément à la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, pour former en commun un office social (article 6 (2)), devraient organiser entre elles la constitution d'une réserve de logements d'urgence. Les communes d'une population d'au moins 6.000 habitants disposant de leur propre office social devraient faire de même, seules ou, le cas échéant, en coopération avec une ou plusieurs autres communes.

Le Président de la commission tient à exprimer à tous ses meilleurs vœux pour les fêtes de Noël et du Nouvel An.

Luxembourg, le 12 janvier 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes

07



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 22 février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Echange de vues avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés sur une administration publique efficace
3. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Claude Haagen (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Roger Negri (remplaçant M. Marc Angel), M. Lucien Thiel (remplaçant M. Mill Majerus),

M. Claude Frieseisen, Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010

Les procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010 sont adoptés.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que la Commission des Pétitions est chaque année chargée d'organiser un débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur. Dans ce contexte, la Commission a décidé de consacrer une partie importante de son rapport à la problématique de la réforme administrative et elle a, en conséquence, jugé utile de s'entretenir avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés, afin de bénéficier de ses connaissances en la matière.

Remarques préliminaires

Monsieur le Secrétaire général précise d'emblée que cela fait dorénavant une dizaine d'années qu'il ne s'occupe plus de la réforme administrative en tant que telle ; il est cependant d'avis que les problèmes de base et le champ d'action de la réforme administrative n'ont guère changé depuis lors. En effet, outre les importants progrès réalisés dans le domaine des technologies informatiques et de la communication, la situation est tout à fait comparable à celle qui prévalait alors.

En premier lieu, l'orateur donne à considérer qu'il faudrait définir précisément la façon dont la réforme administrative doit être réalisée. Dans ce contexte, il apparaît qu'une période de crise économique semble être une période toute choisie pour procéder à des réformes. En effet, il faut garder à l'esprit que la réforme administrative est aussi une question de compétitivité. A cet égard, Monsieur Michel Delebarre, ex-ministre français de la Fonction publique avait la conviction « *qu'avec l'ouverture des frontières entre pays aux structures économiques de plus en plus comparables, c'est la qualité du service public et des relations avec les usagers qui pourra faire demain la différence en termes d'atouts de développement entre les régions, entre les pays* ».

Il faut en outre garder à l'esprit que toute discussion sur la réforme administrative présuppose un débat sur le rôle et les missions de l'Etat. En effet, la réforme administrative n'est finalement qu'une partie de la réforme plus générale de l'Etat. Pour illustrer ce propos, Monsieur le Secrétaire général cite Monsieur Otto Schily : « *la modernisation de l'Etat et la réforme d'administration sont deux côtés d'une médaille. Avant d'élaborer rationnellement des plans et des perspectives pour la réforme de l'administration, on doit se rendre compte des fonctions de l'Etat, de ses tâches et des limites de son intervention. C'est donc l'administration qui exécute ce qui incombe à l'Etat sous forme de tâches et de compétences. Et si l'on a besoin de modifications fondamentales, alors la réforme de l'administration doit s'intégrer dans la modernisation étatique comme élément intégral* »¹. Il faut donc clairement connaître les missions respectives de l'Etat, des communes et de toute autre structure régionale. Une fois qu'il a été répondu à ces questions fondamentales et que les missions de chacun sont identifiées, il est en effet plus aisé de savoir combien de personnel sera nécessaire pour accomplir ces missions et, partant, plus facile de s'organiser de manière efficace et efficiente. Cette problématique a été abordée lors des discussions sur la réforme territoriale.

Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que la réforme administrative ne peut être couronnée de succès que si l'on a recours à des instruments adéquats pour la conceptualiser. Une des premières nécessités consiste à savoir s'il y a lieu de procéder à une adaptation de la structure générale de l'Etat ou d'une administration en particulier. A cet effet, la réalisation d'audits externes s'impose parfois. Selon l'orateur, les équipes chargées de réaliser un tel audit externe devraient systématiquement être composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, afin que l'esprit qui règne au sein des administrations soit bien compris et afin de marier l'expérience des uns et des autres. A

¹ Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform : Pläne und Perspektiven, avril 2000.

ceci s'ajoute qu'il est important de réaliser des audits internes, qui présentent l'avantage d'impliquer le personnel dans le futur de l'administration. Le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF) constitue dans ce cadre un instrument approprié.

De l'avis de Monsieur le Secrétaire général, la réforme administrative doit être construite en se basant sur la culture du résultat. Il faut en effet fixer des objectifs à atteindre et lier le respect des règles et des procédures au résultat. Dans ce contexte, l'orateur fait valoir que l'architecture et la procédure budgétaires devront être réformées sur l'exemple français de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi appréhende le budget de manière totalement nouvelle, en se basant non pas sur la nature des dépenses, mais sur les missions de l'Etat. Elle privilégie une logique de résultats, donne plus d'autonomie aux gestionnaires publics, responsabilise davantage les chefs d'administration et prévoit une planification pluriannuelle. A cet égard, il fait référence à la proposition de loi n°6092 de Monsieur Roger Negri visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée).

La LOLF va de pair avec l'évaluation des politiques publiques. L'orateur rappelle qu'il plaide depuis 1995 pour l'introduction d'une évaluation des politiques publiques au Luxembourg. Il regrette que l'on ne recoure pas davantage à cette pratique, étant donné qu'il est convaincu que l'évaluation des politiques publiques constitue une réponse incontournable aux exigences d'une nouvelle gouvernance publique en Europe et constitue indubitablement un outil intéressant du « mieux légiférer » qui devra trouver entrée dans les politiques et actions importantes menées par l'Etat. Monsieur le Secrétaire général informe l'audience que l'évaluation des politiques publiques a gagné le monde du pouvoir législatif en soulignant qu'elle a été intégrée comme troisième pilier des missions du Parlement dans la Constitution française par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Monsieur le Secrétaire général considère que la même réforme devrait être opérée au Luxembourg. Par ce biais, la Chambre des Députés pourrait s'impliquer davantage dans la réforme administrative.

Finalement, l'orateur signale que la réforme administrative doit être analysée sous trois points de vue différents :

- 1) celui du contribuable, qui s'intéresse au coût de l'action publique. En améliorant l'efficacité de l'administration, on devrait pouvoir baisser les coûts, ce qui devrait engendrer un effet bénéfique sur la dette de l'Etat. Sans vouloir baisser l'ampleur de l'action publique, il s'agit de faire mieux avec moins ou de réduire le coût à résultat égal ;
- 2) celui du fonctionnaire, pour le volet interne de la réforme. Ici, il y a lieu de veiller à impliquer les agents publics dans la dynamique de la réforme, à les intéresser au développement de leur administration d'attache et à les inciter à s'exprimer au sujet de leur activité professionnelle ;
- 3) celui de l'utilisateur, pour le volet externe de la réforme. A ce niveau, l'attitude générale des différentes administrations devrait consister à mettre l'utilisateur au centre de leurs préoccupations.

Pour bien réussir une réforme administrative, il faut savoir marier les intérêts des uns et des autres de ces trois catégories de citoyens.

Le recrutement

Se référant au procès-verbal de la réunion de la Commission des Pétitions du 28 janvier 2010, réunion au cours de laquelle les membres de la commission parlementaire avaient évoqué la nécessité de mettre en place une procédure de recrutement plus rapide au sein de la Fonction publique, Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que, selon lui, il est très difficile de hâter davantage ladite procédure. A cet égard, il cite notamment les contraintes de temps pour l'organisation des examens-concours. Si la procédure actuelle de recrutement centralisé comporte des désavantages, il serait difficile de prévoir une autre procédure que celle-ci. Il est en outre signalé que la mise en place d'une liste de réserve a déjà sensiblement accéléré la procédure de recrutement et l'a rendue plus flexible.

Il faut encore garder à l'esprit que si une administration a un besoin impérieux en renforcement de personnel, il existe d'ores et déjà un cadre légal proposant des alternatives à la procédure de l'examen-concours pour recruter de manière plus rapide :

- La première de ces alternatives est de remplacer les postes de fonctionnaires par des employés ;
- Une seconde option est l'externalisation (« outsourcing »), mais cette option vaut uniquement pour les tâches non spécifiques de l'action publique ;
- La troisième possibilité est le recrutement de personnel par des contrats à durée déterminée ;
- Pour finir, une dernière alternative est de recourir à une procédure de recrutement interne, via le changement d'administration.

Se référant une nouvelle fois au procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2010, au cours de laquelle la Commission des Pétitions a émis l'idée de mettre en place un organe indépendant dont la mission serait de définir de manière impartiale les besoins en personnel dans l'appareil étatique, Monsieur le Secrétaire général déclare ne pas être convaincu par cette idée. Par rapport à l'idée émise par les parlementaires que la Commission d'Economies et de Rationalisation (CER) est parfois trop attachée à des considérations budgétaires, il considère que le volet budgétaire ne saurait être négligé, étant donné que la masse salariale pèse lourd dans le budget étatique. Il est aussi d'avis qu'un nouvel organe ne sera, dans la pratique, pas mieux outillé que la CER pour juger si, oui ou non, une administration a effectivement besoin du renforcement en ressources humaines qu'elle réclame. Il acquiesce cependant qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre besoins et conséquences budgétaires.

Monsieur le Secrétaire général commente le fait avancé qu'une proportion de plus en plus importante d'universitaires est recrutée au sein de la Fonction publique. Il considère que ce fait risque, dans certains cas, d'entraîner une dévalorisation vers le bas. En effet, selon lui, beaucoup de ce qui est aujourd'hui accompli par des personnes appartenant à la carrière supérieure pourrait parfaitement être mené à bien par des personnes appartenant à la carrière moyenne.

Il juge en outre essentiel, pour un chef d'administration, de superviser de manière adéquate les grands mouvements de départ à la retraite au sein de son administration. Ce faisant, il est possible d'anticiper les recrutements futurs et de mettre en place une gestion appropriée des connaissances au sein de la structure.

