CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Débat d'orientation 7300

Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Date de dépôt : 07-05-2018

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
07-05-2018	Déposé	7300/00	4
24-07-2018	Commission des Pétitions Procès verbal (21) de la reunion du 24 juillet 2018	21	21
12-07-2018	Commission des Pétitions Procès verbal (20) de la reunion du 12 juillet 2018	20	24
26-06-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (48) de la reunion du 26 juin 2018	48	32
20-06-2018	Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale Procès verbal (27) de la reunion du 20 juin 2018	27	44
19-06-2018	Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs Procès verbal (12) de la reunion du 19 juin 2018	12	52
14-06-2018	Commission de la Culture Procès verbal (13) de la reunion du 14 juin 2018	13	68
13-06-2018	Commission juridique Procès verbal (37) de la reunion du 13 juin 2018	37	92
12-06-2018	Commission de la Famille et de l'Intégration Procès verbal (12) de la reunion du 12 juin 2018	12	102
12-06-2018	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (10) de la reunion du 12 juin 2018	10	105
07-06-2018	Commission de l'Economie Procès verbal (24) de la reunion du 7 juin 2018	24	111
06-06-2018	Commission des Pétitions Procès verbal (17) de la reunion du 6 juin 2018	17	124
06-06-2018	Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse Procès verbal (30) de la reunion du 6 juin 2018	30	130
06-06-2018	Commission juridique Procès verbal (36) de la reunion du 6 juin 2018	36	140
05-06-2018	Commission du Logement Procès verbal (16) de la reunion du 5 juin 2018	16	154
05-06-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (45) de la reunion du 5 juin 2018	45	158
04-06-2018	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (34) de la reunion du 4 juin 2018	34	180
04-06-2018	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Procès verbal (47) de la reunion du 4 juin 2018	47	184
30-05-2018	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (17) de la reunion du 30 mai 2018	17	190
29-05-2018	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (44) de la reunion du 29 mai 2018	44	194

Date	Description	Nom du document	Page
07-05-2018	Rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)	Document écrit de dépot	211

7300/00

Nº 7300

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

DEBAT D'ORIENTATION SUR LE RAPPORT D'ACTIVITE DE L'OMBUDSMAN (2017)

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(24.7.2018)

La commission se compose de : M. Marco SCHANK, Président; Mme Claudine KONSBRUCK, Rapporteur ; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Lex DELLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Mmes Cécile HEMMEN, Martine HANSEN, MM. Roberto TRAVERSINI et David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Conformément à l'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur qui dispose que : « Le médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité », Madame le Médiateur a présenté son rapport d'activité pour l'année 2017 à la Chambre des Députés le 7 mai 2018.

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

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2017, les Commissions parlementaires concernées ont entendu une présentation de Madame le Médiateur le 8 mai 2018.

Le 29 mai 2018, les membres de la Commission des Pétitions ont eu un échange de vues avec Madame le Médiateur qui a approfondi certains sujets de son rapport d'activité et apporté les précisions nécessaires.

Le 12 juillet 2018, la Commission des Pétitions a désigné Madame Claudine Konsbruck comme Rapporteur. La commission a arrêté lors de la même réunion ses conclusions au sujet du rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman.

Le présent projet de rapport a été examiné et adopté au cours de la réunion du 24 juillet 2018.

*

II. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

Il a été décidé par la Conférence des Présidents que la Chambre des Députés organise 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 le rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman.

La Commission des Pétitions demande à toutes les commissions parlementaires de se voir remettre leurs avis au sujet du volet du rapport d'activité relevant de leurs compétences respectives. Ainsi, les différentes commissions parlementaires invitent en général le Ministre compétent à prendre position au sujet du rapport d'activité, avant qu'elles finalisent leurs avis qui seront continués à la Commission des Pétitions.

Dans le cadre du présent débat d'orientation, 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 bonnes.

*

III. AVANT-PROPOS DU MEDIATEUR

Le rapport d'activité 2017 est précédé d'un avant-propos du Médiateur.

Il s'agit du premier rapport annuel que Madame le Médiateur Claudia Monti présente dans sa fonction.

Madame le Médiateur indique qu'en 2017, l'Ombudsman a reçu 1149 réclamations et un tiers d'entre elles ont été suivies d'une intervention auprès de l'Administration. Dans près de 87% des cas, l'intervention du Médiateur a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la décision administrative contestée.

L'un des objectifs poursuivis par Madame le Médiateur depuis son entrée en fonction était de donner une place primordiale à l'aspect humain dans une relation administrative qui peut bien souvent paraître abstraite. Cet aspect devait constituer le fil rouge du rapport d'activité pour l'année 2017. Dans cette optique, le Médiateur est et reste un intermédiaire pour des personnes perdues dans les méandres des procédures administratives ou confrontées à des décisions qu'elles ne comprennent pas, afin de les aider à outrepasser les obstacles qu'elles peuvent rencontrer dans l'accès à leurs droits, tout en rétablissant voire établissant un dialogue perdu sinon jamais trouvé.

Madame le Médiateur souligne qu'en cas de problème, l'administré souhaite être traité comme un interlocuteur à part entière.

Madame le Médiateur met en exergue et publie dans son rapport les lignes de bonne conduite administrative adoptées en date du 27 janvier 2017 par le Gouvernement en conseil.

La façon de procéder du Médiateur, d'être à l'écoute de l'administré et de se charger de son problème, est ensuite décrite. Madame le Médiateur souligne qu'au terme de cette première année, elle reste persuadée qu'il est primordial d'établir une relation humaine avec les responsables des administrations afin de leur exposer de vive voix les dossiers les plus complexes et les plus sensibles. Les discussions ainsi menées ont amené Madame le Médiateur à comprendre les méthodes de travail et les objectifs de nombreux services administratifs. Elle souligne que pour certains, un manque d'effectifs rend difficile la recherche et la mise en œuvre de solutions efficaces.

Finalement – à titre complémentaire – Madame le Médiateur tient à souligner que, compte tenu de sa spécificité, de son indépendance et de son identité particulière et unique, ni le Médiateur ni le Contrôle externe des lieux privatifs de liberté ne feront partie du projet de création d'une Maison des Droits de l'Homme et ne seront certainement pas regroupés « sous une autorité commune » avec d'autres entités, tel que la Commission consultative des droits de l'Homme, le Centre pour l'égalité de traitement, l'Ombudsman fir d'Rechter vum Kand ou le Médiateur de la Consommation et le Médiateur Santé, comme on peut le lire dans le projet de loi 7102.

*

IV. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1er JANVIER AU 31 DECEMBRE 2017

La partie 1 du rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman est consacrée aux statistiques relatives aux affaires dont le service du Médiateur fut saisi.

Affaires relevant des administrations et établissements publics de l'Etat

- Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2017 : 976
- Clôture : 818
- Clôture provisoire : 10
- En cours : 148
- Dossiers clôturés : 818, dont 746 réclamations recevables et 72 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Bureau des passeports, visas et législation, Direction de l'immigration : 287 affaires dont 240 sont clôturées et 47 en cours (y compris 1 clôturée provisoirement), le taux de correction s'élevant à 91,9%.

Parmi les 240 affaires clôturées figurent 213 réclamations recevables et 27 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère de la Sécurité sociale

Association d'assurance accidents, Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, Caisse nationale d'assurance pension, Caisse nationale de santé, Centre commun de la sécurité sociale, Conseil arbitral de la sécurité sociale, Contrôle médical de la sécurité sociale : 193 affaires dont 162 sont clôturées et 31 en cours (y compris 4 clôturées provisoirement), le taux de correction s'élevant à 92,1%.

Parmi les 162 affaires clôturées, figurent 155 réclamations recevables et 7 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Caisse pour l'avenir des enfants, Fonds national de solidarité, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, service national d'action sociale : 103 affaires dont 95 sont clôturées et 8 en cours (y compris 1 clôturée provisoirement), le taux de correction s'élevant à 81,8%.

Parmi les 95 affaires clôturées, figurent 85 réclamations recevables et 10 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère des Finances

Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des contributions directes, Administration des douanes et accises, Administration du cadastre et de la topographie, Commission de surveillance du secteur financier : 103 affaires dont 74 sont clôturées et 29 en cours (y compris 1 clôturée provisoirement), le taux de correction s'élevant à 83,9%.

Parmi les 74 affaires clôturées, figurent 72 réclamations recevables et 2 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Agence pour le développement de l'emploi, Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, Inspection du Travail et des Mines : 82 affaires dont

77 sont clôturées et 5 en cours (y compris 2 clôturées provisoirement), le taux de correction s'élevant à 83,3%.

Parmi les 77 affaires clôturées, figurent 73 réclamations recevables et 4 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère du Logement

Fonds du logement, Service des aides au logement : 75 affaires dont 59 sont clôturées et 16 en cours, le taux de correction s'élevant à 87%.

Parmi les 59 affaires clôturées, figurent 56 réclamations recevables et 3 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Administration de la gestion de l'eau, Administration de l'Environnement, Administration des bâtiments publics, Administration des ponts et chaussées, Département des transports, Société nationale des chemins de fer luxembourgeois : 32 affaires dont 25 sont clôturées et 7 en cours, le taux de correction s'élevant à 85,7%.

Parmi les 25 affaires clôturées, figurent 22 réclamations recevables et 3 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur, Université du Luxembourg : 27 affaires dont 24 sont clôturées et 3 en cours, le taux de correction s'élevant à 80%.

Parmi les 24 affaires clôturées, figurent 21 réclamations recevables et 3 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Département de l'éducation nationale : 24 affaires dont 21 sont clôturées et 3 en cours, le taux de correction s'élevant à 71,4%.

Parmi les 21 affaires clôturées, figurent 18 réclamations recevables et 3 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Affaires relevant des administrations et établissements publics relevant des communes

- Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2017 : 95
- Clôture : 67
- Clôture provisoire : 1
- En cours : 27
- Dossiers clôturés : 67, dont 57 réclamations recevables et 10 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Les matières principalement concernées relevaient des domaines suivants : autorisation de construire, aides sociales (aide financière, aide au logement, chèque-service accueil), état civil (naissance, mariage, décès), impôts et taxes relevant de la commune, inscription au registre communal des personnes physiques, silence ou lenteur de la commune.

*

V. LA CONTRIBUTION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

La partie 2 du rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman est relative aux réclamations dont le Médiateur fut saisi et expose des affaires suivant les compétences des différents ministères. Les différentes commissions parlementaires ont examiné les affaires mentionnées dans ledit rapport qui relèvent de leurs compétences et ont élaboré une prise de position.

La Commission des Affaires intérieures

Constat général du Médiateur

Concernant les affaires relevant des communes, le Médiateur observe dans son constat général qu'il constate avec regret que les administrations communales chargent davantage un avocat à répondre à ses courriers plutôt qu'elles ne le contactent directement. Il regrette cette tendance et il estime que son interlocuteur en la matière reste le ou la Bourgmestre sinon l'Administration communale.

Par ailleurs, en vertu de l'article 4 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Médiateur, ce dernier essaie d'œuvrer en vue d'un règlement amiable de la réclamation dont il est saisi.

Le Médiateur ne remet nullement en question le droit d'un/e bourgmestre sinon d'une administration communale de se faire conseiller par un avocat mais il estime que, du moins dans un premier temps, son unique interlocuteur devrait être le destinataire premier de ses courriers.

Contribution de la commission parlementaire

La Commission des Affaires intérieures a adopté sa prise de position relative au rapport 2017 de l'Ombudsman lors de sa réunion du 12 juin 2018.

Pour ce qui est des affaires relevant des communes, le rapport de l'Ombudsman relate d'abord le cas d'une demande en obtention d'une autorisation de construire, où le délai d'instruction était considéré comme trop long. Dans sa réponse au Médiateur, le bourgmestre a expliqué que le nombre accru de nouvelles demandes depuis des mois causait des durées de traitement plus longues. Comme le service technique tient à traiter chaque dossier avec soin, la commune a entretemps embauché un technicien supplémentaire.

La commission constate avec satisfaction que l'Ombudsman salue la réponse très détaillée et l'initiative prise par l'Administration communale et s'y rallie.

Ensuite sont exposés deux cas relevant du domaine de l'inscription au registre de la population.

– Le premier concerne une personne qui est arrivée le 24 mai 2017 dans la commune, mais n'a été inscrite au registre de la population que le 28 juillet 2017. En raison de nombreuses conséquences négatives résultant de cette inscription tardive, la réclamante a demandé à la commune une inscription rétroactive au 24 mai 2017. En l'absence d'une réponse, elle s'est adressée à l'Ombudsman qui a reçu une prise de position. Le bourgmestre a expliqué que l'inscription n'a pu être faite que suite à l'engagement formel écrit de la société de construction de remédier aux nombreux manquements constatés par le bureau de contrôle de sécurité de la commune. Il a insisté, en raison de sa responsabilité légale pour la sécurité dans sa commune, sur l'impossibilité d'autoriser des emménagements dans un bâtiment non conforme aux normes de sécurité. Le Médiateur a encore voulu comprendre pourquoi la réclamante n'a pas été inscrite sur le registre d'attente sur base de l'article 27 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Comme l'article 27 dispose dans son paragraphe 2 qu'une inscription au registre d'attente ne confère aucun droit ni l'accès aux services communaux, le bourgmestre a souligné que les certificats de résidence pour des besoins administratifs demandés par la réclamante ne pouvaient lui être délivrés suite à une inscription au registre d'attente.

La commission salue le contact direct entre l'Ombudsman, qui est une administration autonome, et les communes. Quant à l'inscription au registre communal, d'un côté, elle présente de l'intérêt pour connaître la situation du logement partout dans le pays, mais, de l'autre côté, elle entre souvent en conflit avec le PAG chaque fois que des personnes, qui demandent d'être inscrites, résident *de facto* dans des logements non conformes aux dispositions légales ou réglementaires.

Il s'avère qu'une solution à cette problématique reste difficile à trouver, ce qui se manifeste aussi dans la jurisprudence qui tranche dans les deux sens.

De manière générale, le taux de correction des affaires relevant du secteur communal, qui est de 55,6%, est relativement bas par rapport à celui des ministères. Ceci tient notamment à l'application des textes qui laissent une certaine place à l'interprétation ; la décision comment les appliquer appartient toujours au bourgmestre ou au collège échevinal. Dans les cas où l'intervention du Médiateur ne permet pas d'aboutir à un accord, la commune restant sur sa position, l'affaire est portée devant le juge. La commission a conscience de la nécessité de préciser les textes, également pour faciliter leur mise en œuvre par les autorités communales.

– Le second cas concerne une famille logée dans un appartement non conforme aux prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquelles doivent correspondre les logements destinés à la location. En outre, le contrat de bail ne mentionnait que le père de famille, le locataire n'étant pas au courant que trois autres personnes s'installeraient dans l'appartement.

Pour le Médiateur, la mention exclusive du père de famille dans le contrat de bail concerne la relation privée entre le bailleur et son locataire et ne constitue pas d'obstacle à l'inscription au registre communal.

Le bourgmestre ne précisait pas la disposition réglementaire sur laquelle il basait le refus d'inscription, mais se voyait aussi dans l'obligation de signaler le cas au Juge de la jeunesse en raison des conditions inacceptables de logement pour les enfants. Il s'est déclaré d'accord avec une inscription au registre d'attente, mais en rappelant que celle-ci ne confère aucun droit aux intéressés.

En conclusion, le Médiateur ne peut que constater que la commune ne se base sur aucune disposition précise du règlement invoqué, de sorte que la décision prise semble être arbitraire. L'Ombudsman a dès lors sollicité une entrevue, un précédent ayant déjà eu lieu en 2015.

La commission souligne qu'ici également, le raisonnement de part et d'autre est concevable : pour les uns, il est primordial d'avoir un logement, même s'il ne répond pas à toutes les exigences légales et réglementaires, tandis que pour le bourgmestre, le logement doit satisfaire à ces exigences, puisqu'une inscription de personnes habitant un logement non conforme engagera la responsabilité du bourgmestre en cas de problème.

Pour ces cas, qui rappellent le problème des chambres à café, il est tout aussi difficile de trouver une solution que pour le cas précédent.

La commission est consciente que l'application de la loi en matière d'inscription au registre communal des personnes physiques est une problématique bien connue, pour laquelle une solution n'est actuellement pas en vue.

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

Constat général du Médiateur

Le Médiateur continue à être saisi d'un nombre important de dossiers concernant le Ministère des affaires étrangères et européennes. Généralement, une suite rapide est réservée aux interventions du Médiateur et ce malgré un manque d'effectifs constant, notamment au service réfugiés.

Contribution de la commission parlementaire

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé, au cours de sa réunion du 4 juin 2018, les parties concernant le Ministère des Affaires étrangères et européennes du rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman.

Il est à relever que l'Ombudsman mentionne un taux de correction de 91,3 % des dossiers se trouvant dans la compétence du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Par ailleurs, le rapport d'activité constate que, généralement, une suite rapide est réservée aux interventions et ce malgré un manque d'effectifs constant, notamment au Service des réfugiés.

En ce qui concerne le dossier concernant le Bureau des passeports, visas et législations, la Commission constate que les fonctionnaires sont tenus au respect des lois existantes, de sorte que la flexibilité réclamée dans le rapport de l'Ombudsman, compte tenu de l'existence d'un arrêt de la Cour constitutionnelle en la matière, n'a pas pu se faire sans encourir de risques judiciaires.

Quant aux dossiers relevant de la compétence de la Direction de l'Immigration, il y a lieu de tenir compte des remarques suivantes.

Les cas de lenteur de renouvellement de titres de séjour en qualité de membres de famille (p. 44 du rapport d'activité 2017) proviennent de l'absence prolongée de deux collaborateurs du service traitant ces dossiers. Entretemps, ce problème a été résolu.

En ce qui concerne le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, il est à relever que le délai de trois mois pour insérer la demande est prévu par la loi. La loi belge prévoit un délai de 12 mois, tandis qu'en France, la loi ne fixe pas de délai. Par ailleurs, la directive européenne sur le regroupement familial s'applique à la famille nucléaire et à l'ascendant en charge privé de moyens de survivre dans son pays d'origine. Le Grand-Duché a retenu ce champ d'application dans sa législation, de sorte que la fratrie de personnes adultes en est exclue.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes a répondu à l'afflux de demandeurs de protection internationale des années 2015 à 2017 par un dédoublement des effectifs du Service des réfugiés. Or, les collaborateurs nouvellement engagés ont d'abord été formés, de sorte que ce n'est qu'à l'heure actuelle que les délais de traitement des dossiers peuvent être réduits aux six mois prévus par la loi.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration constate que des efforts continuels ont été entrepris par le Ministère des Affaires étrangères et européennes pour remédier aux faiblesses constatées par l'Ombudsman.

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

Les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs ont examiné ledit rapport lors de leur réunion du 19 juin 2018. Au cours de cette analyse, les membres de la Commission notent avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

La Commission de la Culture

Les membres de la Commission de la Culture ont examiné, au cours de leur réunion du 14 juin 2018, ledit rapport d'activité. Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction que l'Ombudsman n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine de la culture.

La Commission du Développement durable

Constat général du Médiateur

Le Médiateur est intervenu dans une affaire de retrait administratif d'un permis de conduire afin qu'une information plus complète soit donnée à l'administré, demande à laquelle le ministère a rapidement donné suite.

Contribution de la commission parlementaire

Les membres de la Commission du Développement durable ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 29 mai 2018. Au cours de cette analyse, ils ont constaté avec satisfaction que l'unique dossier relevant de leur domaine de compétence, à savoir une affaire de retrait administratif d'un permis de conduire, a été traité de manière exemplaire par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

La Commission de l'Economie

Lors de sa réunion du 7 juin 2018, la Commission de l'Économie a examiné le rapport d'activité 2017. C'est avec satisfaction qu'elle a pu constater qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'y a dû être exprimée.

La Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Les membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ont examiné, au cours de leur réunion du 6 juin 2018, ledit rapport d'activité.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Constat général du Médiateur

Le Médiateur a été saisi de plusieurs dossiers concernant l'allocation d'aides financières pour études supérieures respectivement de reconnaissance de qualifications professionnelles. Dans de nombreux cas, il s'est avéré que l'information n'était pas suffisante pour les administrés.

Suite à l'intervention du Médiateur, le Ministère y a remédié. Néanmoins le Médiateur a constaté qu'en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, aucune mesure transitoire n'a été prévue lors du changement de la loi. Cet oubli a eu des conséquences fâcheuses et irrémédiables pour l'administré et le Médiateur espère qu'à l'avenir, le législateur veille à prévoir de telles mesures transitoires.

Contribution de la commission parlementaire

Les membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace ont examiné, au cours de leur réunion du 4 juin 2018, le rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté que le service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question. Le rapport du Médiateur mentionne cinq cas précis de réclamations concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dont deux réclamations concernent le centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur (CEDIES).

Les membres de la Commission constatent avec satisfaction que le Ministre fournit au Médiateur les renseignements requis pour justifier ses décisions et s'empresse, le cas échéant, de donner suite aux observations formulées par le Médiateur.

La Commission de l'Environnement

Les membres de la Commission de l'Environnement ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 9 mai 2018. Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

La Commission de la Famille et de l'Intégration

Constat général du Médiateur

De prime abord, le Médiateur se réjouit que sa relation avec les services du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région se soit nettement améliorée. Un bémol est néanmoins exprimé dans une des affaires dont le Médiateur a eu connaissance.

En l'espèce, une décision administrative a été qualifiée d'injustifiée par le tribunal administratif. Malgré un jugement en ce sens, l'administré n'a pas pu connaître réparation du préjudice subi alors qu'il n'avait pourtant commis aucun manquement.

Le Médiateur a du mal à accepter qu'une erreur administrative ayant causé préjudice à un administré ne puisse connaître réparation.

Contribution de la commission parlementaire

Au cours de leur réunion du 12 juin 2018, les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration ont examiné ledit rapport d'activité et plus particulièrement les affaires relevant de la Caisse pour l'avenir des enfants, du Fonds national de solidarité et du Service national d'action sociale ainsi que de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'Intégration.

Les responsables des organismes cités ont pris position par rapport aux divers griefs exposés à leur encontre par Madame la Médiateur, griefs relatifs à des dossiers ayant trait : à l'octroi du congé parental (à temps plein ou à temps partiel), au versement d'allocations familiales (attribution dans les délais impartis par la loi ou possibilité d'une attribution rétroactive), au paiement de l'indemnité d'insertion et de l'allocation complémentaire, tout comme à l'alimentation d'un jeune enfant réfugié anémique.

Alors que les députés, à leur grande satisfaction générale, ont appris que les relations de Madame le Médiateur ou de son secrétariat avec les différents services du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région se sont nettement améliorées, ils ont également noté que les différents dossiers évoqués ci-haut ont pu trouver la pleine considération des autorités et ont su être traités diligemment avec la pleine implication de toutes les parties concernées.

La Commission des Finances et du Budget

Constat général du Médiateur

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations touchant à des situations de vie particulièrement difficiles. Si le Médiateur a pu rencontrer à plusieurs reprises les responsables pour discuter de vive voix de certaines de ces situations, il regrette que souvent le service concerné soit resté sur sa position et refuse parfois toute discussion.

Contribution de la commission parlementaire

Les membres de la Commission des Finances et du Budget ont examiné le chapitre consacré au ministère des Finances du rapport d'activité sous rubrique au cours de leurs réunions du 29 mai et du 5 juin 2018.

Ils ont constaté que les cas ayant trait à la fiscalité, présentés dans le rapport, sont des cas exceptionnels et complexes qui ont pu, pour certains d'entre eux, être résolus suite à l'intervention du médiateur. Ils ont, de plus, apprécié le taux de correction élevé de 83,9% ressortant de l'intervention du médiateur dans les affaires touchant à la fiscalité.

En ce qui concerne le cas n°2, intitulé « Imposition d'une assurance-vie » (pages 82-83 du rapport d'activité), les membres de la Commission ont été informés du fait que l'article 14 de la loi budgétaire portant sur l'exercice 2018 a étendu à toute personne ayant la qualité d'époux l'exemption existant d'ores et déjà en matière de droits de succession en faveur d'époux avec descendants communs. Ainsi, le cas de figure n°2 dans lequel le droit de succession s'appliquait en raison de l'absence de descendants ne surviendra plus.

L'examen du cas n°5, intitulé « Evaluation d'une plus-value immobilière à défaut de factures » (pages 87-89 du rapport d'activité) abordant la problématique de l'absence de factures de construction à présenter par un contribuable pour déterminer le prix de revient d'un immeuble, a conduit les membres de la Commission des Finances et du Budget à proposer que cette problématique fasse l'objet de discussions ultérieures.

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Le rapport d'activité du Médiateur ne faisant pas état d'affaires dont il aurait été saisi dans le domaine sous rubrique, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative n'émet pas de prise de position.

La Commission de la Force publique

Constat général du Médiateur au sujet de la Police grand-ducale – Section expertise documents de l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport

Il s'avère parfois dans le cadre d'une intervention du Médiateur que la Direction de l'Immigration attend une expertise concernant l'authenticité de documents d'identité remis par des demandeurs de protection internationale dans le cadre de leur procédure. Ces expertises sont émises par la section expertise documents de l'Unité Centrale de Police à l'Aéroport avec laquelle le Médiateur entretient d'excellentes relations. Le Médiateur constate avec satisfaction que l'Unité en question réserve systématiquement des suites rapides aux interventions du Médiateur.

Le rapport d'activité du Médiateur ne faisant pas état d'affaires dont il aurait été saisi dans le domaine sous rubrique, la Commission de la Force publique n'émet pas de prise de position.

La Commission des Institutions et de la Réforme constitutionnelle

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont examiné, au cours de leur réunion du 30 mai 2018, ledit rapport d'activité.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction que l'Ombudsman n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine des institutions.

La Commission juridique

Constat général du Médiateur

Le Médiateur continue d'être saisi de réclamations pour cause de lenteur respectivement d'absence de réponse de la part du Parquet. Lors des discussions, il est apparu que ce retard n'est pas dû à la mauvaise volonté de ce dernier mais à un manque d'effectif.

Le Médiateur espère que ce problème récurrent pourra rapidement être réglé.

Contribution de la commission parlementaire

Lors de sa réunion du 6 juin 2018, la Commission juridique a examiné le rapport d'activité de l'Ombudsman de l'année 2017.

Affaires relevant de l'Etat : Ministère de la Justice – Parquet Général

Au sujet du volet « *Affaires relevant de l'Etat* » et plus précisément celles relevant du Ministère de la Justice[1], la Commission juridique a pris acte des observations formulées par le Parquet près du Tribunal d'arrondissement de Diekirch qui tient à préciser qu'au cours de l'année 2017, une seule lettre de l'Ombudsman, au sujet de l'absence d'une réponse fournie au justiciable, fut envoyée au Parquet de Diekirch en 2017.

Par ailleurs, il ressort des explications fournies que le procureur d'Etat Jean-Paul FRISING, exerçant la fonction de procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, qu'il ne se souvient d'aucune lettre de réclamation de ce genre, reçue au cours de l'année 2017.

Quant à l'année 2016, les magistrats du parquet indiquent que selon leur mémoire, aucune lettre de ce genre n'a été reçue par leurs services.

Les magistrats du parquet soulignent que le problème soulevé par l'Ombudsman comporte plusieurs facettes et qu'il y a lieu de distinguer entre :

1) les courriers adressés aux parquets ;

2) les demandes de copies ; et

3) les renseignements sur le suivi des affaires.

---

1 *cf.* page 91

Ad 1) Le personnel affecté aux secrétariats des parquets ne permet pas de donner un accusé de réception à chaque lettre reçue. Les réponses aux questions posées dans ces courriers sont évacuées par les substituts, du moment qu'ils sont en possession de tous les éléments nécessaires pour donner une réponse valable.

Ad 2) Les demandes de copie parviennent souvent aux Parquets avant la clôture des procès-verbaux et ne peuvent dès lors pas être traitées dans l'immédiat. Elles comportent souvent des données erronées et peuvent dès lors être difficilement rattachées à une affaire précise. Les secrétariats des Parquets font de leur mieux, mais il leur est très souvent impossible de répondre dès l'entrée du courrier aux parquets.

Ad 3) Le manque d'effectifs des secrétariats (selon l'analyse du Parquet près du Tribunal d'arrondissement de Diekirch les effectifs n'ont pas été augmenté par la loi du 8 mars 2017[2] renforçant les garanties procédurales en matière pénale) fait que les dispositions de l'article 23 (4)[3] du Code de procédure pénale ne sont pas toujours respectées. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux du Parquet, il semble osé d'affirmer *« force est de constater que souvent dans la pratique ni le principe ni le délai en question ne sont respectés. »*.

En tout cas, chaque personne qui en fait la demande est informée du sort de son affaire. Enfin, aux yeux du Parquet, le respect à la lettre de l'article 23 (4) du code précité ferait revivre parfois, après 18 mois et sans raison, des conflits que les personnes concernées avaient oubliés ou à propos desquels elles avaient accepté qu'aucune suite n'y avait été donné.

Affaires relevant de l'Etat : Ministère des Affaires étrangères et européennes – Bureau des Passeports, visas et légalisations

Au sujet du volet *« Affaires relevant de l'Etat »* et plus précisément celles relevant du Ministère des Affaires étrangères et européennes[4] , la Commission juridique prend acte des observations de l'Ombudsman au sujet de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du Code civil et qui soulève que : « *[p]ar deux arrêts des 26 mars 1999 et 7 juin 2013, la Cour constitutionnelle a dit que l'article 380 alinéa 1er du Code civil en ce qu'il attribue l'autorité parentale d'un enfant naturel reconnu par les deux parents privativement à la mère n'est pas conforme à l'article 11 paragraphe 2 de la Constitution.*

[…]

Le Médiateur a attiré l'attention sur le fait que la Commission juridique est sur le point de finaliser les travaux parlementaires sur le projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale. Le projet prévoit notamment une modification de l'article 375 du Code civil selon, laquelle l'autorité parentale sera exercée en commun par les parents sans référence à leur situation matrimoniale. L'article 375-1 en projet dispose que pour les actes usuels de l'autorité parentale, chaque parent qui agit seul est réputé avoir l'accord de l'autre parent à l'égard des tiers de bonne foi ».

---

2 Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant : – transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; – transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; – transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; – transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; – changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; – modification : – du Code de procédure pénale ; – du Code pénal ; – de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; – de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; – de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; – de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne.

Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A 346 du 30 mars 2017.

3 **Art. 23. (4)** : *« Le procureur d'Etat avise dans les dix-huit mois de la réception de la plainte ou de la dénonciation, la victime des suites qu'il donne à l'affaire y compris, le cas échéant, du classement de l'affaire et du motif sous-jacent »*.

4 *cf.* pages 35 et 36

La Commission juridique souligne quant à l'avancement des travaux parlementaires relatif au projet de loi 6996[5], que lors de sa réunion du 6 juin 2018, elle a présenté et adopté le projet de rapport y relatif. Ainsi, l'instruction parlementaire dudit projet de loi s'achève et un vote de la Chambre des Députés en séance plénière sur ledit projet de loi aura lieu prochainement.

La Commission du Logement

Constat général du Médiateur

Le Médiateur salue la disponibilité et l'engagement du Fonds du Logement et du service des aides au logement pour s'entretenir de certaines réclamations pouvant parfois toucher une population très fragile. Le Médiateur a cependant dû constater que le retard récurrent dans le traitement des recours gracieux n'a toujours pas pu trouver remède. Pareil retard serait en grande partie lié à un manque d'effectif.

Contribution de la commission parlementaire

Les membres de la Commission du Logement ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 5 juin 2018, en présence de M. Marc Hansen, Ministre du Logement.

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission du Logement ont constaté avec satisfaction qu'un dossier relevant du droit de préemption du Fonds du Logement a pu se dénouer.

Quant aux délais d'attente de traitement des dossiers auprès du Service des aides au logement, la commission parlementaire a été informée que plusieurs chantiers ayant pour but d'accélérer et d'optimiser le Service sont en train d'être concrétisés respectivement mis en œuvre à court terme. Le Gouvernement a l'intention de moderniser le Service pour le rendre le plus efficace possible avec l'effectif existant, dans l'espoir de pouvoir résorber les retards.

Madame le Médiateur a longuement analysé des situations nées d'un dysfonctionnement, d'une faute, erreur ou d'une négligence dans le traitement et le suivi de demandes. Dans le contexte d'une aide financière indûment touchée et notamment lorsque les faits à la base d'une décision de remboursement sont la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire des aides, le Médiateur recommande au Ministre de reconnaître la possibilité pour un administré de se voir accorder une dispense de remboursement.

M. le Ministre a informé la Commission du Logement que, conformément à la procédure administrative non contentieuse (PANC), et notamment à l'article 9 du RGD du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, une intention de remboursement est envoyée aux bénéficiaires d'aides avant toute décision de remboursement de la Commission en matière d'aides individuelles au logement, permettant ainsi aux ménages concernés de présenter encore des observations ou arguments avant la prise de décision.

M. le Ministre ne peut pas suivre l'argumentation de Madame le Médiateur qui conclut : [l']« *impossibilité actuelle pour un administré d'introduire une dispense de remboursement le prive*

---

5 Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification:

1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la Sécurité sociale ;
5. du Code du travail ;
6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

d'un recours gracieux effectif et le contraint à introduire un recours devant les juridictions administratives et/ou civiles ». M. le Ministre a expliqué que dans chaque cas d'espèce, un recours gracieux peut évidemment être envoyé par l'administré au Ministre du Logement respectivement à la Commission en matière d'aides individuelles au logement, et ceci même dans les cas où aucune dispense de remboursement n'est prévue par les textes légaux et réglementaires en la matière.

M. le Ministre considère qu'au vu du respect par le Service des Aides au Logement de la PANC et l'envoi de l'intention de remboursement aux administrés concernés (leur permettant de présenter des observations) avant toute prise de décision, il n'y a aucune contrainte à devoir introduire un recours devant les juridictions administratives.

Tout écrit communiquant une décision indique en outre les voies de recours disponibles.

En réponse à la suggestion de Madame le Médiateur d'initier une modification du Règlement du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement, M. le Ministre se demande s'il n'y a pas confusion sur les textes.

En effet, le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 ne prévoit ni explicitement, ni implicitement la possibilité d'une dispense de remboursement en cas d'un montant indûment touché, mais prévoit explicitement qu'un « *montant indûment perçu ne peut pas faire l'objet d'une dispense de remboursement* » (article 8, paragraphe (3)).

L'ancien règlement de 1991 (article 10 cité par le Médiateur) prévoyait la possibilité pour le Ministre du Logement d'accorder un *remboursement échelonné* pour la partie de l'aide n'ayant pas été dispensée par le Ministre, mais également aussi, le cas échéant, pour le montant indûment touché de l'aide. Cette possibilité est toujours prévue par le règlement de 2011, et plus précisément à l'article 8, paragraphe (4).

La Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

La Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports constate qu'elle n'a pu relever aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Lors de sa réunion du 20 juin 2018, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a examiné le rapport d'activité de l'Ombudsman de l'année 2017 pour ce qui est des volets « travail et emploi » et « sécurité sociale ».

Affaires relevant du volet « travail et emploi »

Constat général du Médiateur

Le Médiateur a été saisi de nombreuses réclamations liées à la problématique du reclassement professionnel, notamment en matière de réévaluation médicale des personnes bénéficiant d'un reclassement professionnel et plus particulièrement des délais dans la rédaction des avis des médecins experts.

Une autre problématique récurrente concerne la possibilité de changer de conseiller placeur auprès de l'Adem. Le Médiateur se réjouit qu'en cas de mésentente grave entre un placeur et un demandeur d'emploi, le chef de service soit présent lors d'une prochaine réunion afin d'évaluer la situation.

Contribution de la commission parlementaire

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire et Madame la Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem) ont soumis leurs observations relatives aux différents cas de figure soulevés dans le rapport d'activité de l'Ombudsman.

Madame la Directrice de l'Adem signale que le rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman fait parfois état de situations qui n'ont pas fait l'objet d'une saisine écrite de l'Adem. Ainsi, d'une manière générale, est évoqué un problème de délais d'avis médicaux. Tel genre de situations n'a pas été porté à la connaissance de l'Adem.

Concernant les demandeurs d'emplois qui désirent changer leur conseiller-placeur, il est relevé que la ligne poursuivie par l'Adem consiste à ne pas accéder à de telles demandes, en vue d'éviter une inflation de cas qui pourraient rapidement devenir ingérables. Toutefois ces demandes sont tout de même considérées, et, le cas échéant, peuvent donner lieu à une réunion de concertation avec les concernés.

En ce qui concerne les délais de paiement de l'indemnité compensatoire dans le cas d'un reclassement professionnel, depuis la réforme du reclassement en 2016, l'administration recueille les informations au sujet des nouveaux revenus perçus par les personnes reclassées directement auprès du Centre commun de la sécurité sociale. Or, il s'écoule d'habitude un certain temps avant que les employeurs déclarent ces nouveaux revenus, ce qui a comme conséquence des retards de paiement des indemnités par l'Adem qui peuvent atteindre deux à trois mois. L'Adem y a remédié en instaurant un système d'avances pour couvrir les trois premiers mois. Le projet de loi 7309 au sujet du dispositif du reclassement interne et externe[6] devra contribuer par une simplification administrative au niveau de la détermination de l'indemnité compensatoire à éviter le problème des délais de paiement.

La question est posée dans le rapport d'activité 2017 de savoir si l'Adem fait suffisamment d'efforts pour réintégrer sur le marché du travail les personnes jadis reclassées qui sont de nouveau aptes à travailler. Il est évoqué à cet égard le travail de formation effectué par le COSP[7] ainsi que les multiples lieux et moments de rencontre entre demandeurs d'emplois et employeurs. Le pourcentage des personnes jadis reclassées et de nouveau aptes au travail, qui se sont vues assigner au moins un emploi est le même que la moyenne de ces assignations pour les autres catégories de demandeurs.

Affaires relevant du volet « sécurité sociale »

Constat général du Médiateur

Au vu des réclamations introduites au cours de l'année 2017 en matière de sécurité sociale, le Médiateur a été interpellé par trois problématiques principales. La première concerne la difficulté de la gestion de certains dossiers présentant un caractère transfrontalier. La deuxième concerne encore l'absence de dispositions transitoires lors d'un changement de loi, pareil oubli pouvant causer préjudice à l'administré et créer des situations perçues comme injustes. Finalement, bon nombre de réclamations concernent le Contrôle médical de la sécurité sociale et plus particulièrement le problème du reclassement professionnel et de la possibilité de saisine de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail.

Contribution de la commission parlementaire

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et Monsieur le Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) ont soumis leurs observations relatives aux différents cas de figure soulevés dans le rapport d'activité de l'Ombudsman.

Concernant un cas de figure de retrait d'une pension d'invalidité temporaire par la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) alors que la commission médicale du Parlement européen reconnaissait l'assuré invalide à titre permanent (le Parlement européen étant l'employeur), il est à noter qu'il n'existe aucun instrument de coordination entre le régime général luxembourgeois et le régime de pension du Parlement européen. La CNAP étant tenue d'appliquer les dispositions concernant les conditions médicales définies à l'article 187 du Code de la sécurité sociale sur base des décisions du Contrôle médical de la sécurité sociale, qui, en exécution de l'article 419 du Code de la sécurité sociale, est exclusivement compétent pour se prononcer sur l'état de santé des assurés et dont les avis s'imposent à la CNAP, celle-ci ne peut dans ce cas d'espèce accéder à la demande de l'assuré.

Il est à relever qu'en matière d'assurance pension, la reconnaissance du partenariat étranger peut conduire aussi bien à des avantages (octroi de droits) qu'à des désavantages (suppression de droits). L'octroi d'une pension de survie en cas de décès du partenaire (art. 195 CSS) et le retrait de la pension

---

6 Projet de loi 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe

7 COSP : Centre d'orientation socio-professionnelle

de survie d'un conjoint ou partenaire décédé (art.197 CSS) en constituent des exemples. Ainsi, se rallier à la position du Médiateur selon laquelle le partenariat étranger produirait des effets à partir de sa date d'enregistrement à l'étranger et non à partir de la date d'inscription auprès du parquet général luxembourgeois peut conduire en matière d'assurance pension à des conséquences désavantageuses dans le chef des personnes concernées.

Le rapport 2017 du Médiateur fait état d'un cas de figure où il s'agit de déterminer la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie. Or, en règle générale, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie s'avère complexe étant donné la multiplicité des facteurs l'impactant. Si, dans les 90 % des cas, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie ne pose pas problème, les 10 % qui subsistent restent difficiles du fait que les périodes à l'origine du calcul peuvent être des périodes continues ou des périodes discontinues ; les oppositions et recours de l'assuré peuvent impacter le moment de l'atteinte de la 52ème semaine ; le fait que la période des 104 semaines considérée pour le calcul de la fin du droit à l'indemnité pécunière varie d'un mois à l'autre explique l'écart éventuel au niveau de l'atteinte de la fin de la 52ème semaine ; en cas de recours il y a lieu d'attendre le prononcé de la juridiction compétence avant de pouvoir déterminer la fin de la 52ème semaine.

Concernent des retards de paiements de factures de kinésithérapeutes par la CNS, ces retards étaient dus à des problèmes informatiques dans le contexte de l'introduction, début 2017, d'une nouvelle convention dans ce secteur. Le problème est désormais résolu.

Le rapport du Médiateur fait état d'un problème récurrent qui est celui des contestations relatives à des refus de prise en charge d'un transport en ambulance. A ce sujet, la CNS plaide en faveur du respect des dispositions statutaires en vigueur.

Quant aux demandes d'autorisation préalable en vue d'une consultation à l'étranger, la CNS a adapté sa pratique administrative suite aux modifications statutaires en la matière entrées en vigueur au 1er juillet 2017. Une consultation est devenue possible sans autorisation au préalable, mais elle sera remboursée suivant les modalités et tarifs luxembourgeois.

Dans son rapport, le Médiateur estime que le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) devrait vérifier si le salarié dispose d'une autorisation et travaille réellement pour l'entreprise qui fait une demande d'affiliation auprès de ses services. En matière d'affiliation à la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale se voit contraint de procéder avec une affiliation pour toute personne travaillant contre rémunération, indépendamment du fait que le salarié détienne ou non un permis de travail ou que l'employeur ait effectué les démarches nécessaires auprès de l'Adem avant de recruter un ressortissant d'un pays tiers. Il n'appartient pas non plus au CCSS d'opérer en tant qu'extension de la direction de l'immigration des contrôles en cette matière.

Le problème majeur en relation avec le Conseil arbitral de la sécurité sociale (CASS), relevé par le Médiateur, provient du fait qu'il manque à l'heure actuelle de personnel. Il s'ensuit des retards dans le traitement des dossiers. En 2017 et 2018, deux juges supplémentaires ont été engagés pour arriver à évacuer les dossiers plus rapidement. Le CASS se propose d'engager encore deux greffiers et une personne de la carrière administrative. Dès que ce nouveau personnel aura intégré le CASS et sera opérationnel, on peut espérer que les délais de traitement des dossiers se réduiront sensiblement.

*

VI. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

La Commission des Pétitions adopte les conclusions suivantes :

1) Il s'agit du premier rapport de Madame Claudia Monti dans sa nouvelle fonction de Médiateur.

   La Commission tient à féliciter Madame Monti pour son travail et son engagement depuis son entrée en fonction.

   Il faut noter de prime abord un changement de style dans la rédaction du rapport, alors que le rapport annuel ne contient **plus de recommandations concrètes** au Gouvernement, mais le Médiateur fait rapport sur ses différentes interventions et note des constatations d'ordre plus général.

