



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Débat d'orientation 7811

Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Date de dépôt : 26-04-2021

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
26-04-2021	Déposé	7811/00	<u>4</u>
26-04-2021	Rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)	Document écrit de dépôt	<u>25</u>
06-05-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 6 mai 2021	24	<u>27</u>
18-05-2021	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal ( 57 ) de la reunion du 18 mai 2021	57	<u>33</u>
19-05-2021	Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 19 mai 2021	24	<u>49</u>
21-05-2021	Commission des Finances et du Budget Procès verbal ( 51 ) de la reunion du 21 mai 2021	51	<u>56</u>
31-05-2021	Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 31 mai 2021	24	<u>72</u>
02-06-2021	Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire Procès verbal ( 25 ) de la reunion du 2 juin 2021	25	<u>100</u>
02-06-2021	Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural Procès verbal ( 12 ) de la reunion du 2 juin 2021	12	<u>134</u>
02-06-2021	Commission de la Justice Procès verbal ( 32 ) de la reunion du 2 juin 2021	32	<u>168</u>
03-06-2021	Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 3 juin 2021	13	<u>183</u>
03-06-2021	Commission du Logement Procès verbal ( 12 ) de la reunion du 3 juin 2021	12	<u>193</u>
03-06-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 3 juin 2021	13	<u>212</u>
04-06-2021	Commission de la Famille et de l'Intégration Procès verbal ( 15 ) de la reunion du 4 juin 2021	15	<u>231</u>
10-06-2021	Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale Procès verbal ( 27 ) de la reunion du 10 juin 2021	27	<u>240</u>
10-06-2021	Commission de la Mobilité et des Travaux publics Procès verbal ( 17 ) de la reunion du 10 juin 2021	17	<u>249</u>
10-06-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 15 ) de la reunion du 10 juin 2021	15	<u>257</u>
11-06-2021	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 16 ) de la reunion du 11 juin 2021	16	<u>314</u>
17-06-2021	Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale Procès verbal ( 28 ) de la reunion du 17 juin 2021	28	<u>320</u>

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
02-07-2021	Commission des Finances et du Budget Procès verbal ( 60 ) de la reunion du 2 juillet 2021	60	<u>333</u>

7811/00

**N° 7811****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

---

**DEBAT D'ORIENTATION  
SUR LE RAPPORT D'ACTIVITE  
DE L'OMBUDSMAN (2019)**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS**

(13.7.2021)

La commission se compose de : Mme Nancy ARENDT épouse KEMP (Présidente) ; M. Paul GALLES (Rapporteur) ; Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, M. André BAULER, M. Frank COLABIANCHI, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Emile EICHER, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Marc HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Octavie MODERT, Mme Lydia MUTSCH, 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 2019 à la Chambre des Députés le 19 avril 2021.

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.

Le 21 avril 2021, la Commission des Pétitions a désigné Monsieur Paul Galles comme Rapporteur.

La commission a arrêté lors de sa réunion du 13 juillet 2021 ses conclusions au sujet du rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman.

Le présent projet de rapport a été examiné et adopté au cours de la même réunion du 13 juillet 2021.

\*

**II. AVANT-PROPOS DU MEDIEATEUR**

Le rapport d'activité 2019 est précédé d'un avant-propos du Médiateur.

Madame le Médiateur constate qu'en dépit du travail considérable effectué pour défendre l'idée selon laquelle le Médiateur a pour rôle de faciliter le dialogue entre les usagers et l'Administration, d'en améliorer la communication et de participer ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques, elle doit encore regretter de devoir trop souvent faire face à des situations tragiques, sinon humainement difficiles à justifier, générées par un processus décisionnel écartant toute logique sociale ou empathie. Madame le Médiateur se voit encore trop souvent confrontée à des décisions administratives frôlant les limites de l'arbitraire, prises en dehors ou au-delà de tout cadre légal, de même qu'au silence, au refus de répondre ou aux réponses lacunaires de certaines administrations, établissements publics ou communes.

Depuis son entrée en fonction, nombre de ses interventions visait l'aspect humain inhérent à toute relation administrative. Au terme de sa troisième année de mandat, Madame le Médiateur reste persuadée de l'importance d'un tel aspect et constate, en dépit des constats négatifs susmentionnés, que nombre d'administrations étatiques et communales ont pris à cœur d'entretenir cette relation avec l'administré au-delà d'un aspect purement bureaucratique, en facilitant par exemple les démarches, en multipliant l'information pré et post décisionnelle ou encore en adaptant leurs réponses-types à la situation concrète de l'administré.

Par la notification de décisions contenant des explications claires et pertinentes en relation avec la situation concrète des administrés, ces administrations ont rendu compréhensible le raisonnement ayant conduit à la prise de décision.

Madame le Médiateur souligne qu'une telle motivation des décisions administratives permet de satisfaire le besoin de transparence des administrés. Elle leur permet ainsi de comprendre les agissements des administrations et d'éviter ainsi les frustrations pouvant émaner de l'incompréhension, de la suspicion d'un traitement défavorable voire discriminatoire ou d'une mauvaise volonté, sinon d'un manque d'intérêt pour leur cause.

Madame le Médiateur félicite en ce sens les administrations concernées pour cette mise en pratique des Lignes de bonne conduite administrative<sup>1</sup>, desquelles il ressort notamment que tout administré a droit, lorsqu'il s'adresse à une administration, à une réponse circonstanciée rédigée dans un langage clair et simple et notifiée dans un délai raisonnable.

Certaines administrations ont encore accepté de ne pas se limiter à l'indication des seules voies de recours devant les juridictions administratives ou sociales au terme de tout courrier susceptible de porter préjudice à un administré et d'y inscrire expressément la possibilité pour lui d'introduire un recours gracieux et de saisir le Médiateur.

Madame le Médiateur précise encore que l'introduction d'une réclamation auprès du Médiateur est conditionnée à l'accomplissement par l'administré de démarches préalables en vue de trouver une solution à son problème. Pareilles démarches seront par exemple accomplies par l'introduction d'un recours gracieux. De plus, et contrairement au recours gracieux, la saisine du Médiateur n'a pas à ce jour pour effet de suspendre ou d'interrompre les délais de recours administratifs et contentieux. Il est partant essentiel de ne pas assimiler ces deux recours par l'emploi des termes « ou » et « et/ou ».

Enfin, Madame le Médiateur a pu constater que certaines administrations ont accepté, suite à une intervention du Médiateur en ce sens, d'intégrer dans leur processus décisionnel l'éventualité de prendre une décision en équité dans le cadre d'une situation spécifique.

La mise en place de telles mesures et l'introduction de telles procédures participent ainsi à renforcer la confiance des usagers envers l'Administration, à faciliter l'acceptation d'une décision de refus et à développer en pareille hypothèse le sentiment d'avoir été traité de manière juste.

Au terme de du rapport relatif à l'année 2019, Madame le Médiateur tient à remercier l'ensemble de son équipe ainsi que ses différents interlocuteurs au sein des administrations étatiques et communales pour leur précieuse assistance dans la résolution des réclamations traitées. Elle ne peut qu'encourager la poursuite de cette collaboration fructueuse pour les années à venir.

\*

---

<sup>1</sup> Adoptées en date du 27 janvier 2017 par le Gouvernement en conseil sur base de la Recommandation n°49 du Médiateur.

**III. STATISTIQUES CONCERNANT LE  
RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE  
DU 1<sup>ER</sup> JANVIER AU 31 DECEMBRE 2019**

La partie 1 du rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman est consacrée aux statistiques relatives aux affaires dont le service du Médiateur fut saisi.

Le présent rapport de la Commission des Pétitions reproduit ci-dessous les chiffres globaux renseignés par le Médiateur pour l'année 2019.

**Relevé global**

*Réclamations introduites*

<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur</b>	<b>975</b>
En cours	210
Clôture définitive	748
Clôture provisoire	17

*Ventilation des réclamations clôturées :*

<b>Clôture définitive</b>	<b>748</b>
Réclamation recevable	469
Réclamation irrecevable	97
Désistement du réclamant	175
Transmis pour compétence	7

<b>Réclamation recevable</b>	<b>469</b>
Correction totale obtenue	187
Correction partielle obtenue	33
Pas de correction obtenue	32
Réclamation non fondée	217

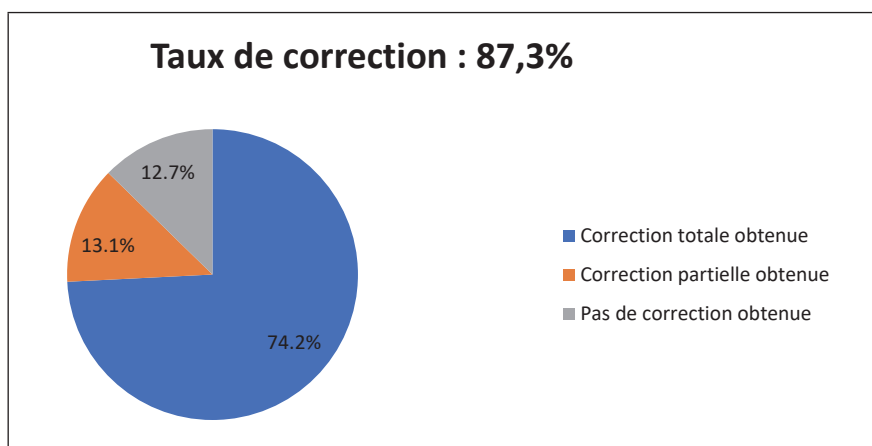
<b>Réclamation irrecevable</b>	<b>97</b>
<i>Actio popularis</i>	2
Incompétence <i>ratione loci</i>	0
Incompétence <i>ratione materiae</i>	41
Jugement coulé en force de chose jugée	6
Non-immixtion dans une procédure judiciaire pendante	2
<i>Obscurum libellum</i>	0
Réclamation anonyme	0
Réclamation manifestement non fondée	24
Réclamation prématurée	22

## Relevé global

### Taux de correction

Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès de l'Administration dans le cadre de 252 réclamations et dans 87,3% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>252</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	187	74,2%
Correction partielle obtenue	33	13,1%
Pas de correction obtenue	32	12,7%



### Administrations et établissements publics relevant des communes

#### Réclamations introduites

<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur</b>	<b>113</b>
En cours	36
Clôture définitive	77
Clôture provisoire	0

#### Ventilation des réclamations clôturées :

<b>Clôture définitive</b>	<b>77</b>
Réclamation recevable	40
Réclamation irrecevable	10
Désistement du réclamant	27
Transmis pour compétence	0

<b>Réclamation recevable</b>	<b>40</b>
Correction totale obtenue	17
Correction partielle obtenue	5
Pas de correction obtenue	2
Réclamation non fondée	16



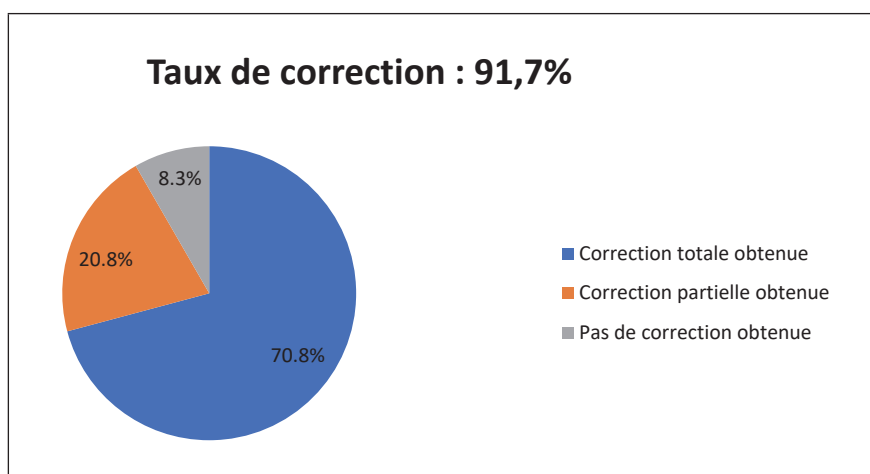
<b>Réclamation irrecevable</b>	<b>10</b>
Actio popularis	1
<i>Incompétence ratione loci</i>	0
Incompétence ratione materiae	6
<i>Jugement coulé en force de chose jugée</i>	0
<i>Non-immixtion dans une procédure judiciaire pendante</i>	0
<i>Obscurum libellum</i>	0
<i>Réclamation anonyme</i>	0
Réclamation manifestement non fondée	1
Réclamation prématurée	2

### Administrations et établissements publics relevant des communes

#### Taux de correction

Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès des communes dans le cadre de 24 réclamations et dans 91,7% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la décision administrative contestée.

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	17	70,8%
Correction partielle obtenue	5	20,8%
Pas de correction obtenue	2	8,3%



#### Matières concernées

Au cours de l'exercice concerné, les réclamations introduites auprès du Médiateur et relatives aux communes concernaient principalement les matières suivantes :

- ∞ aides sociales (aide financière, aide au logement, chèque-service accueil),
- ∞ état civil (naissance, mariage, décès),
- ∞ impôts et taxes relevant de la commune,
- ∞ inscription et radiation au registre communal des personnes physiques,
- ∞ urbanisme, réseaux, voirie et stationnement,
- ∞ silence ou lenteur de la commune.

**Administrations et établissements publics relevant de l'Etat**

*Réclamations introduites*

<b>Réclamations introduites auprès du Médiateur</b>	<b>826</b>
En cours	172
Clôture définitive	637
Clôture provisoire	17

*Ventilation des réclamations clôturées :*

<b>Clôture définitive</b>	<b>637</b>
Réclamation recevable	428
Réclamation irrecevable	58
Désistement du réclamant	146
Transmis pour compétence	5

<b>Réclamation recevable</b>	<b>428</b>
Correction totale obtenue	170
Correction partielle obtenue	28
Pas de correction obtenue	29
Réclamation non fondée	201

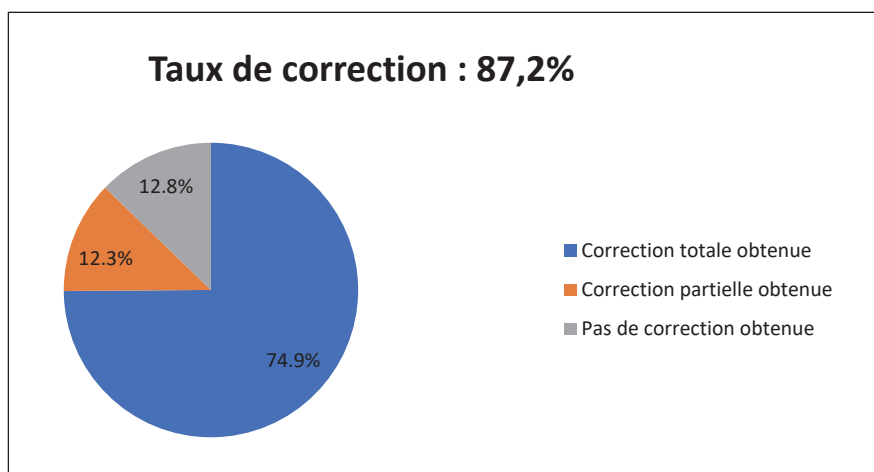
<b>Réclamation irrecevable</b>	<b>58</b>
Actio popularis	1
<i>Incompétence ratione loci</i>	0
<i>Incompétence ratione materiae</i>	8
Jugement coulé en force de chose jugée	5
Non-immixtion dans une procédure judiciaire pendante	1
<i>Obscurum libellum</i>	0
<i>Réclamation anonyme</i>	0
Réclamation manifestement non fondée	23
Réclamation prématurée	20

**Administrations et établissements publics relevant de l'Etat**

*Taux de correction*

Au cours de l'exercice concerné, le Médiateur est intervenu auprès d'une administration ou d'un établissement public relevant de l'Etat dans le cadre de 227 réclamations et dans 87,2% des cas, son intervention a permis d'obtenir une correction totale ou partielle de la situation administrative contestée.

<b>Réclamations prises en compte pour le calcul du taux de correction</b>	<b>227</b>	<b>100%</b>
Correction totale obtenue	170	74,9%
Correction partielle obtenue	28	12,3%
Pas de correction obtenue	29	12,8%



### **Administrations et établissements publics relevant de l'Etat**

#### *Ventilation par ministères*

Le tableau reproduit ci-après reprend la ventilation des réclamations introduites auprès du Médiateur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice concerné en fonction du Ministère visé.

Les réclamations dirigées 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	Réclamations introduites	Ratio Ministères	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable	Base taux de correction	Correction totale obtenue	Correction partielle obtenue	Pas de correction obtenue	Taux de correction
Ministère de la Sécurité sociale	207	23,06%	173	130	2	58	42	11	5	91,38%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	182	22,03%	120	73	21	50	45	1	4	92,00%
Ministère des Finances	105	12,71%	85	59	6	36	23	7	6	83,33%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	85	10,29%	63	45	4	14	7	2	5	64,29%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	71	8,60%	63	39	9	18	13	1	4	77,78%
Ministère du Logement	41	4,96%	28	23	1	17	10	5	2	88,24%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	31	3,75%	27	20	2	13	12	0	1	92,31%
Ministère de la Justice	26	3,15%	21	10	6	5	5	0	0	100,0%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	22	2,66%	21	5	4	2	2	0	0	100,0%
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	17	2,06%	10	8	0	6	4	1	1	83,33%
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	12	1,45%	9	5	1	1	0	0	1	0,0%
Ministère de la Santé	9	1,09%	5	3	0	3	3	0	0	100,0%
Ministère de l'Intérieur	4	0,48%	3	2	1	1	1	0	0	100,0%
Ministère de l'Economie	3	0,36%	3	2	0	1	1	0	0	100,0%
Ministère de la Fonction publique	3	0,36%	2	1	0	0	0	0	0	-
Ministère de la Sécurité intérieure	3	0,36%	2	2	0	1	1	1	0	100,0%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	2	0,24%	1	1	0	1	1	0	0	100,0%
Ministère de la Culture	2	0,24%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire	1	0,12%	1	0	1	0	0	0	0	-
Ministère d'État	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de la Digitalisation	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère des Sports	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<b>Total</b>	<b>826</b>	<b>100%</b>	<b>637</b>	<b>428</b>	<b>58</b>	<b>227</b>	<b>170</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>87,3%</b>

#### **IV. LA CONTRIBUTION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES**

La partie 2 du rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman est relative aux réclamations dont le Médiateur fut saisi et expose des affaires suivant les compétences des administrations communales et 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.

##### **Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes**

La Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a adopté une prise de position pour le volet Affaires intérieures relative au rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman, lors de sa réunion du 11 juin 2021.

Le taux de correction global<sup>2</sup> concernant les réclamations contre des administrations et établissements publics relevant des communes s'élevait en 2017 à 55,6% et en 2018 à 71,4%. En 2019, 113 réclamations en relation avec le secteur communal ont été introduites. De ces réclamations 77 ont pu définitivement être clôturées, dont 40 ont été déclarées recevables et 36 ont été en cours<sup>3</sup>. Le taux de correction s'élevait à 91,7% (correction totale obtenue et correction partielle obtenue), alors que celui pour le secteur étatique s'élevait à 87,2%. Pour 70,8% des réclamations contre des communes, une correction totale a pu être obtenue.