La mobilité

Si Monsieur le Secrétaire général reconnaît que d'aucuns préconisent que certains fonctionnaires puissent se sentir freinés, voire frustrés par le fait qu'ils occupent le même poste et exécutent le même travail des années durant, il signale cependant que la mobilité

forcée comporte aussi des désavantages. Elle peut, par exemple, poser des problèmes organisationnels à l'administration qui voit un de ses collaborateurs les plus expérimentés forcé à changer de service.

Ainsi, au lieu de recourir à la mobilité forcée, l'orateur estime au contraire qu'il est plus productif d'inciter les agents publics à la mobilité. Cette incitation à la mobilité pourrait être concrétisée par le biais d'un système construit sur les fonctions. L'on pourrait en l'occurrence attacher le grade à la fonction ou encore accorder un bonus de carrière au fonctionnaire prêt à changer d'administration, vers un poste où son expérience est requise.

Dans cet ordre d'idées et dans le but de faciliter les changements d'administration, les statuts des agents de l'Etat, de la Chambre des Députés et des communes devraient être unifiés au maximum.

L'implication de la Chambre des Députés

Si les membres de la Commission des Pétitions estiment que la Chambre des Députés devrait participer à la définition des priorités politiques de recrutement au sein de la Fonction publique en organisant chaque année un débat spécifique en la matière, Monsieur le Secrétaire général propose quant à lui que ce débat soit intégré dans la procédure budgétaire.

Ainsi, le rapporteur du budget devrait, dans son rapport écrit, obligatoirement prévoir un chapitre sur la réforme administrative et sur le recrutement dans la Fonction publique. En outre, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques déjà mentionnée ci-dessus, le législateur devrait exiger que les fiches d'impact, financières et autres, établies pour chaque projet de loi, soient obligatoirement transmises à la Chambre des Députés. Ceci amènerait plus de transparence et un vote en parfaite connaissance de cause.

*

Suite à cet exposé, les membres de la commission parlementaire procèdent, avec Monsieur le Secrétaire général, à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

- Suite à une question concernant la réalisation d'audits externes par des équipes composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que la mixité de telles équipes est un enrichissement pour tout un chacun, car elle permet d'agréger deux philosophies tout à fait différentes.

En se basant sur l'exemple de l'audit de l'administration des Eaux et Forêts réalisé en 2000 par l'institut « Etudes & Formation », à l'initiative du Ministère de l'Environnement, en collaboration avec le Ministère de la Fonction publique, il est rappelé que ce type d'exercice est un exercice de longue haleine, qui nécessite bien souvent de nombreux mois car les auditeurs doivent s'immiscer dans tous les rouages de l'administration auditée. Malgré ce délai inévitable, l'exercice s'avère bien souvent intéressant et utile. L'audit susmentionné a, dans ce contexte, mis en exergue une série de points demandant des améliorations au niveau de l'organisation de l'administration des Eaux et Forêts et a, en dernier lieu, abouti à une réforme en profondeur de ladite administration par le biais de la loi du 5 juin 2009 portant a) création de l'Administration de la nature et des forêts b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts. Il faut cependant savoir que, si les résultats de l'audit concluent à la nécessité d'un renforcement en ressources

humaines, la CER doit être consultée et, au final, la décision de procéder à ce renforcement demeure une décision politique.

La question de la création d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique est également évoquée. Certains intervenants estiment qu'une telle structure sera difficile à mettre en place dans la pratique. Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que le Ministère d'Etat, ou à défaut le Ministère de la Fonction publique et de la Simplification administrative, seraient les entités les plus adaptées pour superviser la création d'une telle structure. Il est en outre d'avis que cette structure devrait, dans un premier temps au moins, être temporaire, quitte à devenir permanente par la suite.

- S'il est dit que les candidats à l'examen-concours organisé dans le cadre du recrutement au sein de la Fonction publique ont bien souvent une attitude désinvolte vis-à-vis de l'examen et qu'ils n'étudient pas toujours la matière, les différents intervenants sont plutôt d'avis que cet examen-concours est inapproprié et inadapté. En effet, l'examen devrait être réformé afin de tester la capacité à réfléchir des candidats et non pas leur capacité à répéter un texte appris par cœur.

De la même manière, il serait opportun de procéder à une réforme de la formation des nouveaux engagés, afin de les préparer à être plus efficaces pour effectuer leur travail au quotidien. Selon plusieurs orateurs, un réseau devrait être créé entre les personnes chargées d'organiser les cours à l'INAP, les chefs d'administrations et les responsables de la réforme administrative.

- L'idée de Monsieur le Secrétaire général concernant l'évaluation des politiques publiques est approuvée, mais des questions se posent quant à sa concrétisation. Il apparaît évident qu'une telle évaluation ne peut pas être réalisée dans le cadre, par exemple, du débat sur l'état de la nation. Il faudrait au contraire prévoir un débat où la Chambre serait totalement souveraine.
- Le problème du manque d'efficacité de l'appareil étatique doit également être appréhendé sous l'angle du manque de collaboration entre les différentes administrations. Ainsi, de nombreuses pertes de temps et d'énergie sont induites par ce manque de collaboration et une simplification des procédures s'avère nécessaire.
- Le nombre exact de personnes à recruter doit être appréhendé, non seulement en fonction des tâches effectives à effectuer par une administration donnée, mais également en fonction de toute une série d'autres facteurs, que l'on pourrait qualifier de sociétaux (pause-café exagérée, consultation *Facebook* et Internet pour des raisons privées, ambiance entre collègues, taux d'absentéisme,...). Ces facteurs jouent sur la productivité de l'administration et donc, indirectement, sur le nombre de personnes à recruter.
- Suite à une question afférente, Monsieur le Secrétaire général déclare être opposé à une politisation de la Fonction publique luxembourgeoise. Il est d'avis que les conseillers ministériels doivent savoir rester neutres et être capables d'effectuer le même travail, indépendamment de la couleur politique du Ministre avec lequel ils collaborent.
- Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il devient essentiel, avant même de penser à la réforme administrative, de définir clairement les fonctions de l'Etat par rapport à celles des institutions européennes, et ceci notamment au regard du principe de subsidiarité. Ces définitions auront de fait des répercussions sur l'organisation du pays. Dans cet ordre d'idées, il convient de se poser la question du positionnement de notre pays et de son influence dans le reste de l'Europe et *a fortiori* dans le reste du monde. Monsieur le Secrétaire général fait valoir qu'il faudrait mettre en place un Comité de

modernisation des politiques publiques. Ce Comité prendrait la forme d'une cellule de réflexion, appelée à conseiller les décideurs politiques du pays.

*

Les membres de la Commission des Pétitions conviennent d'organiser, dans les meilleurs délais, une réunion avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour discuter avec lui du rapport annuel du Médiateur. A la suite de cet échange de vues, il est prévu de convoquer encore une, voire deux réunions afin de tirer toutes les conclusions nécessaires à la préparation du débat d'orientation. Enfin, Monsieur le Président-Rapporteur se verra chargé de rédiger son projet de rapport.

3. **Divers**

Monsieur le Président informe les membres de la Commission de l'accord du Bureau de la Chambre des Députés pour l'organisation du voyage au *Bundestag* à Berlin, dans le cadre de la valorisation du droit de pétition par la voie électronique. Il rappelle à cet égard que la délégation parlementaire sera composée d'un membre de chaque groupe et sensibilité politique représentés au sein de la commission et prie les personnes intéressées de se faire connaître.

Il signale en outre que la Présidence de la Chambre a récemment reçu un questionnaire relatif au système de pétition dans notre pays, intitulé « *Parliamentary Petition Systems across Europe : Status quo and Modernisation* ». Ce questionnaire provient d'un institut de sondage allemand, qui a été chargé par le *Bundestag* d'effectuer une étude exhaustive en la matière.

Luxembourg, le 16 mars 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

06



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 04 février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Entrevue avec des représentants du SYVICOL
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen (remplaçant M. André Bauler), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, M. Roger Negri (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Christine Doerner),

M. Emile Eicher, M. Dan Kersch, M. Gilles Roth, M. Paul Weidig, du SYVICOL,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010

Ce point n'a pas été abordé.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président explique que la Commission des Pétitions est chaque année chargée d'organiser un débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur. Dans ce contexte, elle a constaté que le Médiateur a consacré une partie importante de son rapport à la problématique communale et elle a, en conséquence, jugé utile d'en débattre avec des représentants du SYVICOL, afin de connaître leur position en la matière.

En premier lieu, Monsieur le Président du SYVICOL signale qu'il ne souhaite pas s'attarder sur la polémique suscitée par le fait que le Médiateur ait, dans son rapport, nommément cité l'Administration communale de Kopstal. Il estime en effet que cette controverse a déjà été largement discutée. Il tient simplement à préciser que le problème rencontré par le ressortissant de cette commune était grave et avait bien entendu sa place dans le rapport du Médiateur, mais que le fait de citer le nom de la commune n'a en aucun cas contribué à résoudre la problématique.

Le SYVICOL constate avec satisfaction que Monsieur le Médiateur qualifie ses relations avec les administrations communales de « *bonnes, sous réserve de quelques exceptions qui confirment la règle* ». En outre, les statistiques fournies dans le rapport annuel indiquent que seulement 13% des réclamations concernent les communes et que le taux de correction est très élevé. Au vu de la charge importante de travail, de la complexité et de la diversité des tâches à effectuer et des moyens souvent limités dont disposent les administrations communales, ces statistiques sont, de l'avis du SYVICOL, d'autant plus honorables. A cet égard, il est d'ailleurs mentionné qu'un récent sondage effectué par TNS-ILRES témoigne de la satisfaction des citoyens pour ce qui est de leurs relations avec les administrations communales.