2) La Commission se félicite que le Médiateur insiste et mette l'accent sur l'importance des **relations humaines**. Il est rappelé que les administrations étatiques et communales ont pour mission d'offrir un service public à l'attention des citoyens. L'aspect humain et les relations directes avec le citoyen sont primordiaux et sont à développer.

3) Le Médiateur souligne avec raison la multiplication de textes légaux de plus en plus complexes et parfois difficilement compréhensibles pour le citoyen. Les citoyens ont souvent du mal pour se retrouver dans les méandres des textes législatifs et réglementaires.

   Il est important que le législateur multiplie ses efforts pour simplifier et améliorer la qualité de textes légaux afin de les rendre plus cohérents et lisibles. C'est un rappel à l'ordre pour chaque membre de la Chambre des Députés.

4) En ce qui concerne les **cas soumis au Médiateur**, il faut noter que trois Ministères n'ont pas fait l'objet de réclamations auprès du Médiateur.

   Il s'agit du Ministère de la Sécurité intérieure, du Ministère de l'Égalité des chances et du Ministère des Sports.

   Deux Ministères ont un taux de correction de 100%, à savoir le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur.

   Enfin, il est également intéressant de noter que les Ministères qui ont suscité le plus de réclamations restent cette année quasiment les mêmes, à savoir :

   le Ministère des Affaires étrangères avec 287 réclamations ;

   le Ministère de la Sécurité sociale avec 193 cas ;

   le Ministère de la Famille et le Ministère des Finances avec 103 cas chacun.

5) Le Médiateur pose dans son rapport la question de la pertinence et du bien-fondé du projet de la création d'une Maison des Droits de l'Homme.

   Le rapport dit que, compte tenu de sa spécificité, de son indépendance et de son identité, ni le Médiateur, ni le CELPL ne feront partie dudit projet.

   Ci-après un extrait du programme gouvernemental 2013 :

   « La création d'une Maison des Droits de l'Homme regroupant la CCDH, l'ORK, le CET et le médiateur, rattachés au pouvoir législatif, permettra aux différentes organisations travaillant sur ce thème de dégager des synergies, de mettre en commun un centre de documentation et un secrétariat général tout en conservant leur indépendance. »

   La Commission estime que l'intégration du bureau du Médiateur dans la Maison des Droits de l'Homme n'aura en fait aucune incidence sur son indépendance qui est incontestée et qui reste garantie.

   La Commission partage le point de vue qu'un regroupement de tous les acteurs sous un même toit présente clairement des avantages pratiques (Bibliothèque commune, un secrétariat commun, partage éventuel de postes) et elle continue à favoriser cette piste.

6) La Commission des Pétitions remercie le Médiateur et ses collaborateurs pour leur engagement. Le Médiateur reste un interlocuteur important pour faciliter le dialogue entre le citoyen et l'administration et la Commission des Pétitions le soutient pleinement dans sa démarche.

Luxembourg, le 24 juillet 2018

Le Président,
Marco SCHANK

Le Rapporteur,
Claudine KONSBRUCK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

21

Session ordinaire 2017-2018

VG P.V. PETI 21

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 24 juillet 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Rapporteur : Madame Claudine Konsbruck
   - Conclusions de la Commission
   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. Pétition publique 1016 -
   Weltkulturerbe UNESCO Luxemburg – Aufwertung des immateriellen Weltkulturerbes « Echternacher Springprozession »
   Patrimoine mondial UNESCO du Luxembourg – Valoriser le patrimoine mondial immatériel « Procession dansante d'Echternach »
   - Validation des signatures

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Lex Delles, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Claudine Konsbruck, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner
M. Roy Reding, observateur

Mme Vera Haas-Gelejinsky, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission

*

1. 7300 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres de la Commission, qui se prononce en faveur d'un de temps de parole selon le modèle 1 en vue du débat en séance publique, prévu pour le 26 juillet, à 11.00 heures.

2. **Pétition publique 1016 -**
Weltkulturerbe UNESCO Luxemburg – Aufwertung des immateriellen Weltkulturerbes « Echternacher Springprozession »
Patrimoine mondial UNESCO du Luxembourg – Valoriser le patrimoine mondial immatériel « Procession dansante d'Echternach »

Monsieur le Président, après avoir fourni les explications nécessaires, signale que la pétition sous rubrique porte 7.581 signatures.

Ce résultat est validé à l'unanimité des membres de la Commission.

Le détail du résultat se présente comme suit :

SIGNATURES ELECTRONIQUES :	3.096
(APRES la suppression de 78 doublons)	
SIGNATURES SUR PAPIER	4.679
NOMBRE TOTAL DE SIGNATURES	7.775
NOMBRE DE SIGNATURES CONTROLEES	3.000 = 38,50%
NOMRE DE SIGNATURES NON VALIDES	194 = 6,46 %
NOMBRE TOTAL DE SIGNATURES VALIDES	**7.581**

Luxembourg, le 24 juillet 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Vera Haas-Gelejinsky

Le Président de la Commission des Pétitions,
Marco Schank

20

Session ordinaire 2017-2018

VG P.V. PETI 20

Commission des Pétitions

PROJET DE
Procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2018

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 29 mai et 6 juin 2018 et de la réunion jointe du 7 juin 2018

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
- Désignation d'un rapporteur
- Conclusions de la Commission

3.

4. Suivi des pétitions en cours d'instruction

5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Claudine Konsbruck, M. Claude Lamberty remplaçant M. Lex Delles, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini

Mme Vera Haas-Gelejinsky, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, M. David Wagner

*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 29 mai et 6 juin 2018 et de la réunion jointe du 7 juin 2018

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 7300 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)**

Madame Claudine Konsbruck est désignée rapportrice du débat d'orientation

sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017).

Monsieur le Président, après avoir retracé les points saillants du rapport de l'Ombudsman 2017, présente un projet de texte sur les conclusions de la Commission dans le cadre du débat d'orientation 7300. Il est décidé de reporter à une réunion ultérieure la question relative à l'intégration du Médiateur dans la Maison des droits de l'homme.

3. **Avis quant à la recevabilité de demandes de pétition publique**

Après un échange de vues, la Commission émet un avis positif au sujet des demandes de pétition publique 1057, 1062, 1064, 1066 et 1069 reprises ci-après.

Demande de pétition publique 1057 - Introduction du droit à la déconnexion

Demande de pétition publique 1058 - Prise en charge des soins préventifs dentaires (parodontie)

Demande de pétition publique 1062 - Pour un temps travail légal dégressif pour les salariés à partir de l'âge de 50 ans sans perte de salaire

Demande de pétition publique 1064 - Egalité en matière de pension pour les couples vivant en ménage commun sans être mariés ni pacsés et ayant des enfants en commun ou non

Demande de pétition publique 1066 - Ofschafe vu Flichtdeeler bei lerwschaften, egal a wat fir enger Form

Demande de pétition publique 1069 - Interdiction de fumer aux terrasses des restaurants.

Elle en fait de même pour les textes reformulés des demandes de pétition publique 998 et 1011 :

Demande de pétition publique 998 - Le contrôle de la mise en place de la récupération/tri des Déchets des Equipements Electriques et Electroniques (DEEE) ménagers par les distributeurs des EEE ménagers

Demande de pétition publique 1011 - Règle de répartition des charges communes d'une résidence

***

La Commission émet un avis négatif sur les demandes de pétition publique suivantes :

Demande de pétition publique 1061 - Gesetzlech gereegelt Verhalensreegelen fir Politiker mat engem Punkte System

La demande en question constitue une généralisation abusive ainsi qu'une immixtion dans la liberté de parole des Députés. Par ailleurs, les règles de comportement et de civilité sont fixées par le Règlement de la Chambre des Députés (Titre I, chapitre 9 – De la discipline). Enfin, c'est l'électeur qui

sanctionne le comportement d'un homme politique.

Demande de pétition publique 1065 - Abris pour les aires de jeux des enfants

La demande de pétition publique relève du domaine de compétence de la Commune de Steinsel.

Demande de pétition publique 1068 - Amélioration du Système de collecte de déchets E-Trash Improve the E-Trash Waste Collection System

La collecte des déchets relève du domaine de compétence des communes ou des syndicats de communes.

Demande de pétition publique 1070 - Geblitzte Verkehrsteilnehmer belohnen mit "Check Cadeaux"

La proposition de récompenser les usagers de la route qui respectent les limitations de vitesse est une idée saugrenue, puisque le bon comportement sur la route doit être considéré comme normal. En outre, si la proposition en question était concrètement appliquée, des dépenses considérables grèveraient le budget de l'Etat.

***

Les auteurs des demandes de pétition publique 1013,1017,1018,1019,1020 et 1029 n'ont pas réservé de suite à la demande de la Commission de reformuler leurs textes. Partant, la Commission émet un avis négatif au sujet de la recevabilité.

Demande de pétition publique 1013 - Pas de devoirs pour les enfants scolarisés dans le primaire (6-12 ans)

Demande de pétition publique 1017 - Amateurfunk Lizenzen méi liicht gemaacht

Demande de pétition publique 1018 - Vëlosfuerer mussen vun den Autoen, Busser a Camionen 2 Meter Ofstand halen

Demande de pétition publique 1019 - Steieren fir Vëloen

Demande de pétition publique 1020 - All Vëlo soll eng Immatrikulatiounsplack kréien

Demande de pétition publique 1029 - Contre l'abattement des forêts

***

La Commission demande des modifications de texte pour les demandes de pétition publique reprises ci-dessous :

Demande de pétition publique 1060 - Demande d'avoir un délai de rétractation sur les contrats à signer

La Commission souligne que différentes lois luxembourgeoises prévoient un droit de rétractation au profit du consommateur. Le pétitionnaire est invité à

formuler concrètement ses revendications. Par ailleurs, l'emploi du pronom personnel « je » est à éviter.

Demande de pétition publique 1063 - Nos trains au Luxembourg, malgré des investissements phénoménaux, sont souvent en retard et même annulés. Les seuls qui semblent établir une statistique sont les CFL et le Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Afin de gérer ces conflits d´intérêts et d'augmenter la transparence, nous suggérons que la CFL rembourse le prix d´achat du billet du train en retard ou annulé. Donc un retard de plus de 10 min (annulation des trains incluse) fera que le prix d´achat du billet de l´usager lui sera remboursé; le minimum remboursé sera 2 Euros.

La description des sentiments des employés CFL est à supprimer, de même que l'emploi du pronom personnel « je ». Quant à la longueur de l'intitulé, la Commission n'a pas d'objections à formuler.

Demande de pétition publique 1048 – Camion Transitverkéier mat liewegen Déieren duerch onst Land soll grondsätzlech verbuede ginn

En mains le texte amendé de la demande de pétition publique sous rubrique, la Commission demande des modifications supplémentaires :
Le premier alinéa de la motivation de l'intérêt général est à supprimer,les camions transporteurs d'animaux n'étant pas les seuls à provoquer des embouteillages et des accidents. Par ailleurs tous les transports d'animaux ne se déroulent pas dans des conditions barbares.

Au second alinéa, le terme de « skrupellos Geschäfzsleit » constitue une généralisation injustifiée.

***

Demande de pétition publique 1067 - Blocage d'un carrefour: Avertissement taxé de 145 € et retrait de 2 points

La demande est tenue en suspens.

4. Suivi des pétitions en cours d'instruction

Validation de signatures

Aucune des pétitions publiques reprises ci-après n'a atteint le seuil de 4.500 signatures. Par conséquent, elles ne pourront faire l'objet d'un débat public. Les pétitionnaires sont invités à se prononcer, dans le délai d'un mois, sur un reclassement éventuel de leur pétition publique en pétition ordinaire.

Pétition publique 1002 - Réformation de la période maximale d'éducation des enfants connue sous le nom de "Baby Years" Opwäertung vun den Erzéiungsjoren "Baby Years"
Signatures : 237
Doublons : 2

Pétition publique 1004 - Arbeitszeiterfassung - Saisie du temps de travail
Signatures : 64
Doublons : 0

Pétition publique 1007 - Pour le plafonnement des loyers
Signatures : 247
Doublons : 6

***

Pétition publique 1003 – Chèques-Services - Das Sozialgesetz steht nicht im Einklang mit dem Steuergesetz
Signatures : 65
Doublons : 1

La pétition publique 1003 étant instruite avec la pétition 1010 – Neuregelung der Chèques-Services, la Commission décide de saisir le Gouvernement des deux pétitions en vue d'une prise de position.

***

Pétition publique 1001 - Passeport op 10 Joer verlängeren an net op 5 Joer loossen
Signatures : 587
Doublons : 11

Monsieur le Président signale que prochainement tout titulaire âgé d'au moins 18 ans aura la faculté de demander un passeport pour 10 ans.

Le pétitionnaire sera informé en ce sens.

Demandes de reclassement en pétition ordinaire

Les auteurs des pétitions publiques 891 et 986 se sont prononcés en faveur d'un reclassement de leurs pétitions publiques en pétitions ordinaires. Les textes sont transmis au Gouvernement en vue d'une prise de position.

Pétition 981 - Utilisation d'un gyrophare rouge pour infirmiers de garde et volontaires des services de secours

Pétition 986 - Une réglementation européenne pour des associations sans but lucratif européennes (a.s.b.l.e.)

Clôtures

Les auteurs des pétitions 976 et 977 ne se sont pas prononcés en faveur d'un reclassement en pétitions ordinaire. Partant, la Commission décide d'en clôturer l'instruction.

Pétition 976 - Remboursement des frais du traitement de l'impuissance sexuelle

Pétition 977 - Organisation des épreuves d'ajournement des classes terminales de la formation professionnelle

Prises de position du Gouvernement

Les prises de position gouvernementales reprises ci-après sont transmises aux pétitionnaires. Sans réaction de leur part dans un délai de deux mois, l'instruction de ces pétitions sera à considérer comme étant close.

Pétition 939 - Complément familial pour les familles recomposées frontalières
Prise de position de la Ministre de la Famille et de l'Intégration (15.06.2018)

Pétition 964 - Adaptation des toilettes publiques aux besoins des personnes portant des couches
Prise de position de la Ministre de la Famille et de l'Intégration (04.07.2018)

Pétition 996 - Pour l'installation d'un miroir de circulation à Alzingen
Prise de position du Ministre du Développement durable et des Infrastructures (02.07.2018)

****

Pétition 873 - Instauration d'une taxe de circulation pour toute automobile roulant sur les routes du Grand-Duché de Luxembourg ou abolition de vignette au Luxembourg

Etant donné que le pétitionnaire s'est déjà vu remettre une prise de position à laquelle le Ministre du Développement durable et des Infrastructures ne compte plus rien ajouter, la Commission décide de clôturer l'instruction de la pétition dont l'objet est vidé.

Courriel adressé à la Commission des Pétitions

Le courriel en question concerne les amendes pour cyclistes étant en situation d'infraction au Code de la route. L'auteur du courriel est invité à respecter les règles de forme en matière de pétitions.

***

Monsieur le Président informe que la pétition publique 1016 - Weltkulturerbe UNESCO Luxemburg - Aufwerung des Immateriellen Weltkulturerbes « Echternacher Springprozession » Patrimoine mondial UNESCO du Luxembourg - Valoriser le patrimoine mondial immatériel « Procession dansante d'Echternach », a d'ores et déjà franchi le seuil des 4.500 signatures, la date limite étant fixée au 17 juillet 2018 à 24.00 heures. Le débat public est prévu pour le mardi 24 juillet 2018, à 09.00 heures, après la validation des signatures par la Commission.

****

Demande de pétition 1047 - Eng gesetzlech bezuelten Aarbecht Dispense fir an de Chrëschtleche Gottesdéngscht ze goen

La demande de pétition publique 1047 est retirée par son auteur.

5. **Divers**

Monsieur le Président informe l'assistance que l'auteur d'une pétition qui fera prochainement l'objet d'un débat public a manifesté son intention de ne pas se présenter à cette occasion.

Il rappelle la décision de la Commission des Pétitions sur la présence obligatoire du pétitionnaire-initiateur lors du débat public, sauf si ce dernier peut présenter une excuse valable.

La Commission, après avoir scruté différentes hypothèses, décide de contacter le pétitionnaire.

Luxembourg, le 20 juillet 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Vera Haas-Gelejinsky

Le Président de la Commission des Pétitions,
Marco Schank

48

Session ordinaire 2017-2018

CG P.V. FI 48

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 26 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2018, du 17 avril 2018 et du 8 juin 2018

2. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article 1er de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens
   - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7230 Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant
   - la loi modifiée du 22 frimaire VII organique de l'enregistrement;
   - la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
   - la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
   - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
   - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   Adoption d'une prise de position adressée à la Commission des Pétitions

5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
M. Pierre Goedert, M. Mathis Mellina, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2018, du 17 avril 2018 et du 8 juin 2018

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article 1er de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance plénière.

3. 7230 Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant
- la loi modifiée du 22 frimaire VII organique de l'enregistrement;
- la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Observations générales du Conseil d'Etat

Les intitulés des groupements d'articles ne sont pas à souligner. Par ailleurs, le Conseil d'État recommande de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » dans les intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

Les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). Elles sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

L'observation ci-avant vaut également pour la présentation des dispositions modificatives à l'article 15 de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget décide d'adapter le texte de loi en fonction des recommandations du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'État rappelle que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,…). Partant, l'intitulé du projet sous rubrique est à libeller comme suit :

« Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant :
1° la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
2° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
3° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les recommandations du Conseil d'Etat.

Chapitre 1er

Le Conseil d'État constate que l'intitulé du Chapitre 1er fait référence à « l'administration » dans sa forme abrégée, alors que celle-ci n'est introduite qu'à l'article 1er. De plus, la formulation « en général » est à éviter. Partant, il est recommandé de reformuler l'intitulé du chapitre comme suit :

« **Chapitre 1er – L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA** ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre cet intitulé.

Article 1er

Le paragraphe 1er énumère au point 1, les missions de l'administration en matière de fiscalité indirecte.

Le Conseil d'Etat note que la dénomination de l'Administration est modifiée de façon à intégrer la notion de taxe sur la valeur ajoutée visant ainsi, selon l'exposé des motifs, à « refléter davantage les principales attributions exercées par celle-ci ». À cet égard, le Conseil d'État propose, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, et dans un souci de simplification, d'utiliser une dénomination plus courte et plus neutre, ce qui n'empêche pas une modification des attributions de l'Administration à l'avenir. Le Conseil d'État se prononce en faveur du maintien de la dénomination actuelle pour les raisons suivantes : d'abord, parce que le changement proposé ne reflète pas non plus l'éventail de toutes les missions attribuées à l'Administration et, ensuite, parce que le fait de changer la dénomination dans le but d'y faire apparaître les missions de l'Administration implique que la dénomination devra être adaptée lors de chaque modification ultérieure des attributions.

La Commission des Finances et du Budget constate que la dénomination proposée connaît comme avantage de faire refléter à l'avenir clairement les trois domaines de compétence principaux exercés par celle-ci, à savoir :
- La matière de l'enregistrement perçue dans une acception large de droit de mutation, permettant d'y inclure les droits de succession et la taxe d'abonnement. Comme la fonction fiscale de l'enregistrement constitue le pendant de la fonction civile du régime hypothécaire, la référence à ce dernier est implicite ;

- L'administration intervient comme notaire de l'Etat et s'occupe de la gestion de sa propriété ;
- Presque la moitié de ses ressources sont désormais liées à la perception de la TVA, dont l'importance budgétaire n'est plus à nier. L'ajout de la TVA à la dénomination facilitera, au niveau national dans les relations avec les assujettis, de même qu'au niveau international dans la coopération avec les autorités étrangères, la compréhension des missions exercées par ses agents.

Partant, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la dénomination proposée dans le projet de loi.

Au paragraphe 1er, phrase liminaire, le Conseil d'Etat recommande d'écrire la forme abrégée « Administration » avec une lettre « a » majuscule. L'ensemble du dispositif est à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1er, point 1°, lettre a), l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Le Conseil d'État recommande de subdiviser la lettre a) en points i), ii), iii), iv). En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, les missions de l'Administration ne sont pas clairement définies dans le texte proposé. Alors que le texte en vigueur précise que l'Administration a dans ses attributions « l'exécution de la législation relative » à un certain nombre de matières énumérées par la suite, le texte en projet dispose que l'Administration « a dans ses attributions les matières ci-après » sans indiquer que le champ d'action se résume à mettre en œuvre les lois et règlements y relatifs. Dans l'énumération qui suit, les points 1 à 3 se lisent « En matière de », alors que les points 4 et 5 donnent une mission concrète dont l'attribution trouve son origine respectivement dans la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments et dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Les points 4 et 5 qui ne se réfèrent pas aux lois précitées font donc double emploi par rapport à celles-ci. L'énonciation des missions donne lieu aux observations suivantes :

Afin d'éviter que les missions de l'Administration n'entrent en conflit avec des missions conférées à d'autres organes par des textes législatifs ou réglementaires, il y a lieu de faire précéder l'énumération des missions par l'expression :

« Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes de l'État et des communes, ».

En ce qui concerne les points 1 à 3, le Conseil d'État propose de les reformuler afin de cerner avec plus de précision les missions de l'Administration en y insérant le libellé de la loi précitée du 20 mars 1970 qui se lit « l'exécution de la législation relative à ».

La Commission des Finances et du Budget constate que, faisant partie du pouvoir exécutif, il est indubitable que l'action de l'Administration se limite à l'exécution de la loi. Elle décide de suivre le Conseil d'Etat sur sa proposition, mais en insérant le texte proposé à l'endroit où il figurait déjà dans la loi de base de 1970, à savoir à l'article 1er, paragraphe 1er. De plus, la

Commission des Finances et du Budget décide de reprendre la phrase proposée par le Conseil d'Etat ci-dessus tout en y supprimant la référence aux communes (en raison de l'absence de conflit avec les communes) et en y ajoutant une référence aux établissements publics », afin de s'assurer que tous les domaines de compétence partagée sont couverts (il est notamment fait allusion à la CSSF et au CAA en matière de contrôle anti-blanchiment). (**amendement parlementaire 1**)

La teneur de l'article 1er, paragraphe 1er deviendrait la suivante :

« L'administration …. a dans ses attributions **l'exécution de la législation relative aux** ~~les~~ matières ci-après**, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes et établissements publics de l'Etat** : ».

La Commission des Finances et du Budget constate que pour les missions reprises au paragraphe 2 de l'article 1er, il n'y a pas de doute, car il y est précisé que l'Administration « prête son concours » à certaines opérations.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs, qu'au point 3, lettre a), est mentionné le service de « la publicité hypothécaire ». Même si ce libellé est identique à celui en vigueur, le Conseil d'État préfère remplacer l'expression « publicité hypothécaire » par l'expression « publicité foncière ». Cette dernière notion englobe en effet les hypothèques et les transcriptions. Par ailleurs, il convient de distinguer plus nettement entre, d'une part, les compétences attribuées à l'Administration par la loi en projet et celles qui lui sont attribuées par d'autres lois.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la notion de « publicité foncière » n'est pas consacrée en droit luxembourgeois. Ses deux composants se trouvant en interaction, sont la documentation cadastrale (publicité « réelle »), d'une part, et le régime hypothécaire (publicité « personnelle »), d'autre part. L'administration étant compétente pour la gestion du régime hypothécaire en exécution des lois fondamentales de 1905 et 1910, la Commission décide de se tenir au texte initial.

Concernant la dernière remarque sur l'origine des compétences, la Commission des Finances et du Budget prend connaissance du fait que les lois matérielles portent désignation de l'administration comme autorité compétente, soit de manière expresse, soit de manière à ce qu'aucun doute ne soit permis. Cette manière de voir est confirmée, pour le surplus, par les dispositions d'après-guerre de 1944 et 1946 ayant reconduit les compétences traditionnelles de l'administration en droit national.

Finalement, le Conseil d'État note que les auteurs du texte en projet ont omis de reprendre le paragraphe 4 de la loi précitée du 20 mars 1970 dans l'article sous avis, ce qui est favorable à la transparence des compétences attribuées à l'Administration. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur le sort des compétences attribuées par le ministre, notamment en ce qui concerne le recouvrement des amendes administratives actuellement couvert par l'article 1er, paragraphe 4, de la loi précitée du 20 mars 1970.

Afin d'éviter les problèmes évoqués par le Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de réintégrer l'ancien paragraphe 4, comme nouveau paragraphe 3, dans le texte du projet à l'article 1er (**amendement parlementaire 2**) :

« **(3) En outre, l'Administration exerce les attributions et effectue les perceptions qui lui sont confiées par des dispositions légales ou réglementaires spéciales ou par une décision du ministre ayant les Finances dans ses attributions.** ».

La Commission des Finances et du Budget est encore informée du fait qu'en cas de silence de la loi spécifique, l'article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat attribue compétence au ministre des Finances pour déterminer un comptable public chargé de la perception d'une recette non fiscale.

Article 2

Dans l'intérêt d'une bonne technique législative, le Conseil d'État propose, à l'instar de lois organiques d'autres administrations, de reformuler le paragraphe 1er en y intégrant les dispositions de l'article 4 du projet sous avis, dont le paragraphe 3 est cependant à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que l'organisation de l'Administration fait l'objet d'un organigramme à arrêter par le directeur :

« **Art.2.** (1) L'Administration est placée sous l'autorité d'un directeur responsable de la gestion de l'Administration dont il est le chef hiérarchique. Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Administration tout en veillant à l'application uniforme de la loi par les services de l'Administration. Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par deux directeurs adjoints. En cas d'empêchement, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang. Le directeur et le directeur adjoint sont nommés par le Grand-Duc.

(2) L'Administration comprend la direction […] ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la proposition de Conseil d'Etat fait en partie double emploi avec l'article 4 de la loi modifiée sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui, à la suite de la réforme dans la Fonction publique, dispose notamment que *« le chef d'administration est responsable de la mise en œuvre de la gestion par objectifs dans son administration … ».* Le Conseil d'Etat va maintenant plus loin dans son avis et propose d'élargir cette responsabilité, bien circonscrite, à la gestion tout court de l'administration. Or, les contours de cette notion ne sont pas définis.

De plus, la portée de la responsabilité ne se trouve nulle part précisée : est-ce qu'elle est de nature disciplinaire, civile ou pénale ? Est-ce qu'il s'agit d'une responsabilité sans faute ? Quelle est la relation de cette responsabilité avec les obligations statutaires des autres agents de l'administration ? Comment est-elle mise en œuvre ?

La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de maintenir le texte dans sa version initiale.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le pronom « Elle » par « L'Administration ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ce remplacement.

Article 3

Le Conseil d'État propose le libellé suivant pour les deux premiers paragraphes de l'article 3 :

« **Art.3.** (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Ce cadre peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat. Le paragraphe 3 devient le paragraphe 2.

Selon le Conseil d'Etat, le paragraphe 2 (ancien paragraphe 3) est, quant à lui, à omettre car superfétatoire étant donné que l'article 44, paragraphe 2, de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État dispose que « […] Le ministre du ressort peut autoriser les fonctionnaires exerçant des attributions spécifiques à porter des titres spéciaux, sans que ces titres puissent modifier ni leur rang, ni leur traitement ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'administration fait siennes les considérations qui ont mené le Gouvernement et le Parlement à maintenir leur position dans la loi modificative du 23 décembre 2016 portant réorganisation de l'administration des Contributions directes (ci-après « l'ACD ») contre la recommandation du Conseil d'Etat. Alors que ce dernier avait noté dans son avis du 15 novembre 2016 qu'il ne *« voit en effet pas en quoi la disposition proposée aurait un impact sur la relation qu'entretient l'administration avec le citoyen contribuable et sur les droits et les obligations des uns et des autres… »,* il semble s'imposer de soi que les décisions prises notamment par un préposé ou receveur de la TVA, un receveur de l'enregistrement ou un conservateur des hypothèques, susceptibles d'un recours devant le Directeur et/ou les juridictions, risquent d'avoir une telle gravité pour la personne concernée, que la sécurité juridique impose l'officialisation de ces fonctions dans la loi.

La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de maintenir le paragraphe 2.

Article 4

Au cas où les auteurs retiennent le libellé proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 2, l'article 4 sous examen est à supprimer pour être superfétatoire.

La Commission des Finances et du Budget n'ayant pas repris le libellé proposé à l'endroit de l'article 2, le présent article est maintenu.

Article 5

Le Conseil d'État relève qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques visant à définir les missions et les activités principales liées aux différents postes dans le texte en projet ou dans un règlement grand-ducal, étant donné que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État dispose que « […] La description de poste, établie par le chef d'administration, définit les missions et les activités principales liées aux postes identifiés dans l'organigramme ainsi que les compétences théoriques, les compétences techniques et pratiques et les compétences sociales exigées pour l'accomplissement de ces missions et activités. ». L'ensemble des dispositions visées aux endroits des articles 5 à 12, qui concernent la définition de missions et les activités principales des postes aux services concernés, sont dès lors à insérer dans l'organigramme de l'administration en question. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis n° 51.721 du 15 novembre 2016 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. : n° 7007[2]).

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 4 laisse au directeur le soin de régler l'organisation interne de la direction par organigramme. La même solution ne saurait toutefois être retenue pour des motifs impérieux de sécurité juridique en ce qui concerne l'organisation des services extérieurs, étant donné que l'organigramme est un

document d'ordre intérieur qui s'impose à l'égard du personnel, mais qu'il ne saurait remplacer la loi ou le règlement grand-ducal pour régler les relations avec les assujettis/citoyens (personnes physiques et morales). Dans ce contexte, il y a lieu de renvoyer au nombreux contentieux portant sur les compétences de tel préposé ou de tel receveur ayant émis une décision à force exécutoire qui est portée devant les juridictions civiles.

Le Conseil d'Etat avait par ailleurs reconnu la pertinence de la justification dans son avis du 15 novembre 2016 sur la réorganisation de l'ACD (ad point (8°)) : *« …Dans le cas présent, l'Administration est ainsi amenée à se projeter vers l'extérieur face aux contribuables qui doivent s'acquitter de certaines obligations vis-à-vis des entités mises en avant dans la loi ou dans le règlement grand-ducal. Le législateur interviendra à ce moment pour régler cet aspect précis de l'organisation de l'Administration ou pour le reléguer, comme en l'occurrence, au niveau d'un règlement grand-ducal, sans que le pouvoir législatif, ou, dans son sillage, le pouvoir réglementaire ne s'immiscent dans le détail de l'organisation purement interne de l'Administration. Le Conseil d'Etat note au passage que cette projection de l'Administration vers l'extérieur risque de ne pas être budgétairement neutre, ce qui constitue une raison de plus de ne pas la confier au chef d'administration sous le contrôle du ministre, mais de la cadrer dans la loi et dans ses règlements d'application…. »*

Pour ces raisons, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir les articles 5 à 12.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère de s'en tenir au droit commun de la Fonction publique, qui prévoit que « le fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance doit en informer son supérieur hiérarchique. Dans ce cas, lorsque le supérieur hiérarchique estime que l'indépendance du fonctionnaire risque d'être compromise, il doit décharger le fonctionnaire de cette affaire et transmettre le dossier à un autre agent de son administration »[1].

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le texte proposé sert à régler un conflit d'intérêt spécifique auquel le recours au droit commun de la Fonction publique n'apporte pas de solution praticable : un receveur ou préposé peut connaître un intérêt personnel dans une affaire qui relève de sa compétence territoriale. Le Directeur se trouve dans l'impossibilité d'en charger un autre agent, car la décision émanerait d'une autorité incompétente : de tels cas ont existé par le passé. Le projet de loi résout le problème, en conférant au service inspection le devoir de contrôle de la régularité de la décision du receveur ou préposé. Il est toutefois proposé d'aller encore plus loin dans le raisonnement, en confiant la décision intégrale au service d'inspection, moyennant modification de la fin du paragraphe (2) de l'article 5 en projet (**amendement parlementaire 3**) en y ajoutant le bout de phrase suivant:

« … doivent en informer au préalable le service d'inspection. Dans ce cas, le receveur, préposé ou conservateur est dessaisi de l'affaire et la décision est prise par un auditeur du service d'inspection ».

Articles 6 à 19

Le Conseil d'État renvoie, pour ce qui concerne les articles 6 à 12, aux considérations relatives à l'organigramme à l'endroit de l'article 5. Les articles 13 à 19 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 6

[1] Article 15 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1er, il convient d'écrire « l'article 1er, paragraphe 1er, point 1°, lettre a) ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 où il faut lire « l'article 1er, paragraphe 1er, point 1°, lettre c) ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 8

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire « d'un ou de plusieurs receveurs adjoints ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 16

Selon le Conseil d'Etat, à la phrase liminaire, il convient de faire référence à « L'article 64, alinéa 1er, de la loi […] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Le Conseil d'Etat recommande, par ailleurs, à l'article 64 qu'il s'agit de modifier, le terme « hypothèque » est à écrire au singulier, dans la mesure où se trouve visé le recouvrement des « droits d'hypothèque », et non le « recouvrement d'hypothèques ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette adaptation.

Chapitres 10 à 12

Le Conseil d'Etat conseille de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Il convient dès lors de revoir l'ordre des dispositions modificatives comme suit :

« **Chapitre 10 – Modification de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**
Art. 15. L'article 64, alinéa 1er, de la loi […].

Chapitre 11 – Modification de la loi modifiée du 28 janvier 1948 […]
Art. 16. L'article 12, alinéa 1er, point 2, […].

Chapitre 12 – Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 […]
Art. 17. La loi modifiée du 25 mars 2015 […] est modifiée comme suit : […]. »

La Commission des Finances et du Budget reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre 11 – nouveau

Article 16 (article 19 selon amendement gouvernemental)

Selon le Conseil d'Etat, il convient de viser avec exactitude la disposition qu'il s'agit de supprimer en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il convient de remplacer les termes « Le texte prévu au point 2 figurant au lier alinéa de l'article 12 » par les termes « L'article 12, alinéa 1er, point 2, ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Chapitre 13 - **(*Chapitre 12 initial)***

Selon le Conseil d'État, l'intitulé du chapitre 13 (chapitre 12 initial),) est à libeller comme suit :

« **Chapitre 13 - Dispositions abrogatoire et finales** ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 18

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire « Administration de l'enregistrement et des domaines » et « Administration de l'enregistrement » avec une lettre « a » majuscule et d'inverser les articles 17 et 18 initiaux (18 et 19 finaux).

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Chapitre 13 initial (biffé)

Selon le Conseil d'Etat, une subdivision en chapitre 13 n'est pas nécessaire et les termes « Chapitre 13 – Référence à la présente loi » sont à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Echange de vues :

Un membre du groupe parlementaire CSV souhaite savoir s'il serait utile que la CSSF, disposant d'un pouvoir de sanction, puisse à l'avenir également être chargée de l'exécution de ces sanctions (donc du recouvrement).

Le Directeur de l'AED soulève la question de savoir si la loi sur la comptabilité de l'Etat autorise un établissement public à collecter des recettes de l'Etat. Il ne s'opposerait pas à une telle disposition dont la décision relève du monde politique. Il constate que l'AED se voit régulièrement attribuée de nouvelles tâches à exercer au nom d'autres administrations.

Un autre membre du groupe parlementaire CSV se prononce plutôt contre le transfert des pouvoirs liés au recouvrement et dont dispose l'AED à d'autres administrations ou établissements publics. Les effectifs de l'AED doivent évidemment être adaptés à ses besoins évoluant avec les nouvelles missions qui lui sont confiées.

4. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Le projet de prise de position, communiqué aux membres de la Commission par email le 20 juin 2018, est approuvé.

5. Divers

La prochaine réunion de la Commission aura lieu le vendredi 29 juin 2018 à 11:00 heures.

Luxembourg, le 28 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du Budget,
Eugène Berger

27

Session ordinaire 2017-2018

JS/PG P.V. TESS 27

Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 20 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Examen du volet « travail et emploi »

2. 7158 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la sécurité et de la santé des salariés contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail
   - Examen de l'avis du Conseil d'État (16.01.2018)
   - Examen d'une prise de position du gouvernement (22.03.2018)
   - Examen et approbation d'un projet d'avis

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Examen du volet « sécurité sociale »

4. Suite des travaux du 19 juin 2018 relatifs aux projets de loi 7119, 7242, 7311 et à l'avant-projet de loi sur les modifications en matière d'assurance-dépendance

5. Divers

*

Présents : M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, remplaçant M. Alexander Krieps, M. Aly Kaes, Mme Josée Lorsché

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

Mme Isabelle Schlesser, Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gérard Anzia, M. Félix Eischen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Alexander Krieps, M. Edy Mertens, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Examen du volet « travail et emploi »

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire constate d'emblée que le rapport 2017 de Madame la Médiateure fait état de certaines difficultés relatives au reclassement professionnel et à l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem). Monsieur le Ministre estime que, vu le très grand nombre d'actes posés par l'Adem, il n'est guère surprenant que certaines réclamations se font jour. Dans l'ensemble, les relations entre son ministère et l'Adem avec l'Ombudsman sont très bonnes, notamment dans la mesure où l'on essaie d'adresser et de régler le plus tôt possible tous les problèmes et malentendus qui peuvent éventuellement surgir.

Madame la Directrice de l'Adem prend position quant aux éléments du rapport de l'Ombudsman qui concernent plus particulièrement son administration. Elle confirme les dires de Monsieur le Ministre en ce qui concerne les bonnes relations que l'Adem entretient avec l'institution du Médiateur, et qui sont marquées par une volonté de dialogue.

Madame la Directrice de l'Adem signale que le rapport 2017 de l'Ombudsman fait parfois état de situations qui n'ont pas fait l'objet d'une saisine écrite de l'Adem. Ainsi, d'une manière générale, est évoqué un problème de délais d'avis médicaux. Tel genre de situations n'a pas été porté à la connaissance de l'Adem.

Le rapport de Madame la Médiateure fait état de demandeurs d'emplois qui désirent changer leur conseiller. Madame la Directrice n'exclut pas qu'il puisse y avoir dans certains cas des raisons motivées pour demander un tel changement. La ligne poursuivie par l'Adem est toutefois de ne pas accéder à de telles demandes, notamment en vue de maintenir une mainmise sur l'organisation interne de l'administration qui serait, dans le cas contraire, fortement perturbée. L'oratrice informe encore qu'au-delà du principe évoqué, les différents cas sont tout de même considérés, et, le cas échéant, peuvent donner lieu à une réunion de concertation à laquelle assistent un chef d'agence, le conseiller et le demandeur concerné. En règle générale, le problème à la source de la demande de changement de conseiller y est résolu. L'oratrice souligne que cette façon de procéder rencontre l'approbation de Madame la Médiateure.

Un autre point soulevé par le rapport de l'Ombudsman concerne les délais de paiement de l'indemnité compensatoire dans le cas d'un reclassement professionnel. Madame la Directrice de l'Adem rappelle que, depuis la réforme du reclassement en 2016, l'administration recueille les informations au sujet des nouveaux revenus perçus par les personnes reclassées directement auprès du Centre commun de la sécurité sociale. Or, il s'écoule d'habitude un certain temps avant que les employeurs déclarent ces nouveaux revenus, ce qui a comme conséquence des retards de paiement des indemnités par l'Adem qui peuvent en effet atteindre deux à trois mois. L'Adem y a remédié en instaurant un système d'avances pour couvrir les trois premiers mois. Il peut alors arriver que les concernés peuvent, le cas échéant, recevoir des avances trop élevées par rapport à la somme due, ce qui implique qu'il

faudrait procéder à des remboursements, respectivement, les indemnités qui suivent la phase des avances peuvent être diminuées des montants versés en trop. Les concernés en sont informés. Madame la Directrice donne encore à considérer que par le biais du projet de loi 7309 au sujet du dispositif du reclassement interne et externe[1], le système de paiement de l'indemnité compensatoire sera réformé et grandement simplifié de sorte à pouvoir éviter le problème des délais de paiement.

Le rapport de l'Ombudsman fait encore état d'un cas où un salarié, dont l'entreprise est tombée en faillite, n'a pas reçu d'indemnité de chômage en raison du fait que l'entreprise l'employait de façon illégale. La situation n'était pas apparente parce que ce salarié était inscrit à la sécurité sociale. Madame la Directrice de l'Adem précise au sujet de ce cas, que son administration a l'obligation de vérifier la légalité des situations avant d'autoriser le paiement d'indemnités, alors qu'un tel contrôle ne s'impose pas aux instances de la sécurité sociale. Dans le cas d'espèce, il n'est pas possible à l'Adem de prendre en charge les créances dont il est question. Finalement, dans ce cas précis, il est apparu que la déclaration d'entrée du salarié auprès du Centre commun de la sécurité sociale comportait une erreur. Elle a pu être redressée et le cas particulier, dont question, est désormais résolu.

Le rapport 2017 de l'Ombudsman fait, en relation avec les services de l'Adem, encore état de la situation de personnes reclassées dont l'évaluation médicale a montré qu'elles étaient de nouveau aptes à retravailler. La question est posée de savoir si l'Adem fait suffisamment d'efforts pour les réintégrer sur le marché du travail. Madame la Directrice de l'Adem signale à cet égard différents efforts entrepris par ses servies. Elle met en exergue l'existence du COSP[2] qui offre des formations ciblées. L'Adem organise de multiples lieux et moments de rencontre entre demandeurs d'emplois et employeurs. Le pourcentage des personnes jadis reclassées et de nouveau aptes au travail, qui se sont vues assigner au moins un emploi correspond à la moyenne des assignations pour les autres catégories de demandeurs.

Monsieur le Président de la commission conclut que les explications fournies par Madame la Directrice de l'Adem au sujet des différents cas dont fait mention le rapport de l'Ombudsman sont pertinentes et logiques et, en conséquence, donnent satisfaction à la commission.

2. 7158 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la sécurité et de la santé des salariés contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise a transposer en droit national la directive 2017/164/UE de la Commission du 31 janvier 2017 établissant une quatrième liste de valeurs limites indicatives d'exposition professionnelle et de remplacer l'annexe I du règlement grand-ducal du 14 novembre 2016 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques.

[1] Projet de loi 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe

[2] Centre d'orientation socio-professionnelle

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire explique que l'objectif en est d'assurer une meilleure protection des salariés contre des substances nocives sur leur lieu de travail. Monsieur le Ministre signale que cette directive est en l'occurrence, transposée dans les délais par le règlement grand-ducal sous rubrique.

Echange de vues

De l'échange de vues se dégagent les éléments suivants :

- il apparaît que des communes font procéder à des contrôles de certaines substances par le biais d'organismes agréés, distincts de l'Inspection du Travail et des Mines et qui utilisent comme seuils de référence des seuils préconisés par l'Organisation Mondiale de la Santé. Il appert que les contrôles obligés doivent s'orienter selon les dispositions légales en vigueur, à savoir, celles qui seront désormais renforcées par le dispositif du règlement grand-ducal sous rubrique. Ce sont ces seuils qui génèrent des conséquences et qui mettent en jeu les responsabilités des parties ;

- les seuils définis dans le règlement grand-ducal sous rubrique proviennent des services spécialisés de la Commission de l'Union européenne et peuvent différer de seuils proposés par l'Organisation Mondiale de Santé ;

- l'organe de contrôle des seuils officiels est l'Inspection du Travail et des Mines.

Les membres de la commission sont unanimement d'accord pour approuver les termes du règlement grand-ducal qui leur est soumis pour avis et de recommander à la Conférence des Présidents de donner son aval au projet de règlement grand-ducal 7158.

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Examen du volet « sécurité sociale »

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale souligne que ses services entretiennent une bonne relation avec l'Institution de l'Ombudsman.