La commission se félicite de cette évolution positive et considérable du taux de correction des affaires concernant le secteur communal entre 2017 et 2019. Elle en conclut que la qualité des échanges entre le Médiateur et les autorités communales s'est améliorée dans les dernières années et qu'une bonne collaboration générale s'est développée de sorte qu'une solution a pu être trouvée pour la majorité des situations concernant les communes.

La commission retient dans le cadre de sa prise de position qu'elle juge important que les échanges entre l'Ombudsman et les communes contactées dans le cadre de réclamations d'administrés respectent un certain formalisme qui permet de témoigner de professionnalisme et de respect mutuel.

##### **Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace / Commission des Classes moyennes et du Tourisme**

Lors de sa réunion du 6 mai 2021, la Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, en présence également de membres de la Commission des Classes moyennes et du Tourisme, ci-après la « commission », a examiné le rapport d'activité de l'Ombudsman relatif à l'année 2019. Celui-ci informe que le Médiateur a été saisi d'une réclamation d'une entreprise qui se retrouvait, en raison de la diversité de ses activités, affiliée à deux chambres professionnelles différentes, de sorte qu'elle devait s'acquitter de cotisations auprès de chacune d'elles. Il s'agissait de la Chambre des Métiers et de la Chambre d'Agriculture. Tandis que la problématique d'une éventuelle double affiliation est réglée entre la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce, une disposition légale afférente fait défaut en ce qui concerne la Chambre d'Agriculture.

Selon le rapport d'activité, « le Médiateur a demandé au Ministre de l'Économie s'il ne serait pas opportun » d'inclure également d'autres chambres professionnelles dans ladite disposition légale. Selon le rapport, le « Ministre de l'Économie a répondu positivement à cette proposition, en informant le Médiateur que le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural était en train de prévoir une refonte des textes législatifs et réglementaires afin d'éviter au maximum une double affiliation de sociétés à ces deux chambres professionnelles. ».

<sup>2</sup> Rapport Ombudsman 2019 : « Taux de correction : pourcentage déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations irrecevables, recevables mais non fondées et pour lesquelles le réclamant s'est désisté (les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre de l'exercice concerné ne sont pas prises en considération pour la détermination du taux de correction). »

<sup>3</sup> Rapport Ombudsman 2019 : « En cours : réclamation introduite après le 1<sup>er</sup> janvier et en cours de traitement après le 31 décembre de l'exercice concerné. »

La commission signale que cette problématique relève, d'une part, du ministre en charge des Classes moyennes et, d'autre part, du ministre en charge de l'Agriculture.

La commission salue la volonté du Gouvernement d'adapter la législation afin d'éviter à l'avenir au maximum pareils cas de double affiliation.

La commission se permet de rappeler que cette problématique a déjà été réglée, en ce qui concerne une éventuelle double-affiliation à la Chambre de Commerce et à la Chambre des Métiers, lors de la réforme de ces deux chambres professionnelles en 2010 et 2011.<sup>4</sup> La réforme annoncée saura utilement s'inspirer de ces deux dossiers parlementaires.

**Commission de l'Éducation nationale,  
de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement  
supérieur et de la Recherche**

Les membres de la Commission ont examiné, au cours de leur réunion du 19 mai 2021, le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman (2019).

Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté que le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ne fait pas l'objet du rapport en question. Le rapport de l'Ombudsman mentionne plusieurs réclamations concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ayant trait aux aides financières de l'Etat pour études supérieures, d'une part, et à la reconnaissance de diplômes étrangers, d'autre part.

Concernant les réclamations relatives à des demandes émises par le Service Aides financières du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour le remboursement d'aides financières de l'Etat pour études supérieures attribuées par erreur en raison d'un « bug » informatique de la part du service précité, les membres de la Commission constatent avec satisfaction que ledit Ministère s'est aligné sur les interventions du Médiateur, en procédant à l'annulation des décisions de révocation d'attribution des aides financières susmentionnées ainsi qu'à la restitution des sommes déjà remboursées pour l'ensemble des étudiants concernés.

Les membres de la Commission prennent également note des efforts fournis par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en vue d'améliorer la communication en relation avec les décisions de refus d'attribution des aides financières de l'Etat pour études supérieures et de reconnaissance de diplômes. Ces efforts se déclinent notamment par la mise à disposition d'informations afférentes, y compris d'informations exhaustives relatives aux voies de recours, sur le site Internet du Ministère ainsi que sur le site [cedies.lu](http://cedies.lu), et par la disponibilité de ses agents à fournir des informations complémentaires par téléphone. Les membres de la Commission encouragent le Ministère à poursuivre dans cette voie, conformément aux recommandations formulées par l'Ombudsman dans son rapport d'activité annuel 2019.

**Commission de l'Environnement, du Climat,  
de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire**

Les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire ont examiné le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman (2019) lors de leurs réunions des 31 mai et 2 juin 2021.

Au cours de cette analyse, ils ont constaté avec satisfaction qu'aucune remarque n'a été émise concernant les départements de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.

En ce qui concerne le département de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ils ont par contre noté que le Médiateur a observé que le Ministère ne répond pas toujours avec la diligence voulue aux demandes qu'il reçoit de la part des administrés. Le Médiateur est, de ce fait, souvent appelé à intervenir – parfois à plusieurs reprises – auprès du Ministère pour lui demander de réserver une suite aux courriers en question. La Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire se félicite d'avoir été informée que le Ministère veille à améliorer cette défaillance et a expressément nommé une personne responsable de cette tâche.

<sup>4</sup> D'une part, par la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (doc. parl. n° 5939) et, d'autre part, par la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (doc. parl. n° 6238).

La commission parlementaire se réjouit encore du fait que le Médiateur déclare entretenir de très bonnes relations avec l'Administration de l'environnement, qui réagit très rapidement à ses demandes.

### **Commission de la Famille et de l'Intégration**

Les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration ont examiné le rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman lors de la réunion du 4 juin 2021.

Le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) fait état de plusieurs doléances, provenant principalement de demandeurs d'allocation, qui ont été commentées par le président du Fonds national de solidarité et la présidente de la Caisse pour l'avenir des enfants. Il ressort des déclarations des intervenants que certains cas ont pu être résolus par la clémence des administrations. Dans d'autres cas, il n'a pas été possible de trouver une solution en raison des contraintes légales existantes.

Quant au Fonds national de solidarité, l'Ombudsman se demande s'il ne serait pas opportun de procéder par envoi recommandé plutôt que par lettre ordinaire en matière d'allocation de vie chère lorsque le formulaire de la demande est renvoyé, par exemple lorsqu'il est incomplet ou lorsque des pièces importantes manquent. Le président du Fonds national de solidarité concède que cela peut être réalisé si tel est le souhait des décideurs politiques.

La pratique du Fonds national de solidarité de différer, en cas d'activation du bénéficiaire de l'allocation d'inclusion, la mise en compte de l'allocation d'activation, sera suspendue dans les rares cas relevés par le médiateur où elle a des effets négatifs sur l'affiliation à la sécurité sociale des bénéficiaires.

La Commission de la Famille et de l'Intégration se montre satisfaite des explications données par les orateurs et salue la flexibilité avec laquelle le Fonds national de solidarité et la Caisse pour l'avenir des enfants traitent les demandes qui leur sont adressées.

### **Commission de la Mobilité et des Transports publics**

Les membres de la Commission de la Mobilité et des Transports publics ont examiné le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman (2019) lors de la réunion du 10 juin 2021.

Le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) fait état de plusieurs doléances, d'une part, relatives à la carte de stationnement pour personnes handicapées et, d'autre part, en raison de la lenteur des décisions en matière d'indemnisation des entrepreneurs ayant connu une réduction de leur chiffre d'affaires en raison des travaux liés au chantier du tramway.

En effet, pour ce qui est du premier cas de figure, la requérante s'est adressée au Médiateur car elle trouvait que la décision de refus du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics de lui délivrer une carte de stationnement pour personnes handicapées<sup>5</sup> était injustifiée au vu de son état de santé. En l'espèce, la commission médicale du MMTP – chargée de vérifier si les conditions réglementaires pour prétendre à une carte de stationnement pour personnes handicapées sont remplies –, était venue à la conclusion que le périmètre de marche de la réclamante était supérieur à 100 mètres. La réclamante a ensuite contesté cette décision. Le Ministre a cependant rappelé que ce cas de figure n'était pas prévu par le texte en vigueur et qu'il ne pouvait par conséquent pas faire droit à sa demande.

La commission a été informée qu'en l'occurrence la requérante n'a pas rempli les conditions pour prétendre à une carte de stationnement pour personnes handicapées. À noter dans ce contexte qu'il a déjà été prévu en 2019 de modifier la législation actuellement en vigueur et d'élaborer un nouveau modèle voire une nouvelle forme de carte de stationnement en s'alignant sur une recommandation de la DG Justice de la Commission européenne de 2013 pour un modèle uniforme européen de cartes de stationnement pour personnes handicapées. Un projet de règlement grand-ducal afférent a néanmoins

5 L'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour personnes handicapées dispose qu': « Il est créé une carte de stationnement pour personnes handicapées, dont le handicap induit une mobilité réduite. Par handicap au sens du présent règlement on entend :

- les personnes incapables de faire seules et/ou de façon continue plus de 100 m,
- les personnes se déplaçant à l'aide de béquilles ou d'une chaise roulante,
- les aveugles ».

dû être retiré suite à une opposition formelle du Conseil d'État pour non-conformité à la Constitution<sup>6</sup> puisqu'il s'agit d'une matière réservée à la loi. Par conséquent, un projet de loi a été déposé le 22 avril 2021 (dossier parlementaire 7805). L'on est actuellement en attente de l'avis du Conseil d'État. Le projet de loi a notamment pour objet d'élargir les critères d'éligibilité aux personnes atteintes d'une maladie évolutive ayant un impact sur la mobilité (groupe de personnes dont la requérante fait en l'occurrence partie), ce qui avait également été revendiqué par le Conseil supérieur des personnes handicapées. La commission est encore informée que le Ministre ayant la Mobilité et les Travaux publics dans ses attributions a répondu au Médiateur par un courrier du 30 mars 2020.

Concernant le deuxième cas de figure, il s'agit d'un commerçant qui s'était adressé au Médiateur pour se plaindre de la lenteur des décisions en matière d'indemnisation des commerçants ayant connu une perte en raison des travaux liés à la mise en place du tramway.

La commission a été informée que le dossier du commerçant était largement incomplet (la seule preuve versée en vue de démontrer une perte étaient des reçus de caisse et des bilans manuscrites incomplets). À noter encore que plusieurs demandes envoyées par courriel et invitant le requérant à faire certifier son bilan par un expert-comptable sont restées infructueuses voire sans réponse de sa part.

Il s'agit en l'occurrence d'un cas isolé. La commission a été informée dans ce contexte que jusqu'en mai 2021, 47 dossiers de demande d'indemnisation ont été introduits (sur quelque 80 à 90 commerces), dont 21 ont été déclarés irrecevables et ont dû être refusés (notamment pour défaut de perte respectivement pour défaut de longer le tracé du tramway), 12 dossiers ont conduit à une indemnisation et 14 demandes sont encore en cours de traitement.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics s'est montrée satisfaite des explications reçues lors de ladite réunion du 10 juin 2021.

### **Commission des Finances et du Budget**

Les membres de la Commission des Finances et du Budget ont examiné le chapitre consacré au ministère des Finances du rapport d'activité de l'Ombudsman relatif à l'année 2019 au cours de leur réunion du 21 mai 2021.

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 la majorité d'entre eux, être résolus suite à l'intervention du médiateur. Ils ont, de plus, apprécié le taux de correction élevé de 83,3% ressortant de l'intervention du médiateur dans les affaires touchant à la fiscalité.

Dans le cadre de l'examen du cas n°5 concernant l'octroi d'une remise gracieuse partielle par l'Administration des contributions directes (ACD) dans un cas de rigueur excessive, les membres de la Commission des Finances et du Budget ont demandé à l'ACD d'œuvrer en faveur d'une meilleure information du contribuable quant à sa possibilité de demander une remise gracieuse. Cette dernière n'étant susceptible d'être accordée qu'à partir du moment où différentes conditions sont remplies, il serait utile que ces conditions fassent partie intégrale de l'information adressée au contribuable. L'ACD reviendra vers la Commission pour lui exposer les démarches qu'elle aura entreprises dans ce sens.

Les membres de la Commission n'ont pas fait de commentaires au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur.

### **Commission du Logement**

Les membres de la Commission ont examiné, au cours de leur réunion du 3 juin 2021, le rapport d'activité du Médiateur relatif à l'année 2019. Monsieur le Rapporteur Paul Galles a été invité à ladite réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue du débat d'orientation.

La Commission du Logement a examiné les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur et elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications. Les membres de la commission ont pu constater que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour

<sup>6</sup> **Art. 11.** (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.



d'autres cas, les instances compétentes ne disposent pas de la base légale leur permettant de donner raison au réclamant.

### *Subvention de loyer [2020/35]*

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

*« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service. »*

*Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »*

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11 mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or, ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question, il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

**De manière générale**, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses, voire même l'abus.

Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.

Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

### *Prime à la construction [2020/36]*

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au

logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : « *Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (...)* ».

L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que « *Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable* ».

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.

Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4, paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en

matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

### *Réforme des aides individuelles au logement*

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

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

Les membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ont examiné le **volet « sécurité sociale »** du rapport annuel de l'Ombudsman lors de leur réunion du 17 juin 2021. La commission a pris acte des explications fournies par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et les a approuvées. Ci-dessous, le détail de ladite prise de position :

Tout d'abord, il ressort du rapport qu'au courant de l'exercice 2019 ont été introduites 207 réclamations, dont 173 pouvaient être clôturées définitivement. Globalement, le département de la Sécurité sociale dispose d'un taux de correction de 91,38 % des réclamations introduites.

#### *Caisse nationale de santé (CNS)*

##### *Prise en charge de frais médicaux sur base d'une assurance continuée [2020/37]*

Ce dossier a pu être conclu suite à la transmission à la CNS des pièces requises en matière d'affiliation.

##### *Assurance continuée et obligation pour le non-résident de transmettre à la CNS une attestation de non-affiliation émise par la caisse de son lieu de résidence [2020/38]*

Le Médiateur suggère à la CNS d'envoyer certaines informations d'office aux assurés pour mieux les sensibiliser sur les démarches administratives à respecter. Cette suggestion sera analysée dans le cadre d'un groupe de travail de la CNS qui a comme objectif d'améliorer les informations à transmettre aux assurés, notamment en veillant à ce qu'elles deviennent plus compréhensibles et donc accessibles, pour que les assurés puissent plus facilement exercer leurs droits.

##### *Prise en charge de frais médicaux en dépit d'une désaffiliation rétroactive de l'assuré intervenue après la réalisation des actes concernés [2020/39]*

Ce dossier a pu être conclu suite à l'éclaircissement de certains points en matière d'affiliation.

##### *Demande d'autorisation préalable d'un transfert à l'étranger [2020/40]*

À l'instar du dossier [2020/38], les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux leurs droits en matière de sécurité sociale et notamment de les informer adéquatement en amont. De même, des efforts seront entamés pour mieux sensibiliser les prestataires concernés.

##### *Extension d'assurance [2020/41]*

À l'instar d'autres dossiers précités, les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux leurs droits en matière de sécurité sociale et notamment de les informer adéquatement en amont.

*Refus de remboursement de prestations de soins  
prestées à l'étranger [2020/43]*

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux autorisations de transfert à l'étranger, la CNS et le CMSS se sont concertés en 2021 pour mieux départager les responsabilités respectives, ce qui devrait faciliter et optimiser le traitement des demandes. Les différents dossiers exposés dans le rapport annuel ont tous été traités de manière bienveillante par les gestionnaires de la CNS en tenant compte de la situation particulière de l'assuré., mais tout en respectant le cadre légal et statutaire qui s'impose à la CNS.

Certaines difficultés relèvent du fait que des professionnels de santé ne sont pas suffisamment bien informés par rapport aux règles qui s'appliquent en matière d'autorisation d'un transfert à l'étranger. Consciente de cette problématique, la CNS a envoyé fin mai 2021 un courrier à tous les médecins pour rappeler les règles qui sont à respecter pour éviter au patient le risque d'un refus de prise en charge.

En matière de transport de malades, le ministère de la Santé est en train d'élaborer un avant-projet de loi afin d'améliorer le cadre légal. La CNS participe à ces travaux ce qui devra également aboutir à une amélioration des statuts de la CNS.

*Refus de remboursement d'un traitement  
médical [2020/44]*

À l'instar d'autres dossiers précités, les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux leurs droits en matière de sécurité sociale. Il en est de même pour les décisions prises par la CNS.

*Forfait informatique [2020/45]*

Dans ce dossier, un prestataire n'a pas respecté les dispositions fixées dans la convention entre la CNS et l'ALK ainsi qu'issues de l'accord conclu entre parties. Il y a lieu de souligner qu'en application des dispositions légales, une telle convention s'applique à tous les prestataires relevant de son champ d'application, en l'occurrence la kinésithérapie, indépendamment du fait que le prestataire soit membre de l'organisme le plus représentatif ou non.

***Contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS)***

Globalement il y a lieu de souligner que le CMSS, au cours des dernières années, a entrepris des efforts pour améliorer la communication avec d'autres institutions, notamment le Médiateur, afin que la compréhension sur son fonctionnement et les dispositions applicables soient plus accessibles. Ceci est par ailleurs salué par le Médiateur dans son rapport. Ces échanges ont également permis au CMSS de revoir et améliorer différentes procédures et points soulevés.

*Justification d'un fait médical nouveau [2020/46]*

Ce dossier a pu être réexaminé à la lumière des nouveaux faits portés à la connaissance du CMSS et la personne protégée a pu obtenir l'indemnité pécuniaire de maladie.

*Dispense d'examen suite à une convocation du CMSS (2020/47)*

En ce qui concerne la dispense suite à une convocation du CMSS, le CMSS confirme que des exceptions resteront certainement possibles pour des cas exceptionnels et dûment justifiés dans le respect des dispositions du Code de la sécurité sociale.

*Contradiction entre le CMSS et la Médecine du travail  
concernant la capacité ou l'aptitude d'un salarié à reprendre  
son travail (202/48)*

D'entrée il y a lieu de souligner que l'incapacité et l'aptitude sont deux choses distinctes et définies respectivement au Code de la sécurité sociale et au Code du travail.

Néanmoins, des adaptations légales sont envisagées en concertation avec le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale pour clarifier davantage la situation et de proposer des solutions adaptées pour éviter des situations telles que décrites par le Médiateur dans son rapport.

***Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)***

*Désaffiliation rétroactive d'un salarié [2020/49]*

Cette affaire a pu être conclue dans l'intérêt du réclamant après que le CCSS a obtenu des informations et documents complémentaires.

***Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)***

*Pension de vieillesse [2020/50]*

La présente affaire concerne une affaire de mise à la retraite auprès de l'Etat. La personne concernée n'a pas été dirigée vers la CNAP pour demander une pension de vieillesse par son administration ou par le CGPO. Néanmoins, la CNAP a résolu cette affaire suite aux informations et précisions lui transmises.