Les représentants du SYVICOL procèdent, avec les membres de la Commission des Pétitions, à un échange de vues concernant plusieurs points soulevés par Monsieur le Médiateur dans son rapport annuel :

1) Les autorisations de construire

Les représentants du SYVICOL évoquent les remarques du Médiateur concernant la délivrance ou le refus de délivrance d'une autorisation de construire. Sur base d'exemples concrets, ils regrettent que les jugements du tribunal administratif soient si lents à intervenir en la matière et que, bien souvent, même en cas de jugement favorable à l'administration communale, l'exécution des peines n'est pas transposée. Ainsi, un bâtiment déclaré non conforme au règlement des bâtisses par le jugement peut très bien ne jamais être démoli. Cette situation est d'autant plus déplorable que l'on a parfois le sentiment que les personnes qui ne respectent pas les réglementations sont finalement mieux loties que celles qui les respectent. Une réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain paraît donc s'imposer dans les meilleurs délais.

2) L'inscription au registre de la population

Plusieurs exemples concrets concernant le refus, par le bourgmestre, d'inscription au registre de la population sont évoqués. L'insécurité juridique liée à cette question est notamment due au fait qu'il existe plusieurs interprétations différentes quant à la façon de procéder en la matière, à savoir :

- une administration communale a l'obligation d'inscrire toute personne au registre de la population, peu importe le lieu de résidence déclaré de cette personne (ex : forêt, garage, atelier,...) ;

- *a contrario*, une récente jurisprudence dispose que l'enregistrement doit être refusé si le lieu de résidence déclaré se situe à l'extérieur du périmètre constructible défini par le règlement des bâtisses.

Il apparaît que cette insécurité juridique pourrait être comblée par le biais d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. Mais dans les faits, la grande majorité des communes n'édicte pas un tel règlement. De nombreux problèmes pratiques sont donc inévitablement engendrés par cette situation.

Le problème annexe au refus d'inscription au registre de la population est que les personnes non enregistrées n'ont pas droit à certaines prestations sociales (notamment, la perception du RMG), car ces droits sont liés au domicile. Il faut pourtant veiller à ce que, par exemple, les démarches administratives des personnes sans domicile fixe soient facilitées et que leur intégration effective dans la société soit favorisée.

A cet égard, les représentants du SYVICOL espèrent que le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques pourra contribuer à régler les problèmes évoqués et ils invitent les membres de la Chambre des Députés à tenir compte de toutes ces difficultés pratiques lors de l'instruction dudit projet de loi. Ce projet prévoit notamment que le registre communal est composé, outre le registre principal, d'un registre d'attente sur lequel seront inscrites les personnes dont l'inscription au registre principal ne se justifie pas au moment de l'inscription. L'inscription sur un registre d'attente peut à terme aboutir soit à une inscription au registre principal soit à une radiation du registre communal.

3) Le logement

Les membres du SYVICOL évoquent ensuite la problématique du logement en général et celle du logement de secours et du logement social en particulier.

Certains membres de la Commission des Pétitions sont d'avis que le problème de carence de logements dans notre pays est en partie dû à l'attitude de certaines communes, qui décident de ne pas faire construire de nouvelles habitations sur leur territoire à cause des coûts supplémentaires engendrés par ces nouvelles constructions. Si les représentants du SYVICOL ne nient pas que ce problème existe et reconnaissent que les communes craignent parfois ces coûts supplémentaires, ils signalent cependant qu'il s'agit d'une petite minorité des communes. Dans ce contexte, ils donnent à considérer qu'une réforme appropriée des finances communales pourrait régler la situation.

Pour ce qui est des logements d'urgence et en se référant à la recommandation n°37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, il faut garder à l'esprit que la situation des communes doit être analysée au cas par cas. Ainsi, pour certaines communes de taille importante, prévoir des logements d'urgence ne pose pas de problème majeur, tandis que pour d'autres communes, plus petites, cela se révèle tout à fait infaisable dans la pratique. Une des solutions pour remédier à cette problématique des logements d'urgence pourrait être de mettre en place une structure régionale et, ce faisant, de créer une solidarité entre les communes. Il faut cependant noter que le SYVICOL n'a jamais été informé de cas où des personnes sinistrées n'ont pas pu être relogées.

En ce qui concerne les logements sociaux, les différents orateurs ne peuvent que constater une importante carence dans ce type de logements. Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer cette carence : le manque de terrain disponible dans certaines communes, le manque de moyens financiers dans d'autres communes et, pour finir, le manque de volonté de construire ce type de logements pour d'autres communes encore. Les représentants du SYVICOL précisent cependant que la plupart des communes ne s'opposent absolument pas

à la construction de logements sociaux et donc à l'afflux de personnes socialement moins favorisées sur leur territoire.

Au cours d'un bref échange sur la problématique des logements sociaux dans notre pays, il est proposé de s'inspirer de l'exemple de la loi française, qui impose aux communes de disposer au moins de 20 % de logements sociaux et qui prévoit des pénalités financières en cas de non-respect de ces obligations. A cet égard, il est précisé que le « Pacte Logement » institué par la loi du 22 octobre 2008 promeut d'ores et déjà la mixité sociale dans les communes signataires du pacte. En outre, il est fait mention de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Cette loi, toute récente, devra cependant encore être clarifiée par la jurisprudence, notamment pour ce qui est de la définition des notions de logement social et de droit à l'hébergement.

Les membres de la Commission des Pétitions sont d'avis que cette problématique des logements d'urgence et des logements sociaux devrait faire l'objet de discussions, au sein de la commission parlementaire compétente, avec les responsables du Fonds du logement.

4) Le règlement de police et les dispositions relatives au trouble à l'ordre public

Les différents intervenants déplorent l'absence d'intervention suffisante de la police grand-ducale à l'égard de petits troubles à l'ordre public. A cet égard, le projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres (document parlementaire 5916) est évoqué. Ce projet a notamment pour objectif d'élargir les compétences des agents municipaux pour donner aux communes les moyens d'agir contre ce type de petits troubles à l'ordre public.

L'avis du Conseil d'Etat relatif à ce projet pose de nombreuses questions sur le fonctionnement de l'Etat et des communes. La Haute Corporation s'interroge entre autres sur la valeur du règlement de police et critique l'inconstitutionnalité de la fixation des infractions et des sanctions dans le règlement de police, alors que le droit pénal est une matière réservée à la loi. Pour plus de détails concernant cet avis, il est prié de se référer au document parlementaire 5916¹.

5) La nécessaire simplification administrative au niveau communal

Le SYVICOL constate la bureaucratisation générale du travail communal, la complexité grandissante des tâches allouées aux communes et le manque d'uniformisation des procédures. Partant de ce constat et rappelant avoir déjà fait une série de propositions concrètes pour améliorer la situation, il fait valoir qu'une simplification administrative et une uniformisation des procédures s'impose au niveau communal.

Dans le même ordre d'idées, les représentants du syndicat estiment qu'il serait nécessaire de réformer les relations entre les communes et l'autorité de tutelle. Sur base d'exemples concrets, ils considèrent que la tutelle du Ministère de l'Intérieur est trop pesante (cf. notamment le contrôle d'opportunité). En outre, tous les orateurs sont d'avis que, dans le cadre de la réforme territoriale, il serait utile d'abolir les Commissariats de district, jugés souvent trop impartiaux et suspicieux.

6) Un Médiateur pour les communes ?

Plusieurs intervenants font valoir qu'un des principaux problèmes rencontrés par les autorités communales réside dans le fait que les instances nationales (Ministère de l'Intérieur, Parquet,...) ne leur accordent pas la considération qui leur est due. Un autre problème est le fait que les réponses du Ministère de tutelle varient bien souvent selon la

commune qui pose la question : en effet, pour une même question, la réponse peut être différente selon la taille de la commune et plusieurs exemples concrets illustrent le fait que plus la commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration.

Suite à ces différentes remarques, Monsieur le Président-Rapporteur se demande s'il ne serait pas opportun d'amender la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, afin d'élargir les compétences de ce dernier et de permettre aux administrations communales de le saisir. L'intervenant argue en effet du fait que si une commune s'estime lésée par rapport à une autre commune ou si elle veut se faire entendre vis-à-vis d'une administration étatique, elle ne dispose d'aucune solution alternative à la saisine du tribunal administratif. Or, il est d'avis qu'un tel extrême devrait, dans la mesure du possible, être évité.

Cette proposition ne rencontre qu'une faible approbation. Les différents arguments émis contre cette idée sont les suivants :

- le rôle du Médiateur est la défense des personnes physiques ou morales. Il n'a aucune compétence pour effectuer une médiation entre différentes administrations ou institutions. Cette nouvelle attribution risquerait d'ailleurs de poser des problèmes constitutionnels ;
- une insécurité juridique pourrait de fait être créée dans certains cas de figure. Ainsi, le Médiateur pourrait, suite à une réclamation introduite par un citoyen, être appelé à intervenir contre une administration communale. Simultanément, il se pourrait que cette même commune le contacte afin d'introduire une plainte contre une administration étatique ;
- cette compétence du Médiateur envers les communes ne résoudrait pas les problèmes, mais risquerait au contraire d'aboutir à une perte de temps supplémentaire.

D'une manière plus générale, si les représentants du syndicat communal remarquent la grande utilité de l'institution du Médiateur et son excellent travail en faveur des citoyens, ils ont cependant l'impression que ce dernier prend *a priori* systématiquement le parti du réclamant. Plusieurs intervenants sont d'avis qu'il faudrait instituer un organe neutre pour défendre les intérêts communaux. A défaut de faire intervenir le Médiateur, l'idée de créer un service compétent en la matière au sein du SYVICOL est soulevée. En outre, à la faveur d'une réforme législative adéquate, le Commissariat de district pourrait tenir lieu d'agent de médiation entre les communes et le Ministère de l'Intérieur.