Monsieur le Ministre prend position quant aux différents cas relevés par le rapport du Médiateur :

Le rapport 2017 de l'Ombudsman relève un cas du domaine d'activité de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP). Le problème consisterait en ce que la CNAP aurait procédé au retrait de la pension d'invalidité temporaire alors que la commission médicale du Parlement européen (le Parlement européen étant l'employeur) aurait reconnu l'assuré invalide à titre permanent. Dans le cas d'espèce, il n'existe aucun instrument de coordination entre le régime général luxembourgeois et le régime de pension du Parlement européen. La CNAP est tenue d'appliquer les dispositions concernant les conditions médicales définies à l'article 187 du Code de la sécurité sociale sur base des décisions du Contrôle médical de la sécurité sociale, qui, en exécution de l'article 419 du Code de la sécurité sociale, est exclusivement compétent pour se prononcer sur l'état de santé des assurés et dont les avis s'imposent à la CNAP.

Le Médiateur relève un problème dans le fait que la CNAP décide de n'octroyer les effets légaux à un partenariat étranger qu'à partir de la date de l'inscription auprès du parquet général et non à partir de la date de l'enregistrement du partenariat à l'étranger. Le Ministre de la Sécurité sociale constate que les cas relevés dans le rapport 2017 du Médiateur sont tous des exemples où la reconnaissance du partenariat étranger conduit exclusivement à des avantages. Or, il est à relever qu'en matière d'assurance pension, la reconnaissance du partenariat étranger peut conduire aussi bien à des avantages (octroi de droits) qu'à des désavantages (suppression de droits). À noter, à titre d'exemple : l'octroi d'une pension de survie en cas de décès du partenaire (art. 195 CSS) et le retrait de la pension de survie d'un conjoint ou partenaire décédé (art.197 CSS). Ainsi, se rallier à la position selon laquelle le partenariat étranger produirait des effets à partir de sa date d'enregistrement à l'étranger et non à partir de la date d'inscription auprès du parquet général luxembourgeois peut conduire en matière d'assurance pension à des conséquences désavantageuses dans le chef des personnes concernées.

Un représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » donne à considérer dans ce contexte qu'il apparaît que différentes administrations adoptent des interprétations divergentes. L'orateur rappelle que le Conseil supérieur de la sécurité sociale est saisi d'une affaire qui relève des considérations qui viennent d'être détaillées. Monsieur le Ministre est d'avis qu'il faut en effet que les administrations suivent les mêmes interprétations. Il est d'accord qu'il convient d'attendre le jugement du Conseil supérieur de la sécurité sociale en avant d'arrêter une interprétation en la matière.

Le rapport 2017 du Médiateur fait état d'un cas de figure où il s'agit de déterminer la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie. Or, en règle générale, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie s'avère complexe étant donné la multiplicité des facteurs l'impactant. Le cas de figure visé étant particulièrement complexe en raison d'un concours de circonstances, notamment la faillite de l'employeur, ce qui impliquait trois institutions de sécurité sociale différentes, outre la CNS, la Caisse nationale d'assurance pension et le Centre commun de la sécurité sociale. Si, dans les 90 % des cas, la détermination de la fin du droit à l'indemnité pécunière de maladie ne pose pas problème, les 10 % qui subsistent restent difficiles du fait que :

- les périodes à l'origine du calcul peuvent être des périodes continues ou des périodes discontinues ;
- selon les informations fournies par l'assuré dans le cadre d'oppositions et recours, le Contrôle médical de la sécurité sociale peut revenir sur sa décision initiale et accorder de manière rétroactive une ou plusieurs périodes d'incapacité de travail, ce qui, le cas échéant, impacte le moment de l'atteinte de la 52ème semaine ;
- le calcul de la fin de droit à l'indemnité pécunière de maladie s'effectue individuellement pour chaque mois pour lequel une incapacité de travail est déclarée en prenant en compte toutes les périodes d'incapacité de travail intervenues au cours des 104 semaines passées. Le fait que la période des 104 semaines considérée pour le calcul de la fin du droit varie d'un mois à l'autre explique l'écart éventuel au niveau de l'atteinte de la fin de la 52ème semaine.
- en cas de recours introduits par la personne protégée à l'encontre d'une décision de refus d'indemnisation de la CNS, il y a lieu d'attendre qu'ils soient tranchés par la juridiction compétente avant de

pouvoir déterminer la fin de la 52ème semaine.

Le Médiateur relève dans son rapport que plusieurs kinésithérapeutes se sont manifestés parce que les paiements de la CNS avaient du retard et ne correspondaient pas à ce que les kinésithérapeutes avaient facturés à la CNS. La CNS n'avait pas fourni d'explications quant aux honoraires contestés et non payés aux kinésithérapeutes concernés. Cette situation est survenue depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2017 de la nouvelle convention entre la CNS et l'association luxembourgeoise des kinésithérapeutes. Il s'agissait de problèmes au niveau informatique auprès de la CNS. Ces problèmes ont trouvé une solution au courant de l'année 2017. Le Médiateur suggère qu'il aurait été utile de procéder par le paiement d'avances.

Monsieur le Ministre rappelle qu'il incombe d'une part à la CNS et d'autre part également à l'association luxembourgeoise des kinésithérapeutes d'informer sur d'éventuels problèmes issus de l'application de la convention. L'orateur constate que des campagnes d'informations ont été entreprises par la CNS. Monsieur le Ministre constate que même si la CNS accusait un retard dans le traitement des fichiers de facturation au courant des premiers mois de 2017, il y a lieu de préciser que dans la grande majorité des cas les paiements aux kinésithérapeutes ont néanmoins été effectués endéans le délai conventionnel prévu. Dans les quelques cas exceptionnels où le paiement de la CNS est effectivement intervenu avec retard, la CNS a versé des intérêts de retard. Le paiement d'avances, tel que suggéré par le Médiateur, est une procédure à laquelle la CNS n'a recours que lorsque le cadre légal ou conventionnel le permet.

Le rapport du Médiateur fait état d'un problème récurrent qui est celui des contestations relatives à des refus de prise en charge d'un transport en ambulance. À ce sujet, la CNS plaide en faveur du respect des dispositions statutaires en vigueur. Elle considère une régularisation « ex post » en cas de non-respect des démarches administratives au détriment de la personne protégée comme difficilement justifiable étant donné que l'application risquerait d'être arbitraire. Monsieur le Ministre rappelle à ce sujet que le médecin doit indiquer qu'une personne doit être couchée pour le transport dans une ambulance, autrement il convient de considérer qu'il s'agit d'un transport en taxi, non remboursé par l'assurance maladie.

Quant aux demandes d'autorisation préalable en vue d'une consultation à l'étranger, la CNS a adapté sa pratique administrative suite aux modifications statutaires en la matière, entrées en vigueur au 1er juillet 2017. Une consultation est devenue possible sans autorisation au préalable, mais elle sera remboursée suivant les modalités et tarifs luxembourgeois.

Concernant le problème soulevé dans le rapport du Médiateur relatif au redressement de cotisations sociales, il est à préciser que le problème ne concerne que les non-salariés ayant entamé ou terminé leur activité indépendante à une date précise qui ne se situe pas au 1er jour d'un mois, respectivement au dernier jour d'un mois en cas d'arrêt de l'activité indépendante. Dans ce cas, et seulement pour le mois fractionné en question, le calcul ordinaire du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) résultait dans des cotisations afférentes erronées. Monsieur le Ministre indique que le CCSS se mettra en rapport avec les services de l'Ombudsman pour rechercher une solution.

Dans son rapport, le Médiateur estime que le Centre commun de la sécurité

sociale devrait vérifier si le salarié dispose d'une autorisation et travaille réellement pour l'entreprise qui fait une demande d'affiliation auprès de ses services. En matière d'affiliation à la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale se voit contraint de procéder avec une affiliation pour toute personne travaillant contre rémunération, indépendamment du fait que le salarié détienne ou non un permis de travail ou que l'employeur ait effectué les démarches nécessaires auprès de l'Adem avant de recruter un ressortissant d'un pays tiers. Il n'appartient pas non plus au CCSS d'opérer en tant qu'extension de la direction de l'immigration en cette matière et il ne peut point se saisir d'un contrôle qui est de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le problème majeur en relation avec le Conseil arbitral de la sécurité sociale (CASS), relevé par le Médiateur, provient du fait qu'il manque à l'heure actuelle de personnel. Il s'ensuit des retards dans le traitement des dossiers. En 2017 et 2018, deux juges supplémentaires ont été engagés pour arriver à évacuer les dossiers plus rapidement. Le CASS se propose d'engager encore deux greffiers et une personne de la carrière administrative. Dès que ce nouveau personnel aura intégré le CASS et sera opérationnel, on peut espérer que les délais de traitement des dossiers se réduiront sensiblement.

Le Médiateur a saisi récemment l'IGSS d'un problème qui concerne la position de l'IGSS selon laquelle le Contrôle médical de la sécurité sociale ne peut saisir la Commission mixte en vue d'un reclassement professionnel que dans la mesure où la personne concernée se trouve à ce moment dans une période de maladie. L'IGSS estime que lorsque la personne concernée est au travail, il appartient au médecin du travail de saisir la Commission mixte. L'IGSS, dont le service juridique est en train d'étudier de façon approfondie la question, proposera au Médiateur une entrevue afin de trouver une solution au problème soulevé.

4. Suite des travaux du 19 juin 2018 relatifs aux projets de loi 7119, 7242, 7311 et à l'avant-projet de loi sur les modifications en matière d'assurance-dépendance

Les travaux sur les projets de loi sous rubrique ayant été évacués lors de la réunion précédente, il ne fut pas nécessaire d'y apporter une suite.

5. Divers

Aucun point ne fut traité sous la rubrique « divers ».

Le Secrétaire-Administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale,
Georges Engel

12

Session ordinaire 2017-2018

PP/PG P.V. AVDPC 12

Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mai 2018

2. 7251 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective
   - Présentation du projet de loi
   - Désignation d'un rapporteur
   - Examen de l'avis du Conseil d'État

3. 7291 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales
   - Présentation du projet de loi
   - Désignation d'un rapporteur
   - Examen de l'avis du Conseil d'État

4. Conseil "Agriculture et pêche" du 18 juin 2018
   - Compte-rendu par Monsieur le Ministre

5. Demande du groupe parlementaire CSV du 5 juin 2018 (proposition de la Commission européenne pour l'orientation future de la politique agricole commune)

6. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Élaboration d'une prise de position

7. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Frank Arndt, Mme Tess Burton, M. Frank Colabianchi, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert

M. Fernand Etgen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

M. André Loos, Mme Pia Nick, Mme Fabienne Rosen, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

M. Pierre Treinen, Directeur du Service d'économie rurale

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Henri Kox, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mai 2018

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé à l'unanimité des membres présents.

2. 7251 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs présente le projet de loi sous rubrique qui a pour objet de reporter les prochaines élections pour la Chambre d'agriculture, qui auraient dû avoir lieu au mois de novembre 2018, au mois de février ou de mars 2019.

Désignation d'un rapporteur

Le Président de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs, Monsieur Gusty Graas, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Examen de l'avis du Conseil d'État

Les membres de la Commission parlementaire examinent ensuite l'avis que le Conseil d'État a rendu le 29 mai 2018.

Article unique – modification de l'article 7, alinéa 4, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective

Le libellé de l'alinéa 4 de l'article 7 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, en ce qu'il prévoit une dérogation pour les élections de la Chambre d'agriculture, à savoir la durée du mandat de ses membres et la date visant la tenue des élections pour la Chambre d'agriculture, est modifié.

La référence y figurant actuellement est remplacée par une référence aux mois de février ou de mars 2019. Les élections pour le renouvellement des membres de la Chambre d'agriculture, qui auraient dû avoir lieu au courant du mois de novembre 2018, seront reportées au mois de février ou de mars 2019 à une date à déterminer par voie d'arrêté ministériel.

Ce report vise à assurer, à raison de la tenue des élections législatives en date du 14 octobre 2018, date rapprochée de celle du mois de novembre 2018, que

la visibilité requise puisse être conférée aux élections pour la Chambre d'agriculture.

La modification législative proposée fixe, pour l'avenir, la période du mois de février ou de mars comme la période de l'année où, à échéance régulière, auront lieu les élections destinées au renouvellement de la Chambre d'agriculture. Ainsi, prévoir une période de deux mois permet d'assurer qu'une période de vacances scolaires (à savoir les vacances scolaires de Carnaval ou de Pâques) n'a pour effet d'affecter le déroulement des opérations électorales.

La modification proposée vise également, dans un souci d'obvier à tout vide juridique, à prolonger la durée du mandat des membres composant actuellement la Chambre d'agriculture jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux membres à l'issue des élections du mois de février ou de mars 2019.

À titre d'information complémentaire, il convient de noter que les élections pour le renouvellement de la Chambre des Salariés, telles que visées à l'article 7, alinéa 3, de la loi modifiée précitée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, seront reportées pour les mêmes raisons.

Les observations d'ordre légistique soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 29 mai 2018 ont été reprises par la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs.

*

Un projet de rapport sera rédigé en vue de son adoption lors d'une réunion à convoquer la semaine suivante.

3. 7291 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales

<u>Présentation du projet de loi</u>

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs présente le projet de loi sous rubrique qui a pour objet d'apporter deux modifications ponctuelles à la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Premièrement, il s'agit d'étendre la majoration du taux d'aide pour les investissements réalisés par un jeune agriculteur aux investissements relatifs à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles dont le coût dépasse 150.000 euros. Il est proposé de conférer un caractère rétroactif à ce changement, qui profitera notamment aux jeunes viticulteurs.

Jusqu'à une époque récente, la Commission européenne était d'avis que la majoration de taux pour les jeunes agriculteurs ne pouvait être accordée pour les investissements relatifs à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles. Or, elle a récemment adopté une position plus ouverte à cet égard, de sorte qu'elle n'exclut plus de manière systématique l'allocation de la majoration de taux pour les jeunes agriculteurs.

Deuxièmement, les auteurs du projet de loi proposent d'introduire une limitation du montant des aides pouvant être allouées en faveur de l'activité de

distillation, qui est exercée par de nombreux agriculteurs en tant qu'activité accessoire. L'article 2, paragraphe 1er, de la loi précitée du 27 juin 2016 compte en effet l'activité de distillation parmi les activités agricoles, alors que le produit de la distillation n'est pas considéré comme produit agricole au sens de l'article 38 du Traité sur le fonctionnement européen.

La Commission européenne ayant itérativement critiqué cette déficience dans le cadre du contrôle des aides d'État, il est proposé que les aides pouvant être allouées en faveur de l'activité de distillation relèvent désormais du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Désignation d'un rapporteur

Le Président de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs, Monsieur Gusty Graas, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Examen de l'avis du Conseil d'État

Les membres de la Commission parlementaire examinent ensuite l'avis que le Conseil d'Etat a rendu le 29 mai 2018, ainsi qu'une version modifiée du projet de loi et du texte coordonné de la loi précitée du 27 juin 2016 qui prend en compte les observations et propositions de texte émises par la Haute Corporation.

La nouvelle version du projet de loi et du texte coordonné de la loi précitée du 27 juin 2016, ainsi qu'un commentaire des articles y afférent, ont été préparés par le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs et transmis au préalable aux membres de la Commission.[1]

Article 1er – ajout d'un nouveau paragraphe 4*bis* (*nouveau paragraphe 5 et renumérotation du paragraphe 5 initial en un nouveau paragraphe 6 tel qu'initialement proposé*) à l'article 7 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales

Le nouveau paragraphe 4*bis*, inséré à l'endroit de l'article 7 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, limite les aides au financement des investissements aux distilleries à un plafond maximal de 200.000 euros par bénéficiaire sur une période de trois années civiles.

L'ensemble des activités de distillation est considéré, au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, comme étant une activité agricole. La loi modifiée précitée du 27 juin 2016, en ce qu'elle établit des aides à l'investissement, repose sur

- le règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil, et

[1] Transmis du 15 juin 2018 (courrier électronique).

- le règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Or, d'après l'article 38 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le produit de la distillation n'est pas à considérer comme un produit agricole. Il s'ensuit que l'activité de distillation sort du champ d'application de la réglementation européenne des mesures financières en faveur du secteur de l'agriculture, à savoir le règlement (UE) n°1305/2013 et le règlement (UE) n°702/2014 précités.

Le nouveau paragraphe 4*bis*, en ce qu'il s'appuie sur le Règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, permet d'accorder des aides au financement des investissements en faveur des activités de distillerie. Ces aides, dont le montant est plafonné au montant de 200.000 euros alloués sur une période de trois ans, ne sont pas considérées comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1er, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le libellé du nouveau paragraphe 4*bis* ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'État.

Ce dernier propose de remplacer le bout de phrase « *les aides au financement des investissements des distilleries* » par celui de « *les aides pour la réalisation de projets d'investissement en faveur de l'activité de distillation* ».

Les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs décident de faire leur la proposition de texte émise par la Haute Corporation.

En outre, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs a repris la suggestion d'ordre légistique du Conseil d'État de (i) reformuler la phrase liminaire et (ii) de numéroter l'ajout en utilisant un numéro suivi du qualificatif *bis*. Ainsi, le nouveau paragraphe 5 à insérer à l'article 7 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, tel qu'initialement proposé par l'auteur du projet de loi, est renuméroté en tant que nouveau paragraphe 4*bis*. La dernière phrase tel qu'ayant figuré initialement sous l'article 1er, à savoir que « *Le paragraphe 5 devient le paragraphe 6*. », a partant été supprimée.

Article 2 – modification de l'article 13, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales

La modification du paragraphe 1er de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales s'inscrit dans la modification du programme de développement rural engagée comme l'y autorise l'article 11 du Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

En effet, la Commission européenne n'exclut plus, de manière systématique, l'allocation de la majoration de taux pour les jeunes agriculteurs.

Les aides financières prévues par la loi modifiée précitée du 27 juin 2016 sont de deux ordres, à savoir :

- les aides d'État (régies par les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne l'agriculture) et,

- les mesures bénéficiant d'un cofinancement par le budget de l'Union européenne (régies par le règlement (UE) n°1305/2013).

Il échet de rappeler que le Luxembourg a soumis les aides à l'investissement en biens immeubles dont le coût dépasse le montant de 150.000 euros au régime des mesures cofinancées par le budget de l'Union européenne et les aides à l'investissement en biens immeubles dont le coût ne dépasse pas 150.000 euros au régime des aides d'État. Une majoration pour les investissements dont le coût ne dépasse pas le montant de 150.000 euros, qui tombent sous le régime des aides d'État, n'est pas autorisée.

Il est proposé, de par la modification du paragraphe 1er de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, d'étendre la majoration du taux d'aide aux investissements en biens immeubles relatifs à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles dont le coût dépasse le montant de 150.000 euros. Il s'agit d'encourager les grands projets d'investissement.

Le Conseil d'État, dans son avis du 29 mai 2018, marque son accord avec la modification proposée.

Il souligne une disparité du libellé modificatif du paragraphe 1er de l'article 13 tel que proposé et le libellé modificatif afférent figurant dans le texte de la version coordonnée de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales annexée au document parlementaire n°7291 (*pages 4 à 27*).

Les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs redressent le libellé modificatif de l'article 13 tel que figurant à l'endroit du texte coordonné de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Article 3 – entrée en vigueur de l'article 2 du texte de la loi future (modification de l'article 13, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales)

La modification telle que proposée à l'endroit de l'article 13, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales a un effet rétroactif à la date du 1er juillet 2014, date d'entrée en vigueur notamment des mesures visées audit article (article 82 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales).

Cette disposition ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 29 mai 2018.

Échange de vues

- En réponse à la question d'un membre du groupe parlementaire CSV relatif au libellé de l'article 13, paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 27 juin 2016, les représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs expliquent qu'il convient d'adapter le libellé du texte coordonné de ladite loi au libellé du projet de loi sous rubrique.

  Contrairement à l'observation faite par le Conseil d'État dans son avis du 29 mai 2018, il n'apparaît cependant pas de contradiction entre les deux textes. En effet, tant le libellé du projet de loi que le libellé de la version coordonnée expriment la même règle selon laquelle la majoration du taux d'aide s'applique d'une manière générale aux investissements en biens immeubles, à l'exception des investissements en biens immeubles en rapport avec la transformation et la commercialisation dont le coût est inférieur ou égal à 150.000 euros. La deuxième phrase formulant une restriction par rapport à la première phrase, sa formulation négative s'impose.

- Le membre précité du groupe parlementaire CSV renvoie ensuite à une autre remarque formulée par le Conseil d'État. Ce dernier aurait en effet apprécié de disposer d'informations supplémentaires sur le revirement de la position de la Commission européenne sur la majoration du taux de l'aide accordée aux jeunes agriculteurs pour les investissements relatifs à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.

  Dans ce contexte, un autre membre du groupe parlementaire CSV s'enquiert des raisons qui ont amené la Commission européenne à reconsidérer sa position.

  Dans sa réponse, Monsieur le Ministre renvoie aux arguments utilisés par la Commission européenne, qui a fait valoir que les investissements en biens immeubles relatifs à la transformation et à la commercialisation ne sont pas toujours en rapport avec le régime d'aides financières en faveur des jeunes agriculteurs. À l'issue de négociations intenses, la Commission européenne a finalement fait droit aux revendications de plusieurs États membres, dont le Luxembourg, en concédant qu'il faut rendre justice aux jeunes agriculteurs qui jouent un rôle de premier ordre dans le développement durable des zones rurales.

- En réponse à une autre question, Monsieur le Ministre indique que les aides pour les investissements dont peuvent bénéficier les exploitants agricoles font preuve d'une certaine volatilité et sont accordées en fonction des besoins des exploitants. Monsieur le Ministre accepte de mettre les derniers chiffres à la disposition des membres de la Commission parlementaire.

- Enfin, la question est soulevée de savoir s'il ne faut pas profiter de l'occasion pour apporter d'autres modifications à la loi modifiée du 27

juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre considère comme peu opportun de procéder en ce moment à une modification plus substantielle de ladite loi, par souci d'éviter une interférence avec les négociations sur le prochain programme de développement rural.

- En vue d'une modification future de la loi précitée du 27 juin 2016, un autre membre du groupe parlementaire CSV souligne l'importance de rendre les travaux d'infrastructure éligibles au régime d'aides financières pour la réalisation de projets d'investissement. Il estime que la réglementation actuelle a pour effet de pénaliser les exploitants de fermes isolées qui se voient souvent obligés de procéder à des travaux d'infrastructure d'envergure.

*

Un projet de rapport sera rédigé en vue de son adoption lors d'une réunion à convoquer la semaine suivante.

4. Conseil "Agriculture et pêche" du 18 juin 2018
- Compte-rendu par Monsieur le Ministre

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs informe que le Conseil « *Agriculture et pêche* », qui s'est tenu le 18 juin 2018 à Luxembourg, a procédé à un premier échange de vues formel sur les propositions de la Commission européenne visant à réformer la Politique agricole commune (PAC) après 2020.

Dans le contexte du Cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission européenne a proposé une baisse de 5% du budget de la PAC, avec une enveloppe de 365 milliards d'euros, contre 408 milliards d'euros entre 2014 et 2020. Cette baisse s'explique par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et la nécessité de prendre en compte de nouvelles priorités, telles que la protection des frontières, la défense et l'union monétaire. Si les États membres suivaient les propositions de la Commission européenne, le Luxembourg serait confronté à une baisse de 3,8% d'aides directes par an après 2020 (premier pilier de la PAC) et à une baisse de 14,5% s'agissant des aides destinées au développement rural (deuxième pilier de la PAC).

Monsieur le Ministre rappelle que le Luxembourg s'est toujours prononcé en faveur d'un budget ambitieux de la PAC qui répond aux besoins tant des producteurs que des consommateurs. La PAC devrait ainsi viser à atteindre les objectifs en matière de protection de l'environnement, de lutte contre le changement climatique et de protection des consommateurs, à aider le secteur agricole à gérer les crises et à assurer la compétitivité dans un monde globalisé.

Lors du Conseil « *Agriculture et pêche* », de nombreux États membres, dont le Luxembourg, ont fait part de leurs préoccupations concernant les coupes proposées par la Commission dans le budget de la PAC en général et du développement rural en particulier. Dans ce contexte, le Luxembourg a signé,

avec 19 autres États membres, un mémorandum sur le budget de la PAC dans le cadre du prochain CFP.[2]

Le 1er juin 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions législatives sur l'avenir de la PAC, à savoir un règlement relatif aux plans stratégiques de la PAC[3], un règlement relatif à l'organisation commune de marché unique[4] et un règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC[5].

Ces propositions législatives visent à préparer la PAC pour l'avenir. Elles prévoient un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, selon lequel les États membres disposeraient de davantage de flexibilité pour adapter leurs décisions à leurs besoins et aux situations locales.

Il est prévu de fixer un ensemble unique d'objectifs au niveau de l'Union européenne pour l'ensemble de la PAC. Chaque État membre sera ensuite libre de choisir les mesures spécifiques qu'il jugera les plus adaptées à ses spécificités, sur la base d'une évaluation de ses propres besoins.

À cette fin, la Commission européenne propose de réaliser les objectifs généraux suivants :

1. favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire ;
2. renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat et contribuer aux objectifs de l'Union liés à l'environnement et au climat ;
3. consolider le tissu socioéconomique des zones rurales.

En outre, la nouvelle PAC s'articulera autour des objectifs spécifiques suivants :

1. favoriser des revenus agricoles viables et la résilience sur le territoire de l'Union pour renforcer la sécurité alimentaire ;
2. améliorer l'adaptation aux besoins du marché et accroître la compétitivité, notamment en mettant davantage l'accent sur la recherche, la technologie et la numérisation ;
3. améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ;
4. contribuer à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, ainsi qu'au développement des énergies durables ;

[2] À l'initiative de la France, un mémorandum avait été acté le 31 mai 2018 à Madrid par la France, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Irlande et la Finlande. Lors du Conseil « *Agriculture et Pêche* » du 18 juin 2018 à Luxembourg, 14 autres États membres ont accordé leur soutien à ce groupe de pays : la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Hongrie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie, qui ont transmis leur soutien écrit, ainsi que la Belgique, la Lettonie, l'Autriche, l'Estonie et la Slovénie, qui ont soutenu oralement la demande.

[3] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des régies régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil

[4] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée

[5] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013

5. favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles, telles que l'eau, les sols et l'air ;
6. contribuer à la protection de la biodiversité, renforcer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages ;
7. attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement commercial dans les zones rurales ;
8. promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable ;
9. améliorer la réponse du secteur agricole européen aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine, nutritive et durable et de bien-être animal.

Monsieur le Ministre exprime la préoccupation que le nombre important d'objectifs proposés par la Commission européenne ne rende la PAC encore plus complexe, alors que les moyens budgétaires attribués à la PAC sont en baisse.

En marge du Conseil « *Agriculture et pêche* », qui s'est tenu le 18 juin 2018 à Luxembourg, le Commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural, Monsieur Phil Hogan, a rencontré Monsieur le Ministre et les organisations professionnelles agricoles luxembourgeoises afin de discuter des propositions de la réforme de la PAC.

Alors que Monsieur le Ministre accueille favorablement certains éléments des propositions de la Commission européenne, il indique partager les préoccupations exprimées par les représentants du secteur agricole lors de cet échange de vues. D'un côté, il se montre sceptique quant à la capacité de la nouvelle PAC à parvenir à une réelle simplification administrative au profit des autorités nationales et des agriculteurs. Monsieur le Ministre redoute plus particulièrement que la subsidiarité annoncée par la Commission ne se concrétise pas dans une mise en œuvre simplifiée et adaptée aux situations spécifiques des États membres. Il importe notamment que la Commission européenne prenne en compte la situation spécifique des petits États membres en veillant au respect du principe de proportionnalité.

En outre, Monsieur le Ministre se dit inquiet à l'égard de l'approche préconisée de la conditionnalité renforcée dans le premier pilier, en vertu de laquelle un nombre important de biens environnementaux fournis par les agriculteurs luxembourgeois ne pourraient à l'avenir plus être honorés à leur juste valeur dans les programmes agro-environnementaux relevant du deuxième pilier. Afin de ne pas pénaliser les agriculteurs ayant participé aux mesures agro-environnementales[6], il faudrait assurer une plus grande perméabilité entre les régimes d'aide relevant respectivement du premier et du deuxième pilier.

Finalement, le soutien aux jeunes agriculteurs est une question prioritaire pour le Luxembourg. À cet égard, Monsieur le Ministre a demandé le maintien de la possibilité d'un paiement forfaitaire dans le premier pilier.

Le Commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural a indiqué qu'il vise un accord sur la nouvelle PAC d'ici les élections européennes qui se dérouleront entre le 23 et le 26 mai 2019. Or, Monsieur le Ministre considère

[6] Les mesures agro-environnementales permettent de rémunérer les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural.

cet objectif comme très ambitieux, vu la complexité et l'envergure des textes, les positions divergentes des États membres et le rôle à jouer par le Parlement européen. Il rappelle les négociations sur la réforme de la PAC 2014-2020 qui se sont avérées très laborieuses, alors que les circonstances étaient plus favorables à l'époque.

Lors du Conseil « *Agriculture et pêche* », la Commission européenne a encore informé les Ministres des récents développements sur les marchés agricoles les plus importants, notamment les marchés du lait, du sucre et de la viande de porc.

Les Ministres se sont félicités de la situation et des perspectives économiques globalement positives sur les principaux segments de marché, tout en faisant part de leur inquiétude en raison du niveau des stocks d'intervention de l'Union européenne, qui demeure élevé dans le cas du lait écrémé en poudre et de l'écart de prix entre le lait écrémé en poudre et le beurre. Le prix de la viande porcine a baissé à son tour, mais la Commission européenne n'a pas encore envisagé une intervention dans ce secteur. La même remarque vaut pour la viande bovine et le sucre, alors que le prix des céréales a augmenté.

5. Demande du groupe parlementaire CSV du 5 juin 2018 (proposition de la Commission européenne pour l'orientation future de la politique agricole commune)

Sur base des informations fournies par Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs sous le point précédent et suite à la demande du groupe parlementaire CSV du 5 juin 2018, les membres de la Commission procèdent ensuite à un échange de vues sur les propositions de la Commission européenne pour l'orientation future de la PAC.

- Un membre du groupe parlementaire CSV demande dans quelle mesure le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a déjà mené une réflexion sur la meilleure façon de mettre en œuvre la nouvelle PAC sur base des propositions de la Commission européenne. L'oratrice réclame notamment des précisions sur l'application du principe de subsidiarité et souhaite savoir si le Luxembourg continue à être considéré comme une zone défavorisée[7]. En outre, elle s'enquiert de la possibilité de compenser la conditionnalité renforcée liée au climat et à l'environnement par d'autres subsides. Enfin, le Luxembourg a-t-il l'intention de soumettre des propositions visant une véritable simplification administrative ?

- Monsieur le Ministre donne à considérer que l'examen des propositions de la Commission européenne vient seulement d'être lancé. Par conséquent, ses services n'ont pas encore arrêté les positions luxembourgeoises sur toutes les questions qui se posent. Cela étant, le Commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural serait conscient du fait que de nombreux États membres, dont le Luxembourg, s'attendent à des clarifications sur ces questions, notamment en ce qui concerne la question de la simplification

[7] À noter que le soutien aux exploitations agricoles des zones défavorisées permet de préserver l'espace naturel dans les régions où la production ou l'activité agricole souffre de handicaps naturels.

administrative. Il semble qu'un prochain Conseil « *Agriculture et pêche* » sera consacré à cette question épineuse.

À cet égard, le Commissaire européen aurait renvoyé aux mesures prises dans le cadre du règlement « *omnibus* » précité, dont le volet agricole a été adopté par le Conseil « *Agriculture et pêche* » le 11 décembre 2017[8]. Or, la plupart des États membres considèrent que ces mesures n'ont pas apporté de changement réel.

- Le directeur du Service d'économie rurale informe que la future présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne a prévu 12 réunions du Comité spécial agriculture à Bruxelles, à l'occasion desquelles les questions évoquées ci-avant pourront être discutées de façon globale. Dans une deuxième étape, les États membres procéderont à un examen plus approfondi des propositions de la Commission, lors duquel ils auront l'occasion de suggérer des amendements. Lors de la rencontre avec le Commissaire européen le 18 juin 2018, ce dernier a reconnu qu'il serait contreproductif de pénaliser les agriculteurs luxembourgeois participant à des mesures agro-environnementales par l'introduction de la conditionnalité renforcée dans le premier pilier.

- Le membre précité du groupe parlementaire CSV demande à cet égard si le Luxembourg peut maintenir la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement, introduite en 2016[9], ou s'il s'avère nécessaire de modifier cette prime afin d'en assurer la compatibilité avec les règles de la nouvelle PAC.

- Monsieur le Ministre précise que le Luxembourg et l'Autriche sont les États membres les plus concernés par les nouvelles règles proposées par la Commission européenne dans ce domaine. Le Luxembourg dispose actuellement d'une boîte à outils contenant une panoplie de mesures adaptées aux besoins des différentes exploitations agricoles et visant à promouvoir une agriculture intégrée. Il faut faire en sorte que les agriculteurs puissent continuer à bénéficier d'une indemnisation pour les efforts consentis dans le domaine agro-environnemental. Selon Monsieur le Ministre, le Commissaire européen a fait preuve de compréhension envers la situation du Luxembourg et a invité la délégation luxembourgeoise à soumettre sa position par écrit.

- Un autre membre du groupe parlementaire CSV s'enquiert du calendrier prévu pour l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle PAC, ainsi que du contenu du plan stratégique de la PAC que le Luxembourg est tenu d'élaborer et de soumettre à la Commission européenne. L'oratrice demande en outre des précisions sur les régimes d'aides profitant aux exploitations agricoles familiales, les

[8] Le volet agricole du règlement « *omnibus* » modifie les quatre règlements de la PAC :
- le règlement sur les paiements directs,
- le règlement sur le développement rural,
- le règlement sur l'organisation commune des marchés et
- le règlement « horizontal ».

[9] Règlement grand-ducal du 24 août 2016 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

paiements dégressifs proposés par la Commission et l'organisation future des contrôles.

- En guise de réponse, le directeur du Service d'économie rurale rappelle que, par le passé, le demandeur a dû être considéré comme un agriculteur actif pour être éligible aux régimes de paiements directs. Conformément à cette définition, le Service d'économie rurale s'est vu obligé de vérifier par exemple si le bénéficiaire d'aides directes n'est pas membre du conseil d'administration d'une société immobilière. Alors que ce concept a été abrogé par le règlement « *omnibus* » précité, un concept semblable, celui du véritable agriculteur, a été introduit dans la proposition sur la nouvelle PAC. Cela étant, les États membres disposeront d'une marge de manœuvre suffisante pour définir le concept de « *véritable agriculteur* » de manière appropriée dans leur plan stratégique relevant de la PAC[10].

  En outre, le directeur du Service d'économie rurale précise que la Commission européenne propose de plafonner les aides à 100.000 euros par an, avec une dégressivité à partir de 60.000 euros. Ce plafond fera encore l'objet de discussions difficiles, la République tchèque, la République slovaque et l'Allemagne ayant d'ores et déjà exprimé leur opposition à un tel mécanisme. Au Luxembourg, le plafonnement sera applicable aux exploitations agricoles disposant d'une superficie d'au moins 220 hectares. Étant donné que les coûts du personnel sont déductibles, ce plafonnement est néanmoins peu susceptible d'entraîner une réduction des aides directes pour les exploitations agricoles concernées. Il s'avère partant que les nouvelles règles sur la dégressivité risquent d'alourdir la charge administrative sans apporter une véritable valeur ajoutée.

  En ce qui concerne les mécanismes de contrôle, le directeur du Service d'économie rurale informe qu'il est prévu de réduire les contrôles de 5% à 1%, à condition toutefois que les États membres aient recours à des moyens technologiques adaptés, comme le contrôle de l'assolement par satellite. Il sera également nécessaire de réaliser les demandes d'aides à la surface entièrement par voie électronique. Un système est en train d'être mis en place à cette fin et sera opérationnel à partir de 2019. A ce stade, 80% de la superficie ont été déclarés par voie électronique. Il s'agit d'inciter la quasi-totalité des agriculteurs à utiliser le nouveau système électronique et à prévoir une possibilité pour intégrer les exploitants qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en mesure de soumettre leur demande par voie électronique. Il est souligné que la participation au système électronique susmentionné engendre des coûts additionnels dans la mesure où les exploitants sont tenus d'acquérir un logiciel spécifique.

[10] Conformément à l'article 4, paragraphe 1er, point d), de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des régies régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, les « *véritables agriculteurs* » doivent être définis de façon à garantir qu'aucune aide au revenu n'est accordée aux personnes dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole, sans exclure la possibilité de soutenir les agriculteurs pluriactifs. La définition doit également permettre de déterminer quels agriculteurs ne sont pas considérés comme de véritables agriculteurs, compte tenu d'éléments tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation, l'objet social et/ou l'inscription aux registres.

- En réponse à la question d'un autre membre du groupe parlementaire CSV, le représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs souligne qu'il faudra d'abord conclure l'examen des propositions de la Commission européenne avant de procéder à l'élaboration du prochain plan stratégique relevant de la PAC. Il faut que l'annexe II du plan stratégique comprenne une analyse SWOT[11] de la situation actuelle dans la zone couverte par le plan stratégique. Le plan stratégique sera réalisé en coopération étroite avec les acteurs du secteur agricole au Luxembourg et en s'inspirant des résultats du « *Zukunftsdësch* » qui a eu pour objectif de définir l'orientation future de la politique agricole au Luxembourg. Il faut s'attendre à ce que la programmation nationale fasse l'objet d'un processus long et complexe, d'autant plus que le premier pilier sera désormais intégré dans cet exercice. De manière générale, il convient de noter que la Commission européenne préconise désormais une approche basée sur la performance plutôt que sur le respect de règles (« *compliance* »), ceci afin de progresser sur la voie d'un mécanisme davantage axé sur les résultats.

  Le représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs informe que la Commission européenne n'a pas encore fourni de précisions sur la réalisation de l'analyse SWOT. Il est pourtant clair que cette analyse doit être aussi actuelle que possible. Alors que le Ministère a déjà engagé des réflexions sur le calendrier et sur la méthodologie, il serait prématuré de lancer l'analyse SWOT dès maintenant.

- Un autre membre du groupe parlementaire CSV s'enquiert des possibilités de prévoir des subventions afin d'inciter les agriculteurs à embaucher une main-d'œuvre non qualifiée ou des personnes ayant perdu leur emploi suite à la digitalisation.

- Monsieur le Ministre dit partager la position exprimée par l'orateur précédent, jugeant opportun de prévoir des mesures supplémentaires afin de lutter contre la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur agricole, et notamment dans le domaine des cultures maraîchères, qui est due notamment aux coûts salariaux élevés, en prenant en compte les besoins saisonniers des exploitations agricoles.

- Dans ce contexte, un membre du groupe parlementaire déi gréng souligne l'importance de payer un salaire digne dans le secteur agricole et de prendre en compte le facteur social dans l'analyse SWOT susmentionnée. En outre, l'intervenant demande aux représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs de mettre à la disposition des membres de la Commission parlementaire une présentation qui contient les éléments principaux de la nouvelle PAC.

[11] SWOT = « *Strengths* » *(*forces), « *Weaknesses* » (faiblesses), « *Opportunities »* (opportunités), « *Threats* » (menaces)

6. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Par courrier du 8 mai 2018 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs a été invitée à communiquer à la Commission des Pétitions une prise de position au sujet du rapport d'activité et des recommandations éventuelles la concernant.

Les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs procèdent à l'examen dudit rapport. Au cours de cette analyse, ils notent avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

Une prise de position sera rédigée dans le sens discuté et transmise par la suite à Monsieur le Président de la Chambre des Députés avec prière de bien vouloir la faire parvenir aux membres de la Commission des Pétitions.

7. Divers

Les membres de la Commission décident d'organiser une réunion le 2 juillet 2018 à 10h30, lors de laquelle Monsieur le Ministre viendra présenter le projet de loi n° 7170 relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles.

Le Secrétaire-Administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs,
Gusty Graas

13

Session ordinaire 2017-2018

CC/VG P.V. CULT 13

Commission de la Culture

Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 mars, 27 avril et 16 mai 2018

2. Présentation du projet de galerie nationale d'art par Monsieur le Premier Ministre, Ministre de la Culture

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
- Elaboration d'une prise de position par la Commission

4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Martine Mergen, Mme Sam Tanson, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, Ministre de la Culture

Mme Beryl Bruck, du Ministère de la Culture
M. Gilles Zeimet, du Musée national d'histoire et d'art
Mme Anne Kons, Mme Charlotte Sauer, de l'Administration des bâtiments publics

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Franz Fayot, Mme Martine Mergen, M. Laurent Zeimet
M. Fernand Kartheiser, observateur délégué

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 mars, 27 avril et 16 mai 2018

Les projets de procès-verbal des réunions des 9 mars, 27 avril et 16 mai 2018 sont approuvés.

2. Présentation du projet de galerie nationale d'art par Monsieur le Premier Ministre, Ministre de la Culture

M. Xavier Bettel, Premier Ministre et Ministre de la Culture, présente aux membres de la Commission le projet de la « Galerie nationale d'art luxembourgeois » (ci-après la « Galerie »). Pour les détails de la présentation, il est prié de se référer au document annexé.

La nouvelle Galerie sera installée dans les locaux de l'ancien Athénée, actuellement occupés par la Bibliothèque nationale, dont le déménagement est prévu en automne 2018.

L'immeuble ainsi libéré aura une double affectation : d'une part il accueillera la Galerie, d'autre part il comprendra 36 logements pour jeunes.

L'étude de faisabilité du projet a d'ores et déjà été réalisée, et les travaux pourraient débuter suite à l'élaboration des avant-projets, l'obtention des autorisations et la publication des soumissions. La durée des travaux étant estimée à trois ans, la Galerie pourrait ouvrir ses portes d'ici cinq ans. Le coût du projet est estimé à quelque 36 millions d'euros.

Le but de la Galerie sera d'exposer et d'étudier ainsi que de promouvoir l'art luxembourgeois au niveau national et international. Les artistes représentés sont soit de nationalité luxembourgeoise, soit de nationalité étrangère mais actifs au Luxembourg. Une exposition permanente permettra d'avoir un aperçu chronologique de l'art au Luxembourg, tandis que des expositions temporaires mettront l'accent sur un artiste, un courant ou une école en particulier.

Toutes les formes d'arts plastiques (peinture, sculpture, dessin, art graphique, montages photographiques et vidéo, nouveaux médias, etc.), réalisées depuis 1945 par des artistes luxembourgeois ou actifs au Grand-Duché, seront exposées sur une surface de 1000 m^2. La Galerie n'aura pas de collection propre mais les œuvres des expositions permanentes et temporaires seront prêtées par des collections publiques, communales ou privées.

Un centre de documentation sera aménagé dans le même bâtiment. Il aura pour mission de collectionner et d'archiver les données concernant les artistes et les manifestations artistiques au Luxembourg et de publier en ligne un dictionnaire des artistes luxembourgeois comparable au « Dictionnaire des auteurs » du Centre national de littérature de Mersch (Cnl).

La Galerie sera rattachée au Musée national d'histoire et d'art (« MNHA »), ce qui permettra de réaliser des économies d'échelle. Une douzaine d'employés seront engagés pour la gestion de la Galerie et du centre de documentation. Le budget alloué au MNHA tiendra compte de ces besoins.