Globalement, la CNAP, comme toutes les autres institutions de sécurité sociale, ont été demandées par le département de la Sécurité sociale de revoir les informations véhiculées aux personnes protégées et de les compléter, afin qu'elles puissent plus facilement exercer tous leurs droits.

*Pension de survie [2020/51]*

Sous la législation actuelle, la CNAP est dans l'impossibilité d'accorder une pension de survie au survivant d'un couple en ménage commun, statut que revêt néanmoins un partenariat étranger s'il n'est pas enregistré auprès du Parquet général au Luxembourg.

La recommandation du médiateur à tout administré ayant conclu un partenariat à l'étranger de le faire inscrire au répertoire civil selon la procédure décrite à l'article 4-1 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 ainsi que la recommandation aux autorités compétentes d'engager une discussion en vue de clarifier la situation devraient permettre de clarifier de telles situations.

*Baby-year [2020/52]*

Cette affaire concerne la mise en compte de périodes « baby-year » au cas où l'autre parent s'est déjà vu accorder l'entièreté des périodes.

Néanmoins, si cet enregistrement original est déjà coulé en force de chose décidée, la CNAP ne peut plus remplacer cet enregistrement par une nouvelle répartition des périodes correspondantes.

Les membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ont examiné le **volet « travail et emploi »** du rapport annuel de l'Ombudsman lors de leur réunion du 10 juin 2021.

L'analyse a porté tant sur les réclamations concernant l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) que sur les réclamations liées au reclassement professionnel. Les explications données par les responsables du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire ont, pour les deux aspects prémentionnés, aidé à la compréhension des cas d'espèce relevés par l'Ombudsman ainsi que des procédures appliquées et ont donné satisfaction aux membres de la commission.

La commission s'est penchée plus particulièrement sur les aspects de la procédure appliquée par l'ADEM pour vérifier la disponibilité des bénéficiaires d'une indemnité de chômage pour le marché du travail – condition nécessaire à l'obtention et au maintien d'une telle indemnité. Les membres de la commission ont été informés que, dans les cas d'espèce, les services de l'ADEM sont renseignés par les employeurs au sujet d'une réponse non donnée de la part d'un demandeur d'emploi. Ensuite, les concernés sont convoqués à l'ADEM pour vérifier s'il y a une raison impérative les ayant empêchés de donner suite à une assignation. L'ADEM souligne que lors de l'examen de la situation, le bon sens prévaut pour apprécier les raisons d'empêchement évoquées par les personnes concernées. En cas de sanction, c'est-à-dire de retrait de l'indemnité de chômage, les concernés ont une possibilité de recours, d'abord devant la Commission spéciale de réexamen et ensuite devant le Conseil arbitral. En cas de

retrait d'une indemnité de chômage, les concernés peuvent s'adresser à l'Office national d'inclusion sociale (ONIS). Il importe de constater qu'une condition préalable pour obtenir une aide de la part de l'ONIS y est également la disponibilité pour le marché de l'emploi. L'ADEM ne transmet pas d'office les personnes concernées par le retrait d'une indemnité de chômage aux services de l'ONIS.

\*

Plusieurs commissions parlementaires se sont penchées sur le rapport 2019 de l'Ombudsman et ont constaté qu'elles n'ont été saisies d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence. Il s'agit de la Commission de la Santé et des Sports (réunion du 18 mai 2021), de la Commission de la Fonction publique, de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (réunion du 3 juin 2021), de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications et de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense.

\*

## VI. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

La Commission des Pétitions adopte les conclusions suivantes :

1. Il s'agit du troisième rapport de Madame Claudia Monti dans sa fonction de Médiateur. La Commission tient à remercier Madame Monti et son équipe pour son travail, son engagement et son abordabilité depuis son entrée en fonction. La Commission tient à féliciter Madame le Médiateur pour son excellent rapport d'activité pour l'année 2019. En effet, il s'agit d'un rapport qui a été rédigé sous des conditions particulières. D'un côté la rédaction a dû être réalisée sous les conditions restrictives de la pandémie, de l'autre la finalisation des rapports respectifs de 2019 et de 2020 se sont suivis de près, ceci dans le souci de retrouver le rythme d'avant-pandémie. Comme d'habitude le rapport est complet, lisible et illuminant et fournit aux députés les informations nécessaires pour pouvoir concevoir avec clarté le travail de Madame le Médiateur et de son équipe. La présentation de Madame le Médiateur en date du 19 avril 2021 à la Chambre des Députés et les explications y fournies complètent les informations du rapport et illustrent de façon authentique la réalité entre administrations et administrés, aussi bien au niveau de l'État que des communes.
2. La Commission des Pétitions prend acte du propos du Médiateur au début du rapport:
 

*« Mes prédécesseurs ont passé ensemble près de 15 années à défendre l'idée selon laquelle le Médiateur a pour rôle de faciliter le dialogue entre les usagers et l'Administration, d'en améliorer la communication et de participer ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques. A la lecture des rapports d'activité publiés depuis la mise en place de l'Institution du Médiateur, je me rends compte du travail considérable effectué en ce sens et ne peux dès lors que regretter faire encore trop souvent face à des situations tragiques, sinon humainement difficiles à justifier, générées par un processus décisionnel écartant toute logique sociale ou empathie. »*

Affirmant les soucis exprimés par Madame le Médiateur, la Commission des Pétitions tient à souligner le rôle énormément important du Médiateur et à préciser son rôle neutre qui, en refusant toute partialité ni pour les administrations ni pour les administrés, se propose de réussir une médiation à la satisfaction de tous les impliqués, ceci dans l'intérêt de la justice et de l'empathie en même temps.
3. En plus, la Commission des Pétitions se félicite aussi bien des efforts entrepris par de nombreuses administrations afin de rendre plus compréhensible la communication entre les administrations et les administrés, que de l'engagement des citoyens en faveur de leurs droits et besoins.
 

En analogie à son rapport du projet n°7530 concernant le rapport d'activité de l'Ombudsman 2018, la Commission souligne d'ailleurs, comme le Médiateur, que les efforts doivent être continués afin de rendre la communication entre administrations et administrés plus compréhensible et personnalisée. En plus, elle encourage les citoyens à continuer à recourir aux possibilités prévues pour revendiquer leurs droits, afin que des situations humainement difficiles, comme s'exprime le Médiateur, puissent trouver réponse et soutien de la part des administrations.
4. En ce qui concerne les cas soumis au Médiateur, on compte au total 975 réclamations en 2019 contre un total de 957 en 2018 et 1149 en 2017. Au vu de ces chiffres, la Commission des Pétitions

tient à réitérer sa proposition de trouver les moyens statistiques pour permettre une comparaison dans le temps et de pouvoir évaluer l'évolution des performances des différentes administrations et établissements communales et de l'Etat.

5. Il convient de noter qu'aussi en 2019 les Ministères qui ont suscité le plus de réclamations restent quasiment les mêmes que les années précédentes, à savoir : le Ministère de la Sécurité sociale, qui prend la tête du peloton avec 207 cas, le Ministère des Affaires étrangères, relayé à la deuxième place avec 182 réclamations, le Ministère des Finances avec 105 cas, et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région avec 85 cas. Quatre Ministères n'ont pas fait l'objet de réclamations auprès du Médiateur. Il s'agit du Ministère de l'État, du Ministère de la Digitalisation, du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes et du Ministère des Sports. Enfin, il est également intéressant de noter que sept Ministères ont un taux de correction de 100% contre deux Ministères en 2017 et quatre en 2018.
6. En général, la Commission des Pétitions se félicite de l'évolution positive des taux de correction: au niveau du relevé global, le taux de correction a sensiblement augmenté de 74,3% en 2018 à 87,3% en 2019, au niveau des administrations et des établissements relevant des communes le taux ayant évolué de 71,4% en 2018 à 91,7% en 2019, au niveau des administrations et des établissements relevant de l'État l'augmentation étant de 74,8% en 2018 à 87,2% en 2019. Ces résultats savent témoigner aussi bien du grand respect des administrations pour les interventions du Médiateur que du bon travail de l'institution du Médiateur même.
7. La Commission des Pétitions prend acte du fait que le rapport du Médiateur renonce, au rebours d'une éventuelle prise en considération durant la présentation du rapport 2018, à nommer explicitement les communes qui donnaient des raisons d'insatisfaction dans leur manière de communiquer avec le Médiateur.
8. En ce qui concerne les compétences du Médiateur, la Commission des Pétitions veut faire rappel de sa conclusion issue du rapport 2018 concernant la recommandation n°51 au sujet de l'élargissement du champ des compétences du Médiateur. En effet, ladite recommandation avait, lors du débat à la Chambre en date du 22 juillet 2020, mené à la proposition de discuter la recommandation n°51 avec Madame le Médiateur en commission parlementaire compétente. Pour rappel, la recommandation n°51 met en évidence que *« L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics. Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur. »*  
La Commission des Pétitions soutient toutes les démarches parlementaires de la Commission des Institutions destinées à la discussion de la recommandation en question.  
En plus, la Commission est demandeur d'une liste systématique de toutes les recommandations formulées par le Médiateur au cours de son mandat.
9. Enfin, la Commission des Pétitions tient à féliciter les administrations pour leur décision d'inscrire expressément dans leurs courriers concernés la possibilité d'un recours gracieux et à saisir le Médiateur. Au vu de ces bons exemples, la Commission exprime son soutien à toute démarche supplémentaire en ce sens.
10. 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 13 juillet 2021

*La Présidente,*  
Nancy ARENDT épouse KEMP

*Le Rapporteur,*  
Paul GALLES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



# Document écrit de dépôt

Aucun support électronique n'est disponible pour ce document.





## Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

### Procès-verbal de la réunion du 6 mai 2021

*La réunion a eu lieu par visioconférence.*

#### Ordre du jour :

1. Désignation d'un nouveau/d'une nouvelle Vice-Président(e)
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2020
3. 7646 Projet de loi sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire  
- Rapporteur : Madame Tess Burton  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Examen en vue d'une prise de position à rédiger
5. Divers (prochaine réunion)

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding

M. Paul Galles, Rapporteur du débat d'orientation 7811

M. Pierre Rauchs, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

**1. Désignation d'un nouveau/d'une nouvelle Vice-Président(e)**

Monsieur Léon Gloden est désigné comme Vice-Président.<sup>1</sup>

**2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2020**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

**3. 7646 Projet de loi sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire**

**- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Monsieur le Président remarque que le Conseil d'Etat vient de rendre son avis complémentaire le 27 avril 2021. Dans cet avis, il signale pouvoir lever toutes ses oppositions formelles et marque son accord avec les amendements proposés. Le Conseil d'Etat émet toutefois également une proposition de texte supplémentaire qui mérite d'être considérée.

Invitée à prendre la parole, Madame le Rapporteur tient à signaler que la Chambre d'Agriculture a entretemps également rendu un avis concernant ce projet de loi.<sup>2</sup> Dans son avis, celle-ci se limite, en résumé, à critiquer que le texte initial ne transpose pas l'exception prévue par la directive pour les vigneron qui vendent leur récolte essentiellement aux quelques grandes maisons viticoles. Avec cette critique, la Chambre d'Agriculture enfonce une porte ouverte, car dans sa réunion du 11 février 2021 la commission a déjà complété le dispositif dans ce sens, amendement qui vient d'être avisé positivement par le Conseil d'Etat. Compte tenu de la teneur de l'avis complémentaire de ce dernier, rien ne devrait donc s'opposer à pouvoir procéder à la rédaction d'un projet de rapport.

Le représentant du Ministère de l'Economie confirme les propos des intervenants précédents. Il donne toutefois à considérer que la proposition du Conseil d'Etat en ce qui concerne le recours en réformation à prévoir, ne correspond pas à la décision prise lors de ladite réunion du 11 février 2021. La question du recours à prévoir a été évoquée dans l'avis du Conseil de la Concurrence. La commission avait partagé son point de vue que ce dispositif, ayant trait à la problématique de la concurrence déloyale, fait partie du droit administratif classique et que dès lors, en absence d'une disposition expresse le spécifiant autrement, le seul droit de recours en annulation s'applique.

Pour ce qui est de la seconde proposition du Conseil d'Etat, d'insérer un alinéa réglant le recouvrement des amendes et astreintes, tel qu'il est prévu par la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, l'orateur remarque qu'il ne peut que la saluer.

---

<sup>1</sup> Il reprend cette fonction de Monsieur Claude Wiseler, remplacé dans cette commission parlementaire par Monsieur Marc Spautz (communiqué et décidé en séance publique du 27 avril 2021).

<sup>2</sup> Le 22 février 2021.

#### *Débat :*

Monsieur Guy Arendt remarque que cette même proposition du Conseil d'Etat revient assez régulièrement, depuis un certain temps déjà, également à l'encontre d'autres projets de loi.

Monsieur le Président donne à considérer qu'un recours en réformation est également prévu dans la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Le parallélisme entre ces deux textes, assuré par la proposition du Conseil d'Etat concernant le recouvrement des amendes et astreintes et salué par le Ministère, devrait, selon toute logique, également s'appliquer à la proposition du Conseil d'Etat concernant le recours contre les décisions du Conseil de la Concurrence prises en application de cette future loi. L'orateur insiste ainsi à ce que la commission fasse sienne l'intégralité de la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Monsieur Léon Gloden confirme que le droit de la concurrence connaît également le recours en réformation. Il estime non problématique d'intégrer ce droit dans le présent dispositif.

Le représentant du Ministère dit pouvoir accepter le choix de la commission.

#### *Conclusion :*

Monsieur le Président retient que les deux alinéas proposés par le Conseil d'Etat seront ajoutés au paragraphe 3 de l'article 5. Il ajoute que les deux observations légistiques peuvent également être suivies.

Constatant que plus aucune autre question ou observation ne semble s'imposer, Monsieur le Président donne mission à Madame le Rapporteur de rédiger son rapport, projet de rapport qu'il entend adopter lors de la prochaine réunion.

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

##### **- Examen en vue d'une prise de position à rédiger**

Monsieur le Président rappelle que la commission vient d'être saisie d'une demande émanant de la Commission des Pétitions qui sollicite pareilles prises de position également auprès des autres commissions parlementaires concernant le dernier rapport d'activité de l'Ombudsman (2019).

Monsieur le Président signale que le Ministère de l'Economie est évoqué dans ce rapport d'activité.

Le Médiateur informe avoir été saisi d'une réclamation d'une entreprise qui se retrouvait, en raison de la diversité de ses activités, affiliée à deux chambres professionnelles différentes, de sorte qu'elle devait s'acquitter de cotisations auprès de chacune d'elles. Il s'agissait de la Chambre des Métiers et de la Chambre d'Agriculture. Tandis que la problématique d'une éventuelle double affiliation est réglée entre la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce, une disposition légale afférente fait défaut en ce qui concerne la Chambre d'Agriculture. Selon le rapport d'activité, « le Médiateur a demandé au Ministre de l'Economie s'il ne serait pas opportun » d'inclure également

d'autres chambres professionnelles dans ladite disposition légale. Selon le rapport, le « Ministre de l'Economie a répondu positivement à cette proposition, en informant le Médiateur que le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural était en train de prévoir une refonte des textes législatifs et réglementaires afin d'éviter au maximum une double affiliation de sociétés à ces deux chambres professionnelles. ».

Monsieur le Président note qu'il ne peut que positivement prendre acte de cette volonté de réforme et demande si d'autres observations sont à faire dans ce contexte.

*Débat :*

Il est donné à considérer que ladite problématique ne concerne pas directement la présente commission, malgré le fait que le Médiateur évoque « le Ministre de l'Economie ». La chambre professionnelle évoquée est du ressort du Ministre en charge des Classes moyennes, tandis que le Ministre en charge de l'Agriculture est concerné par la refonte des textes visant à éviter la double affiliation entre Chambre d'Agriculture et Chambre des Métiers.

Madame Simone Beissel, Présidente de la Commission des Classes moyennes et du Tourisme, remarque qu'elle juge peu efficace, voire superfétatoire de convoquer en plus sa commission à ce même sujet. Elle ne saura pas commenter bien davantage cet extrait du rapport d'activité de l'Ombudsman. La solution du problème évoqué est esquissée. Elle propose que sa commission se rallie à la lettre qui sera rédigée suite à cette réunion.

Monsieur Paul Galles, Rapporteur pour ledit débat d'orientation, rappelle que la prise de position de la ou de ces deux commissions parlementaires ne doit pas se limiter à la section ou les recommandations qui la ou les concernent directement, mais peut également se prononcer au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur.

*Conclusion :*

Constatant que plus aucune observation ne semble s'imposer, Monsieur le Président retient qu'une prise de position commune pour les deux commissions concernées est à rédiger dans le sens discuté.

## **5. Divers (prochaine réunion)**

Monsieur le Président informe l'assistance que le Conseil d'Etat rendra son avis concernant le projet de loi **7804** le mardi 11 mai 2021. Il résume ce projet de loi qui adapte certains points des régimes d'aides mis en place en faveur des entreprises en difficultés financières temporaires en raison de la pandémie Covid-19. Ce projet de loi est à traiter de façon prioritaire. Il le portera donc à l'ordre du jour de la prochaine réunion qui aura lieu le vendredi matin et non le jeudi matin, le 13 mai 2021 étant un jour férié. Puisque la Commission des Finances et du Budget est également concernée par ce projet de loi, il s'agira d'une réunion jointe.

Monsieur André Bauler propose de fixer cette réunion à huit heures du matin, compte tenu d'autres obligations de membres de la commission.

La commission marque son accord à ce programme.

\*\*\*

Luxembourg, le 11 mai 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie,  
de la Protection des consommateurs et de l'Espace,  
Claude Haagen



57



## Commission de la Santé et des Sports

### Procès-verbal de la réunion du 18 mai 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence et concerne tant le volet santé que le volet sports.

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 21 et 27 avril 2021 et de la réunion jointe du 19 avril 2021
2. Préparation du débat de consultation portant sur le « Gesondheetsdësch » et organisation d'auditions publiques réunissant l'ensemble des représentants concernés du secteur hospitalier et des soins
3. 7808 Proposition de loi relative à la stratégie de dépistage du virus Covid-19 dans les structures pour personnes vulnérables et dans les réseaux d'aides et de soins et portant modification de la loi du 17 juillet 2020
  - Présentation de la proposition de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Désignation d'un rapporteur
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Élaboration d'une prise de position de la Commission
5. Organisation des travaux
6. Divers

\*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Marc Baum, M. Sven Clement, observateurs délégués

M. Michel Wolter, auteur de la proposition de loi 7808

M. Paul Galles, rapporteur du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Anne Calteux, M. Laurent Mertz, Mme Nadia Rangan, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, Directeur de la santé

Mme Fabienne Gaul, du Ministère des Sports

M. Claude Sibenaler, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Hansen

M. Dan Kersch, Ministre des Sports

\*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 21 et 27 avril 2021 et de la réunion jointe du 19 avril 2021**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à l'unanimité des membres présents.