Plusieurs orateurs font encore valoir qu'il serait bienvenu de mettre en place un médiateur au sens premier du terme, à savoir une personne sans parti pris qui s'entremet pour faire discuter les différentes institutions dans le but de trouver un accord. Ceci favoriserait notablement la simplification administrative évoquée ci-dessus.

*

En guise de conclusion, Monsieur le Président informe les membres du SYVICOL que la Commission des Pétitions a prévu d'organiser dans les meilleurs délais un échange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur. Cet échange de vues permettra de connaître la prise de position du Gouvernement sur tous les points abordés au cours de la réunion de ce jour, et notamment sur le point précis de l'abolition des Commissariats de district.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 22 février 2010 à 09h00.

Luxembourg, le 3 mars 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

05



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
- Rapporteur : Monsieur Camille Gira

- Suite des discussions de la réunion du 20 janvier 2010
3. Examen des recommandations suivantes du Médiateur :

Recommandation n° 40 relative à la transmission d'une copie d'une épreuve d'examen à un élève et au respect des garanties minimales prévues par la procédure administrative non contentieuse

Recommandation n° 41 relative à la saisine de la Commission mixte de reclassement en présence d'avis médicaux contradictoires
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, Mme Christine Doerner, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

Excusé : M. André Hoffmann

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2010

Le procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2010 est adopté.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Les membres de la Commission des Pétitions procèdent à un échange de vues, au cours duquel ils partagent leurs appréciations suite à la réunion du 20 janvier dernier, lors de laquelle des représentants gouvernementaux leur ont expliqué la procédure qui conduit au recrutement au sein de la Fonction publique et, plus précisément, le fonctionnement du *numerus clausus*.

En premier lieu et d'une manière générale, s'ils constatent que les explications techniques se sont révélées très intéressantes, plusieurs intervenants retiennent que la décision de recrutement est en grande partie une décision politique. En effet, lors des discussions budgétaires, chaque Ministre demande des postes supplémentaires pour les administrations qui se trouvent sous sa tutelle et le Gouvernement établit ses priorités puis décide combien de personnes seront engagées dans chaque département ministériel.

Dans ce contexte, certains orateurs estiment que la Chambre des Députés devrait participer à la définition de ces priorités politiques. En outre, lors des travaux parlementaires relatifs à l'instruction de tout projet de loi, il faudrait systématiquement veiller à identifier si la nouvelle législation engendrera des nouvelles missions pour les administrations concernées et, le cas échéant, se poser la question d'éventuels besoins supplémentaires en personnel.

Si les membres de la Commission conviennent qu'il faut d'une manière ou d'une autre plafonner les chiffres du recrutement au sein de la Fonction publique, certains d'entre eux sont cependant d'avis que la CER est parfois trop pointilleuse et estiment que l'élaboration d'un avis pour chaque poste ne se justifie pas systématiquement. Ils notent également que la pratique du *numerus clausus* peut entraîner des aberrations en ce sens qu'une administration va artificiellement gonfler ses demandes en personnel afin d'être assurée d'obtenir les renforts dont elle a effectivement besoin.

Certains intervenants remarquent également qu'il existe des moyens pour passer outre le *numerus clausus*. En effet, en cas de besoin impérieux en personnel, il est possible d'engager des agents hors *numerus clausus*. A ce titre, l'exemple de l'Administration de l'Emploi est cité. De la même manière, la logique du *numerus clausus* est contournée dans le cas du recrutement de personnel enseignant : dans ce cas précis, la réflexion est menée par rapport à l'évolution démographique de la population. Ainsi, à partir du moment où l'on peut, dans certains cas, passer outre le chiffre fixé dans le cadre du *numerus clausus*, la question de la valeur de ce chiffre peut être posée.

Dans ce contexte, le cas du Centre Socio-éducatif de Dreiborn est évoqué. Depuis l'instauration de ce centre en 1991, les postes nécessaires à son bon fonctionnement n'ont jamais été créés. Les membres de la Commission des Pétitions en concluent qu'il ne s'agit pas là d'une priorité politique ; ils estiment pourtant que la situation y est catastrophique et qu'il est inadmissible que des mécanismes se superposant au *numerus clausus* ne soient pas mis en place afin de réagir adéquatement aux besoins du centre. Une approche similaire à celle employée dans l'enseignement devrait être mise en place. Ainsi, le nombre d'agents employés à Dreiborn pourrait être fixé en fonction du nombre de pensionnaires du centre.

Les membres de la Commission s'interrogent donc sur l'opportunité de maintenir un mécanisme tel que le *numerus clausus* et, dans le cas de sa suppression, ils se demandent quelle pourrait être l'alternative. Afin de répondre de manière exhaustive à ces interrogations, ils décident d'examiner la situation qui prévaut dans les pays voisins.

*

Les membres de la commission parlementaire procèdent ensuite à un échange de vues sur la nécessité de mettre en place une procédure de recrutement plus rapide au sein de la Fonction publique. Il est en effet inconcevable qu'il faille de nombreux mois entre le moment où une administration identifie un besoin de renforcement en personnel et le moment où ce renforcement sera effectivement opérationnel. En effet, à l'instar d'une société privée, une administration étatique a parfois besoin de personnel supplémentaire à court terme. Il faudrait donc instaurer une nouvelle méthode de recrutement afin que de tels besoins puissent être remplis quasiment instantanément.

Sur base d'un exemple concret, les membres de la Commission constatent en outre que certaines administrations emploient un nombre très élevé de fonctionnaires. Dans ce contexte, ils estiment qu'il faudrait mener une réflexion approfondie sur le sujet et identifier les administrations qui pourraient fonctionner avec moins de personnel, en se demandant notamment si tous les agents publics sont bien employés et, le cas échéant, comment leur employabilité pourrait être améliorée. Dans cet ordre d'idées, il serait opportun de mettre en place un cadre pour favoriser la mobilité au sein de la Fonction publique. En effet, une mobilité à la fois intra- et interministérielle permettrait bien souvent un meilleur fonctionnement de l'administration étatique en général. Si les membres de la Commission des Pétitions sont conscients du fait que la mobilité peut aussi comporter des désavantages (cf. les problèmes rencontrés à l'ADEM du fait de l'alternance fréquente des placeurs), ils estiment cependant qu'il serait important de créer des passerelles entre les différentes administrations. Le changement de mentalité qui conduirait à une nouvelle culture de la mobilité pourrait être bénéfique, en ce sens qu'elle permettrait d'améliorer la productivité et l'efficacité, en évitant le *burnout*. En outre, la mobilité motiverait les agents de l'Etat, en leur offrant de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle.

Dans le cadre d'un échange de vues plus général sur la démotivation des fonctionnaires de l'Etat, certains membres de la Commission font valoir que cette démotivation peut être due soit à une charge de travail trop élevée, soit à une charge de travail trop peu élevée. Il faut donc veiller à trouver un juste équilibre et, à cet égard, un audit de la Fonction publique luxembourgeoise pourrait se révéler utile. Dans ce contexte, il faudra notamment se demander quels sont les véritables besoins d'une administration. En réfléchissant à cette question sous l'optique de l'allocation optimale des ressources, il serait possible de travailler de manière bien plus efficace, sans pour autant devoir engager beaucoup de personnel supplémentaire.

Afin de simplifier et de rationaliser cette réflexion sur les besoins véritables des administrations, il pourrait s'avérer utile d'élaborer des organigrammes. De tels organigrammes ne renseigneraient pas uniquement sur le nombre de personnes nécessaires au bon fonctionnement des administrations et sur le profil de ces personnes, mais ils intégreraient également des informations concernant la définition des tâches, les procédures de travail, les liens et la structuration entre les agents. Les membres de la Commission des Pétitions sont d'avis qu'il serait opportun de créer une instance d'experts dont l'objectif serait d'aider les administrations à mettre sur pied de tels organigrammes et à différencier les tâches prioritaires de celles plus secondaires.

*

Certains membres de la Commission considèrent que la planification des besoins en personnel devrait être faite globalement par le Ministère de la Fonction publique, et non pas individuellement par chaque département ministériel. En outre, ils sont d'avis que la décision d'engager du personnel supplémentaire ne devrait pas être basée sur le seul critère budgétaire. A cet égard, une des pistes envisagées serait d'exclure la planification du personnel de la loi budgétaire et de l'examiner de manière tout à fait autonome. S'ils sont bien évidemment conscients du fait que le critère budgétaire doit être pris en considération, les différents intervenants estiment que l'on ne doit pas négliger les critères organisationnels ou l'évolution démographique. Concernant ce dernier point, il est mis en exergue que si la population du pays augmente, il est logique de penser que le nombre de fonctionnaires augmentera de manière proportionnelle.

Dans cet ordre d'idées, la commission parlementaire émet l'idée de mettre en place un organe indépendant dont la mission serait de définir de manière impartiale les besoins en personnel dans l'appareil étatique. Elle estime en effet que sur base du relevé des besoins qui serait établi par un tel organe, les décisions de recrutement deviendraient plus objectives.

Pour finir, la Commission constate que certains organismes parastataux tels que les établissements publics, le secteur conventionné ou encore les structures financées par le biais d'un fonds et non par le biais d'un Ministère (ex. : Forum pour l'emploi financé par le Fonds pour l'emploi) sont bien souvent mieux lotis que les administrations ministérielles en terme de ressources humaines. En effet, ces organismes bénéficient d'une plus grande souplesse et ont, en conséquence, plus de facilités que l'Etat lui-même pour engager du personnel supplémentaire. La commission parlementaire déplore vivement ce déséquilibre et donne à considérer qu'il serait de mise d'établir un bilan complet de la situation afin, le cas échéant, de remédier à ces aberrations.

*

Au terme de cet échange de vues, les membres de la Commission des Pétitions expriment le souhait de s'entretenir avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés, afin de bénéficier de ses connaissances en matière de réforme administrative.