<u>De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :</u>

- En réponse aux craintes relatives au risque de ghettoïsation de l'art luxembourgeois il est rappelé que le but de la Galerie est de rendre accessible l'art luxembourgeois à un public plus large. La Galerie a vocation à devenir une structure complémentaire aux institutions existantes avec lesquelles elle collaborera.

- Les 36 logements sont destinés à servir de premiers logements, pour une durée maximale de trois ans, à des jeunes gens qui démarrent dans la vie active. Le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse est en train d'élaborer un projet de convention à conclure avec une association, le but étant de favoriser la mixité tout en incluant une composante sociale.

  Trois différents types de logements sont prévus :

- la chambre sans cuisine privée, mais avec un accès à une cuisine commune, à partager ;
- le studio équipé d'une kitchenette ;
- et le petit appartement pouvant accueillir deux personnes.

Il n'y a pas de lien entre l'activité de la Galerie et les logements. Il est rappelé que des résidences d'artistes sont proposées par le Ministère de la culture au complexe des Annexes du Château de Bourglinster.

- La surface nette totale de l'immeuble s'élève à environ 5.100 m^2, dont environ 1.600 m^2 seront consacrés aux logements et environ 2.700 m^2 à la Galerie. Outre la surface d'exposition, une partie de la surface sera réservée à l'administration, au stockage, ou encore à l'organisation d'évènements.

- En 2017, 189 intermittents, dont 75 artistes ont touché des aides à caractère social au titre d' « inactivité involontaire » pour un total de 2.563.076 euros.

- La collection du MNHA pourra être complétée, le cas échéant, pour répondre aux critères retenus pour la Galerie. La Galerie pourra, dans ce contexte, faire des propositions d'acquisitions au MNHA.

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Par courrier du 8 mai 2018 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission de la Culture a été invitée à communiquer à la Commission des Pétitions une prise de position au sujet du rapport d'activité 2017.

Or, il ressort de l'analyse dudit rapport que l'Ombudsman n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine de la culture, ce que les membres de la Commission constatent avec satisfaction.

4. Divers

M. le Président rappelle que la prochaine réunion aura lieu le 19 juin 2018 à 14h20. La réunion sera suivie de la visite du chantier de la BnL. Le déplacement se fera en minibus.

Luxembourg, le 14 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission de la Culture,
André Bauler

Annexe :

Présentation « Galerie nationale d'art luxembourgeois »

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Culture

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURC
Ministère du Développement durable
et des Infrastructures

Administration des bâtiments publics

Galerie nationale d'art luxembourgeois

14 juin 2018

Objet de la « Galerie Nationale »

- Exposer et étudier l’art luxembourgeois afin d’acquérir une meilleure connaissance de la création artistique du pays
- S’adresser tant au public résident qu’aux visiteurs étrangers
- Diffuser et promouvoir l’art luxembourgeois au niveau national et international

Missions

Exposer l’art luxembourgeois

- Conception d’une exposition permanente (aperçu chronologique de l’art au Luxembourg)
- Organisation d’expositions temporaires (mettant l’accent sur un artiste, un courant ou une école en particulier)
- Mise en parallèle et contextualisation des démarches artistiques au Luxembourg avec celles en Europe et à l’international
- Toutes les formes d’arts plastiques (peinture, sculpture, dessin, art graphique, montages photographiques et vidéo, nouveaux médias, etc.)

Documenter l’art luxembourgeois

- Création d’un centre de documentation dédié à l’histoire de l’art au Luxembourg
- Publication en ligne d’un Dictionnaire des artistes luxembourgeois (« Künstlerlexikon »)

Période à couvrir

Période à couvrir

- **Compléter** les structures existantes
- **Valoriser** un patrimoine jusqu'ici trop méconnu

Démarche artistique au Luxembourg depuis **1945 à nos jours**.

Forme juridique et fonctionnement

Forme juridique et fonctionnement

- Rattachement au Musée national d'histoire et d'art
  - Possibilité de réaliser des économies d'échelle
    - Communication
    - Service pédagogique
    - Services techniques
    - etc.
- Pas de collection propre
- Expositions permanentes et temporaires
  - Prêts court | moyen | long terme
    - Collections publiques (MNHA, MUDAM, etc.)
    - Collections communales (Ville de Luxembourg, etc.)
    - Collections privées

Accueil de la galerie nationale d'art luxembourgeois, aile baroque

Salle d’exposition, aile parvis

Historique

1603-1773: Collège des Jésuites

1773-1817: Collège royal, Hôpital militaire, Mairie

1817-1964: Athénée de Luxembourg

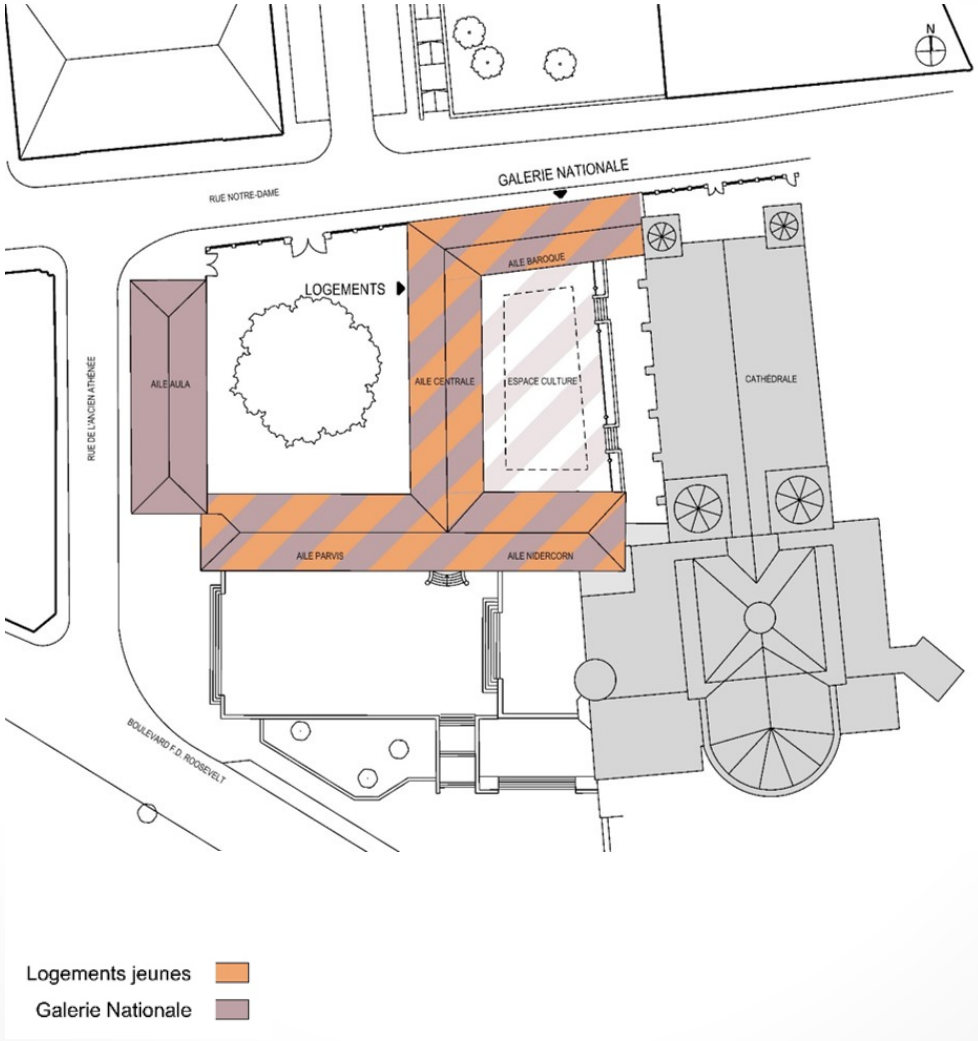
1964: Classement en monument national

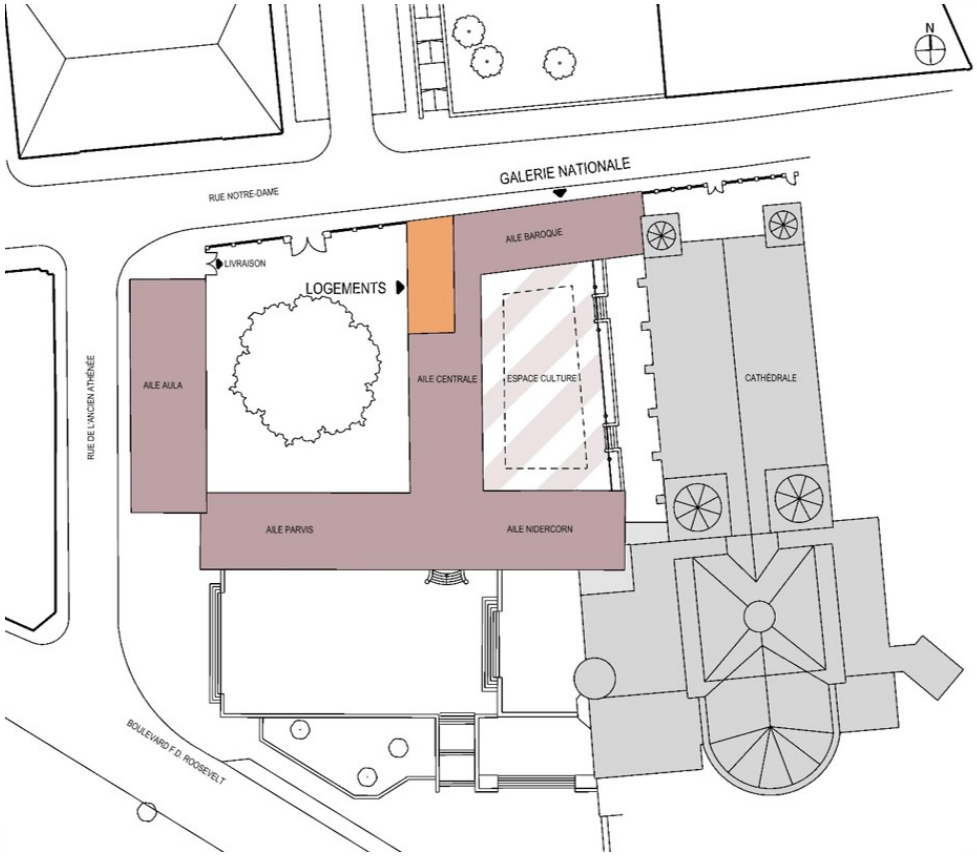
Depuis 1973: Bibliothèque nationale de Luxembourg

Plan d’implantation

Galerie nationale d’art luxembourgeois et 36 logements pour jeunes

Rue Notre-Dame: nouvelle entrée pour la Galerie nationale d’art luxembourgeois

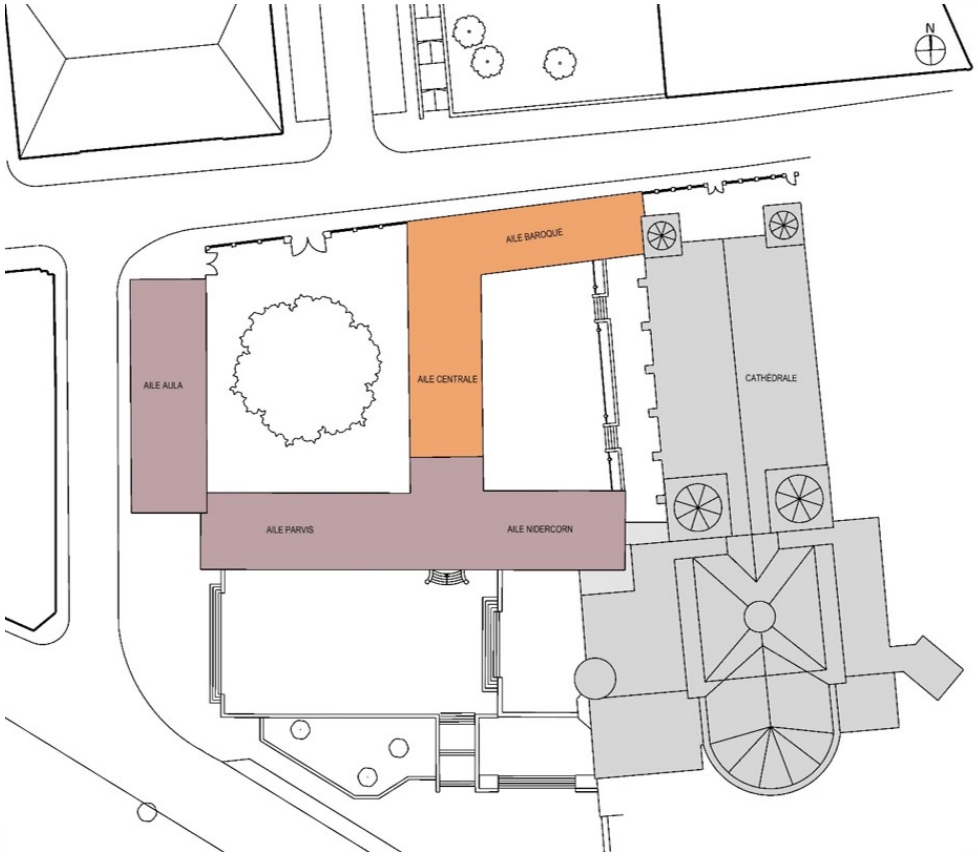




Rez-de-chaussée

Fonctions

- Accueil
- Centre de documentation
- Salles d'expositions
- Salle de conférence
- Accès aux logements qui se situent aux niveaux +1 et +2



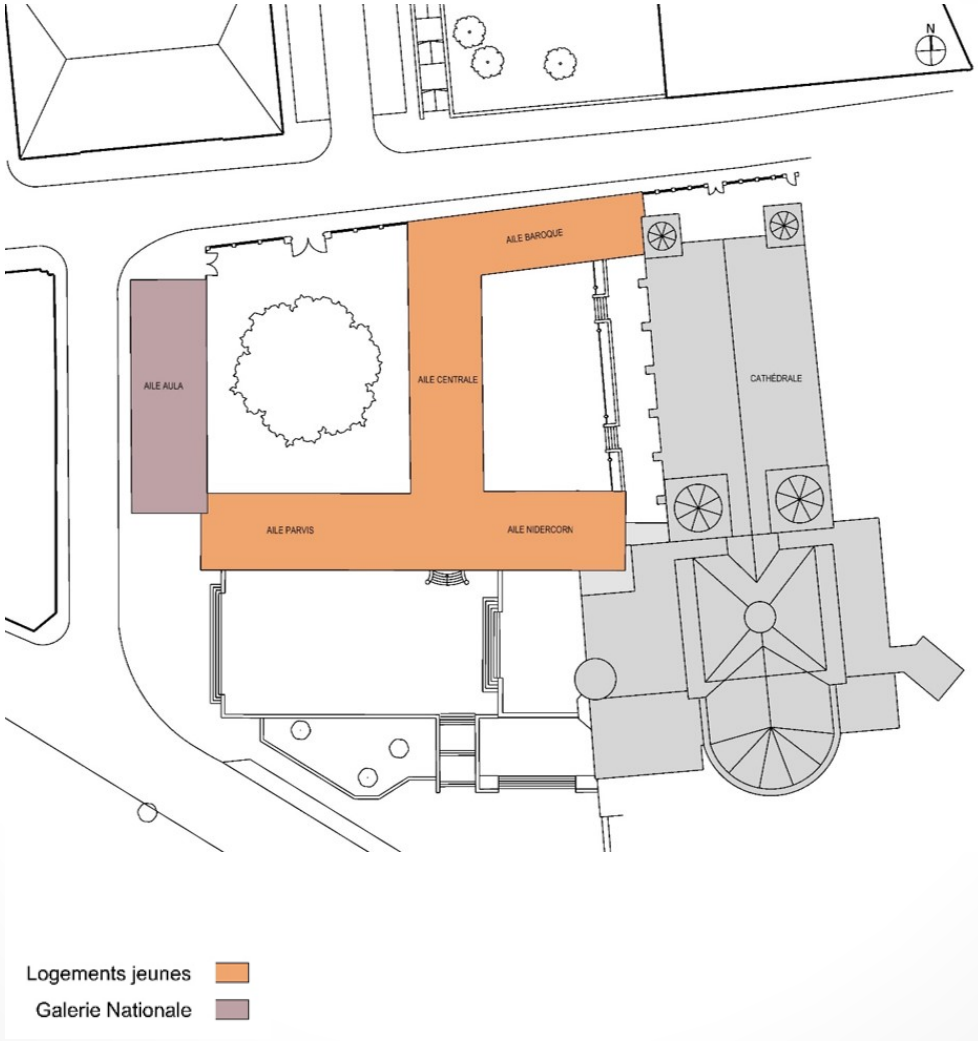
Niveau +1

Fonctions

- Salles d’expositions
- Logements dans les ailes baroque et centrale

Surface nette d’exposition

- env. 1000 m^2



Niveau +2

Fonctions

- Administration de la Galerie nationale d'art luxembourgeois
- Logements dans les ailes baroque et centrale, Nidercorn et parvis

Surfaces nettes

- Galerie nationale et Centre de documentation : env. 2700 m^2
- Logements : env. 1600 m^2

Centre de documentation

- Aménagement
  - Espace d'accueil & Salle de lecture
  - Espace pour la manipulation des documents (tri, préparation, etc.)
  - Espace de stockage climatisé
- Missions
  - Collecte et conservation de tous types de documents liés à l'histoire de l'art au Luxembourg **de ses débuts jusqu'à aujourd'hui**.
  - Répondre au devoir d'étude et de mise en valeur du patrimoine artistique luxembourgeois.
  - Collecte et archivage de données concernant **les artistes et les manifestations artistiques** au Luxembourg en vue de la publication d'un **dictionnaire des artistes luxembourgeois**.
  - **Faciliter les recherches** sur l'art luxembourgeois via la **collecte systématique** de tous types de documents y relatifs.

Dictionnaire des artistes luxembourgeois

- Présentation de la vie et de l'œuvre des artistes luxembourgeois
- Public cible = chercheurs et lecteurs intéressés
- Artistes repris
  - Artistes de nationalité luxembourgeoise
  - Artistes qui n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise MAIS actifs au Luxembourg
  - Artistes luxembourgeois vivant à l'étranger
  - Au moins une exposition (monographique ou de groupe) dans un lieu d'exposition dédié, privé ou public (musée, galerie municipale, galerie de vente, centre d'art, etc.)

Dictionnaire des artistes luxembourgeois

- Contenu
  - Informations factuelles (Nom, prénom, date de naissance, expositions, prix décernés, etc.)
  - Liens vers des fichiers d'autorité (Linked Open Data)
  - Articles rédigés par des experts
  - Présentation d'oeuvres importantes, participation à des expositions, prix décernés, catalogues, etc.

Merci pour votre attention !

37

Session ordinaire 2017-2018

CL/PG P.V. J 37

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 13 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7220 Projet de loi portant réforme du régime de confiscation et modification
   1. du Code pénal ;
   2. du Code de procédure pénale ;
   3. de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ;
   4. de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;
   5. de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ;
   6. de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990

   - Nomination d'un rapporteur
   - Présentation du projet de loi
   - Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat
   - Présentation d'une série de propositions d'amendements

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Adoption d'une prise de position

3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, remplaçant Mme Simone Beissel, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Sam Tanson

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat

M. Jean-Paul Frising, Procureur d'Etat à Luxembourg

Mme Sandra Kersch, Parquet Général

Mme Claudine Konsbrück, Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Roy Reding

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

*

Présidence : Mme Sam Tanson, Présidente de la Commission

*

1. 7220 Projet de loi portant réforme du régime de confiscation et modification
1. du Code pénal ;
2. du Code de procédure pénale ;
3. de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne ;
4. de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;
5. de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 ;
6. de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990

Nomination d'un Rapporteur

Les membres de la Commission juridique désignent Madame Sam Tanson Rapportrice du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le présent projet de loi vise à moderniser et adapter les dispositions nationales sur la confiscation et à transposer en droit national certaines dispositions de la directive 2014/42/UE du Parlement Européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union Européenne (ci-après « *la Directive* »).

L'objet de la Directive de 2014 est principalement de faciliter la confiscation et le recouvrement par des États membres des gains tirés de la grande criminalité internationale. Le but de la directive est de faire avancer l'harmonisation des régimes en vigueur dans les différents États membres en matière de gel et de confiscation et de renforcer ainsi l'efficacité de la coopération transfrontalière.

Une des grandes innovations que comporte la directive est l'institution d'un régime particulier de confiscation élargie des produits du crime. Ce concept doit permettre à une juridiction de jugement d'ordonner à charge du condamné, la confiscation de biens lui appartenant, sans qu'une preuve directe de leur origine criminelle ne soit nécessaire, sur la base de certaines circonstances pertinentes et concluantes, dont notamment la disproportion entre la valeur des biens appartenant au condamné et ses sources légales de revenus, ainsi que le défaut de pouvoir soumettre des éléments de justification de ces revenus (preuve positive à charge du condamné d'établir l'origine de son patrimoine).

Ainsi les autorités nationales devraient pouvoir confisquer et recouvrer les profits générés par le crime organisé plus efficacement.

Nouvel article 31 du Code pénal

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 29 mai 2018, a fait observer que le libellé tel qu'initialement proposé par l'auteur du projet de loi, à savoir que la confiscation spéciale a été étendue à tous les crimes et à tous les délits punis d'un maximum de quatre années d'emprisonnement, diffère du dispositif de l'article 5 de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne. De même, la détermination des conditions justifiant la confiscation n'est pas sans poser problème, de sorte que le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé tel qu'initialement proposé.

Quant au paragraphe 3 initial, le Conseil d'Etat, dans son avis du 29 mai 2018, explique partager l'avis de la Cour supérieure de justice qui s'est prononcée contre la généralisation d'un système « *[…] qui constitue, sous l'égide du Code pénal actuel, une règle exceptionnelle au motif que cette généralisation « fait perdre à la confiscation spéciale sa nature de peine ». Le Conseil d'Etat fait observer que « […] dans la mesure où la confiscation est transformée en une sorte de mesure de sûreté dont le prononcé ne présente plus aucun lien avec l'infraction qui est à l'origine des biens qu'il y a lieu de confisquer.* »

Echange de vues

- Le représentant du Parquet de Luxembourg signale que d'un point de vue procédural, une telle confiscation spéciale ne peut être ordonnée uniquement que par la juridiction de jugement qui a compétence pour prononcer l'acquittement, une exemption de peine ou la condamnation du prévenu, ou encore pour constater l'extinction de l'action publique.

  A titre d'exemple, il renvoie au cas de figure du décès du prévenu, qui conduit automatiquement à une extinction de l'action publique. Cependant, une telle extinction de l'action publique peut avoir comme conséquence paradoxale que le produit de l'infraction saisi doive être versé aux héritiers du prévenu, sans qu'il soit possible pour les autorités publiques de confisquer les fonds provenant d'une infraction.

  Madame la Présidente-Rapportrice prend acte de ces explications. L'oratrice s'interroge néanmoins sur le cas de figure où une confiscation du produit de l'infraction peut être ordonnée par la juridiction de jugement, malgré un acquittement du prévenu.

  Le représentant du Parquet de Luxembourg explique que cette hypothèse pourrait s'appliquer dans le cas de figure où les éléments dans le dossier pénal ne seraient pas suffisants pour condamner un prévenu. Néanmoins, la juridiction de jugement arriverait à la conclusion que les fonds en question ne peuvent provenir uniquement d'une infraction. Ainsi, la juridiction saisie de l'affaire pourrait ordonner la confiscation spéciale de ces fonds.

  Madame la Présidente-Rapportrice renvoie aux observations critiques en la matière, soulevées par le Conseil d'Etat qui, dans le cadre de son avis prémentionné, renvoie au risque de d'instauration d'« *un régime de confiscation, considéré comme une sanction pénale, en l'absence de constat de la responsabilité pénale de la personne concernée par la confiscation*[1] ».

[1] Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 octobre 2013, Varvara c. Italie
71. La logique de la « peine » et de la « punition », et la notion de « guilty » (dans la version anglaise) et la correspondante notion de « personne coupable » (dans la version française), militent pour une interprétation de l'article 7 qui exige, pour punir, une déclaration de responsabilité par les juridictions nationales, qui puisse permettre d'imputer l'infraction et d'infliger la peine à son auteur. A défaut de quoi, la punition n'aurait pas de sens (Sud Fondi et autres, précité, § 116). Il serait en effet incohérent d'exiger, d'une part, une base légale accessible et prévisible et de permettre, d'autre part, une punition quand, comme en l'espèce, la personne concernée n'a pas été condamnée.

Le représentant du Parquet de Luxembourg estime que cette réserve exprimée par le Conseil d'Etat est injustifiée, dans la mesure où la législation luxembourgeoise permet, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, de poursuivre également les auteurs de l'infraction primaire. *De facto*, le régime juridique actuellement en vigueur n'est pas profondément modifié par cette disposition.

Par ailleurs, l'orateur renvoie au mécanisme de la confiscation par équivalent, prévue à l'endroit de l'article 31, 4) du Code pénal dont la portée a été étendue, au fil des années.

❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la constitutionnalité du libellé proposé et renvoie à l'article 17[2] de la Constitution.

L'orateur se demande par ailleurs si le mécanisme de la confiscation entendue aurait pour conséquence que le patrimoine d'un proche de l'auteur d'une infraction ou de ses héritiers puisse tomber dans le champ d'application de la future loi.

La représentante du Parquet général confirme que les personnes prémentionnés pourraient tomber dans le champ d'application de l'article sous rubrique, au cas où il serait impossible de les poursuivre comme co-auteur ou complice de l'infraction commise par l'auteur principal de l'infraction. Il appartiendra cependant au ministère public d'établir la disproportion entre les revenus connus de la personne visée et les biens sur lesquels cette personne exerce un pouvoir de disposition.

Plusieurs membres de la Commission juridique estiment que la confiscation spéciale n'est pas visée par l'article cité ci-dessous.

❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur les termes « *appartenant au propriétaire* », et les termes de « *propriétaire de bonne foi* », ainsi que sur les termes de « *libre disposition* ».

La représentante du Parquet général explique que le libellé proposé vise à inclure dans le champ d'application de la future loi le cas de figure d'une personne physique qui est le bénéficiaire économique d'un bien appartenant à une personne morale ayant une personnalité juridique distincte. A titre d'exemple, il y a lieu de relever le cas de figure d'un gérant qui utilise, à sa guise, la société à responsabilité limitée qu'il gère.

Quant au propriétaire de bonne foi, il y a lieu de relever, qu'il est proposé d'exclure celui-ci du champ d'application de la future loi, comme il est concevable que le propriétaire d'un bien muette celui-ci à disposition d'une tierce personne, sans avoir connaissance du fait qu'une quelconque infraction ait été commis par ce tiers.

---

72. Dans la présente affaire, la sanction pénale infligée au requérant, alors que l'infraction pénale était éteinte et que sa responsabilité n'a pas été consignée dans un jugement de condamnation, ne se concilie pas avec les principes de légalité pénale que la Cour vient d'expliciter et qui font partie intégrante du principe de légalité que l'article 7 de la Convention commande d'observer. Dès lors, la sanction litigieuse n'est pas prévue par la loi au sens de l'article 7 de la Convention et est arbitraire. ….

84. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole no 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (Iatridis c. Grèce [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999-II ; Amuur c. France, 25 juin 1996, § 50, Recueil 1996-III). Il s'ensuit que la nécessité de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Sporrong et Lönnroth c. Suède, 23 septembre 1982, § 69, série A no 52 ; Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce [GC], no 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII) ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire (…).

85. La Cour vient de constater que l'infraction par rapport à laquelle la confiscation a été infligée au requérant n'était pas prévue par la loi au sens de l'article 7 de la Convention et était arbitraire (paragraphes 72-73 ci-dessus). Cette conclusion l'amène à dire que l'ingérence dans le droit au respect des biens du requérant était contraire au principe de la légalité et était arbitraire et qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1. Cette conclusion dispense la Cour de rechercher s'il y a eu rupture du juste équilibre.

[2] *« **Art.17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. »*

Il appartiendra au juge du fond d'apprécier si le propriétaire du bien réclamant sa restitution a été de bonne foi ou non.

Nouvel article 32 du Code pénal

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 29 mai 2018, émet une opposition formelle à l'égard de la disposition portant sur la primauté de la saisie pénale, y compris sur une procédure civile d'exécution.

Echange de vues

❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie au libellé proposé et se pose la question de savoir si la disposition proposée ne conduira pas à un bouleversement des principes essentiels du droit pénal et met les auteurs du projet de loi en garde contre le risque d'introduire, dans le Code pénal, un dispositif portant inversement de la charge de la preuve.

La représentante du Ministre de la Justice explique de *prime abord* qu'il y a lieu de distinguer entre, d'une part, les dispositions de l'article 31, paragraphe 2, point 5° du Code pénal portant institution d'un régime particulier de confiscation élargie des produits du crime et faisant partie de la confiscation spéciale. Cette disposition résulte de la Directive. D'autre part, l'article 324*quater* qui vise à créer une nouvelle infraction, assimilée au recel, consistant dans la non-justification des ressources.

Il y a lieu de signaler que le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle à l'égard de la formulation de l'article 31, paragraphe 2, point 5° du Code pénal et qu'il a exprimé ses réserves par rapport à l'article 324*quater* nouveau du même Code.

La représentante du Parquet général explique que le principe de la confiscation élargie est prévu par la Directive. Le Conseil d'Etat émet une série d'observations et d'interrogations à l'égard du libellé initialement proposé. Il est proposé de fournir au Conseil d'Etat une réponse satisfaisante à ces observations et interrogations par voie d'amendements.

Quant à l'observation que l'infraction de la non-justification des ressources risque d'introduire un renversement de la charge de la preuve en matière pénale, il y a lieu de signaler qu'une telle appréciation est incorrecte. Le ministère public, dans le cadre de l'infraction à créer, devra rapporter la charge de la preuve et doit :

- d'abord rapporter la preuve d'un train de vie disproportionné du justiciable au regard de ses ressources officielles. Il s'agit d'un élément de preuve qui peut s'avérer particulièrement difficile à rapporter pour le parquet ; et
- ensuite, il appartiendra au ministère public de rapporter la preuve que le justiciable concerné a des relations habituelles de la personne en question avec un ou plusieurs délinquants.

Quant à l'observation que l'infraction de la non-justification des ressources pourrait être assimilée à l'infraction du blanchiment d'argent, il y a lieu de souligner que celle-ci requiert, au Luxembourg, la preuve d'une infraction primaire et qu'il appartient aux autorités poursuivantes de rapporter la preuve de l'origine frauduleuse des fonds en question. D'autres législations européennes ont opté pour une approche divergente et assimilent l'infraction du blanchiment d'argent au recel, ce qui présente pour les autorités poursuivantes l'avantage qu'ils ne doivent pas rapporter la preuve d'une infraction primaire ayant généré les fonds blanchis.

L'infraction de la non-justification des ressources se distingue ainsi de l'infraction de blanchiment d'argent comme elle permet de lutter plus efficacement contre les profiteurs du crime et de les priver des produits des activités criminelles.

Le représentant du Parquet de Luxembourg signale que le ministère public a été étroitement associé à l'élaboration des textes proposés et renvoie à l'avis consultatif[3] des autorités judiciaires y relatif. L'orateur renvoie aux jurisprudences y citées ayant validé le principe que la charge de la preuve relative à la provenance illégale ou criminelle est satisfaite lorsque, sur la base d'éléments de fait, toute provenance légale de ces choses peut être exclue avec certitude. Il est satisfait à la charge de la preuve concernant la connaissance de l'auteur, lorsque celle-ci peut être déduite avec certitude des circonstances de fait. Un tel règlement de la preuve ne requiert aucune preuve de la part du prévenu, ni dès lors la preuve de son innocence.

L'orateur souligne qu'en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, la preuve de l'infraction primaire ayant généré les fonds blanchis peut s'avérer particulièrement difficile à rapporter, notamment en présence d'un élément d'extranéité. A titre d'exemple, il cite le cas de figure où l'infraction primaire a été commise à l'étranger.

En outre, il y a lieu de faire remarquer qu'il existe une tendance internationale à créer de nouvelles infractions, afin de lutter plus efficacement contre les profiteurs de la criminalité organisée.

Quant à la nouvelle infraction de la confiscation élargie, l'orateur signale qu'elle ne peut s'appliquer à une personne ayant des relations habituelles de la personne en question avec un ou plusieurs délinquants et ayant un train de vie injustifié.

❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie à la loi du 27 octobre 2010[4] portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg. L'orateur signale que la loi prémentionné impose à chaque personne franchissant la frontière du Grand-Duché de Luxembourg avec un montant égal ou supérieur à 10.000 euros, doive déclarer celui-ci à l'administration des douanes et accises. L'orateur est d'avis qu'il appartiendrait également aux banques de rendre leurs clients attentifs à cette obligation légale.

[3] *cf*. doc. parl. 7220/03, p. 4 et suivantes

[4] Loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg; relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme; modifiant:
1. le Code pénal;
2. le Code d'instruction criminelle;
3. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;
4. la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;
5. la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et
la lutte contre la toxicomanie;
6. la loi modifiée du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980;
7. la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne;
8. la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition;
9. la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne;
10. la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale;
11. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
12. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
13. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;
14. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
15. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
16. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative à l'organisation de la profession d'expert-comptable;
17. la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit;
18. la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
19. la loi modifiée du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le
20 décembre 1988;
20. la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990;
21. la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.
Mémorial A N° 193 du 3 novembre 2010, p.3172

❖ La représentante du Ministre de la Justice explique qu'il existait déjà une incrimination spécifique de non-justification de ressources en droit luxembourgeois, à savoir en matière de proxénétisme. L'oratrice renvoie à l'ancien article 379*bis*[5] qui a été abrogé en 1999.

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Par courrier du 8 mai 2018 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission juridique a été invitée à communiquer à la Commission des Pétitions une prise de position au sujet du rapport d'activité 2017.

Lors de sa réunion du 6 juin 2018, la Commission juridique a examiné le rapport d'activité de l'Ombudsman de l'année 2017.

❖ *Affaires relevant de l'Etat : Ministère de la Justice – Parquet Général*

Au sujet du volet « *Affaires relevant de l'Etat* » et plus précisément celles relevant du Ministère de la Justice[6], la Commission juridique a pris acte des observations formulées par le Parquet près du Tribunal d'arrondissement de Diekirch qui tient à préciser qu'au cours de l'année 2017, une seule lettre de l'Ombudsman, au sujet de l'absence d'une réponse fournie

Par ailleurs, il ressort des explications fournies que le procureur d'Etat Jean-Paul FRISING, exerçant la fonction de procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, qu'il ne se souvient d'aucune lettre de réclamation de ce genre, reçue au cours de l'année 2017.

Quant à l'année 2016, les magistrats du parquet indiquent que selon leur mémoire, aucune lettre de ce genre n'a été reçue par leurs services.

Les magistrats du parquet soulignent que le problème soulevé par l'Ombudsman comporte plusieurs facettes et qu'il y a lieu de distinguer entre :
1) les courriers adressés aux parquets ;
2) les demandes de copies ; et
3) les renseignements sur le suivi des affaires.

Ad 1) Le personnel affecté aux secrétariats des parquets ne permet pas de donner un accusé de réception à chaque lettre reçue. Les réponses aux questions posées dans ces courriers sont évacuées par les substituts, du moment qu'ils sont en possession de tous les éléments nécessaires pour donner une réponse valable.

Ad 2) Les demandes de copie parviennent souvent aux Parquets avant la clôture des procès-verbaux et ne peuvent dès lors pas être traitées dans l'immédiat. Elles comportent souvent des données erronées et peuvent dès lors être difficilement rattachées à une affaire précise. Les secrétariats des Parquets font de leur mieux, mais il leur est très souvent impossible de répondre dès l'entrée du courrier aux parquets.

---

[5] **Art. 379bis** du Code pénal : « *Est proxénète celui ou celle*
[…]
c) qui sciemment vit avec une personne se livrant habituellement à la prostitution;

d) qui, étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à la prostitution, ne peut justifier de ressources correspondantes à son train de vie;

[…] »

[6] *cf.* page 91

Ad 3) Le manque d'effectifs des secrétariats (selon l'analyse du Parquet près du Tribunal d'arrondissement de Diekirch les effectifs n'ont pas été augmenté par la loi du 8 mars 2017[7] renforçant les garanties procédurales en matière pénale) fait que les dispositions de l'article 23 (4)[8] du Code de procédure pénale ne sont pas toujours respectées. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux du Parquet, il semble osé d'affirmer « *force est de constater que souvent dans la pratique ni le principe ni le délai en question ne sont respectés.* ».

En tout cas, chaque personne qui en fait la demande est informée du sort de son affaire. Enfin, aux yeux du Parquet, le respect à la lettre de l'article 23 (4) du code précité ferait revivre parfois, après 18 mois et sans raison, des conflits que les personnes concernées avaient oubliés ou à propos desquels elles avaient accepté qu'aucune suite n'y avait été donné.

- ***Affaires relevant de l'Etat : Ministère des Affaires étrangères et européennes - Bureau des Passeports, visas et légalisations***

Au sujet du volet « *Affaires relevant de l'Etat* » et plus précisément celles relevant du Ministère des Affaires étrangères et européennes [9], la Commission juridique prend acte des observations de l'Ombudsman au sujet de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du Code civil et qui soulève que : « *[p]ar deux arrêts des 26 mars 1999 et 7 juin 2013, la Cour constitutionnelle a dit que l'article 380 alinéa 1er du Code civil en ce qu'il attribue l'autorité parentale d'un enfant naturel reconnu par les deux parents privativement à la mère n'est pas conforme à l'article 11 paragraphe 2 de la Constitution.*
[…]
Le Médiateur a attiré l'attention sur le fait que la Commission juridique est sur le point de finaliser les travaux parlementaires sur le projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale. Le projet prévoit notamment une modification de l'article 375 du Code civil selon, laquelle l'autorité parentale sera exercée en commun par les parents sans référence à leur situation matrimoniale. L'article 375-1 en projet dispose que pour les actes usuels de l'autorité parentale, chaque parent qui agit seul est réputé avoir l'accord de l'autre parent à l'égard des tiers de bonne foi ».

La Commission juridique souligne quant à l'avancement des travaux parlementaires relatif au projet de loi 6996[10], que lors de sa réunion du 6 juin 2018, elle a présenté et adopté le projet

[7] Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant : - transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; - transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; - changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; - modification : - du Code de procédure pénale ; - du Code pénal ; - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne.
Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A 346 du 30 mars 2017.

[8] **Art. 23. (4)** : *« Le procureur d'Etat avise dans les dix-huit mois de la réception de la plainte ou de la dénonciation, la victime des suites qu'il donne à l'affaire y compris, le cas échéant, du classement de l'affaire et du motif sous-jacent ».*

[9] *cf.* pages 35 et 36

[10] Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification:
1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la Sécurité sociale ;
5. du Code du travail ;
6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;

de rapport y relatif. Ainsi, l'instruction parlementaire dudit projet de loi s'achève et un vote de la Chambre des Députés en séance plénière sur ledit projet de loi aura lieu prochainement.

3. Divers

Courrier du groupe politique CSV du 19 avril 2018 / Courrier de réponse du Gouvernement du 11 juin 2018

❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie au courrier du 19 avril 2018 de son groupe politique au sujet de la convocation d'une réunion jointe entre la Commission de la Force publique et de la Commission juridique, relative aux deux évènements récents survenus à Bonnevoie et Lausdorn, ainsi qu'au courrier de réponse qui est parvenu à son groupe politique en date du 11 juin 2018.

L'orateur est d'avis que ledit courrier ne répond aucunement aux attentes des auteurs de la demande et réitère sa demande de convenir d'une réunion jointe mettant l'accent sur la question de la sécurité des officiers de la police judicaire dans l'exercice de leur travail quotidien et sur celle de la politique de communication des autorités judiciaires.

Madame la Présidente de la Commission juridique prend acte de ses déclarations, mais estime néanmoins que ledit courrier énonce clairement que les ministres n'entendent pas prendre position sur des faits ayant donné lieu à une instruction judiciaire menée sous le contrôle d'un juge d'instruction. L'oratrice renvoie au principe du secret de l'instruction pénale.

L'oratrice recommande aux auteurs de la demande de reformuler le contenu de celle-ci et de soumettre une nouvelle demande au Président de la Chambre des Députés.

Un membre du groupe politique CSV marque son désaccord avec cette façon de procéder. Bien évidemment, les membres du Gouvernement convoqués à ladite réunion peuvent refuser de répondre aux questions relatives aux faits ayant donné lieu à une instruction judiciaire. Cependant, ils peuvent répliquer aux questions en lien avec les autres éléments de ladite demande.

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Sam Tanson

11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

12

Session ordinaire 2017-2018

JPB/PR P.V. FAIN 12

Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 15 novembre 2016, du 16 janvier 2018 et des 5 et 9 mars 2018

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

   - Examen du rapport d'activité en vue de la rédaction d'une prise de position

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, Mme Martine Mergen

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Mme Nathalie Krier, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) ; Mme Myriam Schanck, Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) ; Mme Brigitte Weinandy, Service national d'action sociale ; du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 15 novembre 2016, du 16 janvier 2018 et des 5 et 9 mars 2018

Les projets de procès-verbal des réunions du 15 novembre 2016, du 16 janvier 2018 et des 5 et 9 mars 2018 sont approuvés à l'unanimité des membres présents de la Commission de la Famille et de l'Intégration (COFAI).

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Dès le début de la réunion de la COFAI du 12 juin 2018 dédiée à l'examen du rapport d'activité de l'Ombudsman (2017) en vue de la rédaction d'une prise de position de la commission en relation avec le débat d'orientation consacré au dit rapport, le Président de la COFAI donne tour à tour la parole aux responsables des différentes institutions, voire organismes mentionnés par l'Ombudsman aux pages 71 à 79 de son rapport d'activité.

Tout en arguant de l'excellence des relations entre le Secrétariat du Médiateur et la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE), la Présidente de son Comité-directeur évoque encore une fois devant les députés les différentes affaires qui, en 2017, ont fait l'objet d'une intervention du Médiateur auprès de la Caisse et concernent essentiellement l'attribution du congé parental, des allocations familiales ainsi que celle d'une demande d'indemnité relative à un congé parental à temps partiel.

Le même exercice vaut pour la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale qui relate une affaire liée au fait qu'un réclamant, s'étant vu retirer le droit à l'indemnité d'insertion et le droit à l'allocation complémentaire par le Fonds national de solidarité (FNS) respectivement le Service national d'action sociale (SNAS), avait cru bon saisir les services du Médiateur.

Quant à une représentante de l'Office luxembourgeois d'accueil et d'intégration (OLAI), elle revient en détail sur le cas d'une famille originaire de Syrie qui, pour un de ses enfants atteint d'une anémie, réclamait qu'il lui soit attribuée des bons alimentaires pour personnes à besoins spécifiques.

Comme les membres de la COFAI ne trouvent rien à redire à la résolution des cas exposés, due à la bonne entente entre le Secrétariat du Médiateur et les services des organismes concernés, et n'éprouvent point le besoin de poser d'autres questions, le Président de la COFAI clôt la réunion tout en remerciant les députés de l'intérêt témoigné.