**2. Préparation du débat de consultation portant sur le « Gesondheetsdësch » et organisation d'auditions publiques réunissant l'ensemble des représentants concernés du secteur hospitalier et des soins**

Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP), Président de la Commission de la Santé et des Sports, rappelle que la commission parlementaire a décidé au mois de janvier 2020 d'accompagner les travaux menés par le Gesondheetsdësch. Dans ce contexte est née l'idée d'organiser un débat de consultation qui sera mené sur base d'un rapport à établir par la Commission de la Santé et des Sports et d'une note de base du Gouvernement relative aux conclusions du Gesondheetsdësch.

Par la suite, un débat public a été organisé en date du 29 juin 2020 sur la pétition publique 1535 intitulée « *Une prime unique pour tout le personnel des hôpitaux, cliniques, maisons médicales et maisons de soins pour leur engagement exceptionnel dans cette période de crise contre le COVID-19* ». À l'issue de ce débat public, il a été décidé l'organisation d'un « *hearing* » réunissant l'ensemble des représentants concernés du secteur hospitalier et des soins.

En outre, un débat public aura lieu le 1<sup>er</sup> juin 2021 sur la pétition publique 1811 intitulée « *Recht op ee BAC +3 fir d'Infirmierstudenten (LTPS-Formatioun attraktiv maachen) / Droit à un BAC +3 pour les étudiants Infirmiers (LTPS-rendre la formation attractive)* ».

De surcroît, le Gouvernement a présenté en date du 3 mai 2021 les grandes lignes de la réforme de l'exercice et des formations de certaines catégories de professions de santé. Les modalités de cette réforme feront l'objet d'un échange de vues lors d'une réunion jointe de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de la Commission de la Santé et des Sports qui se tiendra le 2 juin 2021 à la demande du groupe politique CSV.

Au vu de ce qui précède, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports propose d'organiser un « *hearing* » qui portera non seulement sur la prime unique visée par la pétition publique 1535, mais également sur une amélioration de la reconnaissance des métiers du secteur hospitalier et des soins, sur l'adaptation de la formation ainsi que sur les conditions de travail des professions de santé concernées. L'orateur souligne qu'il n'a pas encore été possible d'organiser ce « *hearing* » à cause de la crise liée à la pandémie Covid-19 qui a dicté l'ordre du jour de la commission parlementaire ces derniers mois. Le « *hearing* » s'inscrira dans la préparation du débat de consultation portant sur les travaux menés par le Gesundheitsdësch.

À cette fin, Monsieur le Président a préparé un projet de lettre d'invitation qui a été diffusé aux membres de la commission parlementaire en amont de la présente réunion<sup>1</sup>. Il propose d'inviter les acteurs suivants à participer à la première partie du « *hearing* » qui sera consacrée aux mesures devant éviter une pénurie chronique en personnel soignant et médical :

- Association Nationale des Infirmières et Infirmiers Luxembourgeois (ANIL) ;
- Association Luxembourgeoise des Aides-Soignants (ALAS) ;
- Association Luxembourgeoise des Étudiants en Médecine (ALEM) ;
- Confédération Syndicale Indépendante du Luxembourg (OGB-L) ;
- Confédération Luxembourgeoise des Syndicats Chrétiens (LCGB) ;
- Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) ;
- Association des Médecins et Médecins-Dentistes du Grand-Duché de Luxembourg (AMMD) ;
- Collège Médical ;
- Conseil Supérieur de Certaines Professions de Santé ;
- Association Luxembourgeoise des Enseignants pour Professions de Santé (ALEPS).

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports juge nécessaire de compléter cette première audition par deux ou trois auditions supplémentaires à organiser dans les mois à venir.

Il demande aux membres de la commission parlementaire s'ils partagent l'approche exposée ci-avant ou s'ils préfèrent procéder d'une façon différente.

Madame Nancy Arendt épouse Kemp (CSV), Présidente de la Commission des Pétitions, rappelle les antécédents de la pétition publique 1535 et le contexte dans lequel cette pétition publique a été déposée par Monsieur José Castro en mars 2020.<sup>2</sup>

Lors du débat public, il s'est avéré que les *desiderata* des pétitionnaires concernaient non seulement le paiement d'une prime unique, mais également

<sup>1</sup> Courrier n°254774 du 14 mai 2021.

<sup>2</sup> Voir [https://www.petitiounen.lu/petition/1535?no\\_cache=1&cHash=487e4760cc3c60130d5423b0352a9436](https://www.petitiounen.lu/petition/1535?no_cache=1&cHash=487e4760cc3c60130d5423b0352a9436)

la revalorisation des professions de santé, une meilleure formation ainsi qu'une amélioration des conditions de travail et des infrastructures. À l'issue du débat public, les membres de la Commission des Pétitions et de la Commission de la Santé et des Sports ont retenu la conclusion suivante :

*« Un « hearing » sera organisé en automne à la Chambre des Députés, réunissant l'ensemble des représentants concernés du secteur. Suite audit « hearing » sera organisé un débat qui portera sur une revalorisation des différents métiers du secteur hospitalier et des soins, sur une amélioration de la reconnaissance de ces métiers, une meilleure formation, une amélioration des infrastructures ainsi que des conditions de travail. »*

Afin de souligner l'opportunité d'organiser le « *hearing* » et le débat susmentionnés dans des délais rapprochés, le groupe politique CSV a déposé au cours de la séance publique du 25 novembre 2020 une résolution qui a été adoptée à l'unanimité par la Chambre des Députés.

L'oratrice relève l'importance de réserver à la problématique soulevée lors du débat public sur la pétition publique 1535 la place qui lui revient plutôt que de la diluer dans un débat général sur le *Gesondheetsdësch*. Par conséquent, elle propose de modifier l'objet du projet de lettre d'invitation afin de mettre plus en exergue la pétition publique 1535. En outre, l'oratrice juge prématuré de prévoir à ce stade une référence à la pétition publique 1811. Elle suggère, enfin, d'inviter encore d'autres professions de santé à participer au « *hearing* », dont l'Association Nationale des Laborantins Diplômés du Luxembourg et l'Association Luxembourgeoise des Kinésithérapeutes.

À cet égard, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports donne à considérer que les professions de santé mentionnées par l'oratrice précédente sont de toute façon représentées par le Conseil Supérieur de Certaines Professions de Santé. Il juge opportun d'adresser une invitation séparée uniquement à l'ANIL et à l'ALAS qui représentent les professions de santé les plus concernées par la problématique visée.

Après discussion, il est convenu de modifier le projet de lettre d'invitation dans le sens proposé par l'oratrice précédente et d'inclure dans le « *hearing* » la problématique soulevée par la pétition publique 1811 ainsi que la réforme de l'exercice et des formations de certaines catégories de professions de santé. En outre, il est décidé d'inviter Monsieur José Castro, auteur de la pétition publique 1535, et Monsieur Théo Duhamel, auteur de la pétition publique 1811, à participer audit « *hearing* ». <sup>3</sup>

Il est convenu d'organiser le « *hearing* » le 16 juin 2021 entre 16.00 heures et 19.30 heures dans la salle Cercle.

De manière générale, il est jugé opportun d'intégrer le « *hearing* » dans la préparation d'un débat de consultation plus large portant sur les travaux menés par le *Gesondheetsdësch*, tout en réservant la place qui leur revient aux pétitions publiques concernées.

---

<sup>3</sup> Sans préjudice des conclusions du débat public sur la pétition publique 1811.

**3. 7808 Proposition de loi relative à la stratégie de dépistage du virus Covid-19 dans les structures pour personnes vulnérables et dans les réseaux d'aides et de soins et portant modification de la loi du 17 juillet 2020**

Après une brève introduction de Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports, Monsieur Michel Wolter (CSV) présente la proposition de loi qu'il a déposée en date du 23 avril 2021, l'avis que le Conseil d'État a rendu le 11 mai 2021 ainsi que des propositions d'amendements qui ont été diffusées aux membres de la commission parlementaire en amont de la présente réunion<sup>4</sup>.

**Présentation de la proposition de loi**

En l'absence d'une obligation de vaccination pour les professionnels de la santé extrahospitaliers, il est proposé de mettre en place un cordon sanitaire prioritaire dans les structures pour personnes vulnérables afin de protéger au mieux :

- les résidents des structures d'hébergement pour personnes âgées (centres intégrés pour personnes âgées, maisons de soins, logements encadrés) ;
- les personnes âgées continuant à vivre dans leur propre domicile et s'y faisant soigner par un des treize réseaux d'aides et de soins opérant au Luxembourg ;
- les personnes âgées habitant ou fréquentant les centres psychogériatriques, les services d'activités de jour, les centres propédeutiques et les ateliers protégés ;
- les résidents d'une structure d'hébergement pour personnes en situation de handicap.

Étant donné que des tests antigéniques rapides à visée autodiagnostique sont désormais disponibles, la réalisation d'un tel test préalable et à renouveler selon un rythme régulier devrait être obligatoire pour tout membre du personnel et tout prestataire de services externe travaillant pour le compte d'une des structures susmentionnées et non vacciné pour garantir au maximum la protection des personnes vulnérables habitant ou fréquentant les structures en question.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que jusqu'à présent la réalisation d'un test antigénique rapide n'est que « *fortement recommandée* » au personnel, voire aux prestataires de services externes des structures susmentionnées. Le fait de rendre obligatoire ce genre de test pour les personnes précitées est susceptible de contribuer à renforcer la protection et la sécurité des personnes vulnérables habitant ou fréquentant les structures en question. Dans le même ordre d'idées, l'obligation déjà existante pour les visiteurs de réaliser un test autodiagnostique – fixée par l'ordonnance du directeur de la santé du 12 avril 2021 – fait également partie de la présente proposition de loi.

Même si la majorité des résidents de structures d'hébergement pour personnes âgées est vaccinée contre la Covid-19, l'auteur de la proposition de loi donne à considérer que des résidents ayant reçu deux doses vaccinales sont décédés ces dernières semaines en relation avec la Covid-19.

L'auteur renvoie à la réponse écrite que Madame la Ministre de la Santé a fournie en date du 23 avril 2021 à la question urgente 4108 déposée par Madame Josée Lorsché (déi gréng) au sujet de l'ordonnance relative aux tests

---

<sup>4</sup> Courrier n°254872 du 17 mai 2021.

Covid-19 dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et/ou hautement vulnérables. Il semble ressortir de cette réponse que le Gouvernement ne s'oppose pas à la possibilité de rendre obligatoire la réalisation d'un test préalable pour tout membre du personnel des structures susmentionnées, voire tout prestataire qui entre en contact direct avec les résidents.

L'auteur estime qu'il s'avère d'autant plus urgent d'inscrire des règles uniformes dans la loi que le conseil d'administration du Mondorf Domaine Thermal a décidé de demander à certains membres du personnel de présenter à partir du 7 juin 2021 soit un certificat de vaccination, soit la présence d'anticorps, soit une preuve médicale que la vaccination n'est pas recommandée dans leur cas. En cas de refus, les personnes concernées sont invitées à réaliser soit un test antigénique rapide tous les jours, soit un test PCR tous les quatre jours. En cas de nouveau refus, les membres concernés du personnel sont affectés à d'autres tâches, sans contact avec le public.

Monsieur Michel Wolter se déclare d'accord pour intégrer le contenu de sa proposition de loi dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, voire pour adapter les dispositions le cas échéant en s'inspirant, par exemple, des règles décidées par le Mondorf Domaine Thermal. De manière générale, l'auteur de la proposition de loi juge opportun d'inscrire dans la loi des règles uniformes qui s'appliquent à l'ensemble des secteurs concernés et d'en assurer la conformité avec le droit du travail.

#### **Article 1<sup>er</sup> nouveau**

Il est proposé d'insérer, par voie d'amendement parlementaire, un nouvel article 1<sup>er</sup> afin de faire droit à l'observation émise par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 2 nouveau (article 1<sup>er</sup> ancien) à l'égard des institutions visées dans le cadre de la proposition de loi sous rubrique.

Suite à cette observation, il y a lieu de noter que les termes utilisés dans la proposition de loi correspondent à ceux employés par le directeur de la santé dans son ordonnance du 12 avril 2021. L'auteur de la proposition de loi entend cependant tenir compte de la remarque formulée par le Conseil d'État en précisant ce qu'il y a lieu d'entendre par chacune des institutions mentionnées.

Par « *structure d'hébergement pour personnes âgées* », l'auteur entend un établissement qui dispose d'un agrément au titre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour offrir l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes âgées simultanément.

Par « *centre de jour pour personnes âgées* », l'auteur entend un établissement qui dispose d'un agrément au titre de la loi précitée du 8 septembre 1998 pour offrir l'accueil et l'hébergement de jour de plus de trois personnes âgées simultanément.

Par « *service d'hébergement pour personnes en situation de handicap* », l'auteur entend un établissement qui dispose d'un agrément au titre de la loi précitée du 8 septembre 1998 pour offrir l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes en situation de handicap simultanément.

Par « *centre psycho-gériatrique* », l'auteur entend un établissement qui dispose d'un agrément au titre de la loi précitée du 8 septembre 1998 pour offrir tout service qui garantit un accueil gérontologique et thérapeutique, de jour ou de nuit, à au moins trois personnes âgées et/ou affectées de troubles à caractère psycho-gériatrique.

La définition de l'expression « *réseau d'aides et soins* » correspond à l'énoncé de l'article 389, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale.

La définition du terme « *atelier protégé* » correspond à celle donnée par la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées (article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>). Est reconnu comme « *atelier protégé* » au sens de cette même loi tout établissement, créé et géré par tout organisme à vocation sociale et économique, qui remplit les conditions suivantes :

- permettre aux personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de travailleur handicapé d'exercer au sein d'une unité économique de production une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités ;
- promouvoir l'accès des travailleurs handicapés à des emplois sur le marché du travail ordinaire et organiser à cette fin des mesures d'insertion professionnelle, d'accompagnement et de suivi sur le marché du travail ordinaire ;
- disposer de l'agrément du ministre ayant la Famille dans ses attributions.

Les définitions des trois sortes de test évoquées sous les points 7°, 8° et 9° correspondent à celles données par la loi du 14 mai 2021 modifiant : 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises.

Suite à l'insertion de l'article 1<sup>er</sup> nouveau, il y a lieu de renuméroter les articles subséquents en conséquence.

### **Article 2 nouveau (article 1<sup>er</sup> ancien)**

L'article 1<sup>er</sup> ancien devient l'article 2 nouveau.

L'article sous rubrique dispose que c'est la Direction de la santé qui met à la disposition des institutions y énumérées des tests antigéniques rapides sous forme d'autotest.

Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire une telle obligation dans un texte de loi ; il pourrait dès lors en être fait abstraction.

Pour ce qui est de la formulation de la disposition sous examen, le Conseil d'État note que les institutions visées par la proposition de loi sous revue sont les structures d'hébergement pour personnes âgées, les structures d'hébergement pour personnes en situation de handicap, les réseaux d'aides et de soins, les centres psycho-gériatriques, les services d'activités de jour, les centres propédeutiques et les ateliers protégés. Ces institutions ne sont pas autrement définies. Même si les termes utilisés sont identiques à ceux utilisés dans l'ordonnance précitée du directeur de la santé, le Conseil d'État relève que dans la mesure où la proposition de loi sous revue entend imposer des



obligations au personnel et aux prestataires de services externes, il importe de préciser davantage ce qu'il y a lieu d'entendre par les institutions reprises à l'article sous examen, en y insérant une définition pour chacune desdites institutions.

Bien que le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire une telle obligation dans la loi, l'auteur juge opportun de spécifier qui est en charge et de la fourniture et du financement des tests rapides à mettre à disposition des institutions énumérées sous forme de tests autodiagnostiques servant au dépistage du SARS-CoV-2, à savoir la Direction de la santé. Il propose ainsi de maintenir la disposition en question, tout en adaptant la terminologie utilisée.

### **Article 3 nouveau (article 2 ancien)**

L'article 2 ancien devient l'article 3 nouveau.

Cet article reprend l'obligation de réaliser un test antigénique rapide ou de présenter un test Covid-19 PCR négatif datant de moins de quarante-huit heures pour les visiteurs âgés de six ans et plus, prévue pour ce qui concerne les structures d'hébergement par l'ordonnance précitée du directeur de la santé, en l'étendant aux centres psycho-gériatriques, aux services d'activités de jour, aux centres propédeutiques et aux ateliers protégés.

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 2 nouveau (article 1<sup>er</sup> ancien) concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de mettre la dénomination des tests, le cas échéant, en cohérence avec celle utilisée dans le cadre de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. En effet, dans le cadre du projet de loi 7820 devenu la loi précitée du 14 mai 2021, il est prévu que l'accès aux établissements relevant du secteur Horeca est soumis à la présentation d'un résultat négatif selon trois procédés de test possibles :

- test d'amplification génique du virus SARS-CoV-2 réalisé moins de soixante-douze heures avant l'accès à l'établissement ;
- test antigénique rapide SARS-Cov-2 réalisé par une personne y habilitée moins de vingt-quatre heures avant l'accès à l'établissement ;
- test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2 réalisé sur place.

L'article 3 nouveau (article 2 ancien) a été reformulé en tenant compte des observations du Conseil d'État à l'égard de l'énoncé des institutions concernées et des dénominations des tests respectifs, désormais alignées avec celles utilisées dans le cadre de la loi précitée du 14 mai 2021.

Lors de la reformulation de l'article susmentionné, il a également été tenu compte de la possibilité d'un test antigénique rapide SARS-CoV-2 certifié, telle que prévue dans la loi précitée du 14 mai 2021.

### **Article 4 nouveau (article 3 ancien)**

L'article 3 ancien devient l'article 4 nouveau.

Cet article concerne l'obligation de test antigénique rapide pour les membres du personnel à réaliser trois fois par semaine, sauf à présenter le résultat négatif d'un test Covid-19 PCR datant de moins de quarante-huit heures.

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 2 nouveau (article 1<sup>er</sup> ancien) concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si un tel test « *Covid-19 PCR* » a vocation à remplacer l'ensemble des tests antigéniques rapides à réaliser par semaine ou uniquement un seul. Telle que formulée, la disposition sous examen semble indiquer que le test « *Covid-19 PCR* » remplace l'ensemble des tests antigéniques rapides. Toutefois, la disposition pourrait utilement être clarifiée en ce sens pour éviter tout doute.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation faite à l'endroit de l'article 3 nouveau (article 2 ancien) concernant la dénomination des différentes sortes de tests.

L'article 4 nouveau (article 3 ancien) a été reformulé en tenant compte des observations du Conseil d'État à l'égard de l'énoncé des institutions concernées et des dénominations des tests respectifs, désormais alignées avec celles utilisées dans le cadre de la loi précitée du 14 mai 2021. Par ailleurs, des précisions supplémentaires ont été apportées quant à la durée de l'acceptation d'un résultat négatif d'un test d'amplification génique du virus SARS-CoV-2 et du moment de l'obligation de se soumettre à nouveau à un test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2.

Lors de la reformulation de l'article susmentionné, il a également été tenu compte de la possibilité d'un test antigénique rapide SARS-CoV-2 certifié, telle que prévue dans la loi précitée du 14 mai 2021.