3. Examen des recommandations du Médiateur

Les membres de la Commission des Pétitions prennent connaissance de la recommandation n°40 relative à la transmission d'une copie d'une épreuve d'examen à un élève et au respect des garanties minimales prévues par la procédure administrative non contentieuse. Ils décident d'envoyer un courrier à Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle pour recevoir une prise de position de sa part.

Pour ce qui est de la recommandation n°41 relative à la saisine de la Commission mixte de reclassement en présence d'avis médicaux contradictoires, un courrier sera envoyé à Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

*

Enfin, une prise de position sera demandée à Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale au sujet de la recommandation n°42 relative 1. à la mise en place d'une structure d'écoute, d'information et de médiation indépendante en matière de santé et de sécurité des soins 2. à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 4 février 2010 à 09h00.

Luxembourg, le 11 février 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira

04



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions et Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
- Rapporteur : Monsieur Camille Gira

Echange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, membres de la Commission des Pétitions,

M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative,

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative,

M. Marc Colas, du Ministère d'Etat,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission des Pétitions
M. Norbert Hauptert, Président de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président de la Commission des Pétitions explique que la présente réunion a été convoquée dans l'objectif de mener une discussion avec des représentants gouvernementaux sur la thématique du recrutement de personnel dans la fonction publique, et ceci dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur.

En effet, à la lecture du dernier rapport annuel du Médiateur, il est apparu que le manque de personnel dans la fonction publique est un problème dominant. C'est d'ailleurs un problème récurrent, car il a déjà été mentionné dans les rapports précédents du Médiateur. Pour exemple, il suffit de citer les difficultés rencontrées par la Caisse National des Prestations Familiales ou par l'Administration de l'Environnement.

La Commission des Pétitions s'est donc proposé d'examiner cette problématique de manière exhaustive. Dans ce contexte, elle a estimé opportun d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, afin de comprendre comment, et sur base de quels critères, le Gouvernement définit ses besoins en personnel et fixe des chiffres en la matière. Il serait en outre souhaitable de recevoir des informations sur la pratique du *numerus clausus*, ainsi que sur la pratique du recrutement hors *numerus clausus*.

Madame la Ministre déléguée signale en premier lieu que le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative n'est pas responsable de la détermination des besoins en personnel et qu'il s'occupe uniquement de la gestion purement administrative du personnel de l'Etat (recrutement et examens-concours, mobilité, discipline, fixation et calcul des traitements,...). C'est le Ministère d'Etat, en collaboration avec le Ministère des Finances, qui est responsable du recrutement du personnel. Il est en cela épaulé par la Commission d'Economies et de Rationalisation (ci-après : CER).

Il faut en outre savoir que la notion de recrutement englobe deux éléments distincts, à savoir :

- la création de nouveaux postes, soit le renforcement en personnel,
- le remplacement d'un agent qui part à la retraite ou qui prend un congé sans solde. Il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un renforcement en nombre absolu, mais il faut noter que ce type de recrutement n'est pourtant pas systématique.

La CER a été créée par la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice. Elle est composée de représentants du Ministère d'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Le rôle de la CER est de rendre un avis sur l'opportunité de tout engagement, c'est-à-dire à chaque fois qu'un poste doit être pourvu au sein de l'appareil étatique, que ce soit un renforcement ou un remplacement. Ces avis sont parfois substantiels. Il est ajouté que, jusque dans les années '80, la CER ne s'est pas occupée uniquement de questions relatives au personnel, mais elle rendait également des avis concernant l'achat de matériel de bureau (ex : machines à écrire) et le parc automobile de l'Etat. De nos jours, la Commission se concentre sur les questions de personnel au sens large. Outre ses avis concernant le

recrutement des agents de l'Etat, il lui arrive en effet d'émettre des avis sur la réorganisation des administrations, les procédures, les rémunérations ou des projets de loi-cadre. A cet égard et suite à une question afférente, l'exemple d'une récente réunion avec Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi est cité. Lors de cette réunion, la CER a émis des réflexions sur la réorganisation et la simplification des procédures au sein de l'ADEM.

La pratique du *numerus clausus* a débuté en 1970. Son fonctionnement est le suivant :

- Une fois par an, les différents Ministres font un rapport au Ministre d'Etat dans lequel ils chiffreront leurs besoins en personnel pour l'année qui suit. Ces besoins en personnel doivent être décrits de manière précise, administration par administration et service par service. Les Ministères doivent en outre définir, par ordre décroissant, leurs priorités.
- Le Ministre d'Etat transmet ces rapports à la CER, qui est chargée de rendre un avis détaillé en la matière. Pour pouvoir rendre son avis en toute connaissance de cause, la CER rencontre alors les différentes administrations et procède à un examen contradictoire, afin d'examiner en détail les besoins des différents départements ministériels et leurs priorisations. Il s'agit là, pour la CER, d'un exercice délicat et compliqué car, quasi systématiquement, les départements ministériels demandent plus de personnel qu'il ne leur en sera finalement alloué. L'avis de la CER s'impose pourtant, eu égard au fait que l'Etat doit prêter attention à ses coûts de fonctionnement. Face à l'augmentation de ces coûts de fonctionnement, vu que les coûts de personnel sont des coûts difficilement compressibles et vu que le nombre de personnes travaillant dans la Fonction publique a doublé au cours des trente dernières années, il faut en effet impérativement se limiter aux seuls recrutements qui seront jugés absolument nécessaires et incontournables.
- Finalement, l'arbitrage est fait par le Gouvernement réuni en Conseil, qui fixe le nombre de renforcements, puis définit les postes prioritaires et prend la décision quant à la pondération du nombre global d'agents nouvellement engagés entre les différentes administrations. Si l'article 99 de la Constitution exige que ce chiffre soit inscrit dans la loi budgétaire, il faut cependant retenir qu'il y a eu des différences assez notables dans l'approche au fil du temps :
 - dans les années '80, le système était le suivant : pendant les discussions budgétaires, le Gouvernement fixait un chiffre global, qui était inscrit dans la loi budgétaire. Puis, durant l'année, quand le budget était voté, la répartition était faite au sein du Gouvernement ;
 - par la suite, et jusqu'en 2008, les décisions concernant le *numerus clausus* étaient prises poste par poste pendant les délibérations budgétaires préliminaires au dépôt du projet de loi budgétaire et le volume était inscrit dans le texte du projet ;
 - au cours des deux dernières années, l'on est revenu au système plus général qui prévalait dans les années '80 où un nombre global est inscrit dans la loi budgétaire et où la répartition exacte des chiffres se fait pendant l'année.

*

Les représentants gouvernementaux expliquent également le fonctionnement du système dit hors *numerus clausus*, à savoir par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire annuelle. Il s'agit en l'occurrence de postes qui sont inscrits dans des projets de loi portant réforme d'une administration existante ou création d'une nouvelle administration, et ceci dans le but de couvrir les besoins de cette administration. Il est signalé, à cet égard, que la CER évalue les besoins de chaque nouvelle administration quand une loi est en projet, mais que ces besoins sont parfois extrêmement compliqués à déterminer et difficilement prévisibles et qu'il faut donc une certaine flexibilité en la matière.

Madame la Ministre déléguée précise que ce système n'est pas le système classique et que la CER ne rédige pas systématiquement d'avis concernant ces engagements. Elle est donc d'avis que ce système doit être, dans la mesure du possible, limité.

En ce qui concerne les détails des chiffres du *numerus clausus*, il est prié de se référer au tableau repris en annexe du présent procès-verbal. A noter qu'en 1970, le chiffre du *numerus clausus* était fixé à 100. En 2000, ce chiffre a dépassé pour la première fois le seuil des 200. Le pic a été atteint en 2003 avec 311 nouveaux postes. L'on peut sans conteste noter une tendance à la hausse, mais il s'agit d'une hausse irrégulière, en dents de scie. Cette évolution est due aux nouvelles attributions de l'Etat, aux nouvelles missions des administrations, qui ont augmenté de manière parallèle. Il faut également savoir que l'évolution des chiffres hors *numerus clausus* est tout à fait comparable.

*

Il faut encore savoir qu'il existe d'autres systèmes de recrutement au sein de la Fonction publique, et notamment :

- les renforcements temporaires via des contrats à durée déterminée. Une administration peut recourir à ce type de recrutement, en cas de surcharge importante, provisoire et imprévue de travail. L'exemple du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, qui a dû soudainement et de manière tout à fait inattendue faire face à un afflux de demandes d'aides financières pour l'utilisation des énergies renouvelables, est mentionné. Dans ce contexte, des provisions sont inscrites au budget du Ministère de la Fonction publique et permettent de recourir à des renforcements temporaires. Il faut en outre noter qu'en cas de nécessité, ce personnel temporaire peut, via le *numerus clausus*, être par la suite converti en personnel définitif ;
- il existe également une dotation calculée en heures pour le recrutement de personnel à temps partiel ;
- une dotation prévoit, chaque année, 50 postes pour personnes handicapées.

*

Suite à ces explications, les membres des deux commissions parlementaires procèdent avec les représentants gouvernementaux à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

Il est signalé que les agents de l'Etat luxembourgeois sont des fonctionnaires dans environ 80 pour cent des cas et des employés dans les 20 autres pour cent. Les employés sont surtout recrutés dans le secrétariat ou l'organisation. La spécialisation est l'exception parmi les employés. Le recrutement d'un employé est sensiblement plus rapide que le recrutement d'un fonctionnaire. Il s'avère en effet que le temps nécessaire pour qu'un employé soit opérationnel se mesure plutôt en semaines, alors qu'il se mesure au mieux en mois pour un fonctionnaire.