Luxembourg, le 12 juin 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président de la Commission de la Famille et de l'Intégration,
Gilles Baum

10

Session ordinaire 2017-2018

MW/PR P.V. AI 10

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 15 mars et du 8 mai 2018

2. 7246 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

   - Désignation d'un rapporteur
   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'État
   - Présentation d'une série d'amendements gouvernementaux

3. 7296 Projet de loi portant modification de l'article 108 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

   - Désignation d'un rapporteur
   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'État

4. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

   - Examen du rapport d'activité en vue de la rédaction d'une prise de position

*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales, M. Frank Goeders, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, Mme Lydie Polfer, M. Laurent Zeimet

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Le projet de procès-verbal de la réunion jointe du 15 mars 2018 est adopté avec les modifications suivantes : à la page 3, alinéa 2, les mots « au Fonds pour la réforme des services de secours » sont supprimés. À l'alinéa 3, les explications entre parenthèses sont précisées comme suit : « (…), participation au produit en ICC, mesures de compensation – déduction faite des participations au Fonds pour l'emploi ». À la page 5, l'alinéa 3 est modifié *in fine* comme suit : « …d'un avoir ~~de plus de~~d'environ 140 millions € ».

Le projet de procès-verbal de la réunion du 8 mai ne donne pas lieu à observation et est adopté.

2. Projet de loi 7246

Comme indiqué à l'exposé des motifs, l'objet du projet de loi consiste à transposer dans le secteur communal des modifications faites à la Fonction publique étatique dans le cadre de l'accord salarial de décembre 2016, arrêtées par le projet de loi 7182 devenu la loi du 9 mai 2018[1].

Une modification essentielle concerne le congé sans traitement et le congé parental. Pour pouvoir bénéficier d'un congé parental, il faut être affilié sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental.

Une autre modification est relative à la protection des données nominatives. Le projet de loi prévoit à l'article I^er^, point 11°, d'introduire, à la suite de l'article 41 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, un chapitre 10*bis* nouveau, par analogie au chapitre 10*bis* initialement introduit par le projet de loi 7182. Le Conseil d'État renvoie à ses avis des 21 novembre 2017 et 30 mars 2018 relatif au projet de loi 7182, où il a demandé aux auteurs d'omettre le nouveau dispositif en raison de sa contrariété avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Il a été donné suite à cette demande. Le Conseil d'État exprime la même demande à l'égard du dispositif prévu par le présent projet de loi.

---

[1] **Loi du 9 mai 2018 portant modification**
1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
3° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ;
4° de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ;
5° de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création
a) d'un Institut national des langues ;
b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise ;
6° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
7° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
8° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ;
9° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État
et portant abrogation
de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

Monsieur le Ministre souligne que l'article I[er], point 8° constitue la modification la plus importante, en ce qu'il introduit le service à temps partiel allant de quarante à quatre-vingt-dix pour cent d'une tâche complète. Il s'agit d'une mesure favorable aux agents, tout en représentant un défi pour les administrations, concernant l'organisation de leurs services. Il convient dans ce contexte de préciser que l'administration n'est pas obligée d'accorder le service à temps partiel demandé ; l'intérêt du service continue à primer.

Sous le régime actuel, les fonctions de secrétaire communal et de receveur communal sont exclues du bénéfice du service à temps partiel, sur demande des associations professionnelles respectives. Comme les fonctions dirigeantes dans le secteur étatique ne sont cependant plus exclues, les fonctions précitées dans le secteur communal ne le seront désormais pas non plus, en rappelant que la décision d'accorder le service à temps partiel appartient au collège échevinal.

Les auteurs et la commission suivent le Conseil d'État dans toutes ses observations et demandes de modification du texte.

La commission désigne M. Yves Cruchten comme rapporteur du projet de loi.

3. Projet de loi 7296

Monsieur le Ministre fait savoir que, malgré plusieurs prolongations du délai imposé aux communes par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour la refonte complète de leur plan d'aménagement communal (PAG), plus de soixante communes n'y sont pas encore parvenues. La nouvelle procédure représente cependant une simplification considérable par rapport au régime de la loi de 1937[2].

L'unique solution politique est une nouvelle prolongation du délai, fixé au 1[er] novembre 2019.

L'orateur estime utile de préparer aussi déjà un projet de loi concernant les sanctions, notamment pécuniaires, à appliquer en cas de non-respect du nouveau délai par les communes, lesquelles doivent prendre leurs responsabilités envers leurs citoyens.

Les modifications textuelles proposées par le Conseil d'État pour l'intitulé et l'article unique sont adoptées.

4. 7300 - Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Pour ce qui est des affaires relevant des communes, le rapport de l'Ombudsman relate d'abord le cas d'une demande en obtention d'une autorisation de construire, où le délai d'instruction était considéré comme trop long. Dans sa réponse au Médiateur, le bourgmestre a expliqué que le nombre accru de nouvelles demandes depuis des mois causait des durées de traitement plus longues. Comme le service technique tient à traiter chaque dossier avec soin, la commune a entretemps embauché un technicien supplémentaire.

L'Ombudsman saluant la réponse très détaillée et l'initiative prise par l'Administration communale, la commission s'y rallie.

[2] Loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes

Ensuite sont exposés deux cas relevant du domaine de l'inscription au registre de la population.

- Le premier concerne une personne qui est arrivée le 24 mai 2017 dans la commune, mais n'a été inscrite au registre de la population que le 28 juillet 2017. En raison de nombreuses conséquences négatives résultant de cette inscription tardive, la réclamante a demandé à la commune une inscription rétroactive au 24 mai 2017. En l'absence d'une réponse, elle s'est adressée à l'Ombudsman qui a reçu une prise de position. Le bourgmestre a expliqué que l'inscription n'a pu être faite que suite à l'engagement formel écrit de la société de construction de remédier aux nombreux manquements constatés par le bureau de contrôle de sécurité de la commune. Il a insisté, en raison de sa responsabilité légale pour la sécurité dans sa commune, sur l'impossibilité d'autoriser des emménagements dans un bâtiment non conforme aux normes de sécurité. Le Médiateur a encore voulu comprendre pourquoi la réclamante n'a pas été inscrite sur le registre d'attente sur base de l'article 27 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Comme l'article 27 dispose dans son paragraphe 2 qu'une inscription au registre d'attente ne confère aucun droit ni l'accès aux services communaux, le bourgmestre a souligné que les certificats de résidence pour des besoins administratifs demandés par la réclamante ne pouvaient lui être délivrés suite à une inscription au registre d'attente.

Monsieur le Ministre salue le contact direct entre l'Ombudsman, qui est une administration autonome, et les communes. Le ministère de l'Intérieur n'est sollicité que très exceptionnellement. Les douze réclamations le concernant avaient un lien direct avec une commune et, avec la contribution du ministère, ont connu un taux de correction de 100%.

Quant à l'inscription au registre communal, d'un côté, elle présente de l'intérêt pour connaître la situation du logement partout dans le pays, mais, de l'autre côté, elle entre souvent en conflit avec le PAG chaque fois que des personnes, qui demandent d'être inscrites, résident *de facto* dans des logements non conformes aux dispositions légales ou réglementaires.

Une solution à cette problématique n'a pas encore été trouvée. La jurisprudence tranche également dans les deux sens.

Pour Monsieur le Ministre, le taux de correction des affaires relevant du secteur communal, qui est de 55,6%, est relativement bas par rapport à celui des ministères. Ceci tient notamment à l'application des textes qui laissent une certaine place à l'interprétation ; la décision comment les appliquer appartient toujours au bourgmestre ou au collège échevinal. Dans les cas où l'intervention du Médiateur ne permet pas d'aboutir à un accord, la commune restant sur sa position, l'affaire est portée devant le juge. Ces textes sont donc à préciser, également pour faciliter leur mise en œuvre par les autorités communales.

- Le second cas concerne une famille logée dans un appartement non conforme aux prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquelles doivent correspondre les logements destinés à la location. En outre, le contrat de bail ne mentionnait que le père de famille, le locataire n'étant pas au courant que trois autres personnes s'installeraient dans l'appartement.

Pour le Médiateur, la mention exclusive du père de famille dans le contrat de bail concerne la relation privée entre le bailleur et son locataire et ne constitue pas d'obstacle à l'inscription au registre communal.

Le bourgmestre ne précisait pas la disposition réglementaire sur laquelle il basait le refus d'inscription, mais se voyait aussi dans l'obligation de signaler le cas au Juge de la jeunesse en raison des conditions inacceptables de logement pour les enfants. Il s'est déclaré

d’accord avec une inscription au registre d’attente, mais en rappelant que celle-ci ne confère aucun droit aux intéressés. Par ailleurs, il a demandé au Médiateur d’intervenir auprès du législateur pour faire modifier le règlement mentionné ci-dessus.

En conclusion, le Médiateur ne peut que constater que la commune ne se base sur aucune disposition précise du règlement invoqué, de sorte que la décision prise semble être arbitraire. L’Ombudsman a dès lors sollicité une entrevue, un précédent ayant déjà eu lieu en 2015.

Ici également, le raisonnement de part et d’autre est concevable : pour les uns, il est primordial d’avoir un logement, même s’il ne répond pas à toutes les exigences légales et réglementaires, tandis que pour le bourgmestre, le logement doit satisfaire à ces exigences, puisqu’une inscription de personnes habitant un logement non conforme engagera la responsabilité du bourgmestre en cas de problème.

Pour ces cas, qui rappellent le problème des chambres à café, il n’y a pas non plus de solution en vue.

Luxembourg, le 15 juin 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

24

Session ordinaire 2017-2018

TO/PR P.V. ECO 24

Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 7 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 mai 2018

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

   - Examen du rapport d'activité en vue de la rédaction d'une prise de position

3. 7207 Projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012

   - Désignation d'un rapporteur
   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. COM(2018)184 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE

   - Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

5. COM(2018)185 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993, la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'UE

   - Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Eugène Berger remplaçant Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

Mme Cindy Bauwens, M. Bob Feidt, M. François Knaff, Mme Marie-Josée Ries, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, Mme Françoise Hetto-Gaasch

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 mai 2018

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

- Examen du rapport d'activité en vue de la rédaction d'une prise de position

La Commission de l'Economie note qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'a dû être exprimée dans le rapport d'activité de l'institution de l'Ombudsman couvrant l'année passée.

Une réponse dans ce sens sera adressée au Président de la Chambre des Députés.

3. 7207 Projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012

- Désignation d'un rapporteur

Madame Tess Burton est désignée comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Pour l'exposé du représentant du Ministère il est renvoyé à l'exposé des motifs joint au dispositif déposé le 8 novembre 2017 à la Chambre des Députés.

Débat :

- ***Industries concernées.*** Il est précisé que mise à part *ArcelorMittal* en ce qui concerne l'acier, deux autres entreprises sont concernées par le présent projet de loi – *Eurofoil* en ce qui concerne l'aluminium et *Circuit Foil* en ce

qui concerne le cuivre ;

- ***Prix des émissions.*** Il est confirmé que dans la phase initiale du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne[1], trop de droits d'émission ont été mis à disposition, de sorte que le prix pour une tonne de gaz carbonique se situait à 0 euros. Actuellement ce prix se situe à 17 euros par tonne. Ces droits sont négociés en bourse. L'aide d'Etat désormais permise vise à compenser (partiellement) le prix d'achat plus élevé de l'électricité résultant de l'achat de ces droits d'émission auquel les producteurs d'électricité sont contraints et qui répercutent ce coût supplémentaire sur leurs clients qui eux ne peuvent pas ou que difficilement traduire ce coût de production supplémentaire dans leurs prix de vente, notamment s'ils sont exposés à une concurrence hors Union européenne ;
- ***Efficacité du système d'échange existant.*** Il est confirmé que le SEQE est sujet à des avis fondamentalement opposés. L'industrie, d'un côté, critique qu'elle doit faire face à des concurrents établis dans des espaces économiques non soumis à un pareil système et attire l'attention au risque de devoir délocaliser des productions dans pareils Etats. Les écologistes et diverses organisations de protection de l'environnement ou du climat saluent vivement le SEQE réformé et appellent de leurs vœux un prix par tonne de carbone encore plus élevé, de sorte à forcer la transition vers des sources d'énergie plus durables. Le présent régime d'aides permet précisément d'atténuer tant soi peu les critiques de l'industrie et d'assurer un certain équilibre financier. En effet, en 2017, l'Etat luxembourgeois a collecté, par l'intermédiaire du SEQE, 6 millions d'euros et il aurait, le présent régime d'aide en place, déboursé, pour cette même année, 5,5 millions d'euros en compensation aux entreprises concernées.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Les représentants du Ministère font distribuer un tableau synoptique juxtaposant les articles du projet de loi, les observations correspondantes du Conseil d'Etat ainsi qu'un texte amendé en conséquence.

Article 1er

L'article 1er détermine l'objet du dispositif légal et en délimite le champ d'application.

Le représentant du Ministère propose de suivre intégralement l'avis du Conseil d'Etat dans lequel celui-ci émet une proposition de texte pour l'article 1er.

- alinéa 1er

[1] Appelé ci-après également par l'acronyme « SEQE ».

La reformulation de l'alinéa 1er résulte de l'observation du Conseil d'Etat exprimée à l'encontre de la définition des « ministres compétents » au niveau de l'article 2 du projet de loi, définition qu'il propose de supprimer en apportant la précision quant aux ministres concernés à l'endroit de la première occurrence de cette notion dans le dispositif.

- alinéa 2

La reformulation proposée par le Conseil d'Etat de l'alinéa 2 permet d'éviter le renvoi à un règlement grand-ducal qui se limite à reprendre littéralement l'Annexe II des « Lignes directrices de la Commission européenne concernant certaines aides d'Etat dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 ». En lieu et place de cette « approche inutilement complexe », le Conseil d'Etat propose d'insérer un renvoi « dynamique » à ladite Annexe II.

Cette façon de formuler permet aux ministres compétents, en cas d'amendement de l'Annexe II par la Commission européenne, de devoir simplement informer de la décision de la Commission européenne dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

La Commission de l'Economie fait siennes ces propositions.

Article 2

L'article 2 regroupe les définitions de notions clefs nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

La Commission de l'Economie fait sienne la reformulation de la *définition 2°* telle que proposée par le Conseil d'Etat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la *définition 3°*, tout en proposant un libellé alternatif, libellé repris par la Commission de l'Economie.

Un amendement est à apporter aux définitions 4° et 6° du texte gouvernemental. Dans le cadre de la procédure de notification, la Commission européenne a invité les autorités luxembourgeoises à aligner le libellé aux points 4 et 6 avec celui des lignes directrices applicables. Afin d'obtenir l'aval de la Commission européenne pour la mise en place de ce régime d'aides, la formulation « de la période d'octroi de l'aide » est remplacée par celle « d'une année civile donnée ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose également un libellé alternatif pour la *définition 5°.* Le texte du Conseil d'Etat renvoie directement à l'Annexe I des « Lignes directrices de la Commission européenne concernant certaines aides d'Etat dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 ». Egalement à cet endroit il s'agit, dans un souci de simplification administratif, d'un renvoi « dynamique ».

La Commission de l'Economie fait sien le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose une reformulation de la *définition 7°,* libellé également repris par la Commission de l'Economie.

A l'encontre de la *définition 8°*, le Conseil d'Etat propose, pour les raisons déjà exposées dans son avis concernant la définition 2°, de remplacer l'expression « prix à terme des quotas de l'Union européenne » par celle de « prix à terme des quotas d'émission de gaz à effet de serre ».

La Commission de l'Economie procède à ce remplacement.

Compte tenu de la précision apportée au niveau de l'article 1er, alinéa 1er, la Commission de l'Economie suit la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer la *définition 9°*.

La Commission de l'Economie partage l'avis du Conseil d'Etat jugeant la *définition 10°* sans valeur ajoutée. Celle-ci est donc supprimée.

La Commission de l'Economie accepte la demande des représentants du Ministère d'ajouter une définition supplémentaire. Il s'agit de faire droit à une exigence de la Commission européenne exprimée dans le cadre de la procédure de notification afin d'obtenir son aval pour ce régime d'aides d'Etat.

Article 3

L'article 3 détermine les coûts qui peuvent être pris en considération en distinguant différents cas de figure.

Le représentant du Ministère remarque que cet article est également à amender, d'une part, afin de tenir compte tenu des modifications apportées sur proposition du Conseil d'Etat à l'article 2, modifications qui ont rendu les références aux règlements grand-ducaux obsolètes, et, d'autre part, afin de tenir compte d'une observation de la Commission européenne exprimée dans le cadre de la procédure de notification du présent régime d'aides. La Commission européenne conditionne son approbation pour la mise en œuvre de ce régime à la précision que seuls les contrats représentant des coûts de CO_2 sont éligibles. Cette condition repose sur le point 11 des lignes directrices applicables.

Article 4

L'article 4 fixe les taux maxima de l'aide.[2]

[2] Et, suite à l'amendement parlementaire, le « montant maximal » de l'aide.

Le représentant du Ministère informe la Commission de l'Economie que dans le cadre de la procédure de notification, la Commission européenne a conditionné son accord à ce régime d'aides à la suppression de la rétroactivité des coûts éligibles pour les années 2015 et 2016. En outre, la Commission européenne a demandé à ce que le Luxembourg précise que le montant maximal de l'aide résulte de la multiplication des coûts éligibles et de l'intensité de l'aide applicable.

Partant, la commission décide de supprimer toute référence aux années antérieures à 2017 et d'ajouter une disposition apportant la précision souhaitée par la Commission européenne.

Article 5

L'article 5 fixe les délais d'introduction de la demande d'aide.

Le représentant du Ministère note que l'adaptation proposée du libellé de l'article 5 résulte de l'amendement apporté à l'article précédent. Une erreur de frappe est également à corriger.

Articles 6 et 7

L'article 6 précise la procédure décisionnelle. Le représentant du Ministère propose de faire droit à l'avis du Conseil d'Etat et de fusionner l'ancien article 7 avec le présent article. La forme de l'aide sera ainsi précisée par un nouveau paragraphe 2 et, afin de faire droit à une demande afférente de la Commission européenne, celui-ci devrait également préciser que l'aide doit être versée au plus tard au cours de l'année qui suit celle pour laquelle l'aide est demandée.

Le représentant du Ministère recommande de ne pas faire droit à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne la commission consultative prévue. Afin d'assurer la cohérence avec les autres lois instaurant des régimes d'aides en matière de recherche, de développement et d'innovation, ainsi qu'en matière de protection de l'environnement, il y aurait lieu de maintenir la référence à la commission consultative dont le fonctionnement et la composition feront l'objet d'un règlement grand-ducal.

Les représentants du Ministère expliquent que le Gouvernement a exprimé la volonté de remplacer la commission spéciale instituée à l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques ; 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie. A l'avenir, non seulement pour des raisons de simplification administrative, une seule commission consultative « aides d'Etat » sera compétente pour tous les régimes d'aides d'Etat relevant de la compétence du Ministère de l'Economie. Les différentes commissions respectivement compétentes en fonction du régime d'aide appartiendront au passé. Il s'agit de garantir au mieux la cohérence de la politique des aides du Ministère de l'Economie par une commission consultative qui dispose d'une vue d'ensemble sur toutes

les aides octroyées par ce ministère.

Débat :

Un député critique la formulation restrictive du nouveau ***paragraphe 2*** proposé et s'interroge des conséquences pour l'entreprise si, par exemple, le Ministère de l'Economie serait, pour des raisons dues à la procédure budgétaire de l'Etat, dans l'impossibilité de verser l'aide « au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle pour laquelle l'aide est demandée ».

Les représentants du Ministère expliquent que l'idée sous-jacente de cette disposition est de protéger l'entreprise contre des délais de paiement excessif. Dans le cas de figure esquissé, le Ministère de l'Economie expliquerait les raisons à la Commission européenne et celle-ci ne devrait voir aucun problème au versement de l'aide dans l'exercice budgétaire qui suit.

Article 7 (nouveau)

Le représentant du Ministère remarque que rien ne s'oppose à faire droit à l'avis du Conseil d'Etat qui propose d'introduire un nouvel article 7. Il s'agit d'un article qui s'adresse à l'administration. L'article proposé par le Conseil d'Etat, se référant aux Lignes directrices de la Commission européenne, consiste en deux paragraphes sur l'obligation de soumettre un rapport annuel à la Commission européenne concernant les aides accordées dans le cadre du présent régime d'aides et de conserver toutes les informations nécessaires pour démontrer le respect des critères d'octroi dans le cadre d'un contrôle. Ces informations sont à préserver pendant dix ans à compter de la date d'octroi de l'aide.

Article 8

L'article 8 indique les sanctions applicables en cas d'aides obtenues indûment.

Le représentant du Ministère propose de faire droit à l'avis du Conseil d'Etat qui considère cette disposition comme superfétatoire.

Débat :

Monsieur le Président remarque que le Conseil d'Etat considère l'existence de l'article 496 du Code pénal, auquel le présent article renvoie, comme suffisante. Séance tenante, l'intervenant consulte la disposition afférente du Code pénal. Il doute que cette disposition suffise comme base légale pour exiger en tout cas de figure la restitution d'aides indûment obtenues par une entreprise.

Il est rappelé que dans d'autres régimes d'aides qui comportent une disposition similaire, la Commission de l'Economie n'a pas fait droit à la même observation du Conseil d'Etat. Par souci de cohérence, il y aurait désormais également lieu de maintenir un tel article. Sa

présence améliorerait sans aucun doute la sécurité juridique, la transparence et la clarté du futur dispositif légal.

Conclusion :

La commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Article 9

L'article 9 regroupe des dispositions diverses.

Le représentant du Ministère propose de limiter ces dispositions à une seule, celle précisant que les aides prévues ne sont accordées que dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

L'alinéa 2 est à supprimer en raison de l'opposition formelle afférente du Conseil d'Etat. Renvoyer dans ce contexte à des règlements grand-ducaux pour introduire d'éventuelles conditions supplémentaires est contraire au principe d'une matière réservée par la Constitution à la loi.

Le dernier alinéa de cet article, précisant la durée d'application de la loi, sera repris dans un article à part, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 10

L'article 10 traite de la procédure d'instruction d'une demande d'aide et du contrôle de l'aide affectée.

Le représentant du Ministère propose de faire droit à l'observation légistique afférente du Conseil d'Etat et de transférer cet article avant le régime répressif prévu par l'ancien article 8. L'orateur propose, par contre, de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne la référence aux « délégués des ministres compétents ». Son maintien doit permettre aux ministres concernés d'envoyer des experts instruisant le dossier en question afin de pouvoir le présenter aux membres de la Commission aides d'Etat.

L'orateur propose de supprimer la référence à « la vérification de l'affectation d'une aide », car, en contraste avec les aides à l'investissement, il est difficile de démontrer l'affectation de l'aide dans le cadre du présent régime d'aide.

Enfin, quant à l'introduction suggérée par le Conseil d'Etat d'un article « Restitution et sanctions administratives » analogue aux régimes d'aides en matière d'aides régionales ou de recherche, de développement et d'innovation, le représentant du Ministère donne à considérer que la nature des régimes existants est différente.

En effet, les régimes d'aides susmentionnés ont vocation à donner des aides afin de réaliser un projet tangible, tandis que le régime sous projet vise à compenser les entreprises actives dans des

secteurs exposés aux coûts de l'électricité et poussées à délocaliser leurs productions en dehors de l'Union européenne.

Le seul cas de figure qui permet aux autorités de demander la restitution de l'aide en question a lieu lorsque l'entreprise bénéficiaire a fourni des informations erronées dans le cadre du calcul des aides. Dans ce cas de figure les dispositions pénales s'appliquent.

Article 11 (nouveau)

Par l'ajout d'un article 11 nouveau, le représentant du Ministère suggère de fait droit à l'avis du Conseil d'Etat qui propose un libellé afférent, libellé qui, cependant, devrait être légèrement adapté.

Ainsi, l'article serait à subdiviser en deux paragraphes et la précision concernant la durée d'application de la future loi serait à omettre, précision qui ferait double emploi avec l'article final ajouté sur proposition du Conseil d'Etat.

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat tient compte de son opposition formelle exprimée afin d'assurer la conformité de ce régime d'aides avec le paragraphe 3 de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le représentant du Ministère souligne que la Gouvernement a déjà entamé la procédure de notification concernant le régime en question et que le présent texte, amendements y compris, a déjà fait l'objet d'une approbation informelle de la part de la Commission européenne. L'accord officiel devrait être publié dans les semaines à venir.

Conclusion

La Commission de l'Economie décide de procéder à la rédaction d'une lettre d'amendement dans le sens discuté.

4. COM(2018)184 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE

- Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

La représentante du Ministère précise que la proposition de directive qu'elle est appelée à présenter est liée à celle (COM/2018/185) figurant au prochain point à l'ordre du jour. Ces deux initiatives législatives de la Commission européenne ont été présentées parmi tout un train de mesures dans le cadre d'un « paquet » intitulé « Une

nouvelle donne pour le consommateur »[3]. Pour la présentation de l'oratrice, il est renvoyé à l'exposé des motifs détaillé joint à la proposition.[4]

Evoquant les travaux préparatifs à la rédaction d'un projet de loi sur le recours collectif, l'oratrice rappelle également que le Ministère de l'Economie a organisé, le 6 juin 2018, une conférence à ce sujet. Elle signale que la documentation concernant cette conférence sera disponible sur le site internet du Ministère de l'Economie.[5]

En ce qui concerne le principe de ***subsidiarité***, les représentantes du Ministère concèdent que certains Etats membres ont déjà des dispositifs légaux permettant des actions collectives en réparation, le « Diesel gate » aurait, toutefois, bien montré les désavantages pour le consommateur d'une approche purement nationale lorsque de telles affaires touchent l'ensemble des consommateurs de l'Union européenne. Du point de vue du Luxembourg, une certaine harmonisation dans ce domaine au niveau européen ne peut qu'être saluée.

Pour ce qui est du respect du principe de ***proportionnalité***, mis à part certains détails qui peuvent encore être discutés, l'avis des représentantes du Ministère est également positif. Elles soulignent la grande marge d'appréciation délaissée aux Etats membres pour les multiples aspects du recours collectif qui leur permettra de respecter leurs traditions juridiques et surtout les règles de procédure civile respectives – souvent très différentes d'un Etat membre à l'autre.

Débat :

Dans la discussion qui s'ensuit, les intervenants s'intéressent à la teneur concrète du texte proposé par la Commission européenne et à sa possible mise en œuvre dans le contexte luxembourgeois.

Il est confirmé que l'ULC a une attitude favorable face à l'introduction du recours collectif en droit luxembourgeois, tandis que l'UEL s'y montre réservée, voire opposée.

De manière générale, deux appréciations quant à la transposition du recours collectif pour les consommateurs sont énoncées.

L'une, renvoyant à la pratique courante des « class actions » aux Etats-Unis considérée comme souvent abusive et stimulée par l'esprit de lucre des cabinets d'avocats respectifs qui pourraient s'arroger jusqu'à 25% de la somme obtenue en dédommagement, met en garde d'importer à la longue dans l'Union européenne des pratiques

[3] Voir communication de la Commission européenne, COM(2018) 183 final, « A New Deal for Consumers » du 11 avril 2018.
[4] La référence COM(2018)184 permet de retrouver et de consulter ce document, par exemple, au rôle des affaires du portail de la Chambre des Députés ou au site « ipex.eu » des parlements nationaux de l'Union européenne.
[5] Suite à la réunion, la représentante du Ministère a fait parvenir le lien afférent suivant aux membres de la Commission de l'Economie :
« https://meco.gouvernement.lu/fr/legislation/consommation/conference-recours-collectif-6-juin-2018.html »«

juridiques motivées par une volonté d'enrichissement. Il s'agirait donc de limiter au Luxembourg le champ d'application du projet de loi à venir strictement au droit de la consommation et de veiller, pour éviter des actions abusives ou juridiquement pas solides, des conditions de recevabilité très strictes. Ces affaires devraient, par ailleurs, être jugées par les tribunaux de manière classique, c'est-à-dire par un organe collégial avec procédure de mise en état, puisqu'il s'agit dans ces futures actions collectives non seulement de faire cesser une action ou une façon de faire jugée illégale, mais d'obtenir une allocation de dommage et intérêts. Ceci, d'autant plus que le « risque de réputation » pour l'entreprise visée serait réel.

L'autre, salue l'introduction envisagée du recours collectif dans le droit de la consommation comme un premier pas dans la bonne direction. Son introduction dans d'autres domaines du droit devrait être envisagée. Il s'agirait d'un instrument juridique efficace permettant d'obtenir des avancées concrètes et durables dans l'intérêt de personnes lésées.

Conclusion :

La Commission de l'Economie constate que son intervention dans ce dossier, soit par un avis motivé, soit par un avis politique, ne s'impose pas.

5. COM(2018)185 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993, la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'UE

- Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

Il est précisé qu'également pour cette proposition de directive la procédure de consultation officielle vient d'être lancée. Compte tenu de la nature de cette proposition qui regroupe une série de modifications ponctuelles à la législation existante, le Ministère de l'Economie est très intéressé d'obtenir l'avis du Ministère de la Justice.

En effet, certaines dispositions sont de nature à poser des questions en relation avec les principes de ***subsidiarité*** et de proportionnalité. Notamment l'harmonisation envisagée des sanctions interpelle. La proposition abandonne ainsi la formule classique dans ce domaine exigeant des Etats membres de prévoir des sanctions « efficaces, proportionnelles et dissuasives », mais prévoit systématiquement une amende « …dont le montant maximal correspond à au moins 4 % du chiffre d'affaires annuel du professionnel dans l'État membre ou les États membres concernés. ». La Commission européenne réagit ainsi à son constat que certains Etats n'ont pas mis en place des régimes

répressifs réellement efficaces et proportionnés.

Les représentantes du Ministère ne souhaitent pas encore se prononcer de manière définitive sur la question du respect desdits principes.

Débat :

Un député estime que l'harmonisation du régime répressif proposée par la Commission européenne est susceptible de pallier au manque de courage des responsables politiques dans les Etats membres concernés et n'est pas nécessairement une mauvaise nouvelle dans ce domaine.

Il est ajouté que de manière générale les deux propositions de directive présentées mettent l'accent non pas sur la mise en place de nouveaux principes ou de nouvelles règles, mais visent à mieux assurer le respect des règles existantes dans la réalité de la vie économique, d'où l'insistance sur des sanctions dissuasives et bien évidemment l'action représentative dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs.

La discussion continue en se portant sur certains sujets particuliers du droit de la consommation (« smart goods », obsolescence programmée, durée des garanties à offrir, …).

Conclusion :

La Commission de l'Economie note qu'une intervention de sa part dans ce dossier ne s'impose pas à ce stade.

* * *

Luxembourg, le 07 juin 2018

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie,
Franz Fayot

17

Session ordinaire 2017-2018

VG P.V. PETI 17

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 06 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Echange de vues avec Madame le Médiateur Claudia Monti
   - Désignation d'un rapporteur
2. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 16 avril 2018
3. Avis quant à la recevabilité de demandes de pétition publique
4. Suivi des pétitions en cours d'instruction
5. Divers

*

Présents : Mme Nancy Arendt, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, M. Lex Delles, M. Georges Engel remplaçant M. Marc Angel, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Marcel Oberweis, M. Marco Schank

Mme Claudia Monti, Médiateur

Mme Vera Haas-Gelejinsky, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Roberto Traversini, M. David Wagner

*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission

*

1. 7300 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)**

Répondant à une invitation de la Commission des Pétitions, Madame le Médiateur Claudia Monti retrace les lignes directrices de son rapport d'activité 2017.

- Dans ses efforts de faciliter le dialogue entre le citoyen et l'administration,

Madame le Médiateur met en exergue l'ampleur de l'impact que peut avoir une décision administrative sur la vie de tous les jours des administrés. C'est par son rapport et ses recommandations qu'elle tente de soutenir les administrations dans leur effort de créer un dialogue qui puisse renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

- Se référant à la Recommandation 49 du Médiateur, de laquelle il ressort que tout citoyen a droit, lorsqu'il s'adresse à une administration, à une réponse circonstanciée rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable, Madame le Médiateur met en garde contre l'effet contreproductif que peut engendrer l'emploi d'un langage simplifié à outrance pour véhiculer un message juridique complexe.

- Les statistiques du rapport tiennent compte exclusivement des affaires auxquelles ont été réservées des suites. Toutefois, il ne faut pas passer sous silence les nombreuses actions en faveur de citoyens cherchant de l'aide, que ce soit sous forme d'un entretien, d'un conseil ou d'une simple explication.

- Le législateur est invité à veiller particulièrement à prévoir, si nécessaire, des dispositions transitoires lors d'un changement de loi. En effet, la pratique a montré que l'absence de telles dispositions peut causer préjudice à l'administré et créer des situations perçues comme injustes.

- Les cas où un administré est appelé à restituer des subventions qu'il s'est vu attribuer, sur base d'une erreur d'appréciation, et auxquelles il n'avait pas droit, peuvent s'avérer extrêmement pénibles.

  Bien que l'administré puisse, dans pareil cas, invoquer la responsabilité de l'Etat devant le tribunal, il ne faut pas perdre de vue qu'une telle initiative peut s'avérer onéreuse sans garantir le résultat escompté.

En guise de conclusion, Madame le Médiateur souligne l'excellente coopération avec les différentes administrations grâce à des échanges réguliers et par des moyens qu'on pourrait qualifier de non conventionnels.

En revanche, c'est avec un certain regret qu'elle constate que certaines administrations communales chargent davantage un avocat de répondre à ses courriers plutôt qu'elles ne le contactent directement. Sans vouloir remettre en question le droit d'une administration communale de se faire conseiller par un avocat elle estime que, du moins dans un premier temps, son unique interlocuteur devrait être le destinataire premier de ses courriers.

***

Monsieur le Président remercie Madame le Médiateur pour sa présentation et demande des précisions au sujet de la mise en application par les administrations des lignes de bonne conduite administrative, adoptées en date du 27 janvier 2017 par le Gouvernement en conseil, qui est sans aucun doute un exercice de longue haleine exigeant une démarche structurée.

Madame le Médiateur répond qu'au cours de tous ses échanges de vues avec les administrations, elle ne cesse de souligner l'importance de la mise en pratique des lignes de bonne conduite administrative. Par ailleurs, grâce à son intervention auprès de l'INAP, les fonctionnaires seront sensibilisés à cette matière par le biais de la formation continue.

Monsieur le Président s'enquiert des démarches entreprises dans ce sens auprès du Syvicol.

Madame le Médiateur répond qu'il y a eu une formation des nouveaux élus et qu'une entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur a abouti à la rédaction d'un projet de circulaire commune dans le sens d'une meilleure prise en compte des lignes de bonne conduite administrative.

Un représentant du groupe politique DP voudrait connaître les raisons qui amènent bon nombre de communes à s'adjoindre dès le début les services d'un avocat pour réagir aux démarches du Médiateur.

Madame le Médiateur répond que certaines communes ont des problèmes d'acceptation et d'insécurité envers le Médiateur et qu'on pourrait parler dans certains cas d'une lutte de pouvoir entre deux institutions. Même si les explications sont multiples, Madame le Médiateur se dit confiante qu'à l'avenir les relations entre le Médiateur et les communes se dérouleront dans un climat de confiance mutuelle.

***

Monsieur le Président remercie Madame le Médiateur pour ses explications.

***

La désignation d'un rapporteur est reportée à une prochaine réunion.

2. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 16 avril 2018**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

3. **Avis quant à la recevabilité de demandes de pétition publique**

La Commission émet un avis positif au sujet de la recevabilité des demandes de pétition publique 1031, 1033 et 1026.

Demande de pétition publique 1031 - Legalisierung des Cannabis mittels Coffeeshops

Demande de pétition publique 1033 - Frais d'agence en cas de location d'un bien immobilier

Demande de pétition publique 1026 - Pfingstdienstag als Luxemburger-UNESCO-Kulturerbe-Tag zum gesetzlichen Feiertag bestimmen!

Monsieur le Président signale que l'auteur de la pétition 1026 s'est prononcé contre une instruction commune avec la pétition publique 1016 - Weltkulturerbe UNESCO Luxemburg - Aufwerung des Immateriellen Weltkulturerbes « Echternacher Springprozession » Patrimoine mondial

UNESCO du Luxembourg - Valoriser le patrimoine mondial immatériel « Procession dansante d'Echternach », qui vise uniquement l'institution définitive du mardi de Pentecôte comme journée libre scolaire générale.

***

La Commission émet un avis négatif au sujet de la recevabilité des demandes de pétition publique 1034 et 1035.

Demande de pétition publique 1034 - Plus de places de parking à Hamm

L'objet de cette pétition relève du domaine de compétence de la Ville de Luxembourg.

Demande de pétition publique 1035 - Keen Ticket fir den öffentlechen Transport

En présence de la *pétition publique 970 - Gratuité du transport public au Luxembourg*, déposée le 14 février 2018, la Commission invoque l'article 155*bis* (3) selon lequel une pétition publique introduite sur le site Internet de la Chambre ne peut être présentée à nouveau au cours de l'année qui suit son introduction.

***

A la demande de la Commission, les demandes de pétition publique 1032, 1036 et 1012 sont à reformuler dans le délai d'un mois.

Demande de pétition publique 1032 - Interdire aux employeurs de réclamer la langue portugaise pour un poste de travail au Luxembourg

Le pétitionnaire met en exergue la langue portugaise, qui ne fait pas partie des trois langues administratives officielles. Cette mise en évidence exclut d'office toutes les autres langues et, de façon générale, toutes les spécificités qu'un employeur pourrait exiger pour le bien de son entreprise.
Or, il n'est pas possible d'interdire à un employeur d'exiger telle ou telle spécificité linguistique, artistique, scientifique ou technique de la part d'un employé potentiel avant de l'engager dans son entreprise.

Le pétitionnaire est invité à reformuler son texte au vu de ce qui précède.

Demande de pétition publique 1036 - Vorschläge - Verbesserung am Pressegesetz - Anerkennung und Schutz des Journalisten Berufs (wer darf sich Journalist nennen professionellen/ (und wer nicht) Strengere Gesetzestexte - bei sogenannten Winkeljournalisten (schmutzige Boulevardpresse. - Dem Presserat und dessen Beschwerdekommission mehr gesetzlicher Möglichkeiten geben um gegen solche Winkeljournalisten - und schmutzige Boulevardpresse vorzugehen

Le texte est assez vague et manque de concision.

Demande de pétition publique 1012 - Interdiction des animaux dans les établissements offrant des vivres à la consommation

Le texte de la pétition ne définit ni le genre d'animal ni les lieux d'interdiction.

4. **Suivi des pétitions en cours d'instruction**

Demande de reclassement en pétition ordinaire

A la demande du pétitionnaire, la *pétition publique 942 - Die Erbschafts- und Schenkungssteuer abschaffen. Notarkosten, Grunderwerbsteuer und Überschreibungsgebühr gesetzlich auf eine Pauschalgebühr festlegen* – est reclassée en pétition ordinaire et transmise au Ministre compétent en vue d'une prise de position.

Prise de position du Gouvernement

La prise de position du Ministre de la Justice du 1er juin 2018 relative à la *pétition 936 - Pour la liberté de choix du nom de famille des époux en cas de m*ariage est transmise au pétitionnaire. Sans réaction de sa part dans le délai de deux mois, l'instruction de sa pétition sera à considérer comme étant close.

5. **Divers**

Monsieur le Président rappelle que le débat sur la pétition publique – Abolition de la liste des chiens dits susceptibles d'être dangereux dans la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens aura lieu le lendemain 7 juin 2018, à 14.00 heures, en présence des membres de la Commission des Pétitions et de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs.

Luxembourg, le 04 juillet 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Vera Haas-Gelejinsky

Le Président de la Commission des Pétitions,
Marco Schank

30

Session ordinaire 2017-2018

JM/VG P.V. ENEJ 30

Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Procès-verbal de la réunion du 06 juin 2018

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 16 mai 2018

2. 7206 Projet de loi portant modification
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;
4° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves ;
5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale ;
6° de la loi du 29 juin 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2. de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3. de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques; b) la création d'un « Centre de Gestion Informatique de l'Education »; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 4. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ; 5. de la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 6. de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 7. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 8. de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale
- Désignation d'un rapporteur
- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7181 Projet de loi portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire et modification de
1° la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
2° la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires

et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

4. 7240 Projet de loi portant création d'un lycée à Mondorf-les-Bains et modification
1° de la loi du 22 juillet 2008 portant création d'un lycée à Junglinster ;
2° de loi modifiée du 13 juin 2013 portant création d'un lycée à Clervaux ;
3° de loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ;
4° de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

5. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
- Elaboration d'une prise de position

6. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, Mme Tess Burton, M. Lex Delles, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen

M. Laurent Dura, Directeur du Service de l'éducation différenciée
Mme Marlène Baustert, M. Lex Folscheid, M. Pierre Reding, Mme Michelle Steinmetz, Mme Francine Vanolst, du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Laurent Zeimet
M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Lex Delles, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 16 mai 2018

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont adoptés.

2. 7206 Projet de loi portant modification
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;

4° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves ;
5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale ;
6° de la loi du 29 juin 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2. de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3. de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques; b) la création d'un « Centre de Gestion Informatique de l'Education »; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 4. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ; 5. de la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 6. de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 7. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 8. de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale

- ***Désignation d'un rapporteur***

La Commission désigne son Président, M. Lex Delles, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

- ***Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat***

La Commission procède à l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 29 mai 2018. Elle constate que, des trois amendements parlementaires introduits le 19 avril 2018, un amendement suscite des observations complémentaires de la part de la Haute Corporation.

Amendement 3 concernant l'article IX nouveau

Le Conseil d'Etat constate qu'il est proposé d'amender l'article IX nouveau de la loi en projet en ce que les auteurs renoncent d'abord à l'indication d'une date précise pour l'entrée en vigueur de la future loi et qu'ils limitent ensuite l'application du mécanisme de recrutement des candidats détenteurs d'un diplôme de bachelor en relation avec un des objectifs de l'enseignement fondamental à cinq ans, ceci à compter de l'entrée en vigueur de la loi en projet sous rubrique.

Le Conseil d'Etat rappelle sa réticence à l'égard des dispositions législatives contenant une clause de temporisation, dite « sunset clause » ou encore « clause crépusculaire », qui prévoit l'abrogation ou l'inapplicabilité de la réglementation à une date donnée.

A la lecture du commentaire de l'amendement, le Conseil d'Etat comprend que les auteurs entendent prévoir la limitation précitée afin de procéder à une évaluation des mesures qui ont été mises en place. A cet égard, le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus judicieux de ne pas prévoir une telle clause de temporisation dans le projet de loi sous rubrique, mais d'abroger, le cas échéant, après leur évaluation, les mesures prises par le biais d'une future loi modificative.

Le Conseil d'Etat constate encore que les auteurs se réfèrent à l'article 19*bis* de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental. Or, à la lecture de l'article III du projet de loi dans sa teneur amendée, le Conseil d'Etat constate que l'article 19*bis*, qui concerne le personnel de l'enseignement fondamental, sera introduit non pas dans la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, mais dans la loi précitée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Finalement, le Conseil d'Etat considère que l'article 19*bis*, contrairement à ce qu'indique l'amendement sous examen, n'instaure pas de « mécanisme » proprement dit.

Si néanmoins les auteurs entendent maintenir une limitation de la période de recrutement des candidats détenteurs d'un diplôme de bachelor en relation avec les objectifs de l'enseignement fondamental, le Conseil d'Etat insiste de prévoir non seulement l'abrogation de l'article 19*bis* de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental à une date déterminée, mais aussi d'insérer cette même date à l'article 16, alinéa 1er, point 2, lettre c), de la même loi.