#### **Article 5 nouveau (article 4 ancien)**

L'article 4 ancien devient l'article 5 nouveau.

Cet article concerne l'obligation pour les prestataires de services externes qui ne font pas partie du personnel de réaliser deux fois par semaine un test antigénique rapide, sauf à présenter le résultat négatif d'un test Covid-19 PCR datant de moins de quarante-huit heures.

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 2 nouveau (article 1<sup>er</sup> ancien) concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Pour ce qui est de la question du remplacement des tests antigéniques rapides par un test « *Covid-19 PCR* », le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'égard de l'article 4 nouveau (article 3 ancien).

Le Conseil d'État s'interroge sur la raison pour laquelle les membres du personnel sont censés faire un test trois fois par semaine, alors que pour les prestataires de services externes l'auteur ne prévoit qu'une obligation de deux tests par semaine.

En ce qui concerne le prestataire de service, le Conseil d'État se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de « *lieu de travail* ». Dans le cadre de la computation du délai de quarante-huit heures, il lui semble plus pertinent de remplacer cette notion par celle de « *lieu de la prestation des services* ».

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation faite à l'endroit de l'article 3 nouveau (article 2 ancien) concernant la dénomination des différentes sortes de tests.

L'article 5 nouveau (article 4 ancien) a été reformulé en tenant compte des observations du Conseil d'État à l'égard de l'énoncé des institutions concernées et des dénominations des tests respectifs, désormais alignées avec celles utilisées dans le cadre de la loi précitée du 14 mai 2021. Par ailleurs, des précisions supplémentaires ont été apportées quant à la durée de l'acceptation d'un résultat négatif d'un test d'amplification génique du virus SARS-CoV-2 et du moment de l'obligation de se soumettre à nouveau à un test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2.

La terminologie « *lieu de travail* » a été remplacée par celle de « *lieu de la prestation des services* », jugée plus pertinente par le Conseil d'État.

En réponse à la question du Conseil d'État de savoir pour quelle raison les membres du personnel sont censés faire un test trois fois par semaine, alors que pour les prestataires de services externes l'auteur ne prévoit qu'une obligation de deux tests par semaine, il est renvoyé à un règlement récent de l'État fédéré du Bade-Wurtemberg, à savoir la « *Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) (Vom 27. März 2021 / in der ab 3. Mai 2021 gültigen Fassung)* », respectivement la justification y afférente.

Cette dernière spécifie que le personnel doit se soumettre à un test rapide trois fois par semaine, tandis que tout prestataire de services externe doit se soumettre à un test rapide deux fois par semaine. D'après ce texte rien ne prouve que les prestataires de services externes infectent les personnes dont ils s'occupent avec le virus SARS-CoV-2 à leur domicile. De ce fait, le dépistage deux fois par semaine est considéré comme suffisant.

Lors de la reformulation de l'article susmentionné, il a également été tenu compte de la possibilité d'un test antigénique rapide SARS-CoV-2 certifié, telle que prévue dans la loi précitée du 14 mai 2021.

#### **Article 6 nouveau (article 5 ancien)**

L'article 5 ancien devient l'article 6 nouveau.

Cet article instaure une exemption de l'obligation de se faire tester pour les personnes pouvant présenter un certificat de vaccination Covid-19 valable ou un certificat de test de dépistage sérologique prouvant la présence d'anticorps dans le sang, certificats qui doivent être reconnus par les autorités sanitaires nationales.

Le Conseil d'État se demande ce que l'auteur entend par « *autorités sanitaires nationales* » et comment se déroulera la procédure de reconnaissance des certificats visés. Par ailleurs, si cette certification ainsi que la reconnaissance

mutuelle de ces certificats émis est mise en place, le Conseil d'État ne voit pas en quoi une certification de vaccination doit être qualifiée de « *valable* » et demande partant de supprimer ce terme pour être superflutatoire.

Ce dispositif constitue une innovation par rapport aux textes légaux et réglementaires existant en la matière, en ce qu'il instaure un dispositif spécifique pour les personnes vaccinées ou guéries. Le Conseil d'État donne à considérer que le concept de « *présence d'anticorps* » permettant de conclure à une immunité éventuelle ne fait pas encore l'unanimité dans le milieu médical, ni quant à la durée d'une telle immunité, ni quant au taux d'anticorps nécessaire. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas encore scientifiquement prouvé qu'une personne vaccinée n'est plus susceptible d'être porteuse du virus SARS-CoV-2, voire de le transmettre. Aussi, le Conseil d'État estime-t-il que la mise en place d'une telle approche dans le cadre de la protection de la population vulnérable relève actuellement de l'opportunité politique.

À cet égard, il est renvoyé vers la Commission européenne qui propose de créer un certificat vert numérique (certificat Covid numérique de l'Union européenne) pour faciliter la libre circulation en toute sécurité dans l'Union européenne durant la pandémie Covid-19. Ce certificat prouvera qu'une personne a été vaccinée contre la Covid-19, qu'elle a reçu le résultat négatif d'un test de dépistage ou qu'elle a guéri de la Covid-19.

Suite à la question du Conseil d'État de savoir ce que l'auteur entend par « *autorités sanitaires nationales* », cette terminologie est remplacée par celle de « *Direction de la santé* ».

En outre, le Conseil d'État se demande dans son avis du 11 mai 2021 comment se déroulera la procédure de reconnaissance des certificats visés. L'auteur de la proposition de loi ne se voit pas en position de fournir une réponse à cette question. Il suppose cependant que les modalités de reconnaissance d'un certificat de vaccination Covid-19 valable, respectivement d'un certificat de test de dépistage sérologique prouvant la présence d'anticorps dans le sang devront être définies par le biais d'un règlement grand-ducal.

Pour ce qui est de la pertinence du terme « *valable* » en relation avec la reconnaissance des certificats susmentionnés, il a été supprimé compte tenu de sa superfluité.

#### **Article 7 nouveau (article 6 ancien)**

L'article 6 ancien devient l'article 7 nouveau.

Cet article prévoit que les membres du personnel, les prestataires de services externes ainsi que les visiteurs sont tenus de présenter respectivement à l'employeur et à l'exploitant de la structure le résultat du test antigénique rapide ou du test Covid-19 PCR, le certificat de vaccination ou le certificat de test de dépistage sérologique sur simple demande.

Le libellé de l'article 7 nouveau (article 6 ancien) ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### **Article 8 nouveau (article 7 ancien)**

L'article 7 ancien devient l'article 8 nouveau.

L'article sous rubrique dispose que tout test antigénique rapide entraînant un résultat positif mène à un auto-isolement immédiat de la personne concernée. Cette dernière est tenue d'en informer la Direction de la santé.

Le Conseil d'État signale que, dans le cadre d'un « *autotest* », il n'y a pas de « *personne ayant pratiqué le test* », de sorte qu'il convient de prévoir l'auto-déclaration par la personne qui s'est testée elle-même.

L'auteur de la proposition de loi estime que la Direction de la santé est compétente pour l'élaboration d'une procédure de certification et d'enregistrement des autotests et de leurs résultats respectifs.

Par ailleurs, l'auteur tient à souligner la nécessité absolue de l'obligation de l'auto-déclaration en cas d'autotest positif dans le cadre de la protection maximale des personnes les plus vulnérables de la société.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que depuis le 12 mai 2021, d'après le communiqué du Gouvernement du même jour, « *les tests antigéniques rapides par prélèvement nasal, ainsi que les autotests, peuvent être réalisés et certifiés dans les premières officines* ». Après le test auprès d'une pharmacie, dont les frais sont à charge de la personne souhaitant se faire tester, la personne testée recevra un certificat indiquant le résultat : « *Ce certificat, qui comprend la signature du professionnel de santé et le logo de la Direction de la santé, vaut comme preuve d'un résultat négatif exigé notamment pour certains déplacements, activités ou entrées.* ».

#### **Article 9 nouveau (article 8 ancien)**

L'article 8 ancien devient l'article 9 nouveau.

Cet article concerne l'entrée en vigueur et la durée d'application de la loi future.

Le Conseil d'État constate que le libellé de l'article sous examen prévoit que la future loi reste applicable jusqu'au « ... », sans indiquer de date. Partant, il y a lieu de prévoir une date précise. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article 8 pour insécurité juridique, sauf à insérer une date précise en lieu et place des trois points.

L'auteur souligne que les dispositions de la proposition de loi vont de pair avec la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, voire qu'elles sont intégrées dans ladite loi.

\*

#### **Désignation d'un rapporteur**

Monsieur Michel Wolter est nommé rapporteur de la proposition de loi sous rubrique.

\*

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports indique que la proposition de loi a été mise à l'ordre du jour de la commission parlementaire

dans des délais rapprochés, conformément au nouveau libellé des articles 59 à 66 du Règlement de la Chambre des Députés.

Il propose de soumettre au Conseil d'État les amendements proposés par l'auteur, tout en précisant que cette façon de procéder ne préjuge en rien de la position des membres de la Commission de la Santé et des Sports sur le contenu de la proposition de loi et des amendements y relatifs.

Dans un souci de cohérence avec la loi précitée du 14 mai 2021, il est convenu de fixer la durée de validité des tests PCR à soixante-douze heures au lieu de quarante-huit heures.

Un échange de vues approfondi sur les dispositions de la proposition de loi sera mené sur base de l'avis complémentaire du Conseil d'État. À cette fin, le ministère de la Santé est invité à présenter une prise de position du Gouvernement à l'égard de la proposition de loi telle qu'amendée. Se pose également la question de savoir s'il convient d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Famille et de l'Intégration et la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, voire de prévoir la possibilité pour lesdites commissions d'émettre un avis sur la proposition de loi sous rubrique. Les membres de la Commission de la Santé et des Sports seront invités, le moment venu, à se positionner par rapport à la proposition de loi dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas intégrée dans le prochain projet de loi visant à modifier la loi précitée du 17 juillet 2020.

En outre, il est convenu de saisir la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, la Chambre des Salariés, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers, le Collège Médical, la Commission Nationale pour la Protection des Données et la Commission Consultative des Droits de l'Homme de la proposition de loi et des amendements y relatifs.

Monsieur Gilles Baum (DP), Monsieur Marc Baum (déi Lénk) et Madame Josée Lorsché (déi gréng) marquent leur accord avec cette façon de procéder.

En ce qui concerne les règles décidées par le Mondorf Domaine Thermal, Madame Josée Lorsché (déi gréng) demande si le Code du travail prévoit la possibilité pour les employeurs de demander à leurs salariés de présenter un certificat de vaccination, étant donné qu'il s'agit là d'une donnée à caractère personnel concernant la santé.

Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, réplique que les membres du personnel du Mondorf Domaine Thermal ne seront pas obligés de présenter un certificat de vaccination dans la mesure où ils auront la possibilité de se soumettre à un test antigénique rapide ou à un test PCR. Ces règles sont compatibles avec la prise de position sur de possibles différenciations entre personnes vaccinées et non-vaccinées contre la Covid-19 que la Commission Nationale d'Éthique (C.N.E.) a émise en date du 1<sup>er</sup> mars 2021 et dans laquelle elle a mené une réflexion sur l'opportunité de régler ces questions dans le cadre d'une loi. Madame la Ministre se dit disposée à mener une discussion approfondie sur cette question en vue de la prochaine modification de la loi précitée du 17 juillet 2020 et dans le contexte du certificat vert numérique (« *Digital Green Certificate* ») qui est en train d'être mis au point au niveau de l'Union européenne.

Madame la Ministre de la Santé annonce son intention d'élaborer une prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, en coopération avec Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration et Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire et sur base des avis disponibles. De manière générale, elle juge opportun de mener une réflexion globale sur la possibilité d'intégrer des dispositions dans la loi précitée du 17 juillet 2020, non seulement en ce qui concerne les structures mentionnées par la proposition de loi, mais également pour les établissements relevant du champ d'application de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière (dont fait partie le Mondorf Domaine Thermal).

Monsieur Michel Wolter (CSV) se montre ouvert à l'idée que le Gouvernement lui soumette des propositions d'amélioration ou intègre des éléments de sa proposition de loi dans la loi précitée du 17 juillet 2020. Il précise à cet égard que sa proposition de loi prévoit l'introduction d'une obligation de test pour les catégories de personnes visées, et non pas d'une obligation vaccinale. Il reste encore à clarifier si une telle obligation de test est compatible avec le Code du travail.

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Par courrier du 29 avril 2021 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman, la Commission de la Santé et des Sports 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 la Santé et des Sports 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.

#### **5. Organisation des travaux**

Il est prévu d'organiser le 2 juin 2021 une réunion jointe de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de la Commission de la Santé et des Sports au sujet des modalités de la réforme de la formation des professionnels de santé (suite à la demande du groupe politique CSV du 7 mai 2021).

En outre, le groupe politique CSV a demandé en date du 14 janvier et du 28 janvier 2021 la convocation d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports, de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense et éventuellement de la Commission de la Mobilité et des Travaux publics au sujet des mesures de sécurité dans le cadre de toutes les courses cyclistes au Luxembourg. Il reste à identifier une date pour organiser une telle réunion jointe.

Enfin, il est convenu de convoquer une réunion jointe de la Commission de la Fonction publique et de la Commission de la Santé et des Sports au sujet de

la vaccination dans la Fonction publique (suite à la demande de la sensibilité politique ADR du 25 mars 2021).

## 6. Divers

Monsieur Michel Wolter (CSV) demande si les communes qui décident d'offrir aux habitants un service de certification peuvent recourir au personnel d'un réseau d'aides et de soins pour faire certifier les résultats de tests antigéniques rapides. En effet, la circulaire du 15 mai 2021 aux administrations communales, aux syndicats de communes, aux offices sociaux et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes prévoit uniquement la possibilité de faire certifier les résultats de tests antigéniques rapides par un employé ou un fonctionnaire communal désigné à cet effet<sup>5</sup>.

Il est rappelé à cet égard que les professionnels de la santé visés à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 2°, lettre a), de la loi précitée du 17 juillet 2020, dont les aides-soignants et les infirmiers, sont autorisés à certifier le résultat négatif d'un test antigénique rapide. Partant, il est concevable qu'un réseau d'aides et de soins mette à la disposition d'une commune des salariés qui exercent une des professions de santé prévues par la loi.

Le Secrétaire-administrateur,  
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des  
Sports,  
Mars Di Bartolomeo

---

<sup>5</sup> <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2021/janvier-juin/3997.pdf>







**Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse,  
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

**Procès-verbal de la réunion du 19 mai 2021**

**La réunion a eu lieu par visioconférence.**

Ordre du jour :

1. 7807 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles**
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  
2. 7815 **Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle**
  - Rapporteur : Monsieur Gilles Baum
  
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
  
3. 7816 **Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article L. 111-3, paragraphe 4, du Code du travail**
  - Rapporteur : Monsieur Gilles Baum
  
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
  
4. 7811 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  
  - Examen du rapport d'activité de l'Ombudsman 2019 en vue de l'élaboration d'une prise de position
  
5. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Francine Closener, M. Paul Galles, Mme Martine Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fred Keup, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, Mme Octavie Modert, M. David Wagner

M. Steve Hoffmann, M. Tom Müller, Mme Véronique Schaber, du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

M. Léon Diederich, Mme Christiane Huberty, M. Pierre Misteri, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Lynn Strasser, du groupe politique DP

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

\*

## **1. 7807 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles**

### **• Présentation du projet de loi**

Le représentant ministériel présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire 7807. L'article 21 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles prévoit le principe de la reconnaissance automatique pour les titres de formation préparant à l'exercice des professions de médecin-spécialiste/généraliste, infirmier, médecin-dentiste, médecin-dentiste spécialiste, médecin-vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte, lorsque ceux-ci figurent à l'annexe V de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle qu'elle a été modifiée.

Cette annexe V recense les titres de formation notifiés par les Etats membres et certains Etats assimilés en vue de leur reconnaissance automatique pour les professions précitées.

Après le retrait définitif du Royaume-Uni de l'Union européenne, et en l'attente de l'adoption de mesures concrètes au niveau de la reconnaissance des qualifications professionnelles entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, les titres de formation britanniques ne sont, après la fin de la période transitoire au 31 décembre 2020, plus visés par ces dispositions, bien que les personnes concernées aient complété des études répondant aux critères minimaux de formation prévus par la directive 2005/36/CE précitée.

Afin de ne pas pénaliser les titulaires de telles qualifications, l'introduction de droits acquis spécifiques aux diplômes obtenus au Royaume-Uni et ayant trait à l'une des professions

précitées s'avère nécessaire. Ces droits acquis visent les diplômes correspondant à l'un des titres de formation ayant figuré à l'annexe V précitée telle qu'en vigueur au 31 janvier 2020, ainsi que les titres de formation portant une dénomination différente, mais pour lesquels les autorités britanniques auront attesté qu'ils sont équivalents aux titres de formation ayant figuré à l'annexe V précitée.

En effet, sans de tels droits acquis, les titulaires de ces qualifications devront s'engager dans une procédure de reconnaissance, le cas échéant, lourde et chronophage.

Voilà pourquoi il est proposé d'introduire des droits acquis pour les titres de formation préparant à l'exercice des professions de médecin-spécialiste/généraliste, infirmier, médecin-dentiste, médecin-dentiste spécialiste, médecin-vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte obtenus au Royaume-Uni, afin d'étendre le bénéfice de la reconnaissance automatique à ces diplômes au-delà de la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

- ***Echange de vues***

M. André Bauler (DP) se renseigne sur le nombre d'étudiants résidant au Luxembourg et poursuivant leurs études au Royaume-Uni qui seraient potentiellement concernés par le présent projet de loi. Le représentant ministériel explique qu'il s'agit-là d'un nombre difficile à estimer, au vu de la durée temporelle éventuellement limitée de la loi en projet (une nouvelle modification législative sera le cas échéant nécessaire en cas d'un éventuel futur accord sur le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles entre l'Union européenne et le Royaume-Uni).

Celle-ci vise effectivement principalement les étudiants ayant entamé leurs études après la fin de la période transitoire au 31 décembre 2020, étant donné que les étudiants ayant entamé ou terminé leurs études avant cette date butoir bénéficient de droits acquis résultant du fait que le Royaume-Uni était à ce moment encore un Etat membre de l'Union européenne.

- ***Désignation d'un rapporteur***

La Commission désigne M. André Bauler (DP) comme rapporteur du présent projet de loi.

## **2. 7815 **Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle****

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 11 mai 2021. Elle constate que la Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler quant au fond du projet de loi sous rubrique.

Le Président-Rapporteur, M. Gilles Baum (DP), 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 17 mai 2021.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix, avec l'abstention de celles des représentants du groupe politique CSV et de la sensibilité politique ADR.