Dans cet ordre d'idées, il est remarqué que les administrations devraient intégrer le calendrier de recrutement et de formation dans leurs demandes de renforcement, car il est connu qu'il faut un certain temps pour qu'un fonctionnaire nouvellement engagé ne devienne opérationnel. A cet égard, Madame la Ministre déléguée explique que, depuis quelques années, la pratique du remplacement par anticipation est permise. Cette pratique a cependant des limites organisationnelles et s'avère très coûteuse car elle implique le paiement de deux salaires simultanés pour un même poste. A noter encore que cette pratique ne peut pas s'étaler au-delà de six mois.

Dans le cadre d'une discussion sur l'allocation optimale des ressources humaines dans la Fonction publique, le problème de la mobilité au sein des administrations est évoqué, et notamment les cas où un agent n'a plus les capacités requises pour mener à bien son travail. Les représentants gouvernementaux expliquent qu'il existe des mécanismes qui permettent des réorganisations internes, ainsi que des mécanismes aux fins de réaffectation d'agents à un autre poste.

Suite à une question afférente, il est précisé que les remplacements temporaires se font en principe par le biais de contrats à durée déterminée. Le recours aux contrats à durée indéterminée via les agents roulants, à savoir le « pool de remplaçants », est utilisé pour des remplacements de longue durée, dans une optique du respect du droit du travail.

Madame la Ministre déléguée donne également à considérer qu'elle est en train de travailler sur un projet de réforme de la formation des agents nouvellement recrutés. Dans ce contexte, la formation à l'INAP sera examinée et plus précisément des questions telles que la durée de cette formation et son adéquation aux besoins pratiques des fonctionnaires.

Plusieurs membres de la Chambre des Députés s'interrogent sur les grandes divergences entre les demandes en renforcement faites par les différentes administrations et l'allocation réelle en personnel finalement obtenue par ces administrations, ainsi que sur les implications de ces écarts importants. Tout en constatant qu'au cours des dernières années, les demandes en renforcement atteignent facilement le chiffre de 1000, alors qu'au mieux quelques centaines de postes sont alloués, ils se demandent si le chiffre du *numerus clausus* n'est finalement pas un chiffre arbitraire. Suite à ces remarques, les représentants gouvernementaux signalent que le chiffre du *numerus clausus* n'est en aucun cas un chiffre arbitraire. En effet, quand il est inscrit dans le projet de loi budgétaire, ce chiffre a déjà été examiné et évalué par la CER. Le fait que seule une fraction des 1000 postes demandés est comblée ne signifie pas que le *numerus clausus* soit un chiffre aléatoire, mais plutôt qu'il est le résultat de priorisations et d'arbitrages. En bref, les représentants gouvernementaux ne contestent pas qu'il puisse effectivement exister un décalage entre les besoins réels et l'allocation effective, mais ne se risquent pas à le chiffrer.

Suite à une question concernant l'Administration de la Nature et des Forêts et le fait que la nouvelle administration n'ait, à ce jour, pas reçu tous les postes supplémentaires prévus dans la loi, il est expliqué que le chiffre fixé dans le texte législatif n'était pas un chiffre hors *numerus clausus*, mais un effectif légal pouvant être atteint via le *numerus clausus*.

Il est également signalé qu'une administration peut recevoir une dotation en *numerus clausus* et une dotation hors *numerus clausus* pour la même année budgétaire. Il convient cependant d'être très prudent face à de tels chiffres, car ils devront être appréhendés dans leur globalité et, en conséquence, une dotation élevée par le hors *numerus clausus* permettra, le cas échéant, de diminuer le chiffre du *numerus clausus* en faveur d'une administration déterminée.

Suite à une question afférente, il s'avère que la suppression de certains services administratifs, eu égard à l'évolution des tâches au sein de la Fonction publique, n'implique pas automatiquement que les postes supprimés soient repris dans le Ministère concerné par l'abolition dudit service. Les postes en question sont en principe affectés à une réserve et redistribués en fonction des besoins et des priorités.

Suite à des questions ponctuelles, il est souligné que le chiffre du *numerus clausus* est un chiffre qui concerne indifféremment fonctionnaires, employés et ouvriers à tâche complète. En outre, pour ce qui est de la répartition des carrières, l'on note une tendance à la hausse des recrutements dans la carrière supérieure.

*

Plusieurs représentants des groupes politiques DP et *déi gréng* prennent en exemple le cas de l'éducation nationale et soutiennent qu'en dernière instance, le *numerus clausus* est toujours une décision politique. Suite à ces interventions, il est procédé à un échange de vues sur la problématique spécifique du recrutement au sein de l'enseignement.

En premier lieu, il est mentionné un déséquilibre parfois flagrant entre les ressources humaines des nouveaux lycées et celles des lycées plus anciens. Ainsi, si les lycées les plus récemment construits sont correctement dotés en psychologues, éducateurs ou assistants sociaux, ce n'est pas le cas des autres lycées, qui devraient pourtant être dotés de la même manière dans ce type de structure. Les représentants gouvernementaux informent que des normes ont été établies dans ce domaine et sont utilisées pour la répartition des ressources humaines à ce niveau.

D'une manière générale, si les membres de la Chambre des Députés comprennent qu'il est difficile d'évaluer avec précision les besoins en personnel dans certains cas et que, partant, le Gouvernement doit prendre des décisions politiques et hiérarchiser ses priorités, il n'en est pas de même pour le domaine de l'éducation nationale. Les représentants gouvernementaux conviennent que l'évolution démographique est connue, que les besoins en personnel sont donc relativement faciles à évaluer sur ce point précis et que les dotations en personnel se font en conséquence. Dans ce cas, certains députés estiment que le principe du *numerus clausus* ne doit pas être appliqué.

Les représentants gouvernementaux donnent à considérer que la procédure de recrutement au sein de l'éducation nationale n'est pas tout à fait identique à celle des autres départements ministériels. En effet, les besoins en personnel sont évalués par la Commission permanente de planification des besoins en personnel enseignant et l'avis rédigé par ladite Commission est repris en intégralité par la CER. Il est précisé que les données démographiques sont bien entendu prises en considération. Suite à ces explications, plusieurs députés critiquent le fait que la Commission de planification des besoins en personnel enseignant ne se soit pas réunie de manière régulière pendant les années '90 et qu'en conséquence, les recrutements aient été faits de manière quelque peu chaotique, sans qu'aucun critère prospectif ne soit intégré dans la réflexion. En outre, la Commission de planification est condamnée pour ses avis très restrictifs, basés sur des considérations purement financières. A ces critiques, il est cependant répondu qu'il n'y a jamais eu une véritable rupture au niveau des travaux de cette Commission et du recrutement au sein de l'enseignement post-primaire.

Un autre problème évoqué est le fait que le Ministère de l'Education nationale recrute à la fois des fonctionnaires et des chargés de cours, alors que ces personnes ont exactement les mêmes qualifications. Le représentant de *déi Lénk* rappelle que les chargés de cours ont une sécurité de l'emploi moindre et estime que l'augmentation du recrutement de chargés de cours est principalement due à des considérations financières. Les représentants gouvernementaux expliquent que le recrutement de chargés de cours est dû, d'une part, à des questions purement organisationnelles, et d'autre part, au fait que les besoins en personnel enseignant sont importants, qu'un recrutement massif est nécessaire et que le recrutement classique s'avère insuffisant, quantitativement et qualitativement, un nombre important de candidats ne réussissant pas à l'examen-concours.

*

Les prochaines réunions de la Commission des Pétitions auront lieu les 28 janvier et 4 février 2010.

Luxembourg, le 8 février 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président de la Commission des Pétitions,
Camille Gira

Le Président de la Commission de la
Fonction publique et de la Simplification
administrative,
Norbert Hauptert

Commission
d'Économies et de Rationalisation

Création de nouveaux postes

Exercice	Numerus clausus			Hors numerus clausus	Total
	Ministères/ Administrations/ Services	Enseignement postprimaire	Autres engagements		
1970	100			n.d.	100
1971	100			n.d.	100
1972	100			n.d.	100
1973	100			n.d.	100
1974	100			n.d.	100
1975	100			n.d.	100
1976	75			n.d.	75
1977	100			n.d.	100
1978	100			n.d.	100
1979	75	75		n.d.	150
1980	75			n.d.	75
1981	75	33	1	n.d.	109
1982	30	30	29	n.d.	89
1983	45	35	6	n.d.	86
1984	78	35	50	n.d.	161
1985	83	40	10	n.d.	133
1986	108	30	20	n.d.	158
1987	83	30	16	n.d.	129
1988	65	30	25	n.d.	120
1989	136	35	10	n.d.	181
1990	139	30	10	6	185
1991	139	30	20	15	204
1992	122	35	5	/	162
1993	121	30	5	76	232

1994	44	10	8	13	73
1995	108	42	/	24	174
1996	109	26	6	26	168
1997	94	20	6	66	206
1998	56	44	/	18	118
1999	77	40	50	220	387
2000	210	40	50	115	415
2001	191	50	50	50	341
2002	250	90	50	45	435
2003	311	50	50	128 ⁽¹⁾	539
2004	90	50	50	422 ⁽¹⁾ (2)	612
2005	230	50	50	131 ⁽¹⁾	461
2006	209	50	36	57 ⁽¹⁾	352
2007	130	50	45	174 ⁽¹⁾	399
2008	225	50	60	154 ⁽¹⁾	479
2009	200	50	50	589 ⁽³⁾	889
2010	120	50 + 95 ⁽⁴⁾	50	/	315
TOTAL	4.901	1.356	806	2.346	9.408

Note explicative: Le numerus clausus au sens strict est composé des colonnes "Ministères/Administrations/Services" et "Enseignement postprimaire". La colonne "Autres engagements" renseigne essentiellement le nombre de postes créés en vue de l'engagement de personnes handicapées.