Pour ce qui est de la disposition relative à l'insertion d'un article prévoyant l'abrogation de l'article 19*bis*, celle-ci pourrait figurer comme nouveau point 14° à l'article III de la loi en projet sous rubrique et se lire de la manière suivante :

> « 14° Dans la même loi, après l'article 55 est inséré un article 55*bis* libellé comme suit :
> « Art. 55*bis*. L'article 19*bis* est abrogé avec effet au [date]. » »

Concernant l'article III, point 8°, lettre a), relatif à l'article 16, alinéa 1er, point 2, lettre c), le Conseil d'Etat propose d'ajouter *in fine* la partie de phrase suivante :

> « […] et admis à la réserve de suppléants jusqu'au [date] ».

Le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà marquer son accord avec les adaptations résultant de ses propositions de texte ci-avant ainsi qu'avec la date que les auteurs entendent y insérer. Le Conseil d'Etat tient à ajouter qu'en suivant ses propositions ci-avant, l'article IX serait superfétatoire et à supprimer.

Le Conseil d'Etat signale par ailleurs que, du point de vue de la légistique formelle, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Par conséquent, il faut écrire « période de cinq ans ».

Les représentants ministériels proposent de donner suite à ces recommandations et de prévoir la date limite du 1er septembre 2023 à l'article III, point 14° nouveau ainsi qu'à l'article III, point 8°, lettre a). L'article IX nouveau initialement proposé est supprimé. L'article III *supra* est modifié afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat.

La Commission décide, à la majorité des voix et avec l'abstention du représentant de la sensibilité politique ADR, d'adopter ces propositions de modification.

Echange de vues

Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est expliqué que les chargés de cours détenteurs d'un diplôme de bachelor en lien avec un des objectifs de l'enseignement fondamental qui ne réussissent pas le concours réglant l'admission au stage préparant à la fonction d'instituteur, restent admis à la réserve de suppléants au-delà de l'échéance du 1er septembre 2023, étant donné que les agents visés sont engagés à durée indéterminée.

- ***Présentation et adoption d'un projet de rapport***

M. le Président-Rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document envoyé par courrier électronique le 1er juin 2018.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix, avec l'abstention des représentants du groupe politique CSV et de la sensibilité politique ADR.

Les membres de la Commission proposent le modèle 1 pour les discussions en séance plénière.

Echange de vues

Une représentante du groupe politique CSV pose la question de savoir pourquoi, contrairement à l'article 16, point 2, lettre b) de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, le présent projet de loi ne précise pas les conditions de langue à remplir par les chargés de cours détenteurs d'un diplôme de bachelor en lien avec un des objectifs de l'enseignement fondamental, tels que visés à l'article 16, point 2, lettre c) de la loi modifiée du 6 février 2009 précitée. Les représentants ministériels expliquent que les chargés de cours détenteurs d'un diplôme de bachelor en lien avec un des objectifs de l'enseignement fondamental sont tenus de faire preuve de connaissances adéquates des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues pour le recrutement des employés de l'Etat. Par ailleurs, les chargés de cours précités sont obligés, dans le cadre des épreuves du concours réglant l'admission au stage préparant à la fonction d'instituteur, de passer les épreuves préliminaires prévues à l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 déterminant les modalités du concours réglant l'admission au stage préparant à la fonction d'instituteur de l'enseignement fondamental. Lesdites épreuves préliminaires visent notamment à vérifier les connaissances dans les trois langues visées à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est expliqué qu'à l'article III, point 8°, lettre a), le bout de phrase « ou de son équivalent » à insérer à l'article 16, point 2, lettre c) de la loi modifiée du 6 février 2009 précitée, vise les diplômes de master, de même que les diplômes d'enseignement supérieur issus avant l'entrée en vigueur du processus de Bologne.

Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est convenu que l'avant-projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités des épreuves et des formations théorique et pratique prévues à l'article 20*bis* de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental sera transmis à la Commission[1].

Suite à un questionnement afférent de la représentante du groupe politique « déi gréng », il est expliqué que la sélection des candidats détenteurs d'un diplôme de bachelor en relation avec un des objectifs de l'enseignement fondamental se fait sur dossier exclusivement. Ainsi, il n'est pas prévu d'accorder une préférence aux détenteurs d'un bachelor en sciences sociales et éducatives, exerçant la profession d'éducateur gradué. Il revient à la commission de recrutement, prévue à l'article 19*bis* à insérer dans la loi modifiée du 6 février 2009 précitée de statuer sur l'admissibilité des candidats précités. Ladite commission, dont la composition est définie à l'alinéa 2 de l'article 19*bis* précité, évalue lesdits dossiers selon des critères tels que la motivation, la formation et l'expérience professionnelles des candidats.

[1] Le document a été transmis par courrier électronique en date du 6 juin 2018.

3. 7181 Projet de loi portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire et modification de
1° la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
2° la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers

- ***Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat***

La Commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 29 mai 2018. Elle constate que, des dix amendements parlementaires introduits le 2 mai 2018, deux amendements suscitent des observations complémentaires de la part de la Haute Corporation.

Amendement 1 concernant l'article 3

Le Conseil d'Etat maintient sa critique formulée dans son avis du 30 mars 2018, puisqu'il estime que la loi en projet sous rubrique devrait non seulement prévoir la création des huit centres de compétences, mais également les sujets qui y seront traités, ce surtout en raison de la création de nouveaux centres pour lesquels le champ de compétence ne ressort pas de la loi en projet.

Les représentants ministériels estiment que le champ de compétence des Centres de compétence peut être aisément identifié de par leur dénomination, de sorte qu'il n'est pas jugé opportun d'apporter des précisions supplémentaires à l'article sous rubrique.

Echange de vues

Une représentante du groupe politique CSV se rallie aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 3 du projet de loi sous rubrique. L'oratrice, en citant le Centre pour le développement des apprentissages ou le Centre pour le développement intellectuel, fait valoir que le champ d'application de certains Centres de compétences se laisse difficilement déduire de par leur dénomination. Les représentants ministériels expliquent que la dénomination des Centres de compétences met en évidence un changement d'approche pédagogique en matière de prise en charge des élèves à besoins éducatifs spécifiques. En effet, la dénomination met en évidence non pas la déficience dont souffre l'élève, mais son développement général, son autonomie et son épanouissement personnel. A noter par ailleurs que la notion de « développement intellectuel » constitue un terme consacré de l'éducation spécialisée à l'échelle internationale.

Amendement 8 concernant l'article 51 nouveau (article 52 initial)

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 30 mars 2018, il avait émis une opposition formelle à l'égard de l'article 52, paragraphe 5, initial, étant donné que les auteurs du projet de loi avaient prévu une procédure de décision conjointe de deux Ministres pour la désignation de médecins comme experts indépendants. Le Conseil d'Etat note que la commission parlementaire a purement et simplement supprimé ladite procédure de désignation, de sorte que le Conseil d'Etat peut lever son opposition formelle.

- ***Présentation et adoption d'un projet de rapport***

M. le Président-Rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document envoyé par courrier électronique le 4 juin 2018.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix, avec l'abstention des représentants du groupe politique CSV et de la sensibilité politique ADR.

Les membres de la Commission proposent le modèle 1 pour les discussions en séance plénière.

- ***Echange de vues***

La représentante du groupe politique « déi gréng » fait état d'un courrier du Syndicat du personnel d'enseignement logopédique (SLO-CGFP) qui redoute que la suppression, par voie d'amendement parlementaire, du bout de phrase « au niveau financier » à l'article 7 du projet de loi sous rubrique ait comme conséquence que l'autonomie financière dont jouissait le Centre de logopédie jusqu'à présent ne soit plus assurée. Le Syndicat insiste à ce que le statut du Centre en tant que service de l'Etat à gestion séparée, tel que défini à l'article 74 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, soit maintenu. Les représentants ministériels soulignent qu'à aucun moment, il n'a été envisagé de mettre en question ledit statut accordé au Centre de logopédie. La suppression, à l'article 7 précité, du bout de phrase « au niveau financier » vise à tenir compte d'une observation formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2018. La Haute Corporation fait valoir que, si le législateur a l'intention de conférer aux Centres de compétences le statut de service de l'Etat à gestion séparée, il y a lieu de prévoir, dans le projet de loi sous rubrique, une disposition modificative de la loi budgétaire à cet effet. Or il n'est, au moins dans une première phase, pas prévu de conférer à tous les Centres à créer le statut de services de l'Etat à gestion séparée. En effet, il s'avère que la majorité des acteurs des services de l'Education différenciée qui seront intégrés dans les futurs Centres de compétences ne réclament pas le statut de service de l'Etat à gestion séparée, estimant que celui-ci entraîne une charge administrative considérable qui sera difficilement gérable pour les Centres nouvellement créés. Ainsi, dans une première phase, il a été convenu avec les acteurs à intégrer les futurs Centres de compétences de conférer le statut de services de l'Etat à gestion séparée au Centre de compétences pour le développement des compétences relatives à la vue (l'actuel Institut pour déficients visuels). Un article budgétaire afférent sera inscrit dans la loi budgétaire pour l'exercice 2019. Le Centre de logopédie (le futur Centre pour le développement des compétences langagières, auditives et communicatives), quant à lui, conserve son statut de service de l'Etat à gestion séparée. Les six autres Centres de compétences peuvent, si besoin en est, réclamer ce statut dans une phase ultérieure.

Une représentante du groupe politique CSV, se référant au projet de rapport concernant le projet de loi sous rubrique, évoque le commentaire de l'article 7. L'oratrice estime que le renvoi aux articles 50 initiaux est suivants, pour justifier la suppression de la référence à l'autonomie financière des Centres de compétences, est erroné, étant donné que les articles précités ne mentionnent pas l'autonomie financière desdits Centres. Reconnaissant la pertinence de cette observation, les représentants ministériels proposent de modifier le commentaire de l'article 7 comme suit :

> « Il est proposé de supprimer, outre la référence à l'autonomie administrative, la référence à l'autonomie financière, étant donné que ~~*celle-ci fait également l'objet des articles 50 initiaux et suivants*~~ la loi budgétaire désigne les Centres de compétences profitant d'une autonomie financière. »

Plusieurs intervenants se renseignent sur les infrastructures des futurs Centres de compétences. Il est expliqué que certaines structures, telles que le Centre de logopédie ou l'Institut pour infirmes moteurs cérébraux, disposent d'ores et déjà d'infrastructures qui correspondent aux besoins de leurs élèves, de sorte qu'il n'est pas prévu, dans une première phase, de les relocaliser. D'une façon générale, le Ministère de l'Education nationale, de

l'Enfance et de la Jeunesse s'empresse de proposer aux futurs Centres de compétences des infrastructures adaptées à leurs besoins. Les représentants ministériels font état de discussions fructueuses qui ont eu lieu dans ce contexte avec la Commission des loyers de la Direction « Administration et domaines » du Ministère des Finances, qui reconnaît la nécessité de mettre à disposition des Centres des locaux adéquats pour la prise en charge des élèves à besoins éducatifs spécifiques. Les orateurs soulignent par ailleurs l'importance des annexes aux Centres, prévues par le projet de loi sous rubrique. En effet, il est dans l'intérêt des enfants et jeunes concernés, dont l'état de santé peut être précaire, que leur prise en charge se fasse au plus près de leur lieu de résidence. La mise en place d'une annexe se fait en fonction de critères tels que la fréquence d'occurrence d'une déficience dans une zone géographique donnée, ainsi que l'âge, la santé et l'état mental des enfants ou jeunes concernés.

Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est précisé que les intervenants des équipes ambulatoires des Centres de compétences prennent en charge les élèves à besoins éducatifs spécifiques dans les classes de l'enseignement régulier dans lesquelles ceux-ci sont inscrits. Le cas échéant, lesdits intervenants offrent un appui et des conseils aux instituteurs ou aux membres des équipes de soutien des élèves à besoins éducatifs spécifiques. Les représentants ministériels expliquent que 127 postes équivalent temps plein supplémentaires à recruter dans le cadre de la loi en projet seront affectés, en grande partie, auxdites équipes ambulatoires. Selon les orateurs, ce renforcement au niveau du personnel souligne l'importance des interventions spécialisées ambulatoires et de l'enseignement individualisé des élèves sous forme décentralisée. Les représentants ministériels annoncent par ailleurs la création d'une équipe ambulatoire pour la prise en charge des enfants et jeunes souffrant d'un trouble du spectre autistique, qui, faute de moyens, faisait jusqu'alors défaut.

4. 7240 Projet de loi portant création d'un lycée à Mondorf-les-Bains et modification
1° de la loi du 22 juillet 2008 portant création d'un lycée à Junglinster ;
2° de loi modifiée du 13 juin 2013 portant création d'un lycée à Clervaux ;
3° de loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ;
4° de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018

M. le Président-Rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document envoyé par courrier électronique le 4 juin 2018.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix, contre celle du représentant de la sensibilité politique ADR.

Les membres de la Commission proposent le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

5. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

La Commission procède à l'examen du rapport sous rubrique. Elle constate que 24 réclamations relevant du département de l'éducation nationale ont été introduites auprès du Médiateur en 2017, dont aucune n'a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Médiateur.

La Commission n'a pas d'observation complémentaire à faire.

6. Divers

Aucun point divers n’est abordé. La prochaine réunion de la Commission est fixée au 13 juin 2018.

Luxembourg, le 8 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Joëlle Merges

Le Président de la Commission de l'Education nationale,
de l'Enfance et de la Jeunesse,
Lex Delles

36

Session ordinaire 2017-2018

CL P.V. J 36

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 06 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 28 mars 2018, ainsi que des réunions des 16 et 18 avril 2018

2. 6996 Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :
1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la Sécurité sociale ;
5. du Code du travail ;
6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
11. de la loi du 27 juin arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
- Rapporteur : Madame Sam Tanson
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 6921 Projet de loi adaptant la procédure pénale aux besoins liés à la menace terroriste et portant modification
1) du Code de procédure pénale,
2) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,
3) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques
- Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

4. 7203 Projet de loi complétant le Nouveau Code de procédure civile en vue de l'introduction d'un titre VIIbis relatif à la conversion de l'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires émise sur base du règlement (UE) N° 655/2014 en saisie exécutoire des comptes bancaires
- Nomination d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen des amendements gouvernementaux

- Examen des avis du Conseil d'Etat

5. 7252 Projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives
- Nomination d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen des articles
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

6. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Justice

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten, remplaçant M. Marc Angel, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, Mme Sam Tanson

M. Gilles Baum

M. Tom Hansen, Mme Marie-Anne Ketter, Mme Claudine Konsbrück, Mme Danièle Nosbusch, Mme Joëlle Schaack, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Braz, Ministre de la Justice
M. Marc Angel
M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Sam Tanson, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 28 mars 2018, ainsi que des réunions des 16 et 18 avril 2018

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

2. 6996 Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :
1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la Sécurité sociale ;
5. du Code du travail ;

6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
11. de la loi du 27 juin arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Débat général sur certaines modalités applicables à la traduction et à la transmission d'actes juridiques

- Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur les modalités pratiques de la transmission de la requête de divorce au défendeur, lorsque l'un des conjoints réside sur le territoire luxembourgeois et l'autre conjoint, à titre d'exemple, en Allemagne. L'orateur s'interroge par ailleurs sur la validité d'une requête rédigée en français, alors que la langue officielle du pays de résidence du défendeur est l'allemand.

  De plus, l'orateur se demande quelles conséquences juridiques découlent de l'affirmation du défendeur, résidant à l'étranger, de ne pas maîtriser la langue dans laquelle l'acte est rédigé.

  Madame la Présidente-Rapportrice soulève que la signification et la notification d'actes juridiques à l'intérieur de l'Union européenne constitue une matière régie par le droit européen, et plus précisément par le Règlement[1] n°1393/2007. Ce règlement européen prévoit la faculté pour le destinataire de l'acte, de refuser la réception de celui-ci, si l'acte n'est pas établi dans l'une des langues comprises par ce dernier. En pratique, la compréhension de la langue dans laquelle l'acte est établi par le destinataire est déterminante, et non pas la langue officielle du pays de résidence du destinataire.

- Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le cas de figure des diplomates étrangers accrédités et des fonctionnaires européens qui résident, *de facto*, au Luxembourg mais qui ont leur domicile officiel à l'étranger.

- Un membre du groupe politique CSV estime que la transmission des actes juridiques à l'étranger suscite de nombreuses interrogations en pratique. L'orateur donne l'exemple d'un couple dont l'un des conjoints réside en Bulgarie. Si le demandeur transmet sa requête au défendeur, résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne, il se pose la question de la validité d'un tel acte juridique rédigé en français, alors que le destinataire ne maîtrise pas nécessairement la langue française. L'orateur souhaite savoir si l'acte doit alors être rédigé en français et traduit également en bulgare.

  En outre, l'orateur estime qu'on ne saurait faire dépendre la validité d'un tel acte de la seule affirmation du destinataire de ne pas comprendre la langue employée au sein de l'acte transmis.

[1] RÈGLEMENT (CE) N ° 1393/2007 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 novembre 2007 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (« signification ou notification des actes »), et abrogeant le règlement (CE) nº 1348/2000 du Conseil

La représentante du Ministre de la Justice estime qu'il s'agit d'un faux problème, alors que de nombreuses affaires ayant un élément d'extranéité ou un caractère transfrontalier sont tranchées devant les juridictions luxembourgeoises. La transmission des actes juridiques à l'étranger repose sur des règles juridiques valables depuis de nombreuses années.

Suite au vote du projet de loi 6996 apportant des modifications importantes aux règles régissant la procédure judiciaire applicable au divorce, les huissiers de justice n'auront plus compétence exclusive en matière de transmission d'actes juridiques en matière de divorce et perdront partiellement leur monopole dans cette branche du droit.

Un membre du groupe politique CSV prend acte de ces déclarations, cependant, il estime qu'il n'a pas obtenu de réponse détaillée à sa question et de nombreux aspects liés à la sécurité juridique de la transmission des actes juridiques restent flous.

L'orateur souhaite savoir quelles conséquences précises découlent du fait que le destinataire, résidant à l'étranger, déclare de ne pas comprendre la langue dans laquelle l'acte est rédigé.

La représentante du Ministre de la Justice explique que les dispositions du règlement européen précité s'appliquent pleinement, une fois que l'acte juridique est déposé auprès de la juridiction chargée de trancher le litige. Si le destinataire ne réside pas dans un pays qui relève du champ d'application dudit règlement européen, alors la Convention de la Haye[2] peut s'appliquer.

Un membre du groupe politique CSV se montre peu convaincu de ces explications et souhaite avoir des informations détaillées sur les modalités régissant la transmission de l'acte juridique à l'étranger. En outre, il se pose la question de savoir à qui incombe la charge d'effectuer une traduction de l'acte dans une langue comprise par le destinataire.

La représentante du Ministre de la Justice souligne qu'il incombe à la partie demanderesse de procéder, le cas échéant, à une traduction de l'acte juridique. Si le destinataire énonce qu'il ne comprend pas la langue dans laquelle celui-ci est rédigé, alors il peut refuser la réception de l'acte. Dans ce cas de figure, des formulaires types, disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, qui énoncent le motif de refus de réception de l'acte juridique sont à remplir.

- Un membre du groupe politique CSV renvoie aux avantages d'une assignation en justice qui est signifiée par voie d'huissier et qui devra être traduite automatiquement, en cas de signification à l'étranger.

  Madame la Présidente-Rapportrice estime que cette analyse est erronée. En pratique, l'huissier de justice signale à l'avocat de la partie demanderesse qu'une traduction de l'acte peut être requise, en cas de signification de cet acte à l'étranger, et ce, afin d'éviter des débats malencontreux sur la compréhension ou non par le destinataire de la langue dans laquelle l'acte est rédigé. L'huissier de justice n'examine pas les connaissances linguistiques du destinataire de l'acte.

- Un membre du groupe politique CSV estime que la procédure de signification d'un acte juridique par voie d'un huissier de justice présente l'avantage que la procédure est simplifiée, comme la traduction doit être faite, le cas échéant, avant la transmission de celui-ci. Par conséquent, la partie demanderesse ne court pas le risque de s'opposer un refus de réception de l'acte par le destinataire qui déclare ne pas comprendre la langue dans laquelle l'acte est rédigé.

[2] Loi du 26 février 1975 portant approbation de la Convention relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, faite à La Haye, le 15 novembre 1965 ; Mémorial A10 ; 12 mars 1975

Madame la Présidente-Rapportrice explique qu'une traduction est seulement requise lorsque le destinataire, résidant à l'étranger, ne comprend pas la langue judiciaire du pays dans lequel l'acte est établi. En pratique, l'avocat de la partie demanderesse, qui a connaissance du fait que le destinataire ne comprend pas le français, procède à la traduction de cet acte, avant que celui-ci ne soit transmis à l'étranger. Ainsi, l'acte sera accompagné d'une traduction dans une langue comprise le destinataire.

- Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la question de savoir si la traduction doit exister au moment du dépôt de la requête auprès de la juridiction saisie pour trancher le litige.

  Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur les modalités de traduction de l'acte juridique et souhaite savoir si le traducteur qui procède à la traduction de l'acte doit être un traducteur assermenté figurant sur la liste des experts, traducteurs et interprètes assermentés.

  Madame la Présidente-Rapportrice renvoie aux explications ci-dessus et indique qu'il incombe au demandeur d'évaluer si le destinataire de l'acte, résidant à l'étranger, comprend la langue dans laquelle il est rédigé.

  La représentante du Ministre de la Justice renvoie aux dispositions du droit commun[3] en la matière.

  Un membre du groupe politique CSV se montre peu convaincu de cette explication et souhaite savoir quelle disposition légale régit les actes juridiques visés par le projet de loi sous rubrique.

- Le représentant de la sensibilité politique ADR donne à considérer que, dans le cas de figure où le défendeur visé par une requête ne peut être valablement touchée par celle-ci, le greffe du tribunal conseille au demandeur de procéder à une assignation du défendeur qui sera signifiée par voie d'huissier de justice. Aux yeux de l'orateur, seule l'assignation à personne permet de toucher valablement le défendeur.

  Une requête de divorce notifiée, le cas échéant, au domicile commun des conjoints comporte, aux yeux de l'orateur, de nombreux aléas et ne permet pas de garantir la sécurité juridique en la matière. De plus, le défendeur risque de ne pas être touché valablement par l'acte juridique.

- Madame la Présidente-Rapportrice estime que les huissiers de justice sont des professionnels du droit et ont connaissance des dispositions régissant la traduction des actes juridiques. Il échet néanmoins de constater que le moment des questions soulevées, la veille de l'adoption du rapport, est particulier.

- Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la computation des délais de convocation. Il donne à considérer que ces derniers commencent normalement à courir à partir du dépôt de la requête. Cependant, il se pose la question de savoir si les délais courent également en l'absence de traduction existante de la requête au moment du dépôt de celle-ci.

  La représentante du Ministre de la Justice explique que si le défendeur a été dans l'impossibilité de préparer sa défense, du fait qu'il n'a été touché que tardivement, alors les juridictions ordonnent la refixation de l'affaire, afin de permettre au défendeur de préparer utilement sa défense. Il convient de signaler qu'il s'agit d'un cas de figure se présenteront

[3] Suite à la réunion du 6 juin 2018, il y a lieu de relever que la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes s'applique aux matières répressive et administrative, donc pas à la matière civile. Dans les matières visées par le projet de loi, il n'y a pas de disposition légale exigeant que la traduction accompagnant, le cas échéant, une requête notifiée à un défendeur domicilié ou résidant à l'étranger soit faite par un traducteur assermenté. Cependant, la prudence et l'objectif de sécurité juridique plaident toutefois en faveur d'une traduction assermentée.

fréquemment devant les juridictions et qu'il n'est pas dans l'intention des auteurs du projet de loi de modifier cet aspect de la procédure civile.

Un membre du groupe politique CSV estime que les requêtes ne présentent pas les mêmes garanties en termes de sécurité juridiques qu'une assignation signifiée par voie d'huissier de justice.

L'explication fournie par les auteurs du projet de loi indiquent que la requête est moins coûteuse qu'une assignation signifiée par voie d'huissier de justice, n'est pas un argument valable aux yeux de l'orateur, qui signale que les coûts liés à une assignation sont insignifiants par rapport à ceux liés au contentieux en matière de divorce.

❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le volet de la responsabilité civile, voire professionnelle du fait qu'une traduction d'un acte juridique s'avère lacunaire ou erronée. L'orateur souhaite savoir si la responsabilité de l'Etat peut être engagée dans ce cas de figure.

En outre, l'orateur s'interroge sur la question de savoir si la responsabilité de l'Etat peut être engagée au cas où le greffe procède à une notification non valable d'un acte juridique, sensée toucher une partie au procès.

La représentante du Ministre de la Justice explique que l'Etat ne procède pas à la traduction d'actes juridiques. Par conséquent, la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée dans le cas de figure d'une traduction erronée.

Madame la Présidente-Rapportrice renvoie à l'article 1007-39, qui sera introduit dans le projet de loi sous rubrique, et qui règle la signification des jugements de divorce pour rupture irrémédiable des relations conjugales.

L'oratrice souligne que la procédure actuellement applicable à la notification de ces jugements reste largement inchangée.

❖ Un membre du groupe politique CSV estime qu'au vu des explications fournies on ne saurait parler d'une réelle simplification de la procédure de divorce.

L'orateur exprime ses craintes que la mise en œuvre de la réforme envisagée soulèvera toute une série de difficultés pratiques pour les professionnels du droit.

Madame la Présidente-Rapportrice marque son désaccord avec cette analyse et donne à considérer que les aspects procéduraux soulevés sont régis par le Nouveau Code de procédure civile et le règlement européen n°1393/2007. Seul le requérant peut savoir si le défendeur résidant à l'étranger comprend la langue de l'acte juridique qui lui est transmis et doit, le cas échéant, procéder à la traduction de celui-ci. Il y a lieu de souligner que cette problématique n'est pas nouvelle, mais se pose déjà à l'heure actuelle dans de nombreuses affaires judiciaires ayant un caractère transfrontalier.

Quant à la procédure de notification retenue par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de relever que les parties ne doivent plus recourir à la procédure de la signification des actes par voie d'huissier de justice et peuvent ainsi réaliser des économies en la matière. La procédure de divorce devient, par conséquent, moins coûteuse pour les parties.

L'oratrice précise que les dispositions du Nouveau Code de procédure civile et le règlement européen n°1393/2007 ont fait leurs preuves dans la pratique et sont applicables depuis de nombreuses années.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur les raisons ayant animé Madame la Rapportrice à ne pas inclure au sein de la partie II., sous le point 3.2. dédié à l'autorité parentale en cas de séparation des parents, les dispositions nouvelles portant sur la possibilité pour un mineur de s'adresser directement au juge aux affaires familiales et qui ont été discutées de manière controversée au sein de la Commission juridique.

Madame la Présidente-Rapportrice renvoie à la partie II dudit rapport., sous le point 1.5., consacré entièrement aux droits des mineurs et qui traite de cette question.

Vote

La majorité des membres de la Commission juridique vote en faveur du projet de rapport. Les membres du groupe politique CSV et le représentant de la sensibilité politique ADR votent contre ledit projet de rapport.

Temps de parole

La Commission juridique propose le modèle 2.

Proposition d'une Motion

Un membre du groupe politique LSAP propose aux membres de la Commission juridique d'élaborer une motion portant sur une évaluation qualitative de la future loi. Une telle analyse devrait être réalisée trois ans après l'entrée en vigueur de la future loi et devrait viser d'éventuels points de la loi qui nécessiteraient une modification.

Décision : Ladite proposition recueille l'accord favorable des membres de la Commission juridique.

3. 6921 Projet de loi adaptant la procédure pénale aux besoins liés à la menace terroriste et portant modification
1) du Code de procédure pénale,
2) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,
3) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Madame la Rapportrice présente les grandes lignes de son projet de rapport. L'oratrice renvoie à l'historique du projet de loi et résume les modifications y apportées au cours de l'instruction parlementaire.

Modification ponctuelle du rapport

Il est signalé qu'une erreur matérielle s'est glissée dans ledit rapport à l'endroit de l'article 88-4, paragraphe 5. Il est proposé de réinsérer le terme « *inculpé* » dans ledit texte, qui a été supprimé par erreur.

Ladite proposition recueille l'accord favorable des membres de la Commission juridique.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

Temps de parole

La Commission juridique propose le modèle 1.

4. 7203 Projet de loi complétant le Nouveau Code de procédure civile en vue de l'introduction d'un titre VIIbis relatif à la conversion de l'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires émise sur base du règlement (UE) N° 655/2014 en saisie exécutoire des comptes bancaires

Nomination d'un rapporteur

La Commission juridique désigne à l'unanimité sa Présidente, Madame Sam Tanson, Rapportrice du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi et examen des amendements gouvernementaux

Le représentant du Ministre de la Justice explique que le présent projet de loi est étroitement lié à l'application du Règlement (UE) N° 655/2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale (ci-après *« le Règlement* »). Le Règlement ne régit cependant pas le recouvrement proprement dit de la créance, c'est-à-dire le droit du créancier d'obtenir paiement de sa créance sur les fonds saisis après obtention d'un titre exécutoire (jugement, acte authentique ou transaction judiciaire) reconnaissant l'existence de sa créance. La question est donc régie par le droit national de l'Etat concerné.

Or, il apparaît que l'application des règles luxembourgeoises dans ce contexte soulève certaines difficultés.

Le Règlement oblige à distinguer deux phases de la procédure de saisie des fonds détenus sur des comptes bancaires : une phase conservatoire, régie par le Règlement, et une phase d'exécution, régie par le droit national de l'Etat concerné. Il y a lieu de signaler que la procédure luxembourgeoise lie les deux phases et les rend indissociables.

La philosophie générale du texte proposé prend appui sur la considération qu'au stade où il est appelé à trouver application, le saisissant dispose à la fois d'une ordonnance européenne

de saisie conservatoire des comptes bancaires contre laquelle le saisi disposait d'un nombre important de recours prévus par le Règlement et d'une décision exécutoire consacrant le droit de créance du saisissant dans le cadre de laquelle le saisi pouvait faire valoir tous ses moyens au fond. Afin de faciliter le recouvrement de sa créance par le saisissant, celui-ci peut dans ces conditions s'approprier les fonds saisis par un simple acte de conversion signifié au tiers saisi et au saisi. Si nonobstant toutes les procédures et recours antérieurs, le saisi estime avoir des contestations à soulever, il peut contester cet acte de conversion en agissant devant le tribunal.

Par voie d'amendements gouvernementaux du 14 mai 2018, les auteurs du projet de loi ont jugé utile de d'intégrer dans le projet de loi plusieurs observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mars 2018.

Examen des avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date 20 mars 2018. Dans le cadre de son avis il a émis une série d'observations techniques et a soumis également aux auteurs du projet certaines propositions de libellés alternatifs.

Dans son avis complémentaire du 29 mai 2018, le Conseil d'Etat marque son accord avec les libellés amendés, tout en proposant un libellé alternatif en ce qui concerne l'article 718-1, paragraphe 1er, points 4° et 5°.

La Commission juridique fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Echange de vues

❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge si le projet de loi ne devrait pas également prévoir une disposition relative à une notification éventuelle de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après « *CSSF* »), en cas de recouvrement de fonds saisis par le créancier.

Le représentant du Ministre de la Justice explique qu'il ressort des travaux préparatoires, lors desquels des entrevues avec des représentants des différents acteurs du secteur financier ont eu lieu, qu'une disposition relative à la notification de la CSSF n'est pas requise.

5. 7252 Projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

Remarque préliminaire

Lors de la réunion du 7 février 2018[4], l'avant-projet de loi, qui, par la suite est devenu projet de loi 7252, a été présenté aux membres de la Commission juridique.

[4] Procès-verbal de la Commission juridique de la réunion du 7 février 2018 ; Session ordinaire 2017-2018 ; P.V. J 10

Nomination d'un rapporteur

La Commission juridique désigne à l'unanimité sa Présidente, Madame Sam Tanson, Rapportrice du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi et examen des articles

Le présent projet de loi comprend deux volets :

1) Il est proposé d'intégrer dans ce projet de loi la disposition relative au recrutement de deux juges supplémentaires au tribunal administratif qui est actuellement contenue dans les amendements gouvernementaux au projet de loi N°6563B portant modification 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, 3) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

   Au vu de l'urgence de ces recrutements, il est proposé de déplacer la disposition y relative dans le présent projet de loi qui, vu son caractère succinct, est susceptible d'être voté plus rapidement que le projet de loi N°6563B.

2) Le projet de loi vise à préciser le traitement réservé d'un point de vue procédural aux pièces classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, d'une part, et aux informations dont la divulgation compromet la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle des personnes auxquelles elles se rapportent, ou serait préjudiciable aux relations internationales, d'autre part, lorsque ces pièces ou informations sont versées ou communiquées dans le cadre d'un recours devant les juridictions administratives, ainsi que la faculté des juridictions administratives de se retirer en chambre du conseil.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date 20 mars 2018. Dans le cadre de son avis prémentionné, le Conseil d'Etat marque son accord avec la modification de l'article 57, alinéa 1er de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Cette disposition vise à créer la base légale pour le recrutement de deux juges supplémentaires pour le tribunal administratif.

Quant à l'article 2 du projet de loi, le Conseil d'Etat regarde d'une œil critique le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi et se livre à un examen détaillé de la jurisprudence relative au respect du principe du contradictoire et à la publicité des débats. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé et donne à considérer : que « *[l]'impossibilité pour le juge d'apprécier le bien-fondé d'une classification ou de communiquer à la partie intéressée, ne fût-ce que le contenu de la pièce classifiée, n'est pas conforme à l'article 12 de la Constitution, à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, le cas échéant, à l'article 47 de la Charte. La différence de régime procédural réservé aux pièces classifiées et aux informations et sources concernant la sécurité, est encore source d'incohérence et dès lors d'atteinte à la sécurité juridique* ».

Scission du projet de loi n° 7252 en un projet de loi n° 7252A et un projet de loi n° 7252B

Il est proposé de scinder le projet de loi n°7252 en deux projets de loi distincts, à savoir :

- Projet de loi n°7252**A** portant modification
  ~~1)~~ de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif~~;~~
  ~~2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives~~

- Projet de loi n°7252**B** portant modification
  ~~1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif,~~
  ~~2)~~ de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

Une telle façon de procéder permettra à la Commission juridique de finaliser l'instruction parlementaire du projet de loi 7252A, afin de créer la base légale nécessaire pour le recrutement de deux juges supplémentaires auprès du tribunal administratif (recrutement jugé urgent par les auteurs du projet de loi 7252[5]).

Il sera de la sorte permis, eu égard aux observations soulevées par le Conseil d'État, de continuer l'instruction parlementaire du volet dédié au traitement réservé, d'un point de vue procédural, aux pièces classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, d'une part, et aux informations dont la divulgation compromet la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle des personnes auxquelles elles se rapportent, ou serait préjudiciable aux relations internationales, d'autre part, lorsque ces pièces ou informations sont versées ou communiquées dans le cadre d'un recours devant les juridictions administratives, ainsi que la faculté des juridictions administratives de se retirer en chambre du conseil.

Par ailleurs, la Commission juridique juge utile de reprendre les observations d'ordre légistique, soulevées par le Conseil d'État dans le cadre de son avis du 29 mai 2018.

Echange de vues

❖ Un membre du groupe politique DP renvoie aux dispositions applicables aux pièces classifiées. L'oratrice préconise, par ailleurs, la mise en place d'une procédure uniforme en la matière, qui s'appliquerait pour deux ordres de juridictions.

❖ Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que certains documents émanant du Gouvernement, tels que les délibérations du Conseil de Gouvernement, ont un caractère confidentiel. Dans le cadre d'un litige devant les juridictions, ces pièces ne sont versées aux débats, uniquement sur injonction prononcée par le juge du fond faisant suite à une demande formulée par une des parties du litige. Or, dans de nombreuses affaires opposant un justiciable à l'Etat, le justiciable peut ignorer l'existence même d'une telle pièce en raison de son caractère classifié.

Le représentant du Ministre de la Justice donne à considérer que l'optique du projet de loi sous rubrique est différente du cas de figure décrit ci-dessus. La loi prémentionné prévoit que l'Autorité nationale de Sécurité est chargée de veiller à la sécurité des pièces classifiées. Or, dans le cadre d'un litige administratif opposant un justiciable aux autorités publiques, celles-ci sont obligées de verser l'ensemble du dossier administratif, et ce, afin de permettre un débat contradictoire entre les parties. Il se peut cependant que des pièces soumises à un degré de confidentialité par ou en vertu de la loi ou par ou en vertu des traités ou conventions liant le

[5] *cf*. doc. parl. 7252/00, exposé des motifs, p.2

Luxembourg, figurent également dans le dossier administratif. Si l'agent administratif verse l'ensemble du dossier en question à la partie adverse, y compris les pièces classifiées, alors il risque d'engager sa responsabilité, en dépit du fait qu'un tel versement est prévu par la loi.

- Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que dans certaines matières, telles que le droit fiscal, l'administration peut opposer le secret fiscal, au versement de certaines pièces d'un dossier administratif.

Vote

La proposition de scission du projet 7252 en deux projets de loi distincts recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

6. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

- *Affaires relevant de l'Etat : Ministère de la Justice – Parquet Général*

Au sujet du volet « *Affaires relevant de l'Etat* » et plus précisément celles relevant du Ministère de la Justice[6], la Commission juridique a pris acte des observations formulées par la représentante du Ministre de la Justice, précisant que les Parquets ont pris position sur la réclamation relevée sous rubrique.

- *Affaires relevant de l'Etat : Ministère des Affaires étrangères et européennes - Bureau des Passeports, visas et légalisations*

Au sujet du volet « *Affaires relevant de l'Etat* » et plus précisément celles relevant du Ministère des Affaires étrangères et européennes [7], la Commission juridique prend acte des observations de l'Ombudsman au sujet de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du Code civil et qui soulève que : « *[p]ar deux arrêts des 26 mars 1999 et 7 juin 2013, la Cour constitutionnelle a dit que l'article 380 alinéa 1er du Code civil en ce qu'il attribue l'autorité parentale d'un enfant naturel reconnu par les deux parents privativement à la mère n'est pas conforme à l'article 11 paragraphe 2 de la Constitution.*
[…]
Le Médiateur a attiré l'attention sur le fait que la Commission juridique est sur le point de finaliser les travaux parlementaires sur le projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale. Le projet prévoit notamment une modification de l'article 375 du Code civil selon, laquelle l'autorité parentale sera exercée en commun par les parents sans référence à leur situation matrimoniale. L'article 375-1 en projet dispose que pour les actes usuels de l'autorité parentale, chaque parent qui agit seul est réputé avoir l'accord de l'autre parent à l'égard des tiers de bonne foi ».

La Commission juridique souligne quant à l'avancement des travaux parlementaires relatif au projet de loi 6996[8], que lors de sa réunion du 6 juin 2018, elle a présenté et adopté le projet

[6] *cf.* page 91
[7] *cf.* pages 35 et 36
[8] Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification:
1. du Nouveau Code de procédure civile ;
2. du Code civil ;
3. du Code pénal ;
4. du Code de la Sécurité sociale ;

de rapport y relatif. Ainsi, l'instruction parlementaire dudit projet de loi s'achève et un vote de la Chambre des Députés en séance plénière sur ledit projet de loi aura lieu prochainement.

Divers

- Demande d'entrevue de l'Initiative Schutz fir d'Kand

Par courrier du 10 avril 2018, l'Initiative Schutz fir d'Kand demande une entrevue avec la Commission juridique, ainsi qu'une copie du courrier du 22 mai 2015 adressé au Dr. C. Schilling.

La Commission juridique décide de ne pas accorder une suite favorable à ces demandes.

- Demande de réunion jointe

❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie au courrier du 19 avril 2018 émanant du groupe politique CSV et souhaite savoir quand est-ce que la réunion jointe y demandée aura lieu.

Madame la Présidente signale à l'orateur qu'un courrier du Gouvernement, contenant une prise de position de ce dernier, sera transmis au groupe politique CSV prochainement.

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Sam Tanson

5. du Code du travail ;
6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

16

Session ordinaire 2017-2018

FC/JCS P.V. LOG 16

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

   - Examen des points concernant le Logement

2. Divers

*

Présents: Mme Diane Adehm rempl. M. Paul-Henri Meyers, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Henri Kox, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Gilles Roth rempl. Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marco Schank, M. David Wagner

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Par courrier du 8 mai 2018 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission du Logement a été invitée à communiquer une prise de position au sujet du rapport d'activité à la Commission des Pétitions.

Les membres de la Commission du Logement examinent ledit rapport d'activité en présence de M. Marc Hansen, Ministre du Logement.

Les membres de la Commission du Logement constatent avec satisfaction qu'un dossier relevant du droit de préemption du Fonds du Logement a pu se dénouer.

Quant aux délais d'attente de traitement des dossiers auprès du Service des aides au logement, la commission parlementaire a été informée que plusieurs chantiers ayant pour but d'accélérer et d'optimiser le Service sont en train d'être concrétisés respectivement mis en

œuvre à court terme. Le Gouvernement a l'intention de moderniser le Service pour le rendre le plus efficace possible avec l'effectif existant, dans l'espoir de pouvoir résorber les retards.

Madame le Médiateur a longuement analysé des situations «nées d'un dysfonctionnement, d'une faute, erreur ou d'une négligence dans le traitement et le suivi de demandes». Dans le contexte d'une aide financière indûment touchée et notamment lorsque les faits à la base d'une décision de remboursement sont la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire des aides, le Médiateur recommande au Ministre de reconnaître la possibilité pour un administré de se voir accorder une dispense de remboursement.

M. le Ministre informe la Commission du Logement que, conformément à la procédure administrative non contentieuse (PANC), et notamment à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, une intention de remboursement est envoyée aux bénéficiaires d'aides avant toute décision de remboursement de la Commission en matière d'aides individuelles au logement, permettant ainsi aux ménages concernés de présenter encore des observations ou arguments avant la prise de décision.

M. le Ministre ne peut pas suivre l'argumentation de Madame le Médiateur qui conclut : [l']« *impossibilité actuelle pour un administré d'introduire une dispense de remboursement le prive d'un recours gracieux effectif et le contraint à introduire un recours devant les juridictions administratives et/ou civiles* ». M. le Ministre explique que dans chaque cas d'espèce, un recours gracieux peut évidemment être envoyé par l'administré au Ministre du Logement respectivement à la Commission en matière d'aides individuelles au logement, et ceci même dans les cas où aucune dispense de remboursement n'est prévue par les textes légaux et réglementaires en la matière.

M. le Ministre considère qu'au vu du respect par le Service des Aides au Logement de la PANC et l'envoi de l'intention de remboursement aux administrés concernés (leur permettant de présenter des observations) avant toute prise de décision, il n'y a aucune contrainte à devoir introduire un recours devant les juridictions administratives.

Tout écrit communiquant une décision indique en outre les voies de recours possibles.

En réponse à l'argumentation de Madame le Médiateur d'initier une modification du règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement, M. le Ministre se demande s'il n'y a pas confusion sur les textes.

En effet, le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 ne prévoit ni explicitement, ni implicitement la possibilité d'une dispense de remboursement en cas d'un montant indûment touché, mais prévoit explicitement qu'un « *montant indûment perçu ne peut pas faire l'objet d'une dispense de remboursement* » (article 8, paragraphe (3)).