### *Echange de vues*

Renvoyant au mode de calcul prévu à l'article 2 du projet de loi sous rubrique, Mme Martine Hansen (CSV) pose la question de savoir de quelle manière il est assuré qu'en cas de non-évaluation de plusieurs compétences composant un module, un élève n'est pas pénalisé par une mauvaise note qu'il aurait obtenue pour la ou les seules compétences évaluées. La représentante ministérielle, rappelant que les dispositions du présent projet de loi correspondent à celles mises en place pour l'année scolaire 2019/2020 dans le cadre de la loi du 20 juin 2020 portant dérogation à l'article 33 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, explique qu'il n'a été fait recours au dispositif de dispense prévu par la loi précitée dans une moindre mesure qu'on aurait pu le craindre. Etant donné que le fonctionnement de la formation professionnelle a moins souffert de l'impact de la pandémie de COVID-19 pendant l'année scolaire en cours, l'on peut s'attendre à ce que le recours audit dispositif de dispense soit encore plus rare. Néanmoins, il a été jugé utile, pour des raisons de sécurité juridique, de renouveler le dispositif de dérogation temporaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, afin de ne pas compromettre le parcours scolaire des élèves concernés.

Prenant note de ces explications, Mme Martine Hansen (CSV) explique que les membres de son groupe politique, dans l'attente de plus amples informations sur les questions évoquées ci-dessus, s'abstiendront lors du vote sur le projet de rapport.

### **3. 7816 Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article L. 111-3, paragraphe 4, du Code du travail**

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 11 mai 2021. Elle constate que la Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler quant au fond du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, il y a lieu d'insérer un point après les termes « **Article unique** ». La Commission donne suite à cette observation.

Le Président-Rapporteur, M. Gilles Baum (DP), 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 17 mai 2021.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

La Commission procède à l'examen du rapport sous rubrique. Elle constate qu'en ce qui concerne le champ de compétences du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, vingt-deux réclamations ont été introduites auprès du Médiateur en 2019, dont aucune n'a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Médiateur.

La Commission constate que le Médiateur mentionne plusieurs réclamations concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ayant trait aux aides financières de l'Etat pour études supérieures, d'une part, et à la reconnaissance de diplômes étrangers, d'autre part.

Au cours des années 2018 et 2019, le Médiateur a en effet été saisi de sept réclamations relatives à des demandes de remboursement émises par le Service Aides financières du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour le remboursement d'aides financières de l'Etat pour études supérieures attribuées par erreur en raison d'un « bug »

informatique de la part du service précité. Considérant qu'aucune responsabilité dans l'inexactitude n'était imputable aux administrés, le Médiateur a demandé au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de renoncer à la demande de remboursement et de procéder, le cas échéant, à la restitution des aides déjà remboursées par certains étudiants.

Suite à plusieurs interventions du Médiateur et à un jugement afférent rendu par le Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, le Ministre a finalement pris la décision d'annuler les décisions de révocation d'attribution des aides financières susmentionnées ainsi que de procéder à la restitution des sommes déjà remboursées pour l'ensemble des étudiants concernés.

Dans son rapport d'activité 2019, le Médiateur déclare par ailleurs être régulièrement saisi de réclamations concernant la non-reconnaissance des diplômes par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, que ce soit pour l'attribution d'aides financières de l'Etat pour études supérieures ou pour l'inscription d'un diplôme étranger au registre des titres de formation. Le Médiateur constate que, même si des efforts ont été faits en la matière, les personnes qui se voient refuser l'attribution d'aides financières ou la reconnaissance de leurs diplômes ne comprennent pas toujours les motifs qui sont indiqués dans les courriers qu'elles reçoivent de l'administration. Il serait dès lors souhaitable que les éléments de réponse fournis aux intéressés soient rédigés dans un langage plus simple.

#### Echange de vues

- En réponse à des interrogations de M. Paul Galles (CSV) et M. Fred Keup (ADR), le représentant ministériel explique que, suite à l'erreur matérielle survenue auprès du Service Aides financières du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les personnes qui ont donné suite à la demande de restitution de l'aide financière indûment perçue, ont pour leur part été remboursées par la suite. Le dysfonctionnement informatique en cause concernait 151 étudiants non-résidents dont un parent est travailleur frontalier au Luxembourg, pour un montant global de 1.027.813 euros (293.389 euros pour la partie bourse et 734.424 euros pour la partie prêt).

- Répondant à une interrogation de M. Paul Galles (CSV), la représentante ministérielle explique que bon nombre de refus de reconnaissance des diplômes par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, que ce soit pour l'attribution d'aides financières de l'Etat pour études supérieures ou pour l'inscription d'un diplôme étranger au registre des titres de formation, concernent des diplômes français émis par des établissements inscrits au Répertoire national de la certification professionnelle français (RNCP). L'inscription audit répertoire équivaut à une reconnaissance du niveau qualification professionnelle, mais ne confère pas, dans la majorité des cas, un titre académique visé par l'Etat français et ne permet ni l'obtention d'une aide financière de l'Etat luxembourgeois ni l'inscription au registre des titres. L'oratrice explique que le Ministère a déployé maints efforts en vue d'améliorer la communication en relation avec les décisions de refus d'attribution des aides financières de l'Etat pour études supérieures et de reconnaissance de diplômes. Ces efforts se déclinent notamment par la mise à disposition d'informations afférentes, y compris d'informations exhaustives relatives aux voies de recours. Des explications approfondies, parmi lesquelles il est également fait référence au Médiateur, sont disponibles sur le site Internet du Ministère ainsi que sur le site [cedies.lu](http://cedies.lu). Par ailleurs, les agents du Ministère s'appliquent à donner des informations complémentaires par téléphone. Néanmoins, il convient de souligner que, pour des raisons de sécurité juridique, une certaine technicité du langage ne peut être évitée dans les courriers adressés aux administrés, lorsqu'il s'agit de communiquer les décisions de refus et leur base légale ou de répondre à des recours gracieux.

- Mme Françoise Hetto-Gaasch (CSV) se renseigne sur la reconnaissance académique du diplôme en art-thérapie. La représentante ministérielle explique que le titre de formation émis dans le cadre de la formation afférente, qui avait été proposée dans le passé au Grand-Duché, n'est pas reconnu comme diplôme national.

## **5. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 21 mai 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Joëlle Merges

Le Président de la Commission de l'Education nationale,  
de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement  
supérieur et de la Recherche,  
Gilles Baum







## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 21 mai 2021

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 8 février 2021, des 23 et 26 avril 2021 et du 3 mai 2021
2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Echange de vues avec des représentants de l'Administration des contributions directes (ACD) - voir courrier électronique du 19 mai 2021
3. 7801 Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue remplaçant M. François Benoy, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter  
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Pascale Toussing, Directrice de l'Administration des contributions directes

M. Luc Schmit, du comité de direction de l'Administration des contributions directes

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)

M. Max Berend, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. François Benoy

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 8 février 2021, des 23 et 26 avril 2021 et du 3 mai 2021**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Avant de procéder à la présentation détaillée des cinq cas soulevés par l'Ombudsman en relation avec l'Administration des contributions directes (ACD), Madame le Directeur de l'ACD apporte les informations suivantes en guise d'introduction :

- Les relations entre l'ACD et le Médiateur sont intenses et excellentes. L'ACD s'efforce, tel que le demande le Médiateur dans les avant-propos figurant dans son rapport d'activité, de faire preuve d'empathie et de considération sociale, dans le respect de ses obligations légales nationales et internationales, même si cela n'est pas possible dans tous les cas.
- En 2019, l'Ombudsman a introduit 54 nouveaux cas auprès de l'ACD. Parmi ces cas, 38 ont pu être clôturés assez rapidement, 16 cas étaient encore ouverts fin décembre 2019, mais sont clôturés au jour d'aujourd'hui.  
Parmi ces 54 cas, 19 ont relevé de la division contentieux et 12 du service de recette. 12 autres cas ont concerné l'impôt sur le revenu, 9 l'imposition en général et 2 se sont rapportés à des demandes de remise gracieuse.

Madame le Directeur de l'ACD présente les cinq dossiers pour le détail duquel il est prié de se référer aux pages 80 à 84 du rapport annuel 2019 du Médiateur reprises en annexe. Les aspects suivants sont discutés :

**Cas n°1 – Assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales de différents Etats :**

Le présent cas concerne l'assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales du Luxembourg et du Portugal. L'ACD est intervenue à plusieurs reprises auprès de l'autorité fiscale portugaise qui a cependant demandé à l'ACD de continuer les poursuites de recouvrement auprès d'une résidente portugaise au Luxembourg.

Il est précisé que la législation européenne contraint l'ACD à l'exécution d'une telle demande et que le questionnement répété de son bien-fondé risquerait de donner lieu à des remarques négatives dans le cadre du peer-review réalisé par les administrations fiscales européennes entre elles.

La réclamante s'est finalement tournée vers le Médiateur portugais pour résoudre son problème.

**Cas n°2 – Défaut de versement à l'ACD des retenues d'impôt sur les salaires opérées par l'employeur**

Le présent cas concerne le non-paiement et la non-déduction partielle de la retenue d'impôt sur salaire par un employeur dans une entreprise familiale. L'ACD a demandé à la réclamante le paiement intégral de l'impôt sur salaire pour les années où l'impôt n'avait pas été payé.

Quant à la remarque du Médiateur relative à la méconnaissance par l'ACD de ces faits qui se sont déroulés sur plusieurs années, le Directeur de l'ACD indique que l'ACD part du principe qu'il appartient à l'employeur de respecter ses obligations légales sans intervention active de la part de l'ACD.

Le cas a été clôturé dans le respect des obligations légales.

Suite à une intervention de Mme Nathalie Oberweis concernant la réponse de l'ACD figurant au dernier alinéa du cas n°2 dans le rapport de l'Ombudsman et insinuant un traitement différent des entreprises familiales par l'ACD, Madame le Directeur de l'ACD se déclare également étonnée de ces propos qu'elle ne partage pas. L'ACD ne dispose pas d'instructions préconisant un traitement différent des entreprises familiales par rapport aux autres entreprises.

En réponse à une question de M. André Bauler, le Directeur de l'ACD explique qu'en cas de « fait nouveau » (p. ex. une déclaration faite auprès de l'ACD), l'ACD peut remonter plus loin que 5 ans (jusqu'à 10 ans) en arrière pour récupérer les sommes dues. Dans le cas contraire, les revendications de l'ACD ne peuvent porter que sur les 5 dernières années.

### **Cas n°3 – Solidarité entre époux face à une dette fiscale :**

Le présent cas concerne une dame qui s'est retrouvée, après la séparation de son conjoint, avec une dette d'impôt importante principalement due au revenu élevé de l'ex-conjoint qui entretemps vivait à l'étranger.

Le Médiateur déclare que l'ACD a signalé qu'elle poursuivait chaque débiteur solidaire, indépendamment de l'endroit où il se trouve, mais qu'en pratique il était toutefois plus simple d'obtenir le paiement ou d'engager une procédure d'exécution forcée en présence d'un résident ou salarié luxembourgeois.

Compte tenu du principe de solidarité entre époux, le Médiateur n'a pu que recommander à la réclamante d'essayer de trouver un arrangement avec son ex-époux.

Le Directeur de l'ACD confirme que le nombre de cas ressemblant à celui évoqué augmente en raison de la hausse du nombre de divorces. C'est pour cette raison également que le gouvernement a décidé en 2017 qu'à partir de l'année d'imposition 2018, les contribuables mariés auront le choix entre une imposition collective ou individuelle.

Dans le cas présent, l'ACD a bien poursuivi les deux débiteurs (et non uniquement celui résidant au Luxembourg), mais ses poursuites n'ont été fructueuses qu'auprès de l'un d'eux. Le propos selon lequel l'un des débiteurs doit assumer une dette qui ne lui est pas imputable n'est pas correct d'un point de vue juridique et sujet à caution d'un point de vue moral.

Suite à un commentaire de M. Bauler, le Directeur de l'ACD précise encore que dans certains cas, après vérification approfondie de la situation patrimoniale des deux débiteurs, y inclus à l'étranger par le biais de l'échange d'informations, l'ACD peut accorder une remise gracieuse à l'un des débiteurs.

En réponse à une question de Mme Oberweis, le Directeur de l'ACD explique que l'ACD poursuit systématiquement les débiteurs résidant à l'étranger. Quant à une modification éventuelle de la loi suggérée par Mme Oberweis pour prévenir des cas semblables à celui présenté par le Médiateur, le Directeur signale qu'il s'agit d'une décision à prendre au niveau politique. En tous cas, la solidarité entre époux devant l'impôt fait partie des principes fondamentaux de la législation fiscale. Pour éviter la responsabilité solidaire liée à l'imposition collective, les couples disposent désormais de l'option de faire une demande d'imposition individuelle ; certains cas de rigueur peuvent être résolus par le biais de la remise gracieuse.

Mme Oberweis donne à considérer que les couples mariés sont peu enclins à demander l'individualisation de leur imposition au moment où leur mariage se porte bien.

En réponse à une interrogation soulevée par M. Guy Arendt, le Directeur de l'ACD déclare que la solidarité entre époux devant l'impôt joue également en présence d'un contrat de séparation de biens lorsque les époux sont imposés dans la classe d'impôt 2, à moins que le couple n'ait opté pour l'individualisation de l'impôt.

#### **Cas n°4 – Demande conjointe d'assimilation fiscale des contribuables non-résidents aux contribuables résidents :**

Il s'agit ici non pas d'un cas précis, mais d'un problème concernant des contribuables non-résidents qui s'est présenté à plusieurs reprises. Certains contribuables non-résidents ont été imposés en classe d'impôt 1 pour l'année fiscale 2018, malgré le fait qu'ils soient ou aient été mariés et qu'ils aient auparavant toujours été imposés en classe d'impôt 2. En effet, depuis l'année d'imposition 2018 et par application de l'article 157ter LIR, ils auraient dû faire une demande conjointe d'assimilation aux contribuables résidents. Les réclamants ont indiqué au Médiateur ne pas avoir eu connaissance du changement de législation fiscale luxembourgeoise intervenu.

Le Directeur de l'ACD concède que la législation fiscale s'appliquant aux non-résidents est devenue plus complexe, mais ajoute qu'en même temps elle est également devenue plus juste. Au vu de tout ce que l'ACD a entrepris, elle se demande quels moyens supplémentaires l'ACD aurait pu employer pour avertir les non-résidents des modifications de la législation et des démarches à suivre de leur côté. En effet, en octobre 2017, l'ACD a adressé un courrier à tous les non-résidents mariés pour les informer des changements à venir. Des formulaires de simulation ont été mis à leur disposition sur le site du guichet unique et l'ACD a calculé les taux d'imposition (sur base des revenus des années précédentes) pour les non-résidents qui en ont fait la demande. L'ACD a tenu une conférence de presse à ce sujet et diffusé des informations à la radio. Elle a rencontré les syndicats et mis en place une « hotline » pour répondre aux questions des personnes intéressées. Le Directeur conclut qu'il est difficilement compréhensible que malgré tous ces efforts certaines personnes se plaignent d'un manque d'information.

Quant à l'affirmation du Médiateur selon laquelle l'exigence d'une demande conjointe des deux époux pose problème pour certains frontaliers, le Directeur de l'ACD explique que cette formalité est néanmoins indispensable et qu'il ne peut y être renoncé en raison, justement, de la solidarité des époux devant l'impôt, évoquée dans le cas précédent.

#### **Cas n°5 – Remise gracieuse accordée pour rigueur subjective alors que le paiement de l'impôt compromet l'existence économique du contribuable et le prive de moyens de subsistance indispensables**

Le présent cas concerne un couple marié en situation globale de surendettement et redevable auprès de l'ACD d'un montant de près de 15.000 euros au titre de l'impôt sur le revenu. Vu que l'échelonnement proposé n'était pas envisageable au vu de la situation financière critique du couple, le Médiateur est intervenu auprès de l'ACD pour demander un réexamen du dossier en vue d'un potentiel octroi d'une remise gracieuse.

Après réexamen du dossier, l'ACD a accordé une remise partielle aux administrés, considérant qu'une rigueur excessive, incompatible avec le principe d'équité au sens du paragraphe 131 AO, était à admettre au vu de la situation financière des requérants.

Le Directeur de l'ACD explique que différentes conditions doivent être remplies pour pouvoir bénéficier d'une remise gracieuse de la part de l'ACD (cf. le rapport du Médiateur à la page 83). Elle rappelle que dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, l'ACD a accordé de telles remises, mais ajoute que l'administration, en raison du principe de l'égalité devant l'impôt, se

doit d'être très prudente en la matière. Il arrive en effet que des personnes moins consciencieuses dépensent l'ensemble de leurs avoirs pour déclarer ensuite ne pas être capables de payer leurs impôts.

En réponse à une question de Mme Oberweis, le Directeur de l'ACD estime que les contribuables sont suffisamment informés de l'existence de l'instrument de la remise gracieuse. D'ailleurs environ 300 demandes de remises gracieuses ont été introduites auprès de l'ACD en 2019. Pendant cette même année, 200-300 remises ont été accordées. De plus, environ 20 recours par an sont introduits devant le tribunal administratif, ces recours portant surtout sur les cas où la remise gracieuse a été refusée. A chaque décision de l'ACD, le contribuable est informé de son droit de recours contre celle-ci.

Suite à une remarque de M Gilles Roth, le Directeur de l'ACD confirme que la possibilité de la remise gracieuse (aux termes du paragraphe 131 de la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (AO)) ne figure pas sur les bulletins d'imposition adressés aux contribuables. Elle déclare que l'ACD pourrait par exemple rendre cette information davantage visible sur son site internet si tel est le souhait de la Chambre des Députés.

A la question de M. Bauler de savoir quel type de personne/ménage demande le plus souvent une remise gracieuse, le Directeur de l'ACD réplique qu'il n'y a pas de profil type de demandeur. Il arrive que les demandes émanent également de sociétés ou de conseillers de sociétés qui ont raté les délais légaux. La remise gracieuse est le plus souvent accordée dans des cas de rigueur (Härtefälle) touchant des personnes physiques. Dernièrement, des remises gracieuses ont également été consenties à des personnes qui n'ont pas pu respecter certains délais en raison de la pandémie.

M. Roth et M Bauler plaident en faveur d'une amélioration de l'information du contribuable sur l'existence de la remise gracieuse.

Le Directeur de l'ACD s'engage à réfléchir à la façon la plus appropriée pour satisfaire à cette demande. Elle informera les membres de la Commission des Finances et du Budget des dispositions prises dans ce sens par l'ACD.

Le Directeur de la fiscalité du ministère des Finances craint que cette information supplémentaire n'entraîne une avalanche de demandes de remises gracieuses indues. Il attire l'attention sur le fait que la réclamation, éventuellement suivie du recours devant le tribunal administratif, et la remise gracieuse sont deux procédures très différentes, puisque dans le premier cas, le contribuable agit parce qu'il estime que la loi a été mal appliquée (en sa défaveur), alors que dans le second cas, il considère que la loi a été correctement appliquée, mais signale qu'en raison de circonstances particulières il ne peut s'affranchir de sa dette et en demande l'annulation.

Le Directeur de l'ACD partage la position du Directeur de la fiscalité dans le sens que l'information supplémentaire risque de créer des attentes disproportionnées de la part des contribuables.

Mme Oberweis soutient l'idée d'une information supplémentaire du contribuable ; selon elle, les conditions susceptibles de mener à une remise gracieuse devraient accompagner cette information, justement pour modérer le nombre de demandes.

Les membres de la Commission remercient le Directeur de l'ACD pour ses explications.