- (1) Y compris les postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire (2003: 100 postes, 2004: 100 postes, 2005: 80 postes, 2006: 40 postes, 2007: 20 postes, 2008: 20 postes)
- (2) Y compris 270 postes en vue de la régularisation de la situation de 270 ouvriers forestiers à tâche complète
- (3) Y compris 343 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental
- (4) 95 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental

A noter que le présent relevé n'offre qu'une vue très partielle des renforcements opérés dans les administrations et services de l'Etat. Il ne comprend notamment pas les nombreuses opérations de régularisation effectuées au fil des années, ni les renforcements dans l'enseignement préscolaire et primaire, ni les renforcements dits « hors numerus clausus » d'avant 1990.

06



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions et Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
- Rapporteur : Monsieur Camille Gira

Echange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, membres de la Commission des Pétitions,

M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative,

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative,

M. Marc Colas, du Ministère d'Etat,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission des Pétitions
M. Norbert Hauptert, Président de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président de la Commission des Pétitions explique que la présente réunion a été convoquée dans l'objectif de mener une discussion avec des représentants gouvernementaux sur la thématique du recrutement de personnel dans la fonction publique, et ceci dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur.

En effet, à la lecture du dernier rapport annuel du Médiateur, il est apparu que le manque de personnel dans la fonction publique est un problème dominant. C'est d'ailleurs un problème récurrent, car il a déjà été mentionné dans les rapports précédents du Médiateur. Pour exemple, il suffit de citer les difficultés rencontrées par la Caisse National des Prestations Familiales ou par l'Administration de l'Environnement.

La Commission des Pétitions s'est donc proposé d'examiner cette problématique de manière exhaustive. Dans ce contexte, elle a estimé opportun d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, afin de comprendre comment, et sur base de quels critères, le Gouvernement définit ses besoins en personnel et fixe des chiffres en la matière. Il serait en outre souhaitable de recevoir des informations sur la pratique du *numerus clausus*, ainsi que sur la pratique du recrutement hors *numerus clausus*.

Madame la Ministre déléguée signale en premier lieu que le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative n'est pas responsable de la détermination des besoins en personnel et qu'il s'occupe uniquement de la gestion purement administrative du personnel de l'Etat (recrutement et examens-concours, mobilité, discipline, fixation et calcul des traitements,...). C'est le Ministère d'Etat, en collaboration avec le Ministère des Finances, qui est responsable du recrutement du personnel. Il est en cela épaulé par la Commission d'Economies et de Rationalisation (ci-après : CER).

Il faut en outre savoir que la notion de recrutement englobe deux éléments distincts, à savoir :

- la création de nouveaux postes, soit le renforcement en personnel,
- le remplacement d'un agent qui part à la retraite ou qui prend un congé sans solde. Il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un renforcement en nombre absolu, mais il faut noter que ce type de recrutement n'est pourtant pas systématique.

La CER a été créée par la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice. Elle est composée de représentants du Ministère d'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Le rôle de la CER est de rendre un avis sur l'opportunité de tout engagement, c'est-à-dire à chaque fois qu'un poste doit être pourvu au sein de l'appareil étatique, que ce soit un renforcement ou un remplacement. Ces avis sont parfois substantiels. Il est ajouté que, jusque dans les années '80, la CER ne s'est pas occupée uniquement de questions relatives au personnel, mais elle rendait également des avis concernant l'achat de matériel de bureau (ex : machines à écrire) et le parc automobile de l'Etat. De nos jours, la Commission se concentre sur les questions de personnel au sens large. Outre ses avis concernant le

recrutement des agents de l'Etat, il lui arrive en effet d'émettre des avis sur la réorganisation des administrations, les procédures, les rémunérations ou des projets de loi-cadre. A cet égard et suite à une question afférente, l'exemple d'une récente réunion avec Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi est cité. Lors de cette réunion, la CER a émis des réflexions sur la réorganisation et la simplification des procédures au sein de l'ADEM.

La pratique du *numerus clausus* a débuté en 1970. Son fonctionnement est le suivant :

- Une fois par an, les différents Ministres font un rapport au Ministre d'Etat dans lequel ils chiffrent leurs besoins en personnel pour l'année qui suit. Ces besoins en personnel doivent être décrits de manière précise, administration par administration et service par service. Les Ministères doivent en outre définir, par ordre décroissant, leurs priorités.
- Le Ministre d'Etat transmet ces rapports à la CER, qui est chargée de rendre un avis détaillé en la matière. Pour pouvoir rendre son avis en toute connaissance de cause, la CER rencontre alors les différentes administrations et procède à un examen contradictoire, afin d'examiner en détail les besoins des différents départements ministériels et leurs priorisations. Il s'agit là, pour la CER, d'un exercice délicat et compliqué car, quasi systématiquement, les départements ministériels demandent plus de personnel qu'il ne leur en sera finalement alloué. L'avis de la CER s'impose pourtant, eu égard au fait que l'Etat doit prêter attention à ses coûts de fonctionnement. Face à l'augmentation de ces coûts de fonctionnement, vu que les coûts de personnel sont des coûts difficilement compressibles et vu que le nombre de personnes travaillant dans la Fonction publique a doublé au cours des trente dernières années, il faut en effet impérativement se limiter aux seuls recrutements qui seront jugés absolument nécessaires et incontournables.
- Finalement, l'arbitrage est fait par le Gouvernement réuni en Conseil, qui fixe le nombre de renforcements, puis définit les postes prioritaires et prend la décision quant à la pondération du nombre global d'agents nouvellement engagés entre les différentes administrations. Si l'article 99 de la Constitution exige que ce chiffre soit inscrit dans la loi budgétaire, il faut cependant retenir qu'il y a eu des différences assez notables dans l'approche au fil du temps :
 - dans les années '80, le système était le suivant : pendant les discussions budgétaires, le Gouvernement fixait un chiffre global, qui était inscrit dans la loi budgétaire. Puis, durant l'année, quand le budget était voté, la répartition était faite au sein du Gouvernement ;
 - par la suite, et jusqu'en 2008, les décisions concernant le *numerus clausus* étaient prises poste par poste pendant les délibérations budgétaires préliminaires au dépôt du projet de loi budgétaire et le volume était inscrit dans le texte du projet ;
 - au cours des deux dernières années, l'on est revenu au système plus général qui prévalait dans les années '80 où un nombre global est inscrit dans la loi budgétaire et où la répartition exacte des chiffres se fait pendant l'année.

*

Les représentants gouvernementaux expliquent également le fonctionnement du système dit hors *numerus clausus*, à savoir par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire annuelle. Il s'agit en l'occurrence de postes qui sont inscrits dans des projets de loi portant réforme d'une administration existante ou création d'une nouvelle administration, et ceci dans le but de couvrir les besoins de cette administration. Il est signalé, à cet égard, que la CER évalue les besoins de chaque nouvelle administration quand une loi est en projet, mais que ces besoins sont parfois extrêmement compliqués à déterminer et difficilement prévisibles et qu'il faut donc une certaine flexibilité en la matière.

Madame la Ministre déléguée précise que ce système n'est pas le système classique et que la CER ne rédige pas systématiquement d'avis concernant ces engagements. Elle est donc d'avis que ce système doit être, dans la mesure du possible, limité.

En ce qui concerne les détails des chiffres du *numerus clausus*, il est prié de se référer au tableau repris en annexe du présent procès-verbal. A noter qu'en 1970, le chiffre du *numerus clausus* était fixé à 100. En 2000, ce chiffre a dépassé pour la première fois le seuil des 200. Le pic a été atteint en 2003 avec 311 nouveaux postes. L'on peut sans conteste noter une tendance à la hausse, mais il s'agit d'une hausse irrégulière, en dents de scie. Cette évolution est due aux nouvelles attributions de l'Etat, aux nouvelles missions des administrations, qui ont augmenté de manière parallèle. Il faut également savoir que l'évolution des chiffres hors *numerus clausus* est tout à fait comparable.

*

Il faut encore savoir qu'il existe d'autres systèmes de recrutement au sein de la Fonction publique, et notamment :

- les renforcements temporaires via des contrats à durée déterminée. Une administration peut recourir à ce type de recrutement, en cas de surcharge importante, provisoire et imprévue de travail. L'exemple du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, qui a dû soudainement et de manière tout à fait inattendue faire face à un afflux de demandes d'aides financières pour l'utilisation des énergies renouvelables, est mentionné. Dans ce contexte, des provisions sont inscrites au budget du Ministère de la Fonction publique et permettent de recourir à des renforcements temporaires. Il faut en outre noter qu'en cas de nécessité, ce personnel temporaire peut, via le *numerus clausus*, être par la suite converti en personnel définitif ;
- il existe également une dotation calculée en heures pour le recrutement de personnel à temps partiel ;
- une dotation prévoit, chaque année, 50 postes pour personnes handicapées.

*

Suite à ces explications, les membres des deux commissions parlementaires procèdent avec les représentants gouvernementaux à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

Il est signalé que les agents de l'Etat luxembourgeois sont des fonctionnaires dans environ 80 pour cent des cas et des employés dans les 20 autres pour cent. Les employés sont surtout recrutés dans le secrétariat ou l'organisation. La spécialisation est l'exception parmi les employés. Le recrutement d'un employé est sensiblement plus rapide que le recrutement d'un fonctionnaire. Il s'avère en effet que le temps nécessaire pour qu'un employé soit opérationnel se mesure plutôt en semaines, alors qu'il se mesure au mieux en mois pour un fonctionnaire.

Dans cet ordre d'idées, il est remarqué que les administrations devraient intégrer le calendrier de recrutement et de formation dans leurs demandes de renforcement, car il est connu qu'il faut un certain temps pour qu'un fonctionnaire nouvellement engagé ne devienne opérationnel. A cet égard, Madame la Ministre déléguée explique que, depuis quelques années, la pratique du remplacement par anticipation est permise. Cette pratique a cependant des limites organisationnelles et s'avère très coûteuse car elle implique le paiement de deux salaires simultanés pour un même poste. A noter encore que cette pratique ne peut pas s'étaler au-delà de six mois.