L'ancien règlement grand-ducal de 1991 (article 10 cité par le Médiateur) prévoyait la possibilité pour le Ministre du Logement d'accorder un *remboursement échelonné* pour la partie de l'aide n'ayant pas été dispensée par le Ministre, mais également aussi, le cas échéant, pour le montant indûment touché de l'aide. Cette possibilité est toujours prévue par le règlement grand-ducal de 2011, et plus précisément à l'article 8, paragraphe (4).

L'avis de la Commission du Logement sera finalisé et envoyé aux membres de la commission parlementaire pour avis. Suite à un délai de trois jour, l'avis signé par le Président de la commission sera communiqué au Président de la Chambre des Députés avec prière de le transmettre à Monsieur le Président de la Commission des Pétitions.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 19 juin 2018

La Secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Max Hahn

45

Session ordinaire 2017-2018

CG P.V. FI 45

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes (ACD)

2. 7232 Projet de loi relative aux banques d'émission de lettres de gage et portant modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7306 Projet de loi portant :
1. transposition de la directive (UE) 2017/2399 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité et modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
2. modification de diverses dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

4. Présentation du document européen suivant:

COM(2018)163 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 en ce qui concerne certains frais applicables aux paiements transfrontières dans l'Union et les frais de conversion monétaire
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 13 juin 2018

5. Présentation des documents européens suivants:

COM(2018)134 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 5 juin 2018

COM(2018)135 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 11 juin 2018

*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert remplaçant M. Claude Wiseler, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

Mme Pascale Toussing, Directrice de l'Administration des contributions directes (pour le point 1)
M. Luc Schmit, de l'Administration des Contributions directes (ACD) (pour le point 1)
M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

La Directrice de l'ACD présente l'unique cas (sur une cinquantaine de cas traités) relatif à son administration, figurant dans le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017) et pour le détail duquel il est renvoyé au document repris en annexe.

Dans le cas en question est abordée la problématique de l'absence de factures de construction à présenter par un contribuable (ici : l'héritier) pour déterminer le prix de revient d'un immeuble (pour contester l'estimation effectuée par le bureau d'imposition).

Dans son rapport d'activité, le Médiateur admet que l'évaluation du coût d'un immeuble à la date de sa construction au moyen de l'indice de la construction est théorique et n'indique qu'une moyenne générale. Selon lui, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un élément de preuve que le bureau d'imposition ne devrait pas rejeter d'office sans autre discussion d'autant plus que cette méthode a été appliquée dans le cadre d'une expertise entérinée par le Cour administrative dans un arrêt du 24 mars 2016, n° 36879C du rôle.

Certains membres suggèrent que la valeur de base inscrite dans l'acte de succession serve également pour le calcul de la plus-value réalisée lors de la vente du bien hérité.

Le représentant de l'ACD signale que, dans ce cas, l'ACD doit procéder à la détermination de la plus-value latente liée au bien en question afin de déterminer la valeur à inscrire dans l'acte de succession.

Les membres de la Commission estiment que la situation dans laquelle un héritier ne dispose pas des factures de construction d'un immeuble dont il hérite doit survenir régulièrement. Ils

proposent que le problème de la preuve à présenter par un contribuable dans ce contexte particulier fasse l'objet de discussions ultérieures.

2. 7232 Projet de loi relative aux banques d'émission de lettres de gage et portant modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

Pour l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles du projet de rapport.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance plénière.

3. 7306 Projet de loi portant :
1. transposition de la directive (UE) 2017/2399 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité et modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
2. modification de diverses dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7306.

Le projet de loi procède, en premier lieu, à la transposition de la directive 2017/2399 qui vise à établir des règles harmonisées quant au rang des instruments de dette non garantie en cas d'insolvabilité pour les besoins du cadre européen de redressement et de résolution afin de faciliter, le cas échéant, le recours à l'outil de renflouement interne (« *bail-in* »).

Il prévoit une nouvelle catégorie d'instruments qui ont un rang de priorité inférieur dans la hiérarchie d'insolvabilité à celui des créances chirographaires et qui sont donc davantage susceptibles d'être affectés en cas de recours au « bail-in ».

En second lieu, le projet de loi opère diverses modifications dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. D'une part, ces modifications ont pour objet de refléter les changements apportés par le Rectificatif du 25 janvier 2017 à la directive 2013/36/UE (…) concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, (…). D'autre part, elles s'inscrivent dans la lignée des mesures prises pour la transposition de la directive 2013/36/UE et l'opérationnalisation du règlement (UE) 575/2013.

Le représentant du ministère des Finances souligne que la Commission européenne n'a accordé qu'un an aux Etats membres pour la transposition de la directive 2017/2399. En raison des élections législatives prévues en fin d'année, il serait important de soumettre le présent projet de loi au vote de la Chambre des Députés au mois de juillet 2018 au plus tard.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La définition des créances non garanties résultant des instruments de dette ne s'applique pas aux instruments de dette comprenant des dérivés incorporés et les produits dérivés. Un membre du groupe parlementaire LSAP craint que des structures de contournement de cette règle ne soient élaborées pour échapper à un « bail-in ».

  Le représentant du ministère des Finances explique que l'exclusion des dérivés est à placer dans le contexte des règles qui sont en train d'être préparées dans le cadre du « risk reduction package » et qui prévoiront que certaines banques seront contraintes de disposer d'un minimum d'instruments subordonnés au « bail-in » (excluant ainsi automatiquement le recours aux dérivés). De plus, les autorités de résolution contrôleront la crédibilité des plans de redressement et de résolution des établissements bancaires et donc également si le MREL (minimum de fonds propres et passifs éligibles) respecte les conditions imposées (dont la présence de dérivés).

- Un membre du groupe parlementaire LSAP constate, en faisant référence à des évènements récents, que la mise en liquidation d'un établissement bancaire suite au constat du « failing » ou « likely to fail » par le « single resolution board » (SRB) n'est pas toujours prononcée par l'autorité nationale. Dans le cas en question, l'établissement bancaire a été déclaré en sursis de paiement. Le député en conclut que la directive BRRD permet une interprétation nuancée sur ce point et souhaite savoir si la Commission européenne prévoit d'amender la BRRD à ce sujet.

  Le représentant du ministère des Finances explique que la réglementation européenne (BRRD et SRMR) prévoit, dans sa version actuelle, qu'en cas de constat d'une situation de « failing » ou de « likely to fail », il appartient à l'autorité de résolution de contrôler si certains critères sont remplis. Dans l'affirmative, la résolution est déclenchée, dans la négative, il doit être procédé à une « liquidation selon le droit national applicable ». Il est rappelé qu'au moment de la prise de décision en faveur d'une résolution ou non, il est exigé de vérifier si le sauvetage d'un établissement bancaire concerné (donc sa résolution) représente un certain intérêt public ou non.

- En réponse à une question d'un représentant du groupe parlementaire CSV, le représentant du ministère des Finances explique qu'en vertu de l'accord trouvé au Conseil, il appartiendra à l'avenir aux sociétés-mères et à leurs filiales de remplir les exigences en matière d'absorption des pertes. Il n'est toutefois pas possible de préjuger le résultat des trilogues avec le Parlement Européen.

- Le contrôle du respect des conditions imposées par la directive 2017/2399 sera effectué par le « single resolution board » (SRB) pour les banques importantes et les banques ayant des activités transfrontalières et par la CSSF pour les autres banques.

4. Présentation du document européen suivant:

COM(2018)163 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 en ce qui concerne certains frais applicables aux paiements transfrontières dans l'Union et les frais de conversion monétaire
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 13 juin 2018

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu de la proposition de règlement sous rubrique qui peut être résumée comme suit :

Le règlement (CE) nº 924/2009 sur les paiements transfrontaliers a imposé à l'échelle de toute l'UE l'alignement des frais perçus pour les paiements transnationaux internes à l'UE libellés en euros avec les frais facturés pour les paiements domestiques (c'est-à-dire effectués à l'intérieur d'un même État membre) en euros.

Les États membres hors zone euro n'ont pas bénéficié des effets du règlement (CE) n°924/2009 précité de sorte à ce que les particuliers et les entreprises de ces pays font face à des coûts plus élevés pour accéder aux marchés de la zone euro ou traiter avec des personnes qui s'y trouvent.

La proposition de règlement vise à étendre le règlement (CE) n°924/2009 aux États membres hors zone afin d'instaurer une égalité entre les frais pour les paiements transfrontaliers en euros et les paiements nationaux correspondants libellés en monnaie officielle nationale de l'Etat membre hors zone euro. L'objectif est que les frais perçus pour les paiements transfrontaliers en euros sont alignés dans l'ensemble de l'Union européenne sur les frais perçus pour les paiements nationaux réalisés dans la monnaie officielle d'un État membre.

Les modifications du règlement nº 924/2009 figurant dans la présente proposition définissent aussi des obligations de transparence supplémentaires relatives aux pratiques de conversion de devises. La proposition améliorera la transparence pour les consommateurs en imposant la communication du coût total de chaque opération transfrontière. Ils pourront ainsi comparer les différents services de change proposés avant de procéder au paiement.

La Commission des Finances et du Budget constate que le principe de subsidiarité est respecté par la proposition de règlement.

5. Présentation des documents européens suivants:

COM(2018)134 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 5 juin 2018

COM(2018)135 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Délai : 11 juin 2018

Un représentant du ministère des Finances présente les documents sous rubrique qui peuvent être résumés comme suit :

La proposition de règlement **COM(2018)134** prévoit un dispositif de soutien réglementaire de type prudentiel visant à empêcher à l'avenir toute accumulation excessive de prêts non performants (PNP) sans couverture suffisante des pertes au bilan des banques.

La résorption des encours élevés de prêts non performants (PNP) et d'expositions non performantes (ENP) et la prévention de leur éventuelle accumulation à l'avenir occupent une place importante dans les efforts déployés par l'UE pour réduire encore les risques dans le système bancaire et permettre aux banques de se concentrer sur les prêts aux entreprises et aux particuliers.

Les banques seront tenues de mettre en réserve des ressources suffisantes lorsque de nouveaux prêts deviendront non performants, ce qui les incitera à remédier à leurs PNP à un stade précoce et à éviter leur accumulation excessive.

Si des prêts deviennent non performants, des mécanismes de recouvrement plus efficaces pour les prêts garantis permettront aux banques de remédier aux PNP, à cette réserve près que des mesures appropriées de protection seront prévues pour les débiteurs.

Si l'encours de PNP devient toutefois trop élevé, les banques pourront vendre des PNP à d'autres opérateurs sur des marchés secondaires efficients, concurrentiels et transparents.

Le dispositif de soutien de type prudentiel prévu par la présente proposition de règlement prévoit une dérogation pour les prêts antérieurs dans le sens qu'il ne s'appliquerait qu'aux expositions engagées après le 14 mars 2018.

La proposition de **directive COM(2018)135** évitera une nouvelle accumulation excessive de PNP au bilan des banques en agissant sur deux plans.

Premièrement, elle aidera les banques à mieux gérer leurs PNP en rendant le recouvrement de dettes plus efficace grâce à une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie **(***accelerated extrajudicial collateral enforcement*, AECE**)**. Cette procédure extrajudiciaire plus efficace serait applicable moyennant l'accord préalable du prêteur et de l'emprunteur dans le contrat de prêt. Elle ne sera pas applicable aux crédits accordés à des consommateurs et est conçue de manière à ne pas avoir d'incidence sur les procédures de restructuration préventive ou d'insolvabilité et à ne pas modifier la hiérarchie des créanciers en cas d'insolvabilité. Les procédures de restructuration et d'insolvabilité prévaudront sur la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie prévue dans la présente proposition.

Deuxièmement, la présente proposition encouragera le développement de marchés secondaires pour les PNP. Dans certaines circonstances, les banques peuvent être dans l'incapacité de gérer leurs PNP de manière efficace ou efficiente. Les montants qu'elles peuvent recouvrer sur ces prêts sont alors inférieurs à ce qu'ils pourraient être dans d'autres circonstances. Une banque peut aussi avoir des difficultés à gérer un portefeuille de PNP qui, par leur nature, dépassent son expertise de base en matière de recouvrement. Dans ce cas, la meilleure option peut consister soit à externaliser la gestion de ces prêts auprès d'un gestionnaire de crédits spécialisé, soit à vendre le contrat de crédit à un acheteur qui a l'appétit pour le risque et l'expertise nécessaires pour le gérer. C'est la raison pour laquelle la présente proposition prévoit de supprimer les obstacles injustifiés à la gestion de crédits par des tiers et à la cession de crédits, afin de promouvoir le développement de marchés secondaires de PNP. La diversité actuelle du cadre législatif pour les PNP dans les États membres a empêché l'émergence d'un véritable marché secondaire pour ces prêts. La directive proposée instaurera un socle commun de règles, que les gestionnaires tiers de crédits seront tenus de respecter pour pouvoir exercer dans l'Union. Elle instaurera également des normes communes pour garantir la bonne conduite des différents acteurs et leur surveillance appropriée dans toute l'Union, tout en encourageant la concurrence entre gestionnaires de crédit par l'harmonisation des règles d'accès au marché entre les États membres. Pour les acheteurs potentiels, ces dispositions feront baisser le coût d'entrée sur le marché, en rendant l'activité de gestion de crédits plus accessible et moins coûteuse. L'accroissement du nombre d'acheteurs sur ce marché devrait, toutes choses étant égales par ailleurs, ouvrir la voie à un marché plus concurrentiel comptant davantage d'acquéreurs, ce qui se traduira par une hausse de la demande et des prix.

Le représentant du ministère des Finances signale que le Luxembourg dispose d'un des taux de prêts non performants les plus bas de l'UE avec 1,5 % (ce taux pouvant aller jusqu'à 47% dans d'autres Etats membres).

Echange de vues :

- Un représentant du groupe parlementaire LSAP craint que la proposition de directive ne contribue au développement nocif des « fonds vautours ». Il fait référence à sa question parlementaire n°3605.

  Le représentant du ministère des Finances indique que cette crainte a été soulevée au cours des discussions entourant l'élaboration du texte de la proposition de directive. Pour cette raison, les propositions de règlement et de directive tentent de trouver un équilibre en accordant, d'une part, le passeport européen aux sociétés de marchés secondaires pour les prêts non performants (PNP), mais, d'autre part, en les soumettant à des normes et à un contrôle strict de la part des autorités concernées.

  Il précise encore que les textes des propositions de règlement et de directive sont encore susceptibles de changer, puisque les négociations à leur sujet viennent juste de commencer.

- Le même représentant du groupe parlementaire LSAP constate que les prêts non performants (PNP) pourront être rachetés, repackagés et titrisés. Rappelant la crise provoquée par les « subprimes » (prêts risqués) il y a dix ans, il souhaite savoir si ces produits titrisés seront dorénavant plus transparents et s'il est garanti qu'ils ne pourront plus qu'être vendus à des investisseurs avertis.

  Le représentant du ministère des Finances explique que ces volets font l'objet d'autres textes européens tels que le règlement sur la titrisation simple, transparente et standardisée et la MIFID 2.

La Commission des Finances et du Budget constate que le principe de subsidiarité est respecté par les deux propositions sous rubrique.

Luxembourg, le 12 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du Budget,
Eugène Berger

Annexe:

Extrait du rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

VENTILATION PAR MINISTÈRES

Le tableau reproduit ci-dessous reprend la ventilation des réclamations introduites auprès du Médiateur entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017 en fonction du Ministère concerné.

Les réclamations dirigées contre plusieurs administrations, contre un organisme non-public (incompétence *ratione materiae*) et les réclamations transmises pour compétence à d'autres médiateurs ne sont pas prises en compte.

Ministères	Nombre de réclamations	Taux de correction
Ministère des Affaires étrangères et européennes	287	91,9 %
Ministère de la Sécurité sociale	193	92,1 %
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	103	81,8 %
Ministère des Finances	103	83,9 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	82	83,3 %
Ministère du Logement	75	87 %
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	32	85,7 %
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	27	80 %
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	24	71,4 %
Ministère de la Justice	19	100 %
Ministère de l'Intérieur	12	100 %
Ministère de l'Economie	5	-
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	4	-
Ministère d'Etat	4	-
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	3	-
Ministère de la Santé	2	-
Ministère de la Culture	1	-
Ministère de la Sécurité intérieure	0	-
Ministère de l'Egalité des Chances	0	-
Ministère des sports	0	-

ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

Administration(s) et/ou établissement(s) public(s) concerné(es) :

- Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED), Administration des contributions directes (ACD), Administration des douanes et accises (ADA), Administration du cadastre et de la topographie (ACT), Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).

Réclamations introduites auprès du Médiateur en 2017	**103**
Clôture	74
Clôture provisoire	1
En cours	28

Ventilation des réclamations clôturées :

Réclamations recevables	**72**
Correction totale	19
Correction partielle	7
Pas de correction	5
Réclamation non fondée	38
Désistement du réclamant	3

Réclamations irrecevables et refus d'examiner	**2**
Absence de démarches préalables	1
Incompétence *ratione materiae*	1
Jugement coulé en force de chose jugée	-
Non immixtion dans une procédure judiciaire pendante	-
Réclamation manifestement non fondée	-
Réclamation prématurée	-
Transmis pour compétence	-

Taux de correction : 83,9 %

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations touchant à des situations de vie particulièrement difficiles. Si le Médiateur a pu rencontrer à plusieurs reprises les responsables pour discuter de vive voix de certaines de ces situations, il regrette que souvent le service concerné soit resté sur sa position et refuse parfois toute discussion.

○ ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES (AED)

Trois dossiers ont été soumis au Médiateur concernant les droits de succession.

Imposition d'un legs de l'usufruit d'un logement

Dans le premier dossier, il a été question de l'article 30 de la loi du 23 décembre 1913 relative à la détermination de la valeur de l'usufruit à durée fixe pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel. Ces dispositions évaluent l'usufruit comme suit :

> « L'usufruit constitué pour une durée fixe est estimé aux 2/10 de la valeur de la propriété entière pour chaque période de dix ans de la durée de l'usufruit, sans fraction ... ».

Le compagnon de vie d'une réclamante avait disposé dans son testament qu'à son décès, sa compagne pouvait encore continuer à occuper sa maison d'habitation durant 12 mois. Ce qui posait problème dans ce dossier, c'est qu'il a utilisé le terme juridique « usufruit » dans son testament.

Conformément à l'article 30 de la loi du 23 décembre 1913 susvisée, pour un usufruit d'une durée inférieure à 10 années, l'évaluation doit obligatoirement être basée sur une période entière de 10 années sans qu'il soit possible de fractionner cette période. En l'espèce, cet usufruit d'une durée de douze mois était à évaluer comme un usufruit d'une durée de 10 années et sa valeur a été fixée à un montant supérieur à 200.000,00 €, ce qui générait des droits de succession très élevés.

Il est de principe en matière testamentaire qu'il y a lieu de rechercher et de respecter la volonté réelle du défunt qui prévaut sur l'expression apparente de sa volonté dans le testament.

Le terme « usufruit » revêt une signification juridique précise que le testateur ignorait. Celui-ci avait même pris la précaution de préciser dans son testament qu'au cas où un loyer serait éventuellement à payer par la légataire nonobstant les dispositions testamentaires, celui-ci serait à retrancher de la part des héritiers légaux et à lui rembourser. Dans l'idée du testateur, l'occupation de la maison commune ne devrait entraîner aucune charge pour la légataire.

Il ressort de la formulation du testament que l'intention du testateur était d'éviter à sa compagne de devoir déguerpir du logement commun immédiatement à son décès. C'est pourquoi, le testateur voulait lui accorder un délai de douze mois pour déménager et trouver une nouvelle habitation.

Suite à l'intervention du Médiateur, l'AED a été d'accord pour qualifier le droit conféré à la réclamante de droit d'usage et habitation, dont l'évaluation est légalement fixée à 60 % de la valeur de l'usufruit.

Un droit d'occupation gratuit aurait correspondu davantage à la volonté réelle du défunt. Ce droit d'occupation peut être interprété comme une charge imposée aux héritiers de la maison d'habitation concernée, tenus en vertu du testament à laisser gratuitement le logement à la disposition de la légataire pendant une durée du 12 mois.

2. *Imposition d'une assurance-vie*

En matière de droits de succession, le Médiateur a encore été saisi d'une autre réclamation. Dans les faits, le conjoint d'une réclamante avait souscrit en faveur de cette dernière une assurance-vie.

Cette assurance-vie a donné lieu à la date de sa conclusion à un paiement d'une prime unique d'un montant de 500.000,00 euros. Selon la réclamante, cette somme provenait de la vente d'une maison d'habitation dépendant de la communauté de biens du couple de sorte qu'elle pouvait faire valoir des droits sur la moitié du prix de vente de ce bien. La prime unique a donc été payée à moitié par des fonds revenant à la réclamante.

Au décès de son mari, la réclamante, en tant qu'ayant-droit d'une assurance-vie, a bénéficié d'un versement qui équivalait au montant de la prime unique auquel s'ajoutait un supplément de 5.912,50 euros.

L'intégralité du montant a fait l'objet d'une imposition à titre de legs conformément à l'article 26 de la loi modifiée du 7 août 1920. L'AED a mis en compte à la conjointe survivante des droits de succession d'un montant de 53.809,95 €. Le Receveur a justifié cette imposition en précisant que « la contrevaleur d'une assurance stipulée au profit des héritiers constitue une valeur successorale pure et simple ».

Aux termes de l'article 26 susvisé : « Le tiers est présumé recevoir à titre gratuit, sauf preuve contraire ». La preuve contraire étant admise, la question se posait de savoir si en l'espèce, cette présomption pouvait être renversée. Il est exact que la seule considération qu'une stipulation a été faite par un conjoint à l'autre ne suffit pas pour renverser cette présomption.

Suivant l'analyse du Médiateur, la loi permet de rapporter la preuve de circonstances de fait desquelles le défaut du caractère gratuit peut être déduit. A ce titre, les éléments de fait entourant la conclusion de l'assurance-vie devraient dès lors être pris en considération.

Il résulte des faits du dossier que la prime unique provenait du prix de vente d'un immeuble ayant fait partie de la communauté des biens entre époux. La prime unique a donc été payée à moitié par des

fonds revenant à la réclamante. Le Médiateur conclut qu'au moins pour cette moitié, le caractère gratuit pouvait être contesté.

La loi ne s'oppose pas à ce que des éléments de fait relatifs à l'origine des fonds puissent être invoqués pour établir au moins partiellement le caractère non gratuit du paiement de l'assurance.

Le directeur de l'AED n'a cependant pas accepté ce raisonnement du Médiateur. Il a fait valoir que la loi ne fait aucune distinction par rapport à l'origine des fonds. Il ne serait dès lors pas possible de se référer à l'origine des fonds versés à l'assurance sous la forme d'une prime unique pour établir le caractère non gratuit de l'assurance-vie.

A son avis, « la créance ayant donc existé pour moitié en faveur de chacun des époux sur le prix de vente de l'immeuble s'est donc transformée par la suite en droit de l'époux survivant sur la totalité du versement fait sur la base du contrat d'assurance ».

S'il est exact que la loi n'opère aucune distinction relative à l'origine des fonds, il n'en résulte pas pour autant une restriction quant aux preuves admissibles pour établir le caractère non gratuit de l'assurance-vie. L'AED est cependant restée sur sa position.

3. *Droits de succession en ligne directe*

Un réclamant contestait les droits successoraux en ligne directe auxquels l'administration l'avait soumis. En effet, l'article 1, alinéa 3, de la loi du 31 janvier 1921 prévoit :

> « L'héritier en ligne directe qui, soit par testament, soit par institution contractuelle ou autres dispositions soumises à l'événement du décès, acquiert dans une succession, à titre gratuit ou à titre onéreux, des parts auxquelles il n'aurait pas eu droit sans ces dispositions ».

Sont donc assujettis aux droits successoraux en ligne directe, les droits acquis en vertu de dispositions testamentaires que l'héritier n'aurait pas obtenus à défaut de testament (part extra-légale).

Les parents avaient donné la nue-propriété de la moitié de leurs immeubles en avancement d'hoirie à leur fille par un acte de donation effectué dans les années 1990. L'autre moitié des immeubles a fait l'objet d'un legs à leur fils. Le testament respectif des parents se référait à l'acte de donation en faveur de leur fille et précisait que le legs à leur fils était destiné à rétablir l'égalité entre leurs deux enfants : « Somit sind meine beiden Kinder gleichgestellt und es ist keiner von ihnen bevorzugt worden ».

L'administration s'est référée à l'article 843 du Code civil en vertu duquel tout legs à un héritier est réputé par préciput et hors part et conclut que dans son testament, la défunte n'aurait pas manifesté sa volonté contraire. Elle tira également argument du fait qu'à défaut de rapport de la donation, l'actif successoral indiqué dans la déclaration de succession ne tenait pas compte de la valeur des immeubles ayant fait l'objet de la donation à la sœur du réclamant, pour conclure que le calcul des droits de succession ne pourrait pas non plus prendre en considération ladite donation. La masse successorale

à retenir pour déterminer une part extra-légale serait donc constituée par les seuls biens légués par testament au réclamant.

Le Médiateur a souligné qu'aux termes de l'article 843 du Code civil :

> « Les legs faits à un héritier sont réputés faits par préciput et hors part, à moins que le testateur n'ait exprimé la volonté contraire ».

En l'espèce, les parents avaient pourtant clairement indiqué dans leurs testaments respectifs que le but du legs a été de rétablir l'égalité des parts entre leurs deux enfants.

L'article 1, alinéa 3, précité, de la loi du 31 janvier 1921 exige une détermination « des parts auxquelles l'héritier n'aurait pas eu droit sans ces dispositions ». En utilisant les termes « sans ces dispositions », le texte requiert qu'une quote-part extra-légale éventuelle soit évaluée en se plaçant fictivement dans la situation d'une succession ab intestat dans laquelle le rapport des libéralités est possible et l'égalité entre cohéritiers doit être assurée. Cette situation « *sans ces dispositions* » doit être déterminée en tenant compte des donations entre vifs en avancement d'hoirie.

Dans des cas où la déclaration de succession ne permet pas de déterminer la situation qui aurait existé à défaut des dispositions avantageant un des cohéritiers, l'administration peut toujours demander aux parties de compléter leur déclaration de succession.

Le directeur de l'AED a acquiescé dans une certaine mesure aux développements du Médiateur et a été d'accord pour tenir compte du montant du rapport, c'est-à-dire du montant correspondant à la valeur des immeubles donnés en 1997 par avancement d'hoirie, à condition qu'une déclaration de succession supplémentaire soit déposée et qu'il en résulte une preuve de la réalité du rapport.

4. *TVA Logement*

Dans le cadre d'une réclamation, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure deux époux dont un est nu-propriétaire et l'autre usufruitier du logement commun qu'ils occupent tous les deux personnellement, peuvent bénéficier d'une autorisation d'application directe du taux super-réduit de 3 % respectivement d'un remboursement de la TVA logement, ce qui présuppose évidemment une demande signée par les deux époux.

En l'espèce, l'administration a évalué la part respective de l'immeuble revenant au nu-propriétaire à 2/3 et a limité à cette part l'autorisation d'application directe du taux super-réduit de 3 %. Comme en l'espèce, la demande a été introduite au nom de la seule épouse nu-propriétaire, elle ne pouvait donc s'appliquer qu'aux seuls droits acquis par cette dernière à l'exclusion des droits de l'usufruitier. La décision prise par l'administration a donc été correcte.

A la demande du Médiateur, l'administration a pris dans ce dossier la position que de façon générale, seul le nu-propriétaire peut bénéficier de la TVA logement et qu'une demande signée à la fois par un

nu-propriétaire et un usufruitier ne peut équivaloir à une demande émanant d'un propriétaire, même s'ils occupent ensemble le logement en question. Le Médiateur donne cependant à considérer qu'il existe des arguments en sens contraire.

Il est évident que l'usufruitier ne peut être qualifié de propriétaire, l'usufruit étant le droit de jouir d'un bien immobilier (de l'habiter) et d'en percevoir les fruits (les loyers).

De même, le nu-propriétaire ne peut être considéré comme bénéficiant de la pleine propriété sur le logement. La nue-propriété n'est qu'une composante de la pleine propriété. Il manque au nu-propriétaire un élément essentiel à savoir la jouissance du bien, c'est-à-dire l'usufruit. Il n'a pas le droit d'occuper ou d'habiter l'immeuble ni d'en percevoir les fruits. Il ne fait pas de sens de considérer quelqu'un comme propriétaire d'une habitation, lorsqu'il n'a même pas le droit d'y habiter ou de le louer.

La nue-propriété et l'usufruit sont des démembrements du droit de propriété si bien que seules les deux composantes ensemble constituent la pleine propriété : l'usufruit + la nue-propriété = pleine propriété.

En toute logique, ni le nu-propriétaire ni l'usufruitier ne devraient bénéficier de l'avantage fiscal, car aucun des deux n'a la pleine propriété, mais uniquement un démembrement de la propriété. Une telle conception étroite serait cependant contraire à la volonté du législateur.

Cette situation n'est pas sans analogie avec une indivision classique dans laquelle chaque indivisaire ne détient qu'un pourcentage des droits de propriété. Ce pourcentage ne constitue pas une propriété sur une partie concrète et déterminable de l'immeuble et ne confère pas non plus un droit d'habiter une partie de l'immeuble. L'indivisaire ne détient que des droits dans l'indivision qui ne se traduisent pas en un droit concret d'utilisation ou d'habitation. C'est l'ensemble des indivisaires qui a la propriété sur l'immeuble tout entier et seul l'ensemble des indivisaires peut décider de son utilisation ou procéder à la vente de l'immeuble.

De même, les deux, nu-propriétaire et usufruitier, qui en l'espèce occupent le logement, détiennent ensemble la pleine propriété sur l'immeuble.

Le Médiateur conclut que la position de l'AED revient à admettre qu'il n'existe sur le logement qu'une propriété réduite à deux tiers et que l'autre tiers se serait en quelque sorte évaporé, ce qui n'est pas conforme à la réalité. Le logement en question fait bien entendu l'objet d'une pleine propriété comme tout autre immeuble avec la réserve que la pleine propriété est exercée ensemble par deux personnes (p. ex. en cas de vente ou comme en l'espèce, en cas d'achat d'un immeuble). Il ne faut pas assimiler cette situation à celle d'un bailleur et d'un locataire, car le bailleur continue à détenir à lui seul la pleine propriété.
Le Médiateur estime lui aussi que l'usufruitier à lui seul ne peut pas bénéficier de la TVA logement. En revanche, tout comme un propriétaire individuel, un nu-propriétaire et un usufruitier agissant ensemble devraient pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal entier à condition qu'ils occupent ensemble le logement à des fins d'habitation principale.

L'AED se base sur le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 pour conclure que même dans ce cas, seul le propriétaire, à l'exclusion de l'usufruitier, a droit au bénéfice de la faveur fiscale réduit à sa part dans le logement.

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

o ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES (ACD)

Evaluation d'une plus-value immobilière à défaut de factures

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation concernant l'imposition d'une plus-value immobilière dont le montant a été fixé par taxation d'office conformément au paragraphe 217 de la loi générale de l'impôt (AO).

Il s'agissait d'une maison d'habitation construite en 1955. Le contribuable, l'ayant acquis par voie successorale, ne disposait plus des factures relatives à la construction. Le bureau d'imposition a fixé le prix de revient réévalué de l'immeuble à un montant que le contribuable considérait comme largement sous-estimé. A l'appui de ses contestations, il a versé une expertise qui, pour déterminer la valeur à neuf actuelle, se basait sur un barème faisant varier le prix de construction par m^3 d'une maison d'après-guerre dans une fourchette de 400 à 550 euros. L'expert a évalué le coût actuel de la construction en appliquant un prix au m^3 de 450 euros. Ensuite au moyen de l'indice moyen annuel des prix de la construction pour l'année 1955, le contribuable détermina le coût de la construction en 1955.

En outre, le contribuable se référa à une police d'assurance incendie conclue en 1987 qui indiquait la valeur à neuf de la maison à cette date et qui lui permettait d'estimer le coût de la construction en 1955 en appliquant le même indice des prix à la construction. Le résultat des deux calculs divergeait de seulement 3,1%. Il faut en déduire qu'il y a effectivement une concordance entre les deux valeurs prises en compte comme bases de calcul : le prix au m^3 de 450 € repris au barème auquel l'expert a eu recours et l'estimation de la valeur à neuf figurant dans l'ancienne police d'assurance.

Dans ce dossier, la question se posait de savoir sur quels éléments les contribuables ne disposant plus de factures de construction peuvent s'appuyer pour déterminer le prix de revient d'un immeuble et pour contester l'estimation effectuée par le bureau d'imposition.

L'ACD a refusé de prendre en considération et de discuter les éléments fournis par le contribuable. Pour l'administration, le défaut par le contribuable de fournir des factures renseignant le prix de revient de la construction constitue une violation du devoir de collaboration à laquelle les contribuables sont tenus à l'égard de l'administration en vertu du paragraphe 171 AO. En mettant ainsi en exergue l'attitude défaillante du contribuable, l'administration lui impute à faute, l'impossibilité où elle se trouve de déterminer de manière très précise les coûts de construction. Par conséquent, le contribuable est censé se contenter d'une approximation par voie de taxation d'office, qu'elle opère en sa faveur ou en sa défaveur et n'a qu'à s'imputer à lui-même les conséquences éventuellement désavantageuses d'une taxation d'office. Dans une décision de principe du 24 mars 2016, n° 36879C,

la Cour administrative considère cependant qu'aucune disposition n'oblige le contribuable, particulier privé, à garder ses factures indéfiniment. En l'espèce, un tel reproche n'est certainement pas fondé d'autant plus que le contribuable avait acquis la maison d'habitation par dévolution successorale. La taxation d'office, en tant que procédé de détermination des bases d'imposition susceptible d'être appliqué même à l'égard des contribuables soigneux et diligents, ne dispense pas l'administration d'examiner, dans la mesure du possible, la situation patrimoniale réelle du contribuable. L'administration est par ailleurs tenue de mettre tout en œuvre pour arriver à une imposition sur des bases qui correspondent le plus exactement possible à la réalité (arrêt de la Cour administrative du 5 mars 2013, n° 29509C du rôle).

A défaut de factures, le bureau d'imposition a procédé à une taxation d'office basée « sur ses expériences nombreuses en la matière en estimant un prix d'acquisition correspondant à une maison des années 1950 ». Nonobstant la demande du contribuable, le bureau d'imposition lui a refusé d'indiquer les éléments comparatifs pris en compte dans son estimation des coûts de la construction.

Le Médiateur non plus n'a reçu des éclaircissements au sujet de la méthode d'évaluation à laquelle le bureau d'imposition a eu recours, ni sur les immeubles pris en considération à titre de références pour évaluer le prix de revient de la maison d'habitation.

Le raisonnement de l'administration mène à une impasse pour les contribuables. D'un côté, l'administration refuse de prendre en compte tout autre élément de preuve que des factures de construction et procède à la taxation d'office du prix de revient de l'immeuble et de la plus-value en appliquant sa propre méthode d'évaluation sans autre discussion avec le contribuable. En principe, une taxation d'office ne peut être contestée par un contribuable, à moins qu'il rapporte la preuve d'un écart significatif par rapport au bénéfice de cession réel. D'un autre côté, l'administration n'accepte comme preuve de cet écart significatif que des factures de construction. Les contribuables sont donc complètement démunis et sans défense par rapport à l'administration.

Il ressort de la décision directoriale prise dans ce dossier que l'administration rejette a priori toute méthode d'évaluation au moyen de l'indice moyen de la construction. Bien qu'une telle évaluation génère un prix de revient basé sur les coûts généralement en vigueur sur le marché à la date de construction de l'immeuble, le directeur la considère comme hypothétique parce que, selon lui, elle ne prend pas en compte le travail propre fourni éventuellement par le propriétaire, ni le recours au travail clandestin. Dans son estimation, l'administration tient donc largement compte de ces considérations, ce qui entraîne nécessairement une sous-évaluation des coûts d'une construction effectuée intégralement par des corps de métier.

Le Médiateur estime que cette position n'est pas conforme à la jurisprudence des juridictions administratives. Certes, conformément à l'article 59 de la loi du 21 juin 1999, la preuve des faits libérant de l'obligation fiscale ou réduisant la cote d'impôt incombe au contribuable. En revanche, selon l'alinéa 3 de cet article, la preuve peut être rapportée par tous moyens, hormis serment.

Les juridictions administratives ont souligné le principe d'ordre public de la détermination exacte des bases d'imposition qui oblige les autorités fiscales à mettre tout en œuvre pour arriver à une imposition sur des bases qui correspondent le plus exactement possible à la réalité. Dans une décision

de principe du 24 mars 2016, n° 36879C, la Cour administrative considère que l'Etat ne saurait reprocher au contribuable d'avoir produit une expertise à défaut d'autres éléments de preuve tels que des factures de construction. « Dans ce cas, il suffit que l'expertise ait été communiquée à la partie adverse et librement débattue entre les parties et qu'elle soit corroborée par d'autres éléments ».

En l'espèce cependant, aucune discussion n'a été possible avec le bureau d'imposition au sujet des éléments fournis par le contribuable, à savoir le rapport de l'expert et le mode de calcul de la plus-value au moyen de l'indice de construction appliqué sur deux bases différentes (prix théorique au m^3 et estimation de la valeur à neuf reprise d'une ancienne police d'assurance).

Le Médiateur admet certes que l'évaluation du coût d'un immeuble à la date de sa construction au moyen de l'indice de la construction est théorique et n'indique qu'une moyenne générale. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un élément de preuve que le bureau d'imposition ne devrait pas rejeter d'office sans autre discussion d'autant plus que cette méthode a été appliquée dans le cadre d'une expertise entérinée par le Cour administrative dans un arrêt du 24 mars 2016, n° 36879C du rôle.

34

Session ordinaire 2017-2018

JM/JCS P.V. ERMCE 34

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 04 juin 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 28 mai 2018

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

   - Elaboration d'une prise de position

3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, M. Frank Colabianchi, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis, Mme Sam Tanson

M. Gilles Roth remplaçant Mme Martine Hansen

M. Marc Hansen, Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche

M. Léon Diederich, Mme Christiane Huberty, M. Pierre Misteri, M. Gaston Schmit, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Martine Hansen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 28 mai 2018

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

2. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

La Commission procède à l'examen du rapport sous rubrique. Elle constate que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question. Le rapport du Médiateur mentionne cinq cas précis de réclamations concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dont deux réclamations concernant le Centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur (CEDIES).

La Commission constate avec satisfaction que le Ministère fournit au Médiateur les renseignements requis pour justifier ses décisions et s'empresse, le cas échéant, de donner suite aux observations formulées par le Médiateur.

Echange de vues

M. le Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche souligne que, des vingt-sept réclamations concernant le Ministère qui ont été introduites auprès du Médiateur en 2017, dix-sept dossiers ont été classés par le Médiateur sans suite, de sorte que dix seulement ont fait l'objet d'un examen approfondi. L'orateur estime qu'il s'agit d'un nombre minime au vu des quelque 55.000 dossiers à traiter par an par le CEDIES ainsi que des quelque 4.000 dossiers qui relèvent du registre des titres de formation et de la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Concernant plus particulièrement la réclamation soulevée par le Médiateur au sujet des lenteurs dans le traitement des dossiers par le CEDIES, M. le Ministre délégué souligne que les délais ont été réduits de façon considérable au cours des dernières années. Alors que, de par le passé, la durée de traitement d'une demande pour l'obtention d'aides financières de l'Etat pour études supérieures pouvait atteindre quatre mois, 75 pour cent des demandes introduites pour le semestre d'hiver sont actuellement évacuées endéans 45 jours. 81 pour cent des dossiers introduits pour le semestre d'été sont traités dans un délai d'un mois.

Dans ce contexte, M. le Ministre délégué fait état du nombre considérable de dossiers qui parviennent au CEDIES en dernière minute, ce qui contribue à un rallongement des délais de traitement. L'orateur invite par conséquent les étudiants d'introduire leurs demandes dès qu'ils disposent de toutes les pièces requises, afin que le CEDIES puisse les traiter dans les meilleurs délais.

Suite à un questionnement afférent d'un représentant du groupe politique CSV, M. le Ministre délégué explique que, des 30.000 demandes en vue de l'obtention d'une aide financière pour études supérieures qui parviennent par semestre au CEDIES, quelque 19.000 proviennent d'étudiants résidents, le reste provenant d'étudiants non-résidents exerçant eux-mêmes, ou dont un des parents exerce une profession au Grand-Duché de Luxembourg.

Suite à un questionnement afférent d'un représentant du groupe politique DP, M. le Ministre délégué souligne que toute suspicion de fraude dans le cadre des demandes d'aides financières de l'Etat pour études supérieures est transmise au parquet.

3. Divers

M. le Ministre délégué donne des informations au sujet de la convention pluriannuelle entre l'Etat et le Centre Jean XXIII - Grand Séminaire, signée le 1er juin 2018 et couvrant les

années 2018 à 2021. Dans le cadre de cette convention, le Centre Jean XXIII - Grand Séminaire se voit attribuer une dotation annuelle de 615.000 euros, tel qu'il a été convenu dans l'accord entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Eglise catholique du Luxembourg du 26 janvier 2015. Cette dotation permet au Centre Jean XXIII - Grand Séminaire de réaliser des projets de recherche et de formation dans une approche dialogique et interdisciplinaire dans les domaines de la philosophie, des théologies, des sciences religieuses et des sciences humaines connexes avec la collaboration scientifique et culturelle des autres cultes conventionnés.

M. le Ministre délégué souligne que, par analogie avec les conventions pluriannuelles signées avec l'Université du Luxembourg et les centres de recherche publics, la convention susmentionnée fixe un certain nombre d'indicateurs à atteindre par le Centre Jean XXIII - Grand Séminaire, relatifs au nombre de publications scientifiques ou de colloques nationaux ou internationaux par exemple.

La convention pluriannuelle entre l'Etat et le Centre Jean XXIII - Grand Séminaire est publiée sur le site internet du Ministère.

Un représentant du groupe politique CSV se renseigne sur les propos tenus par M. le Recteur de l'Université du Luxembourg dans une interview à la radio au sujet de la formation médicale à l'Université du Luxembourg. M. le Ministre délégué explique que M. le Recteur a confirmé, conformément à la décision du Conseil de gouvernement du 22 mars 2017 concernant l'extension des études universitaires de médecine au Luxembourg, la mise en place de la formation de base en études médicales, avec la création d'un premier cycle complet d'études de niveau bachelor à partir de l'année académique 2020-2021 et, à long terme et après évaluation de la formation initiale précitée, la possibilité de développer un deuxième cycle d'études médicales de base (type Master).

Mme le Président de la Commission informe que des réunions sont fixées en date des 11, 12 et 13 juin 2018 lors desquelles la Commission procédera à l'instruction de l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Luxembourg, le 5 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Joëlle Merges

La Présidente de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace,
Simone Beissel

47

Session ordinaire 2017-2018

RB P.V. AEDCI 47

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 4 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
   - Analyse des parties concernant le Ministère des Affaires étrangères et européennes

2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du :
   - 30 mars 2018,
   - 20 avril 2018,
   - 4 mai 2018,
   - 23 mai 2018.