**3. 7801    Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020  
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour  
l'exercice 2021  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

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

Luxembourg, le 29 juin 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler

Annexe:

Extrait du rapport du Médiateur

Ministères	Réclamations introduites	Ratio Ministères	Clôture définitive	Réclamation recevable	Réclamation irrecevable	Base taux de correction	Correction totale obtenue	Correction partielle obtenue	Pas de correction obtenue	Taux de correction
Ministère de la Sécurité sociale	207	25,06%	173	130	2	58	42	11	5	91,38%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	182	22,03%	120	73	21	50	45	1	4	92,00%
Ministère des Finances	105	12,71%	85	59	6	36	23	7	6	83,33%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	85	10,29%	63	45	4	14	7	2	5	64,29%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	71	8,60%	63	39	9	18	13	1	4	77,78%
Ministère du Logement	41	4,96%	28	23	1	17	10	5	2	88,24%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	31	3,75%	27	20	2	13	12	0	1	92,31%
Ministère de la Justice	26	3,15%	21	10	6	5	5	0	0	100,00%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	22	2,66%	21	5	4	2	2	0	0	100,00%
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable	17	2,06%	10	8	0	6	4	1	1	83,33%
Ministère de la Mobilité et des Travaux publics	12	1,45%	9	5	1	1	0	0	1	0,00%
Ministère de la Santé	9	1,09%	5	3	0	3	3	0	0	100,00%
Ministère de l'Intérieur	4	0,48%	3	2	1	1	1	0	0	100,00%
Ministère de l'Économie	3	0,36%	3	2	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de la Fonction publique	3	0,36%	2	1	0	0	0	0	0	-
Ministère de la Sécurité intérieure	3	0,36%	2	2	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	2	0,24%	1	1	0	1	1	0	0	100,00%
Ministère de la Culture	2	0,24%	0	0	0	0	0	0	0	-
Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire	1	0,12%	1	0	1	0	0	0	0	-
<i>Ministère d'Etat</i>	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<i>Ministère de la Digitalisation</i>	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<i>Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes</i>	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<i>Ministère des Sports</i>	0	0,00%	0	0	0	0	0	0	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>826</b>	<b>100%</b>	<b>637</b>	<b>428</b>	<b>58</b>	<b>227</b>	<b>170</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>87,3%</b>

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration des contributions directes (ACD)*

##### Assistance en matière de recouvrement entre les autorités fiscales de différents Etats [2020/29]

Le Médiateur a été saisi par une réclamante qui s'est installée au Luxembourg en 2003. Venant du Portugal, ne maîtrisant pas les langues officielles du Luxembourg et n'ayant pas de formation spécifique, elle n'a pas immédiatement trouvé un emploi lui permettant de bénéficier d'une affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise. Elle n'a ainsi pu être affiliée qu'au cours de l'année 2004.

Au cours des années 2006 et 2007, la réclamante a été incarcérée pendant plusieurs mois.

Peu de temps après sa sortie de prison, elle a reçu une lettre des autorités fiscales portugaises, l'informant qu'elle devait des impôts à partir de 2003. Dans les faits, elle avait oublié de se désaffilier auprès des autorités fiscales portugaises lors de son départ du Portugal et avait dès lors été taxée d'office. La réclamante avait déjà contacté les autorités portugaises pour expliquer qu'elle ne vivait plus au Portugal depuis 2003.

Sans réponse de la part des autorités portugaises, elle estimait que le dossier était clôturé, jusqu'au décès de sa sœur. Après avoir dû effectuer certaines démarches administratives liées au décès de sa sœur, les autorités fiscales portugaises sont revenues à charge.

La réclamante a donc décidé de mandater un avocat au Portugal afin de s'occuper du dossier. Elle lui a envoyé tous les documents dont elle disposait pour prouver qu'elle vivait et travaillait au Luxembourg pendant la période imposée au Portugal.

En 2017, elle obtint des nouvelles sous forme d'une lettre de l'administration fiscale luxembourgeoise, les autorités portugaises ayant demandé l'assistance en matière de recouvrement à l'administration luxembourgeoise.

Entretemps, la réclamante avait réussi à obtenir un document du service des impôts portugais dans lequel un agent de ce service affirme que la date de cessation d'activité de la réclamante au Portugal a été modifiée rétroactivement au 31 décembre 2003. Malgré ce document, la réclamante continuait à recevoir des demandes de paiement.

Etant donné qu'au moment où elle a porté son dossier devant le Médiateur, la réclamante venait de charger un nouvel avocat au Portugal, le Médiateur a demandé à l'ACD de bien vouloir suspendre les poursuites afin de donner la chance au nouvel avocat portugais de clarifier cette affaire.

Malheureusement, l'ACD a informé le Médiateur qu'elle ne pouvait pas suspendre les poursuites alors qu'elle aurait vérifié auprès des autorités portugaises si un quelconque changement était intervenu dans le dossier et que les autorités portugaises auraient répondu par la négative.



Par ailleurs, une précédente contestation de l'imposition portugaise n'aurait pas abouti et l'avocat de l'époque en aurait été informé. L'autorité portugaise avait donc demandé à l'ACD de continuer les poursuites.

Etant donné que le problème devait d'abord être résolu au Portugal, le Médiateur ne voyait pas d'autre solution que de renvoyer la réclamante vers son homologue portugais.

#### Défaut de versement à l'ACD des retenues d'impôt sur les salaires opérées par l'employeur [2020/30]

Le Médiateur a eu à traiter d'un cas où l'employeur d'une dame n'avait pas procédé à la retenue d'impôt sur salaire pendant plusieurs années. Les époux travaillaient tous les deux pour le même employeur, une entreprise familiale dirigée par un cousin de l'époux.

Les époux n'ont remarqué le défaut de retenue mensuelle que lorsque le paiement intégral de l'impôt sur salaire pour ces années leur a été demandé.

En vertu de l'article 136 LIR, la retenue est à opérer par l'employeur pour compte et à décharge du salarié. Le salarié est le débiteur de l'impôt, mais ne peut être contraint au paiement de l'impôt que s'il est complice du non-paiement de la retenue ou si la retenue n'a pas été opérée.

En l'espèce, il s'est avéré que pour l'une des années concernées, la retenue était indiquée sur les fiches de salaire de l'épouse et son salaire avait effectivement été amputé de cette retenue. Or selon l'ACD, la retenue n'avait jamais été versée à l'ACD. En ce qui concerne cet impôt retenu, mais non versé par l'employeur, c'était donc en premier lieu l'employeur qui était responsable du paiement en vertu de l'article 136 alinéa 4 LIR.

Après avoir fourni les preuves que la réclamante n'avait pas perçu ladite retenue, l'ACD a accepté de se tourner vers l'employeur.

Pour les autres années, la retenue n'avait été ni opérée, ni versée à l'ACD. La contribuable avait donc perçu son salaire brut, de sorte qu'elle devait payer l'entièreté de l'impôt sur salaire.

Le Médiateur s'étonnait également du fait que l'ACD n'avait pas remarqué l'absence de retenue d'impôt au cours des années. Les contribuables ou l'employeur auraient pu être averti plus tôt.

Selon les explications de l'ACD, le bureau d'imposition demanderait normalement des explications à l'employeur dans un tel cas. Cependant, comme en l'espèce il s'agissait d'une entreprise familiale et que la contribuable était un membre de la famille, cette démarche n'a pas été faite. L'ACD a indiqué au Médiateur que dans un tel cas, il n'était pas inhabituel de payer un salaire brut.

#### Solidarité entre époux face à une dette fiscale [2020/31]

Le Médiateur est régulièrement saisi par des personnes qui se retrouvent, pendant ou après une séparation de leur conjoint, avec une dette d'impôt importante qui est principalement due au revenu élevé de l'ex-conjoint.

Ainsi, une dame s'est adressée au Médiateur puisque l'ACD lui réclamait un montant d'impôts conséquent, alors qu'elle avait un revenu modeste qui ne lui permettait pas de payer la somme réclamée.

Selon la convention de divorce, chaque époux devait supporter sa propre charge d'impôts. Etant donné que le revenu de l'ex-époux était substantiellement plus élevé que celui de son ex-épouse, la dame a demandé à des experts fiscaux de déterminer sa part des impôts. Par la suite, elle a payé cette part. Or son ex-époux n'a pas payé la sienne entièrement et n'était pas prêt à la payer.

L'ex-époux vivait entretemps en Autriche, alors que la réclamante travaillait toujours au Luxembourg. Elle estimait donc que l'ACD s'adressait à elle pour le paiement de la dette par facilité.

Or, étant donné qu'en matière d'impôts, il y a solidarité entre les époux, l'ACD est en droit de s'adresser à l'un ou l'autre des époux pour récupérer les impôts dus. La convention de divorce n'est pas opposable à l'ACD.

Selon l'ACD, elle poursuit chaque débiteur solidaire, indépendamment de l'endroit où il se trouve. En pratique, il est toutefois plus simple d'obtenir le paiement ou d'engager une procédure d'exécution forcée, en présence d'un résident ou salarié luxembourgeois.

Compte tenu du principe de solidarité entre époux, le Médiateur n'a pu que recommander à la réclamante d'essayer de trouver un arrangement avec son ex-époux.

Alors que la solidarité entre époux est une garantie supplémentaire pour la perception des impôts par le Trésor, elle s'avère particulièrement dommageable pour des personnes comme la réclamante, laquelle risque alors de devoir payer des impôts sur des revenus dont elle n'a nullement profité, puisqu'ils ont été encaissés par l'ex-conjoint. En définitive, elle assumerait donc une dette qui ne lui est pas imputable.

#### Demande conjointe d'assimilation fiscale des contribuables non-résidents aux contribuables résidents [2020/32]

Plusieurs salariés frontaliers se sont adressés au Médiateur après avoir été imposés en classe d'impôt 1 pour l'année fiscale 2018, ce malgré le fait qu'ils soient ou aient été mariés et qu'ils aient auparavant toujours été imposés en classe d'impôt 2.

Si avant 2018, ils étaient assimilés à des contribuables résidents, les conjoints non-résidents doivent, depuis l'année d'imposition 2018 et par application de l'article 157ter LIR, faire une demande conjointe d'assimilation aux contribuables résidents.

Les réclamants ont indiqué au Médiateur ne pas avoir eu connaissance du changement de législation fiscale luxembourgeoise intervenu et de manière générale, de nombreux salariés frontaliers ont été surpris par cette nouvelle législation.

Du fait du défaut d'assimilation à des contribuables résidents, ces personnes ont partant été imposées en classe d'impôt 1, perdant en même temps la possibilité de déduire d'éventuelles charges.

S'y rajoute que pour certains frontaliers, l'exigence d'une demande conjointe des deux époux pose problème.

Le Médiateur est ainsi régulièrement saisi par des frontaliers vivants séparés de leur conjoint, la relation étant conflictuelle et le conjoint refusant de signer toute demande d'assimilation.

En l'espèce et étant donné que l'imposition était conforme à la loi, le Médiateur n'a malheureusement pas pu intervenir en faveur de ces personnes.

Remise gracieuse accordée pour rigueur subjective alors que le paiement de l'impôt compromet l'existence économique du contribuable et le prive de moyens de subsistance indispensables [2020/33]

Le Médiateur a été saisi par un couple marié en situation globale de surendettement. Il était notamment redevable auprès de l'ACD d'un montant de près de 15.000 € au titre de l'impôt sur le revenu.

Parallèlement à la saisine du Médiateur, les administrés ont introduit auprès de l'ACD une demande d'échelonnement de la dette à hauteur de 300 EUR par mois.

Après analyse avec les administrés de leur situation financière, le Médiateur a constaté que l'échelonnement proposé au terme de leur courrier n'était pas envisageable au vu de leur situation financière critique.

Le Médiateur est partant intervenu auprès de l'ACD pour l'en informer et demander un réexamen du dossier en vue d'un potentiel octroi d'une remise gracieuse.

En matière de remise gracieuse, la jurisprudence constante retient :

*« En ce qui concerne les éventuelles raisons subjectives pouvant justifier une remise gracieuse, dont l'existence s'apprécie au jour où le tribunal est amené à statuer, il échet de rappeler qu'il ne saurait y être fait droit que si la situation personnelle du contribuable est telle que le paiement de l'impôt compromet son existence économique et le prive des moyens de subsistance indispensables »<sup>3</sup>.*

La doctrine retient quant à elle qu'il s'agit d'apprécier pour l'ACD :

*« si le refus de la remise gracieuse mettrait en péril la survie économique du contribuable. Tel est le cas si le contribuable ne peut plus financer son train de vie de façon passagère ou durable ou encore s'il n'est plus à même de continuer son activité économique »<sup>4</sup>.*

Si tel semble être le cas en l'espèce, encore faut-il pour satisfaire aux conditions d'une remise d'impôts que le contribuable ne soit pas « lui-même manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile »<sup>5</sup>.

Dans les faits, Monsieur était actionnaire unique d'une société en faillite (« Société A »).

<sup>3</sup> Trib. adm. 29 mai 2018, n°39802 du rôle, trib. adm. 12 janvier 2000, n° 10661 du rôle, conf. par Cour adm. 16 mai 2000, n°11844C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Impôts, n° 611 et les autres références y citées.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Winandy, *Les impôts sur le revenu et sur la fortune*, promoculture, 4<sup>ème</sup> édition, 2002, page 760.

<sup>5</sup> Ibid.

Monsieur, Madame et un tiers étaient administrateurs de la Société A.  
Madame était salariée à mi-temps de la Société A au poste de secrétaire.

La Société A détenait la majorité des parts sociales d'une seconde société (Société B).  
Monsieur et un tiers étaient gérants de la Société B.  
Monsieur était gérant salarié de la Société B.  
Madame était salariée à mi-temps de la Société B au poste de secrétaire.

En 2017, la Société B a arrêté son activité et a vendu son fonds de commerce.  
La Société A a fait aveu de faillite alors que la Société B était son seul client.  
Monsieur et Madame ont été licenciés pour motif économique des deux sociétés.

Compte tenu de leurs statuts respectifs dans les sociétés (actionnaire dans la Société A et associé indirect dans la Société B pour Monsieur, administrateurs ou gérant pour Monsieur et Madame) en plus de leur statut de salarié, le Médiateur a demandé à l'ACD si elle considérerait la présente condition, à savoir que le contribuable ne soit pas lui-même manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile, comme insatisfaite.

En d'autres termes, en tant qu'associé majoritaire indirect de la Société B, Monsieur a pris la décision d'arrêter l'activité de la société et de vendre le fonds de commerce, entraînant ainsi l'aveu de faillite de la Société A.

Bien que l'administré estimât avoir pris cette décision dans l'intérêt des deux sociétés alors qu'elles étaient toutes deux en situation financière difficile et avoir ainsi agi au mieux des intérêts de chacun pour limiter les pertes financières, le Médiateur a demandé à l'ACD si elle retiendrait en l'espèce dans son chef qu'il est, pour les raisons ci-avant évoquées, manifestement à l'origine de sa situation matérielle difficile.

Après réexamen du dossier, l'ACD a accordé une remise partielle aux administrés, considérant qu'une rigueur excessive, incompatible avec le principe d'équité au sens du paragraphe 131 AO, est à admettre au vu de la situation financière des requérants.

Le Médiateur remercie Madame le Directeur des contributions pour cette décision.

## AFFAIRES RELEVANT DE L'ETAT

### MINISTÈRE DES FINANCES

#### *Administration de l'enregistrement et des domaines (AED)*

##### Remboursement de la TVA logement [2020/34]

L'application directe du taux super-réduit de TVA de 3% peut être autorisée pour la construction ou la rénovation d'un logement dans les conditions fixées par le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002<sup>6</sup>.

L'une des conditions essentielles est l'affectation du logement concerné à des fins d'habitation principale. Le bénéficiaire doit rembourser l'avantage obtenu si le logement est affecté à d'autres fins dans un délai de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle pendant laquelle les travaux éligibles ont été achevés.

Dans le cas duquel le Médiateur a été saisi, ce délai de deux ans n'a pas été respecté. La réclamante avait des difficultés financières suite à la perte de son emploi et en raison de problèmes de santé. Elle se voyait donc obligée de vendre son appartement. Après la vente de l'appartement, elle a continué à l'occuper en tant que locataire pendant une très courte période, le temps de se reloger.

Au moment de la saisine du Médiateur, la réclamante attendait une décision de la Caisse nationale de pension suite à une demande de pension d'invalidité.

La réclamante avait elle-même déjà fait un recours auprès de l'AED contre la décision de régularisation de TVA. Mais le directeur de l'AED a confirmé sa décision initiale au motif que le logement avait été vendu avant l'expiration de la période de deux ans et que le nouveau propriétaire n'avait pas affecté le logement en question en tant qu'habitation dans son propre chef, mais l'a mis à disposition de la réclamante en tant que locataire, affectation non visée en matière de TVA-logement dans le contexte des opérations de création d'un logement.

La décision de l'AED consistant à demander le supplément de taxe était conforme aux dispositions légales en vigueur.

Or, au vu de la situation difficile de la réclamante, le Médiateur a décidé d'intervenir auprès de l'AED pour demander une suspension des poursuites jusqu'au moment où la décision concernant la pension d'invalidité était prise, sinon un échelonnement pour le paiement du supplément de TVA.

La réponse de l'AED était surprenante étant donné que l'AED a informé le Médiateur qu'elle a réexaminé le dossier et constaté à cette occasion que l'acheteur de l'appartement a commencé à

---

<sup>6</sup> Règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

occuper l'appartement à des fins d'habitation dès son entrée en jouissance. En raison d'une tolérance administrative, une condition de vente qui prévoit une entrée en jouissance différée d'une durée réduite au cours de laquelle l'ancien propriétaire occupe encore l'immeuble vendu ne ferait pas obstacle à ce qu'une affectation à des fins d'habitation principale dans le chef du propriétaire puisse subsister.

Les conditions d'une régularisation de TVA ne seraient donc plus données et la réclamante n'aurait rien à rembourser.

Cette réponse, tout en étant positive pour la réclamante, suscitait un certain nombre d'interrogations. Pour cette raison, le Médiateur a décidé de s'adresser une nouvelle fois à l'AED.

Aux termes de la lettre de l'AED, la régularisation de la TVA n'était pas due puisque le nouveau propriétaire l'utilisait en tant qu'habitation principale. L'AED invoquait qu'il s'agissait d'un fait nouveau, parce qu'il n'avait pas été invoqué par la réclamante lors de son recours et il était inconnu à l'administration lors du traitement de la demande.

Or, la réclamante ne pouvait pas nécessairement savoir si l'acheteur allait affecter l'appartement à des fins d'habitation et elle ne savait probablement pas non plus que ce fait pouvait invalider la demande de régularisation.

Le Médiateur estimait donc que de tels cas risquaient de se présenter régulièrement.

Si le fait que l'acquéreur établit son habitation principale dans l'appartement endéans un délai rapproché est accepté en raison d'une tolérance administrative, mais qu'il était inconnu à l'administration lors du traitement de la demande, le Médiateur se demandait si l'administration ne devait pas attendre l'écoulement d'un délai considéré comme acceptable avant d'envoyer une demande de régularisation.