Dans le cadre d'une discussion sur l'allocation optimale des ressources humaines dans la Fonction publique, le problème de la mobilité au sein des administrations est évoqué, et notamment les cas où un agent n'a plus les capacités requises pour mener à bien son travail. Les représentants gouvernementaux expliquent qu'il existe des mécanismes qui permettent des réorganisations internes, ainsi que des mécanismes aux fins de réaffectation d'agents à un autre poste.

Suite à une question afférente, il est précisé que les remplacements temporaires se font en principe par le biais de contrats à durée déterminée. Le recours aux contrats à durée indéterminée via les agents roulants, à savoir le « pool de remplaçants », est utilisé pour des remplacements de longue durée, dans une optique du respect du droit du travail.

Madame la Ministre déléguée donne également à considérer qu'elle est en train de travailler sur un projet de réforme de la formation des agents nouvellement recrutés. Dans ce contexte, la formation à l'INAP sera examinée et plus précisément des questions telles que la durée de cette formation et son adéquation aux besoins pratiques des fonctionnaires.

Plusieurs membres de la Chambre des Députés s'interrogent sur les grandes divergences entre les demandes en renforcement faites par les différentes administrations et l'allocation réelle en personnel finalement obtenue par ces administrations, ainsi que sur les implications de ces écarts importants. Tout en constatant qu'au cours des dernières années, les demandes en renforcement atteignent facilement le chiffre de 1000, alors qu'au mieux quelques centaines de postes sont alloués, ils se demandent si le chiffre du *numerus clausus* n'est finalement pas un chiffre arbitraire. Suite à ces remarques, les représentants gouvernementaux signalent que le chiffre du *numerus clausus* n'est en aucun cas un chiffre arbitraire. En effet, quand il est inscrit dans le projet de loi budgétaire, ce chiffre a déjà été examiné et évalué par la CER. Le fait que seule une fraction des 1000 postes demandés est comblée ne signifie pas que le *numerus clausus* soit un chiffre aléatoire, mais plutôt qu'il est le résultat de priorisations et d'arbitrages. En bref, les représentants gouvernementaux ne contestent pas qu'il puisse effectivement exister un décalage entre les besoins réels et l'allocation effective, mais ne se risquent pas à le chiffrer.

Suite à une question concernant l'Administration de la Nature et des Forêts et le fait que la nouvelle administration n'ait, à ce jour, pas reçu tous les postes supplémentaires prévus dans la loi, il est expliqué que le chiffre fixé dans le texte législatif n'était pas un chiffre hors *numerus clausus*, mais un effectif légal pouvant être atteint via le *numerus clausus*.

Il est également signalé qu'une administration peut recevoir une dotation en *numerus clausus* et une dotation hors *numerus clausus* pour la même année budgétaire. Il convient cependant d'être très prudent face à de tels chiffres, car ils devront être appréhendés dans leur globalité et, en conséquence, une dotation élevée par le hors *numerus clausus* permettra, le cas échéant, de diminuer le chiffre du *numerus clausus* en faveur d'une administration déterminée.

Suite à une question afférente, il s'avère que la suppression de certains services administratifs, eu égard à l'évolution des tâches au sein de la Fonction publique, n'implique pas automatiquement que les postes supprimés soient repris dans le Ministère concerné par l'abolition dudit service. Les postes en question sont en principe affectés à une réserve et redistribués en fonction des besoins et des priorités.

Suite à des questions ponctuelles, il est souligné que le chiffre du *numerus clausus* est un chiffre qui concerne indifféremment fonctionnaires, employés et ouvriers à tâche complète. En outre, pour ce qui est de la répartition des carrières, l'on note une tendance à la hausse des recrutements dans la carrière supérieure.

*

Plusieurs représentants des groupes politiques DP et *déi gréng* prennent en exemple le cas de l'éducation nationale et soutiennent qu'en dernière instance, le *numerus clausus* est toujours une décision politique. Suite à ces interventions, il est procédé à un échange de vues sur la problématique spécifique du recrutement au sein de l'enseignement.

En premier lieu, il est mentionné un déséquilibre parfois flagrant entre les ressources humaines des nouveaux lycées et celles des lycées plus anciens. Ainsi, si les lycées les plus récemment construits sont correctement dotés en psychologues, éducateurs ou assistants sociaux, ce n'est pas le cas des autres lycées, qui devraient pourtant être dotés de la même manière dans ce type de structure. Les représentants gouvernementaux informent que des normes ont été établies dans ce domaine et sont utilisées pour la répartition des ressources humaines à ce niveau.

D'une manière générale, si les membres de la Chambre des Députés comprennent qu'il est difficile d'évaluer avec précision les besoins en personnel dans certains cas et que, partant, le Gouvernement doit prendre des décisions politiques et hiérarchiser ses priorités, il n'en est pas de même pour le domaine de l'éducation nationale. Les représentants gouvernementaux conviennent que l'évolution démographique est connue, que les besoins en personnel sont donc relativement faciles à évaluer sur ce point précis et que les dotations en personnel se font en conséquence. Dans ce cas, certains députés estiment que le principe du *numerus clausus* ne doit pas être appliqué.

Les représentants gouvernementaux donnent à considérer que la procédure de recrutement au sein de l'éducation nationale n'est pas tout à fait identique à celle des autres départements ministériels. En effet, les besoins en personnel sont évalués par la Commission permanente de planification des besoins en personnel enseignant et l'avis rédigé par ladite Commission est repris en intégralité par la CER. Il est précisé que les données démographiques sont bien entendu prises en considération. Suite à ces explications, plusieurs députés critiquent le fait que la Commission de planification des besoins en personnel enseignant ne se soit pas réunie de manière régulière pendant les années '90 et qu'en conséquence, les recrutements aient été faits de manière quelque peu chaotique, sans qu'aucun critère prospectif ne soit intégré dans la réflexion. En outre, la Commission de planification est condamnée pour ses avis très restrictifs, basés sur des considérations purement financières. A ces critiques, il est cependant répondu qu'il n'y a jamais eu une véritable rupture au niveau des travaux de cette Commission et du recrutement au sein de l'enseignement post-primaire.

Un autre problème évoqué est le fait que le Ministère de l'Education nationale recrute à la fois des fonctionnaires et des chargés de cours, alors que ces personnes ont exactement les mêmes qualifications. Le représentant de *déi Lénk* rappelle que les chargés de cours ont une sécurité de l'emploi moindre et estime que l'augmentation du recrutement de chargés de cours est principalement due à des considérations financières. Les représentants gouvernementaux expliquent que le recrutement de chargés de cours est dû, d'une part, à des questions purement organisationnelles, et d'autre part, au fait que les besoins en personnel enseignant sont importants, qu'un recrutement massif est nécessaire et que le recrutement classique s'avère insuffisant, quantitativement et qualitativement, un nombre important de candidats ne réussissant pas à l'examen-concours.

*

Les prochaines réunions de la Commission des Pétitions auront lieu les 28 janvier et 4 février 2010.

Luxembourg, le 8 février 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président de la Commission des Pétitions,
Camille Gira

Le Président de la Commission de la
Fonction publique et de la Simplification
administrative,
Norbert Hauptert

Commission
d'Économies et de Rationalisation

Création de nouveaux postes

Exercice	Numerus clausus			Hors numerus clausus	Total
	Ministères/ Administrations/ Services	Enseignement postprimaire	Autres engagements		
1970	100			n.d.	100
1971	100			n.d.	100
1972	100			n.d.	100
1973	100			n.d.	100
1974	100			n.d.	100
1975	100			n.d.	100
1976	75			n.d.	75
1977	100			n.d.	100
1978	100			n.d.	100
1979	75	75		n.d.	150
1980	75			n.d.	75
1981	75	33	1	n.d.	109
1982	30	30	29	n.d.	89
1983	45	35	6	n.d.	86
1984	78	35	50	n.d.	161
1985	83	40	10	n.d.	133
1986	108	30	20	n.d.	158
1987	83	30	16	n.d.	129
1988	65	30	25	n.d.	120
1989	136	35	10	n.d.	181
1990	139	30	10	6	185
1991	139	30	20	15	204
1992	122	35	5	/	162
1993	121	30	5	76	232

1994	44	10	8	13	73
1995	108	42	/	24	174
1996	109	26	6	26	168
1997	94	20	6	66	206
1998	56	44	/	18	118
1999	77	40	50	220	387
2000	210	40	50	115	415
2001	191	50	50	50	341
2002	250	90	50	45	435
2003	311	50	50	128 ⁽¹⁾	539
2004	90	50	50	422 ⁽¹⁾ (2)	612
2005	230	50	50	131 ⁽¹⁾	461
2006	209	50	36	57 ⁽¹⁾	352
2007	130	50	45	174 ⁽¹⁾	399
2008	225	50	60	154 ⁽¹⁾	479
2009	200	50	50	589 ⁽³⁾	889
2010	120	50 + 95 ⁽⁴⁾	50	/	315
TOTAL	4.901	1.356	806	2.346	9.408

Note explicative: Le numerus clausus au sens strict est composé des colonnes "Ministères/Administrations/Services" et "Enseignement postprimaire". La colonne "Autres engagements" renseigne essentiellement le nombre de postes créés en vue de l'engagement de personnes handicapées.

- (1) Y compris les postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire (2003: 100 postes, 2004: 100 postes, 2005: 80 postes, 2006: 40 postes, 2007: 20 postes, 2008: 20 postes)
- (2) Y compris 270 postes en vue de la régularisation de la situation de 270 ouvriers forestiers à tâche complète
- (3) Y compris 343 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental
- (4) 95 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental

A noter que le présent relevé n'offre qu'une vue très partielle des renforcements opérés dans les administrations et services de l'Etat. Il ne comprend notamment pas les nombreuses opérations de régularisation effectuées au fil des années, ni les renforcements dans l'enseignement préscolaire et primaire, ni les renforcements dits « hors numerus clausus » d'avant 1990.