3. 7260 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles, le 24 novembre 2017
   - Rapporteur : Monsieur Marc Angel
   - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat

4. 7261 Projet de loi portant approbation de l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille, le 7 août 2017
   - Rapporteur : Monsieur Marc Angel
   - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat

5. 7267 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unis pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)
   - adoption d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

6. 7274 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission d'entraînement de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali)
   - adoption d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

7. 7298 Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 31 mai 2015 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission "Resolute Support" en Afghanistan
   - Adoptioin d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

8. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis entre le 26 mai et le 1er juin 2018

9. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz

Mme Cécile Hemmen, remplaçante de Mme Claudia Dall'Agnol

M. Christian Biever, M. Mario Wiesen, MAEE, Direction des Affaires consulaires et des relations culturelles internationales

M. Tom Goeders, M. Serge Thill, Mme Danitza Greffrath, M. Marc Reinhardt, MAEE, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Lydie Polfer, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, M. Charles Goerens, Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Le Président de la Commission se félicite du taux de correction de 91,3 % des dossiers se trouvant dans la compétence du Ministère des Affaire étrangères et européennes. Saisi d'un nombre important de dossiers concernant ce Ministère, le Médiateur fait remarquer que généralement, une suite rapide est réservée à ses interventions et ce malgré un manque d'effectifs constant, notamment au Service des réfugiés.

Bureau des passeports, visas et législations

Relatant le dossier mentionné dans le rapport d'activité 2017 de l'Ombudsman concernant le refus d'émission d'un passeport biométrique pour le fils naturel du requérant parce qu'il ne disposait pas de l'autorité parentale telle que prévue par la loi, les représentants du Bureau des passeports, visas et législations donnent à considérer qu'ils sont tenus à respecter la loi, l'article 380, alinéa 1er du Code civil étant toujours en vigueur. Comme l'indique le rapport de l'Ombudsman, les travaux parlementaires concernant le projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale, sont en cours. Cette réforme prendra en compte les

arrêts des 26 mars 1999 et 7 juin 2013 de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'attribution de l'autorité parentale d'un enfant naturel reconnu par les deux parents.

La commission constate que les fonctionnaires sont tenus au respect des lois existantes, de sorte que la flexibilité réclamée dans le rapport de l'Ombudsman compte tenu de l'existence d'un arrêt de la Cour constitutionnelle en la matière ne peut pas se pratiquer sans encourir des risques judiciaires.

Les représentants du Gouvernement donnent à considérer qu'il y a lieu de prévoir, dans le projet de loi 6996, l'accès, bien que limité, des fonctionnaires du Bureau des passeports, visas et législations au répertoire civil pour éviter des situations d'incertitude quant à l'autorité parentale d'un enfant.

Direction de l'Immigration

Le rapport annuel de l'Ombudsman mentionne plusieurs dossiers individuels concernant des refus d'autorisation de séjour respectivement des décisions de refus de protection internationale. Les représentants de la Direction de l'Immigration donnent les explications générales suivantes.

Les cas de lenteur de renouvellement de titre de séjour en qualité de membres de famille (p. 44 du rapport d'activité 2017) proviennent de l'absence prolongée de deux collaborateurs du service traitant ces dossiers. Entretemps, ce problème a été résolu.

En ce qui concerne le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, il est à relever que le délai de trois mois pour insérer la demande est prévu par la loi. La loi belge prévoit un délai de 12 mois, tandis qu'en France, la loi ne fixe pas de délai. Par ailleurs, la directive européenne sur le regroupement familial s'applique à la famille nucléaire et à l'ascendant en charge privé de moyens de survivre dans son pays d'origine. Le Grand-Duché a retenu ce champ d'application dans sa législation, de sorte que la fratrie de personnes adultes en est exclue.

Il s'avère en réponse à une question d'un membre de la Commission que le regroupement familial ne s'applique qu'à une seule épouse, la loi luxembourgeoise excluant la polygamie. Les enfants naturels de l'époux peuvent entrer dans le pays si leur mère y consent. Une deuxième épouse peut éventuellement se voir attribuer une autorisation pour raisons privées, mais elle n'aura pas le même statut que l'épouse vivant déjà dans le pays.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes a répondu à l'afflux de demandeurs de protection internationale des années 2015 à 2017 par un dédoublement des effectifs traitant les dossiers. Or, les collaborateurs nouvellement engagés ont d'abord été formés, de sorte que ce n'est qu'à l'heure actuelle que les délais de traitement des dossiers peuvent être réduits.

2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du :
- 30 mars 2018,
- 20 avril 2018,
- 4 mai 2018,
- 23 mai 2018.

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

3. 7260 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles, le 24 novembre 2017

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation.

4. 7261 Projet de loi portant approbation de l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille, le 7 août 2017

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation.

5. 7267 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unis pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)
- adoption d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

Le projet d'avis est adopté.

6. 7274 Projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la Mission d'entraînement de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali)
- adoption d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

Le projet d'avis est adopté.

7. 7298 Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 31 mai 2015 relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la mission "Resolute Support" en Afghanistan
- adoption d'un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents

Le projet d'avis est adopté.

8. Dossiers européens : adoption de la liste des documents transmis entre le 26 mai et le 1er juin 2018

Pour des raisons techniques, la liste des documents n'a pas pu être distribuée à temps. Elle sera adoptée selon la procédure « sans réunion ».

9. Divers

Le représentant de la sensibilité ADR réitère sa demande de se voir transmettre le rapport « Skripal » par le Ministère des Affaires étrangères et européenne. Un courrier y afférent a été envoyé au Ministre. Par ailleurs, l'ADR demande à ce que la motion de M. Kartheiser sur les ambassades électroniques soit mis à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission. Le Président de la Commission a déjà entamé des démarches allant dans ce sens.

Luxembourg, le 7 juin 2018

La Secrétaire-Administrateur,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration,
Marc Angel

17

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CC/JCS P.V. IR 17

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 30 mai 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 mars et 18 avril 2018

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Sam Tanson, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Présentation d'un projet de rapport et délibération

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

- Elaboration d'une prise de position

4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, Mme Sam Tanson, M. Claude Wiseler

Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul-Henri Meyers

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 mars et 18 avril 2018

Les projets de procès-verbal des réunions des 28 mars et 18 avril 2018 sont approuvés.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Invités par M. le Président à constater l'accord politique sur le texte de la proposition de révision, la majorité des membres de la Commission (CSV, LSAP, DP, déi gréng) marquent leur accord, alors que le représentant de la sensibilité politique déi Lénk s'abstient.

La réunion se poursuit par un examen du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique les 25 et 29 mai 2018.

Au cours de cet examen, les membres de la Commission conviennent d'apporter une série de modifications, parmi lesquelles il y a lieu de retenir principalement :

- La partie des « considérations générales » consacrée aux différents chapitres fera l'objet d'un chapitre à part intitulé « Présentation des chapitres » sous un nouveau point VII, placée entre le point « Consultations citoyennes » et le commentaire des articles ;
- Le point IV (Travaux en commission) sera transféré à la suite du point II (Considérations générales) ;
- Le tableau des modifications législatives sera annexé au projet de rapport comme Annexe 2.

M. le Président attire l'attention des membres de la Commission sur la formulation proposée sous le point IX, qui diffère de la formulation usuelle :

> « Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constate qu'il existe un accord politique très large sur le texte de la proposition de révision n° 6030 tel que formulé et commenté dans le présent rapport.
> Elle prend acte qu'il n'existe pas de majorité qualifiée en son sein pour soumettre la proposition au vote de la Chambre des Députés avant la fin de la session parlementaire en cours. Il appartiendra dès lors au Parlement issu des élections du 14 octobre 2018 de déterminer la démarche à suivre.
> Compte tenu de ces remarques, la Commission recommande l'adoption de la proposition de révision dans la teneur qui suit : […] »

Le président estime que cette formulation qui renvoie au prochain Parlement de décider de faire voter le texte proposé ou d'y apporter, le cas échéant, des amendements devrait permettre d'avoir un rapport de commission adoptée en bonne et due forme.

Le projet de rapport sera rediffusé après avoir été modifié dans le sens discuté.

Les membres de la Commission conviennent de reporter son adoption à la prochaine réunion qui se tiendra le 6 juin.

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Par courrier du 8 mai 2018 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été invitée à communiquer à la Commission des Pétitions une prise de position au sujet du rapport d'activité 2017.

Or, il ressort de l'analyse dudit rapport que l'Ombudsman n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine des institutions, ce que les membres de la Commission constatent avec satisfaction.

M. le Président propose d'élaborer prochainement une proposition de loi modificative la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur afin d'opérer une série de changements ponctuels de ladite loi.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 6 juin 2018, exceptionnellement à 8h30.

Luxembourg, le 30 mai 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

44

Session ordinaire 2017-2018

CG P.V. FI 44

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 29 mai 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal du 16 mars 2018 et du 20 avril 2018

2. Echange de vues avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet de la motion n°1 du 15 mars 2018 de Monsieur Laurent Mosar relative aux démarches à entreprendre par le gouvernement en relation avec la " blockchain " et la DLT

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)
Echange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor (pour le point 2)
M. Andy Pepin, Mme Cristel Sousa, du Ministère des Finances (pour le point 2)
M. Pierre Goedert, M. Thomas Feider, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour le point 3)
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal du 16 mars 2018 et du 20 avril 2018

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Echange de vues avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet de la motion n°1 du 15 mars 2018 de Monsieur Laurent Mosar relative aux démarches à entreprendre par le gouvernement en relation avec la « blockchain » et la DLT

En guise d'introduction, M. Laurent Mosar rappelle le contenu de sa motion (reprise en annexe) dans laquelle il invite le gouvernement :

- à mettre en place une « task force » au niveau gouvernemental qui rassemble les acteurs clés du secteur financier et des nouvelles technologies, y compris du monde universitaire afin d'obtenir dans les plus brefs délais les recommandations à mettre en œuvre pour l'économie en général et la place financière en particulier,
- à augmenter significativement les ressources de la CSSF en matière de « blockchain » ou DLT afin de gérer dans les meilleurs délais, tous les dossiers liés à la « blockchain » ou DLT,
- à étudier la mise en place d'un « information desk » au niveau de la CSSF permettant aux divers acteurs de la place, établissements financiers et fonds, de trouver un interlocuteur pour des questions liées aux nouvelles technologies en général, à la « blockchain » et aux monnaies virtuelles en particulier,
- à étudier la mise en place d'une législation pour la protection des investisseurs sur la « blockchain » et le DLT en attendant une législation européenne en la matière,
- à étudier de même la mise en place d'une loi similaire à la loi dite « Prospectus » pour les projets, sociétés et sociétés distribuées, liées à la « blockchain » ou le DLT en prévoyant notamment l'option d'opter pour les exemptions existantes et l'exemption de prospectus pour les offres publiques à l'épargne de petite taille,
- à l'instar des acteurs de la place financière soumettre également les acteurs de la « blockchain » et le DLT aux règles AML/CTF,
- à inviter l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement à fixer et à publier leur position quant à la façon de traiter les transactions en crypto-monnaies notamment en ce qui concerne leur soumission à la TVA et à l'impôt sur le revenu,
- à informer le grand public sur les risques inhérents à investir dans des cryptomonnaies,
- à doubler d'efforts afin de faire bénéficier les administrés des avantages de « blockchain » publiques, avec comme objectif un meilleur service au « client »,
- à œuvrer au niveau européen pour une convergence et une harmonisation des règles juridiques liées aux méthodes de financement basées sur la technologie « blockchain » et relative à la « blockchain ».

M. Laurent Mosar ajoute que, dans les cas idéal, il conviendrait de laisser l'initiative de légiférer en matière de blockchain et de technologies similaires à l'UE, mais qu'en attendant une action de sa part, il serait utile de prendre certaines initiatives au niveau national.

En réponse à ces revendications, le ministre des Finances indique en premier lieu que le Luxembourg joue un rôle plutôt précurseur en matière de reconnaissance de l'importance et de l'attrait de la blockchain. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Luxembourg a déjà pris un certain nombre d'initiatives cette dernière année. Ces initiatives se sont concrétisées par l'établissement de 128 entreprises actives dans les technologies financières (FinTech) au 31 mars 2018. Parmi ces entreprises, 15 sont actives dans le secteur des cryptomonnaies et de la blockchain, 35 dans le secteur des paiements en ligne (e-payments), 29 dans le domaine des fonds d'investissement et 20 dans le domaine de la « regulatory technology » (RegTech).

Quant à la demande de la mise en place d'une « task force » dédiée aux FinTechs au niveau gouvernemental, le ministre signale qu'une telle « task force » existe déjà depuis 2 ans au sein du Haut Comité de la place financière (HCPF) en charge de la coordination des efforts à réaliser pour promouvoir la place financière, dont les effectifs ont été renforcés et qui a été doté d'un secrétariat général. Après avoir réalisé un état des lieux, cette « task force » poursuit ses travaux d'analyse de la nécessité de la mise en place d'une réglementation spécifique au secteur des FinTech.

La création de la Lhoft (Luxembourg house of financial technology), il y a 18 mois environ, fait suite à une recommandation de la « task force » en question. La Lhoft elle-même procède actuellement à une analyse du secteur des ICO (initial coin offering). Elle héberge pour l'instant environ 23 entreprises. Son nombre de membres est passé de 12 à 40 depuis sa création.

Le SnT - Interdisciplinary Centre for Security, Reliability and Trust, au sein de l'Université du Luxembourg, mène des travaux de recherche dans le domaine de la « blockchain ».

Il apparaît ainsi que le secteur et l'Etat ont déjà pris un certain nombre d'actions de manière coordonnée.

Les effectifs de la CSSF ont doublé au cours des 5 dernières années, ce doublement étant tout à fait nécessaire et inévitable. Parmi ces effectifs figurent également des spécialistes du domaine de la cybersécurité et de la réglementation du secteur des FinTech. Un certain nombre de membres de la CSSF suit des formations en matière de « blockchain ».

La CSSF est seule responsable de son organisation interne. Tout comme les autres demandes, celles en matière de FinTech sont adressées au secrétariat de la CSSF qui les renvoie vers le service concerné. Des demandes d'aide ou de conseil sont également traitées par des spécialistes de l'agence « Luxembourg for Finance » et par la Lhoft.

Avant de procéder à une éventuelle modification de la législation actuelle ou à l'élaboration d'une législation spécifique à la « blockchain », il s'agit de vérifier si l'ensemble des acteurs offrant des services basés sur cette technologie ne tombe pas déjà sous la législation actuelle. La CSSF procède actuellement déjà au contrôle des acteurs du service financier offrant des services basés sur cette technologie.

La CSSF vérifie actuellement l'utilité d'une éventuelle mise en place d'une loi similaire à la loi dite « Prospectus » pour les projets, sociétés et sociétés distribuées, liées à la « blockchain ».

Comme elle le fait pour les autres acteurs du secteur financier, la CSSF contrôle le respect de la législation AML/ATF (lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) par les acteurs offrant des services financiers basés sur la « blockchain » à leur entrée et à leur sortie de la « blockchain ».

En matière fiscale, il apparaît clairement que les plus-values découlant d'opérations effectuées dans la « blockchain » doivent être considérées comme bénéfices de spéculation, lorsque l'intervalle entre l'acquisition (ou la constitution) et la réalisation ne dépasse pas 6 mois et donc être imposées en tant que telles.

En matière de TVA, il est fait référence à une jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE selon laquelle les cryptomonnaies tombent bien dans le champ d'application de la TVA, mais qu'elles peuvent être traitées au même titre que les monnaies traditionnelles et donc en être exonérées.

En mars 2018, la CSSF a publié deux avertissements en rapport avec la protection des investisseurs actifs dans le secteur des cryptomonnaies. Il apparaît, de plus, qu'au cours des derniers mois les médias ont publié un grand nombre d'articles et de reportages consacrés à ce sujet, de manière à sensiblement augmenter les connaissances de la population qui s'y intéresse. La détérioration de la valeur du bitcoin ces derniers mois aura également contribué à une prise de conscience des risques inhérents à ce secteur par les investisseurs potentiels.

En ce qui concerne la revendication selon laquelle le gouvernement est invité « à doubler d'efforts afin de faire bénéficier les administrés des avantages de « blockchain » publiques, avec comme objectif un meilleur service au « client » », le ministre indique que le gouvernement a déjà agi, en mai 2017, en lançant le projet « Infrachain », une association créée à l'initiative du gouvernement et d'une dizaine de sociétés privées issues de différents secteurs, des start-ups fintech aux cabinets d'avocats, qui a pour but de développer une infrastructure sûre à l'échelle européenne capable de servir de base pour la création de « blockchain semi-privées ». A l'heure actuelle, Infrachain travaille avec des partenaires dans 7 pays différents et compte 37 membres. Le projet est en phase test et deviendra opérationnel au 4e trimestre 2018. L'infrastructure une fois en place, pourra être utilisée par des tiers du secteur financier, de la logistique et de l'énergie, moyennant le respect de certaines conditions.

Le 8 mars 2018, la Commission européenne a présenté un plan d'action FinTech comportant 23 initiatives. Le ministre est d'avis qu'il est préférable de soutenir les initiatives à l'échelle européenne plutôt que de commencer à prendre des initiatives législatives nationales. Le G20 est également en train de travailler sur le sujet des cryptomonnaies.

Au cas où cela sera jugé utile et nécessaire, il sera envisagé d'adapter la législation européenne ou nationale existante en matière de monnaies traditionnelles aux cryptomonnaies. La CSSF a décidé récemment que la directive PSD 1 et 2 s'appliquait aux cryptomonnaies et aux paiements en ligne (e-payments).

Le ministre conclut que le Luxembourg suit de près l'évolution de la « blockchain » et des cryptomonnaies au niveau européen et international et adopte une attitude proactive en la matière. Un membre du gouvernement luxembourgeois fait d'ailleurs, depuis peu, partie d'un groupe de travail dédié aux cryptomonnaies au sein du FMI.

Echange de vues :

- L'auteur de la motion déplore que le Haut Comité de la place financière (HCPF) comporte exclusivement des représentants du secteur financier et aucun représentant du secteur ICT, par exemple par le biais de l'APSI (association des professionnels de la société de l'information). Le secteur serait frustré de ne pas être consulté en matière de suivi de l'évolution de la « blockchain » au Luxembourg. Selon lui, il serait nécessaire de créer une « task force » dans laquelle ce secteur serait également représenté.

  Le ministre des Finances se déclare étonné du fait que l'APSI ne se soit pas directement adressée à lui pour lui faire part des idées qu'elle a en matière de FinTech. Il souligne être prêt à en recevoir les représentants et à les inviter en tant qu'hôtes du HCPF. Il se prononce contre la création d'une nouvelle « task force ».

- Selon l'auteur de la motion, la House of Start-ups (Host), qui sera inaugurée en fin de semaine, n'abrite que 5 start-ups pour l'instant. Il estime que le gouvernement devrait agir davantage afin d'attirer des start-ups du secteur des FinTech.

Le ministre des Finances explique que l'Host permet de rassembler toutes les start-ups dans un même lieu : elle accueillera ainsi la vingtaine d'entreprises du Lhoft dès son ouverture.

- Selon l'auteur de la motion, la France a mis en place une règlementation portant sur l'utilisation de la « blockchain » dans le cadre des transactions dans le secteur des fonds d'investissement. Il déplore que tel ne soit pas le cas au Luxembourg.

  Le ministre des Finances indique qu'au Luxembourg le secteur des fonds a déjà recouru à la « blockchain ». Avant de prendre des initiatives en faveur de la mise en place d'une règlementation particulière, il reste à examiner si celle établie en France représente un véritable avantage pour les investisseurs.

- Si l'auteur de la motion partage l'interprétation du ministre sur la fiscalité des cryptomonnaies, il remarque tout de même que les transactions dans la blockchain sont difficilement saisissables par les administrations fiscales. Il se demande comment les administrations fiscales contrôleront les transactions en cryptomonnaies. Il ajoute que les déclarations fiscales ne prévoient pas de rubrique dédiée aux comptes en cryptomonnaies.

  Le ministre des Finances répète que les règles fiscales existantes s'appliquent aux cryptomonnaies. Il rappelle qu'il appartient au contribuable de déclarer les plus-values réalisées sur les échanges. Selon lui, il serait suffisant et utile que l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines publient un document expliquant quelles règles fiscales existantes s'appliquent au secteur des cryptomonnaies.

- Selon l'auteur de la motion, le Luxembourg devrait légiférer dès à présent dans le sens d'une plus grande protection des investisseurs en cryptomonnaies.

  Le ministre des Finances se demande s'il est vraiment nécessaire de créer une protection spécifique aux investisseurs en cryptomonnaies, alors que l'un des points forts du Luxembourg réside dans sa législation actuelle protégeant l'ensemble des investisseurs. Il est d'avis que la législation actuelle devrait tout simplement s'appliquer à tous les investisseurs, peu importe le véhicule auquel ils recourent. Selon lui, l'utilisation de la « blockchain » comporte l'avantage d'une plus grande traçabilité des transactions qui peut en elle-même représenter une protection supplémentaire de l'investisseur.

- Un membre du groupe parlementaire LSAP signale que le développement du recours à la « blockchain », au-delà du secteur financier, a été thématisé dans l'un des volets de la stratégie Rifkin. Il fait allusion à un groupe de travail étudiant ce point et souhaite connaître l'évolution de ses travaux.

  La représentante du ministère des Finances rappelle que l'étude Rifkin prévoit la mise en place d'une plateforme d'intermédiation de financement du développement durable, appelée « Luxembourg Sustainable Development Finance Platform ». La plateforme, qu'elle préside, comporte des représentants du secteur public, des chercheurs, des ONG, des syndicats et des associations professionnelles. Pour l'instant, elle s'est réunie à deux reprises. Les échanges ont d'abord porté sur la valeur ajoutée de la plateforme et ont été suivis de la publication d'un appel d'offres portant sur l'étude des fonctionnalités minimales nécessaires au fonctionnement de la plateforme et des coûts à prévoir en termes informatiques et humains.

- Un membre du groupe parlementaire LSAP revient aux avertissements publiés par la CSSF en matière d'ICO (initial coin offerings) à la suite desquels la place financière a

manifesté un fort intérêt pour le développement et l'utilisation des ICO. Il fait référence au « Guide pour les questions d'assujettissement concernant les *initial coin offerings* (ICO) » récemment publié par l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers suisse (Finma). Il souhaite savoir s'il est prévu, au Luxembourg, de publier des lignes directrices similaires en la matière.

Le ministre des Finances signale que, comme la Suisse ne fait pas partie de l'UE, elle conçoit sa législation avec une plus grande flexibilité que les Etats membres de l'UE. Le guide de la Finma est à l'étude auprès des instances luxembourgeoises. Le ministre se rendra en mission en Suisse la semaine prochaine et tentera d'avoir un échange à ce sujet avec des représentants de la Finma.

Il ajoute que la Suisse a mis en place un « bac à sable règlementaire » (sandbox) pour les nouvelles start-ups actives dans le domaine des FinTech établies sur son territoire. La Grande-Bretagne, l'Australie et quelques autres pays ont fait de même. Si le Luxembourg a étudié la possibilité de la mise en place d'une telle « sandbox », il a cependant été conclu qu'il serait inopportun d'y procéder pour l'instant. Le ministre constate finalement que le plan d'action Fintech présenté par la Commission européenne en mars 2018 cite la « sandbox » comme outil favorable au développement des start-ups FinTech. Il reste à voir sous quelle forme cet outil sera autorisé.

La représentante du ministère des Finances signale que la CSSF reçoit déjà des demandes de mise en place d'ICO. Ces demandes sont analysées sur base de leur modèle d'affaires et il apparaît qu'une partie de ces ICO font partie de la catégorie des activités financières réglementées. En raison de la variété des possibilités en termes d'ICO et de FinTech, il est difficilement concevable de prévoir une législation spécifique à leur effet.

L'auteur de la motion conclut qu'il est toujours d'avis qu'il est nécessaire de légiférer dans le sens d'une plus grande protection des investisseurs en cryptomonnaies. Il exprime, de plus, des doutes quant à la saisissabilité et le contrôle des transactions dans la « blockchain » par les administrations fiscales et s'exprime en faveur de la publication d'un document d'information de la part de ces administrations, telle que proposée par le ministre des Finances.

3. 7300 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017)

Un représentant de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) présente les quatre cas relatifs à son administration, présentés dans le rapport d'activité de l'Ombudsman (2017) et pour le détail desquels il est renvoyé au document repris en annexe.

En ce qui concerne le cas n°2, intitulé « imposition d'une assurance-vie », il est précisé que seule la preuve d'une créance de l'époux survivant par rapport à l'époux décédé aurait pu servir de preuve du caractère non gratuit d'une partie du paiement de la prime unique de l'assurance-vie. Cette preuve n'ayant pu être apportée, le montant intégral de l'assurance-vie a été soumis au paiement des droits de succession.

Il est rappelé que l'article 14 de la loi budgétaire portant sur l'exercice 2018 (dossier parlementaire n°7200) a étendu à toute personne ayant la qualité d'époux l'exemption existant d'ores et déjà en matière de droits de succession en faveur d'époux avec descendants communs. Ainsi, le cas de figure n°2, dans lequel le droit de succession s'appliquait en raison de l'absence de descendants ne surviendra plus.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 6 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du Budget,
Eugène Berger

Annexes:

- Motion N°1 du 15 mars 2018 de Monsieur Laurent Mosar relative aux démarches à entreprendre par le gouvernement en relation avec la " blockchain " et la DLT
- Extrait du rapport d'activité

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 15 mars 2018
Dépôt : Laurent Mosar
Groupe politique CSV
Heure d'actualité cryptomonnaies

1

MOTION

La Chambre des Députés,

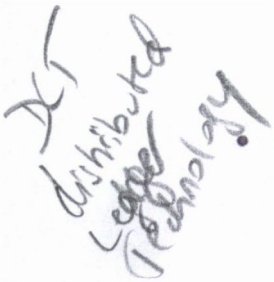
- considérant que, depuis des années, le Luxembourg se profile comme *hub* pour les nouvelles technologies,
- que le Luxembourg constitue par ailleurs une place financière de renom international,
- que la « blockchain », encore appelée « technologie des registres distribués » ou « technologie de la chaîne de blocs » a la capacité de révolutionner le secteur financier mondial, européen et luxembourgeois,
- que, pour ne pas risquer d'être décroché, il convient de ne pas se donner une posture attentiste, mais de prendre les devants et d'accompagner de manière proactive ces développements,
- qu'il existe bel et bien divers groupes de travail sur la place travaillant sur ces thèmes,
- qu'une concertation ordonnée fait toutefois défaut,
- qu'il convient d'associer la faculté des sciences, de la technologie et de la communication et la faculté de droit, de l'économie et de finance de l'université de Luxembourg audit processus,
- notant que la « blockchain » est d'une utilité certaine, au-delà du domaine financier,
- que, dans un rapport de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen sur le thème « Vers un système de TVA définitif, et lutte contre la fraude à la TVA » (2016/2033(INI), pour ne citer que cet exemple, l'auteur du rapport a invité la Commission européenne et les organismes publics en général, « à étudier et à tester de nouvelles technologies telles que la technologie du registre distribué et la surveillance en temps réel dans le cadre d'une stratégie "RegTech" afin de réduire de manière substantielle l' « écart de TVA" dans l'Union »,

23, rue du Marché-aux-Herbes I L-1728 Luxembourg
Tél.: (+352) 466 966-1 I Fax: (+352) 22 02 30
www.chd.lu

- que, de manière générale, la « blockchain » pourrait révolutionner les relations entre administrations publiques et administrés,

- qu'avec la « blockchain » le Luxembourg dispose d'une opportunité de participer à la nouvelle économie en créant une nouvelle valeur ajoutée par la mise en place de nouveaux business modèles servant non seulement les citoyens nationaux mais aussi le tissu économique, social et financier du pays,

- que de par sa position de leader en termes de services financiers, tant dans l'industrie des fonds d'investissement que dans l'e-commerce ou les banques, le Luxembourg a beaucoup à gagner dans cette course vers la nouvelle économie distribuée et doit dès lors saisir les opportunités offertes par la « blockchain » ou DLT et la tokenisation,



- que la « blockchain » pourrait enfin également contribuer au développement des nouvelles technologies de l'espace,

Invite le Gouvernement

- à mettre en place une « task force » au niveau gouvernemental qui rassemble les acteurs clés du secteur financier et des nouvelles technologies, y compris du monde universitaire afin d'obtenir dans les plus brefs délais les recommandations à mettre en oeuvre pour l'économie en général et la place financière en particulière,

- à augmenter significativement les ressources de la CSSF en matière de « blockchain » ou DLT afin de gérer dans les meilleurs délais, tous les dossiers liées à la « blockchain » ou DLT,

- à étudier la mise en place d'un « information desk » au niveau de la CSSF permettant aux divers acteurs de la place, établissements financiers et fonds, de trouver un interlocuteur pour des questions liées aux nouvelles technologies en général, à la « blockchain » et aux monnaies virtuelles en particulier,

- à étudier la mise en place d'une législation pour la protection des investisseurs sur la « blockchain » et le DLT en attendant une législation européenne en la matière,

- à étudier de même la mise en place d'une loi similaire à la loi dite « Prospectus » pour les projets, sociétés et sociétés distribuées, liées à la « blockchain » ou le DLT en prévoyant notamment l'option d'opter pour les exemptions existantes et l'exemption de prospectus pour les offres publiques à l'épargne de petite taille,

- à l'instar des acteurs de la place financière soumettre également les acteurs de la « blockchain » et le DLT aux règles AML/CTF,

- à inviter l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement à fixer et à publier leur position quant à la façon de traiter les transactions en crypto-monnaies notamment en ce qui concerne leur soumission à la TVA et à l'impôt sur le revenu,
- à informer le grand public sur les risques inhérents à investir dans des crypto-monnaies,
- à doubler d'efforts afin de faire bénéficier les administrés des avantages de « blockchain » publiques, avec comme objectif un meilleur service au « client »,
- à œuvrer au niveau européen pour une convergence et une harmonisation des règles juridiques liées aux méthodes de financement basées sur la technologie « blockchain » et relative à la « blockchain ».

L. MOSAR

M. Spautz

D. ADEHM

C. Wiseler

AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

MINISTÈRE DES FINANCES

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations touchant à des situations de vie particulièrement difficiles. Si le Médiateur a pu rencontrer à plusieurs reprises les responsables pour discuter de vive voix de certaines de ces situations, il regrette que souvent le service concerné soit resté sur sa position et refuse parfois toute discussion.

○ ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES (AED)

Trois dossiers ont été soumis au Médiateur concernant les droits de succession.

Imposition d'un legs de l'usufruit d'un logement

Dans le premier dossier, il a été question de l'article 30 de la loi du 23 décembre 1913 relative à la détermination de la valeur de l'usufruit à durée fixe pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel. Ces dispositions évaluent l'usufruit comme suit :

> « L'usufruit constitué pour une durée fixe est estimé aux 2/10 de la valeur de la propriété entière pour chaque période de dix ans de la durée de l'usufruit, sans fraction ... ».

Le compagnon de vie d'une réclamante avait disposé dans son testament qu'à son décès, sa compagne pouvait encore continuer à occuper sa maison d'habitation durant 12 mois. Ce qui posait problème dans ce dossier, c'est qu'il a utilisé le terme juridique « usufruit » dans son testament.

Conformément à l'article 30 de la loi du 23 décembre 1913 susvisée, pour un usufruit d'une durée inférieure à 10 années, l'évaluation doit obligatoirement être basée sur une période entière de 10 années sans qu'il soit possible de fractionner cette période. En l'espèce, cet usufruit d'une durée de douze mois était à évaluer comme un usufruit d'une durée de 10 années et sa valeur a été fixée à un montant supérieur à 200.000,00 €, ce qui générait des droits de succession très élevés.

Il est de principe en matière testamentaire qu'il y a lieu de rechercher et de respecter la volonté réelle du défunt qui prévaut sur l'expression apparente de sa volonté dans le testament.

Le terme « usufruit » revêt une signification juridique précise que le testateur ignorait. Celui-ci avait même pris la précaution de préciser dans son testament qu'au cas où un loyer serait éventuellement à payer par la légataire nonobstant les dispositions testamentaires, celui-ci serait à retrancher de la part des héritiers légaux et à lui rembourser. Dans l'idée du testateur, l'occupation de la maison commune ne devrait entraîner aucune charge pour la légataire.

Il ressort de la formulation du testament que l'intention du testateur était d'éviter à sa compagne de devoir déguerpir du logement commun immédiatement à son décès. C'est pourquoi, le testateur voulait lui accorder un délai de douze mois pour déménager et trouver une nouvelle habitation.

Suite à l'intervention du Médiateur, l'AED a été d'accord pour qualifier le droit conféré à la réclamante de droit d'usage et habitation, dont l'évaluation est légalement fixée à 60 % de la valeur de l'usufruit.

Un droit d'occupation gratuit aurait correspondu davantage à la volonté réelle du défunt. Ce droit d'occupation peut être interprété comme une charge imposée aux héritiers de la maison d'habitation concernée, tenus en vertu du testament à laisser gratuitement le logement à la disposition de la légataire pendant une durée du 12 mois.

2. ***Imposition d'une assurance-vie***

En matière de droits de succession, le Médiateur a encore été saisi d'une autre réclamation. Dans les faits, le conjoint d'une réclamante avait souscrit en faveur de cette dernière une assurance-vie.

Cette assurance-vie a donné lieu à la date de sa conclusion à un paiement d'une prime unique d'un montant de 500.000,00 euros. Selon la réclamante, cette somme provenait de la vente d'une maison d'habitation dépendant de la communauté de biens du couple de sorte qu'elle pouvait faire valoir des droits sur la moitié du prix de vente de ce bien. La prime unique a donc été payée à moitié par des fonds revenant à la réclamante.

Au décès de son mari, la réclamante, en tant qu'ayant-droit d'une assurance-vie, a bénéficié d'un versement qui équivalait au montant de la prime unique auquel s'ajoutait un supplément de 5.912,50 euros.

L'intégralité du montant a fait l'objet d'une imposition à titre de legs conformément à l'article 26 de la loi modifiée du 7 août 1920. L'AED a mis en compte à la conjointe survivante des droits de succession d'un montant de 53.809,95 €. Le Receveur a justifié cette imposition en précisant que « la contrevaleur d'une assurance stipulée au profit des héritiers constitue une valeur successorale pure et simple ».

Aux termes de l'article 26 susvisé : « Le tiers est présumé recevoir à titre gratuit, sauf preuve contraire ». La preuve contraire étant admise, la question se posait de savoir si en l'espèce, cette présomption pouvait être renversée. Il est exact que la seule considération qu'une stipulation a été faite par un conjoint à l'autre ne suffit pas pour renverser cette présomption.

Suivant l'analyse du Médiateur, la loi permet de rapporter la preuve de circonstances de fait desquelles le défaut du caractère gratuit peut être déduit. A ce titre, les éléments de fait entourant la conclusion de l'assurance-vie devraient dès lors être pris en considération.

Il résulte des faits du dossier que la prime unique provenait du prix de vente d'un immeuble ayant fait partie de la communauté des biens entre époux. La prime unique a donc été payée à moitié par des

fonds revenant à la réclamante. Le Médiateur conclut qu'au moins pour cette moitié, le caractère gratuit pouvait être contesté.

La loi ne s'oppose pas à ce que des éléments de fait relatifs à l'origine des fonds puissent être invoqués pour établir au moins partiellement le caractère non gratuit du paiement de l'assurance.

Le directeur de l'AED n'a cependant pas accepté ce raisonnement du Médiateur. Il a fait valoir que la loi ne fait aucune distinction par rapport à l'origine des fonds. Il ne serait dès lors pas possible de se référer à l'origine des fonds versés à l'assurance sous la forme d'une prime unique pour établir le caractère non gratuit de l'assurance-vie.

A son avis, « la créance ayant donc existé pour moitié en faveur de chacun des époux sur le prix de vente de l'immeuble s'est donc transformée par la suite en droit de l'époux survivant sur la totalité du versement fait sur la base du contrat d'assurance ».

S'il est exact que la loi n'opère aucune distinction relative à l'origine des fonds, il n'en résulte pas pour autant une restriction quant aux preuves admissibles pour établir le caractère non gratuit de l'assurance-vie. L'AED est cependant restée sur sa position.

3. *Droits de succession en ligne directe*

Un réclamant contestait les droits successoraux en ligne directe auxquels l'administration l'avait soumis. En effet, l'article 1, alinéa 3, de la loi du 31 janvier 1921 prévoit :

> « L'héritier en ligne directe qui, soit par testament, soit par institution contractuelle ou autres dispositions soumises à l'événement du décès, acquiert dans une succession, à titre gratuit ou à titre onéreux, des parts auxquelles il n'aurait pas eu droit sans ces dispositions ».

Sont donc assujettis aux droits successoraux en ligne directe, les droits acquis en vertu de dispositions testamentaires que l'héritier n'aurait pas obtenus à défaut de testament (part extra-légale).

Les parents avaient donné la nue-propriété de la moitié de leurs immeubles en avancement d'hoirie à leur fille par un acte de donation effectué dans les années 1990. L'autre moitié des immeubles a fait l'objet d'un legs à leur fils. Le testament respectif des parents se référait à l'acte de donation en faveur de leur fille et précisait que le legs à leur fils était destiné à rétablir l'égalité entre leurs deux enfants : « Somit sind meine beiden Kinder gleichgestellt und es ist keiner von ihnen bevorzugt worden ».

L'administration s'est référée à l'article 843 du Code civil en vertu duquel tout legs à un héritier est réputé par préciput et hors part et conclut que dans son testament, la défunte n'aurait pas manifesté sa volonté contraire. Elle tira également argument du fait qu'à défaut de rapport de la donation, l'actif successoral indiqué dans la déclaration de succession ne tenait pas compte de la valeur des immeubles ayant fait l'objet de la donation à la sœur du réclamant, pour conclure que le calcul des droits de succession ne pourrait pas non plus prendre en considération ladite donation. La masse successorale

à retenir pour déterminer une part extra-légale serait donc constituée par les seuls biens légués par testament au réclamant.

Le Médiateur a souligné qu'aux termes de l'article 843 du Code civil :

> « Les legs faits à un héritier sont réputés faits par préciput et hors part, à moins que le testateur n'ait exprimé la volonté contraire ».

En l'espèce, les parents avaient pourtant clairement indiqué dans leurs testaments respectifs que le but du legs a été de rétablir l'égalité des parts entre leurs deux enfants.

L'article 1, alinéa 3, précité, de la loi du 31 janvier 1921 exige une détermination « des parts auxquelles l'héritier n'aurait pas eu droit sans ces dispositions ». En utilisant les termes « sans ces dispositions », le texte requiert qu'une quote-part extra-légale éventuelle soit évaluée en se plaçant fictivement dans la situation d'une succession ab intestat dans laquelle le rapport des libéralités est possible et l'égalité entre cohéritiers doit être assurée. Cette situation « *sans ces dispositions* » doit être déterminée en tenant compte des donations entre vifs en avancement d'hoirie.

Dans des cas où la déclaration de succession ne permet pas de déterminer la situation qui aurait existé à défaut des dispositions avantageant un des cohéritiers, l'administration peut toujours demander aux parties de compléter leur déclaration de succession.

Le directeur de l'AED a acquiescé dans une certaine mesure aux développements du Médiateur et a été d'accord pour tenir compte du montant du rapport, c'est-à-dire du montant correspondant à la valeur des immeubles donnés en 1997 par avancement d'hoirie, à condition qu'une déclaration de succession supplémentaire soit déposée et qu'il en résulte une preuve de la réalité du rapport.

4. *TVA Logement*

Dans le cadre d'une réclamation, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure deux époux dont un est nu-propriétaire et l'autre usufruitier du logement commun qu'ils occupent tous les deux personnellement, peuvent bénéficier d'une autorisation d'application directe du taux super-réduit de 3 % respectivement d'un remboursement de la TVA logement, ce qui présuppose évidemment une demande signée par les deux époux.

En l'espèce, l'administration a évalué la part respective de l'immeuble revenant au nu-propriétaire à 2/3 et a limité à cette part l'autorisation d'application directe du taux super-réduit de 3 %. Comme en l'espèce, la demande a été introduite au nom de la seule épouse nu-propriétaire, elle ne pouvait donc s'appliquer qu'aux seuls droits acquis par cette dernière à l'exclusion des droits de l'usufruitier. La décision prise par l'administration a donc été correcte.

A la demande du Médiateur, l'administration a pris dans ce dossier la position que de façon générale, seul le nu-propriétaire peut bénéficier de la TVA logement et qu'une demande signée à la fois par un

nu-propriétaire et un usufruitier ne peut équivaloir à une demande émanant d'un propriétaire, même s'ils occupent ensemble le logement en question. Le Médiateur donne cependant à considérer qu'il existe des arguments en sens contraire.

Il est évident que l'usufruitier ne peut être qualifié de propriétaire, l'usufruit étant le droit de jouir d'un bien immobilier (de l'habiter) et d'en percevoir les fruits (les loyers).

De même, le nu-propriétaire ne peut être considéré comme bénéficiant de la pleine propriété sur le logement. La nue-propriété n'est qu'une composante de la pleine propriété. Il manque au nu-propriétaire un élément essentiel à savoir la jouissance du bien, c'est-à-dire l'usufruit. Il n'a pas le droit d'occuper ou d'habiter l'immeuble ni d'en percevoir les fruits. Il ne fait pas de sens de considérer quelqu'un comme propriétaire d'une habitation, lorsqu'il n'a même pas le droit d'y habiter ou de le louer.

La nue-propriété et l'usufruit sont des démembrements du droit de propriété si bien que seules les deux composantes ensemble constituent la pleine propriété : l'usufruit + la nue-propriété = pleine propriété.

En toute logique, ni le nu-propriétaire ni l'usufruitier ne devraient bénéficier de l'avantage fiscal, car aucun des deux n'a la pleine propriété, mais uniquement un démembrement de la propriété. Une telle conception étroite serait cependant contraire à la volonté du législateur.

Cette situation n'est pas sans analogie avec une indivision classique dans laquelle chaque indivisaire ne détient qu'un pourcentage des droits de propriété. Ce pourcentage ne constitue pas une propriété sur une partie concrète et déterminable de l'immeuble et ne confère pas non plus un droit d'habiter une partie de l'immeuble. L'indivisaire ne détient que des droits dans l'indivision qui ne se traduisent pas en un droit concret d'utilisation ou d'habitation. C'est l'ensemble des indivisaires qui a la propriété sur l'immeuble tout entier et seul l'ensemble des indivisaires peut décider de son utilisation ou procéder à la vente de l'immeuble.

De même, les deux, nu-propriétaire et usufruitier, qui en l'espèce occupent le logement, détiennent ensemble la pleine propriété sur l'immeuble.

Le Médiateur conclut que la position de l'AED revient à admettre qu'il n'existe sur le logement qu'une propriété réduite à deux tiers et que l'autre tiers se serait en quelque sorte évaporé, ce qui n'est pas conforme à la réalité. Le logement en question fait bien entendu l'objet d'une pleine propriété comme tout autre immeuble avec la réserve que la pleine propriété est exercée ensemble par deux personnes (p. ex. en cas de vente ou comme en l'espèce, en cas d'achat d'un immeuble). Il ne faut pas assimiler cette situation à celle d'un bailleur et d'un locataire, car le bailleur continue à détenir à lui seul la pleine propriété.
Le Médiateur estime lui aussi que l'usufruitier à lui seul ne peut pas bénéficier de la TVA logement. En revanche, tout comme un propriétaire individuel, un nu-propriétaire et un usufruitier agissant ensemble devraient pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal entier à condition qu'ils occupent ensemble le logement à des fins d'habitation principale.

L'AED se base sur le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 pour conclure que même dans ce cas, seul le propriétaire, à l'exclusion de l'usufruitier, a droit au bénéfice de la faveur fiscale réduit à sa part dans le logement.

Document écrit de dépot

Aucun support électronique n’est disponible pour ce document.