Par ailleurs, sachant que l'acte notarié établi lors de la vente de l'appartement par la réclamante mentionne que l'acquéreur demande le crédit d'impôt, le Médiateur estime que l'AED aurait pu présumer que l'acquéreur avait l'intention d'affecter l'appartement à des fins d'habitation principale. Une telle présomption est également faite pour l'accord du crédit d'impôt. La même présomption pourrait donc s'appliquer pour la régularisation éventuelle de la TVA, ceci jusqu'à connaissance du contraire.

Dans un premier temps, le Directeur de l'AED a répondu que son administration procède en principe à la régularisation dans le chef du bénéficiaire dès que ce dernier vend l'immeuble en question avant l'écoulement du délai de deux ans et ne rapporte pas la preuve que le nouvel acquéreur a affecté l'immeuble à des fins d'habitation principale. Le Directeur n'était pas d'avis que la demande de régularisation avait été envoyée trop tôt, alors que le bureau d'imposition avait uniquement appliqué la loi. Par ailleurs, il a rappelé que l'appréciation de la condition d'affectation de l'immeuble doit se faire au cas par cas. La mention dans l'acte notarié que l'acquéreur demande le crédit d'impôt ne saurait donc valoir comme preuve suffisante que l'immeuble sera affecté ultérieurement à des fins d'habitation principale.

Le Médiateur ne remettait pas en cause le principe selon lequel une évaluation au cas par cas doit être faite, mais restait d'avis que la demande de régularisation aurait pu être envoyée un peu plus tard afin

de permettre à l'administration de vérifier si le nouvel acquéreur avait affecté le logement à des fins d'habitation principale.

Il est clair que la mention concernant le crédit d'impôt dans l'acte de vente ne peut constituer une preuve que l'acquéreur affecte effectivement le logement à des fins d'habitation principale. Or, telle mention est un indice en ce sens et il semble légitime au Médiateur de considérer que si la mention se trouve dans l'acte notarié, une vérification devrait pouvoir être faite avant l'envoi d'une demande de régularisation de la TVA au vendeur.

Pour des raisons, entre autres, de protection des données personnelles, le vendeur est dans l'impossibilité matérielle de rapporter cette preuve. Il peut tout au plus avoir connaissance de faits qui font présumer que le nouvel acquéreur en fait son habitation principale.

Suite à une nouvelle intervention du Médiateur, le Directeur de l'AED a finalement répondu qu'il partageait le point de vue du Médiateur que l'administration était mieux outillée pour vérifier si l'acquéreur a établi son habitation principale dans le logement.

Dorénavant, les décisions de régularisation de TVA seront tenues en suspens jusqu'à ce que toutes les vérifications relatives à l'affectation de l'immeuble en question aient été effectuées.

Le Médiateur salue cette nouvelle procédure instaurée par l'AED qui pourra éviter à l'avenir que des cas comme celui de la réclamante se représentent.







## Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

### Procès-verbal de la réunion du 31 mai 2021

*(La réunion a eu lieu par visioconférence)*

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 17 mai 2021
2. 7653 Projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat  
- Rapporteur : Monsieur Carlo Back  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
- Élaboration d'une prise de position (volets Environnement, Climat et Développement durable)
4. 7255 Projet de loi sur les forêts  
- Rapporteur : Monsieur François Benoy  
- Continuation des travaux
5. Divers

\*

Présents : M. Carlo Back, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, Mme Stéphanie Empain, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Jean-Paul Schaaf

M. Gilles Baum, remplaçant M. André Bauler

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Gilles Biver, M. Joe Ducombe, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Pedro Reis, M. Frank Wolter, de l'Administration de la nature et des forêts

M. Sarah Jacobs, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

\*

**1.            Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 17 mai 2021**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

**2.    7653    Projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat**

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport. Pour les détails exhaustifs de ce document, il est renvoyé au courrier électronique n°255547. Cette présentation ne soulève aucun commentaire et le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents (abstention de la sensibilité politique ADR), qui proposent le modèle de temps de parole n°1 pour les débats en séance plénière

**3.    7811    Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Les membres de la Commission examinent les remarques du Médiateur à l'encontre du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Le rapport d'activité souligne que le Ministère « ne répond pas toujours aux courriers qu'il reçoit de la part des administrés qui souhaitent obtenir des informations qui sont de son ressort. Aussi, le Médiateur doit souvent intervenir auprès du Ministère en question pour lui demander de réserver une suite aux courriers en question. Les délais de réponse sont cependant relativement longs et le Médiateur doit lui-même intervenir à plusieurs reprises pour obtenir une prise de position de la part du Ministère. Ceci ne vaut pas pour l'administration de l'environnement, avec qui le Médiateur entretient de très bonnes relations. Plusieurs réunions ont d'ailleurs déjà eu lieu avec les responsables de cette administration, lors desquelles le Médiateur a obtenu réponse à toutes les questions. L'administration de l'environnement réagit par ailleurs très rapidement aux demandes du Médiateur. »

Madame la Ministre informe les membres de la Commission qu'elle veille à améliorer cette défaillance et qu'elle a expressément nommé une personne responsable des relations avec le Médiateur.

**4.    7255    Projet de loi sur les forêts**

Les membres de la Commission poursuivent l'examen des articles du projet de loi, en se basant sur le tableau synoptique repris dans le courrier électronique n°254384.

## **Article 24**

L'article 24 initial demande au ministre de mettre en place les instruments nécessaires pour encourager la constitution de groupements de gestion forestière pour les forêts privées afin de contrecarrer l'extrême fragmentation des propriétés forestières privées ; il se lit comme suit :

### **Art. 24. Groupements forestiers**

Le ministre met en place les instruments nécessaires pour encourager la constitution de groupements forestiers dont l'objectif est d'organiser une gestion commune des forêts autres que les forêts publiques, que ce soit sous forme de coopératives, d'associations syndicales ou d'autres organismes de gestion.

Le Conseil d'État constate que cet article est une déclaration d'intention sans réelle valeur normative et demande de le supprimer. Il s'interroge par ailleurs sur la portée de l'expression d'« instruments nécessaires » qui ne fait pas l'objet d'une précision quelconque. Ce défaut de précision risque d'engendrer une insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous rubrique. Enfin, le Conseil d'État rappelle que l'édiction de mesures générales et impersonnelles relève du pouvoir réglementaire du Grand-Duc, en vertu des articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. L'article 24, en ce qu'il permet au ministre de mettre en place les instruments nécessaires pour encourager la constitution de groupements forestiers, peut être lu comme octroyant au ministre le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles. Le Conseil d'État doit dès lors encore s'opposer formellement à l'article 24 initial.

Il est proposé de suivre le Conseil d'État et de supprimer cet article.

## **Article 25**

L'article 25 initial définit les missions du ministre en termes de formation professionnelle et de vulgarisation en matière de forêts ; il se lit comme suit :

### **Art. 25. Formation professionnelle et vulgarisation**

Le ministre surveille, coordonne et encourage la formation professionnelle dans le domaine forestier. Il soutient la vulgarisation à l'intention des propriétaires de forêts.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification concrète des termes « surveiller », « coordonner » et « encourager », d'autant plus qu'aux termes de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, la formation professionnelle relève du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Étant donné, d'une part, l'imprécision terminologique et, d'autre part, l'incohérence par rapport à l'arrêté grand-ducal précité du 28 mai 2019, qui est équipollent à une loi, le Conseil d'État estime que l'article ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique et en demande la suppression sous peine d'opposition formelle.

Il est proposé de suivre le Conseil d'État et de supprimer cet article.

## **Article 26**

L'article 26 initial définit les missions du ministre en matière de recherche forestière ; il se lit comme suit :

### **Art. 26. Recherche**

Le ministre encourage et soutient la recherche forestière. Il met en place un plan quinquennal de recherche forestière sur proposition du Conseil supérieur des forêts.

Le ministre peut confier à des tiers ou soutenir par des aides financières la recherche sur les forêts, notamment :

1. les études sur l'amélioration des services et fonctions des forêts ;
2. les études sur les écosystèmes forestiers, y compris sa faune et sa flore, l'impact du changement climatique sur la forêt, la santé des forêts et les aptitudes stationnelles des forêts ;
3. les études sur le matériel forestier de reproduction ;
4. l'étude et la mise au point de mesures visant à protéger les forêts contre les atteintes de toutes sortes ;
5. l'étude et le développement de procédés permettant d'améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois.

Le Conseil d'État constate que l'article sous rubrique ne prévoit pas les critères selon lesquels les aides financières peuvent être octroyées. Étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que ces critères soient prévus dans le projet de loi.

Afin de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, il est proposé de supprimer l'article sous rubrique et d'intégrer le subventionnement de la recherche dans le deuxième paragraphe du nouvel article 15 (article 29 initial).

#### **Article 27 initial (nouvel article 14)**

L'article sous rubrique attribue officiellement la mission d'inventaire forestier national à l'Administration de la nature et des forêts et spécifie les modalités et les interactions avec les acteurs et le Conseil supérieur des forêts. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 27. Collecte de données, relevés, monitoring**

(1) L'administration exécute ou fait exécuter un inventaire forestier national ou d'autres relevés périodiques sur les forêts, leurs fonctions, services et produits, ainsi que sur l'utilisation du bois et les entreprises forestières. L'inventaire forestier national est soumis au Conseil supérieur des forêts pour avis.

(2) Les propriétaires forestiers ainsi que les organes responsables des entreprises forestières et de l'industrie du bois sont tenus de fournir aux autorités les renseignements nécessaires et, au besoin, de tolérer des enquêtes. Les personnes chargées de la réalisation des enquêtes ou de l'interprétation des résultats sont tenues au secret de fonction.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article :

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il note que la formulation « inventaire forestier national ou d'autres relevés périodiques » est vague au point de pouvoir donner lieu à des interprétations divergentes. Cette disposition permet-elle à l'administration de remplacer à son gré l'inventaire forestier national par d'autres relevés périodiques, non autrement spécifiés qu'il n'est pas prévu de transmettre au Conseil supérieur des forêts ? Étant donné les obligations que le paragraphe 2 impose aux administrés aux fins d'établir les documents prévus par le paragraphe 1<sup>er</sup>, sous peine de se voir infliger une amende administrative en vertu de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, le Conseil d'État estime qu'il est indispensable, pour des raisons de sécurité juridique, de définir avec précision ce qu'il faut entendre par « inventaire forestier national » et par « autres relevés périodiques sur les forêts, leurs fonctions, services et produits, ainsi que sur l'utilisation du bois et les entreprises forestières ». D'un point de vue rédactionnel, étant donné qu'un inventaire est un document à caractère descriptif et énumératif, l'emploi du verbe « exécuter » est mal à propos. Les verbes « dresser », « établir » ou « confectionner » seraient mieux appropriés.

Le paragraphe 2 impose aux propriétaires forestiers et aux « organes responsables des entreprises forestières et de l'industrie du bois » de fournir aux autorités les renseignements nécessaires et, au besoin de tolérer des enquêtes. Le texte ne spécifie pas les « autorités »

pouvant exiger les « renseignements nécessaires ». Le texte ne spécifie pas non plus quels renseignements peuvent être réclamés. Il ne détermine pas non plus à quelles conditions ces renseignements doivent satisfaire pour être qualifiés de « nécessaires », ni n'indique la finalité pour laquelle les données en question sont recueillies, étant donné qu'une définition de l'inventaire fait également défaut. Le texte sous revue astreint, en plus, les personnes concernées à « tolérer » des « enquêtes », sans qu'il n'en précise ni la nature, ni la finalité, ni les autorités investies des pouvoirs d'enquête, ni la nature des pouvoirs d'enquête, ni les conditions dans lesquelles les enquêtes sont menées. Il n'est pas clair non plus ce qu'il faut entendre par « organes responsables » d'une entreprise. Le texte sous revue ne règle pas non plus le droit d'accès aux forêts en faveur des agents de l'administration ou autres personnes chargées de l'établissement des documents dont question au paragraphe 1<sup>er</sup>. Les insuffisances du texte, mises en exergue par les considérations qui précèdent, amènent le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous rubrique pour ne pas satisfaire aux exigences de la sécurité juridique.

Au regard des critiques du Conseil d'État, il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique :

**Art. 14. Collecte de données, relevés, monitoring surveillance Inventaire forestier national**

~~(1) L'administration établit un inventaire forestier national. ou d'autres relevés périodiques sur les forêts, leurs fonctions, services et produits, ainsi que sur l'utilisation du bois et les entreprises forestières. L'inventaire forestier national récolte les données relatives à l'état ainsi qu'à l'évolution de paramètres quantitatifs et qualitatifs de la forêt portant sur la santé des arbres, la composition et la structure des peuplements, la production ligneuse, la biodiversité et les conditions écologiques des forêts.~~ L'inventaire forestier national est soumis au Conseil supérieur des forêts pour avis.

~~(2) Les propriétaires forestiers ainsi que les organes responsables des entreprises forestières et de l'industrie du bois sont tenus de fournir aux autorités les renseignements nécessaires et, au besoin, de tolérer des enquêtes. Les personnes chargées de la réalisation des enquêtes ou de l'interprétation des résultats sont tenues au secret de fonction.~~

Le paragraphe 1<sup>er</sup> ne vise désormais plus que le seul inventaire forestier national, qui a d'ailleurs été défini au niveau de l'article 2. Le paragraphe 2 est supprimé suite à l'opposition formelle de la Haute Corporation et les droits d'accès spécifiques sont réglés au nouvel article 33 du projet de loi.

Suite à une question afférente de Monsieur François Benoy (déi gréng), il est précisé que l'inventaire forestier national est le principal instrument de collecte et d'analyse des données sur les forêts au Luxembourg. Cet instrument existe depuis longtemps déjà et doit être réalisé tous les dix ans. Il s'agit en outre du principal instrument de guidage du Gouvernement en matière de forêts qui sert de base d'information pour la plupart des statistiques forestières nationales. À noter encore qu'un bulletin sur la santé des forêts est réalisé tous les ans.

**Article 28**

L'article 28 initial demande à l'administration d'informer les autorités et le public sur les forêts, son économie et l'industrie du bois ; il se lit comme suit :

**Art. 28. Information**

L'administration veille à ce que les autorités et la population soient informées sur le rôle et sur l'état des forêts ainsi que sur l'économie forestière et l'industrie du bois.

Cet article étant sans apport normatif, le Conseil d'État demande de le supprimer.

Il est proposé de suivre le Conseil d'État et de supprimer l'article.

### **Article 29 initial (nouvel article 15)**

Cet article fournit une base légale pour permettre au Gouvernement d'accorder des subventions d'encouragement dans l'intérêt de l'amélioration, de la protection et de la gestion durable des forêts. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 29. Subventions**

(1) Des subventions d'encouragement au sens de la présente loi sont allouées dans les limites des crédits accordés dans l'intérêt de l'amélioration, de la protection et de la gestion durable des forêts dans les domaines de la diversité biologique des forêts, de la gestion des forêts et du transfert de connaissances.

(2) Un règlement grand-ducal définit les mesures d'exécution des subventions d'encouragement, les montants et les procédures d'allocation.

Le Conseil d'État note qu'au paragraphe 2, il est prévu qu'un règlement définisse les mesures d'exécution des subventions d'encouragement, les montants et les procédures d'allocation. Il rappelle que la mise en œuvre des aides prévues tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. En vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. En abandonnant, sans autre précision, au règlement grand-ducal la fixation des montants, la détermination des mesures d'exécution et des procédures d'allocation ainsi que du cercle des bénéficiaires, la disposition sous rubrique ne satisfait pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Aussi le Conseil d'État doit-il s'y opposer formellement.

À la lumière des remarques du Conseil d'État, il est proposé d'amender comme suit le nouvel article 15 :

#### **Art. 15. Subventions**

**(1) Des aides financières sont institués pour la mise en œuvre de plans, de mesures ou de travaux ayant pour objet la protection, la restauration, l'amélioration et le renforcement des forêts et de leurs services écosystémiques, l'amélioration et le développement de la structure, de la planification et des infrastructures des forêts, l'amélioration de la qualification professionnelle et du transfert de connaissances en matière de gestion forestière durable et la recherche.**

**(2) Peuvent être subventionnés :**

**1° la restauration des forêts par le reboisement ;**

**2° le renforcement des forêts par la régénération naturelle ;**

**3° la préservation des forêts par des travaux de protection contre le gibier et des dispositifs de contrôle de la pression du grand gibier ;**

**4° le renforcement des forêts par des soins aux jeunes peuplements ;**

**5° le renforcement des forêts par la première éclaircie sélective ;**

**6° la préservation des forêts par le débardage à l'aide du cheval ;**

**7° la préservation des forêts par le débardage à l'aide du téléphérage ;**

**8° la restauration des forêts par le premier boisement de terres agricoles ;**

**9° la perte de revenue suite à des calamités en forêt ;**

**10° la forêt en libre évolution ;**

**11° la préservation d'arbres biotopes et arbre mort sur pieds ;**

**12° la conservation d'îlots de vieillissement ;**

**13° la préservation d'arbre mort à terre ;**

14° la restauration et l'amélioration de l'état de conservation des micro-stations particulières en forêt, ainsi que de leurs biocénoses associées ;

15° la restauration et l'amélioration de l'état de conservation d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables ;

16° l'amélioration de l'état de conservation des taillis de chêne par le recépage ;

17° la protection d'espèces animales et végétales rares et menacées en forêt ;

18° la restauration et l'entretien de lisières forestières structurées ;

19° la restauration des zones rivulaires des cours d'eau en forêt ;

20° la planification forestière ;

21° participation aux frais de l'acte notarié lors de la vente ou de l'échange d'un ou de plusieurs fonds forestiers ;

22° la desserte en forêt ;

23° les cours ou stages de formation continue et de perfectionnement professionnel en matière de gestion forestière durable ;

24° les activités de vulgarisation, d'information et de promotion en matière de gestion forestière durable ;

25° les recherches scientifiques sur les forêts.

(3) Les subventions 1° à 22° peuvent être accordées aux propriétaires de fonds forestiers. Les personnes morales de droit public sont exclues du bénéfice des subventions visées aux points 11°, 12°, 13°, 18°, 20°, 21°. Les subventions aux points 23° et 24° peuvent être accordées aux groupements de propriétaires forestiers, aux communes, aux syndicats de communes ayant comme objet la gestion de parcs naturels et aux syndicats de communes ou établissements d'utilité publique ayant comme objet la protection de l'environnement naturel.

(4) Les subventions à accorder par type de mesure ou par catégorie de bénéficiaire sont précisées par voie de règlement grand-ducal en indiquant :

1° un montant forfaitaire en euros à l'unité, à la surface, par mètre cube ou par mètre courant ; ou

2° un pourcentage maximal par rapport à l'investissement plafonné à 90 pour cent de l'investissement. Le pourcentage maximal peut atteindre 100 pour cent des dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée ou d'un plan d'action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature.

Des majorations de maximum 25 pour cent sont possibles si les mesures sont réalisées sur des fonds situés en zone protégée désignée en vertu de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et si les mesures sont conformes aux mesures définies dans les plans de gestion arrêtés par le ministre, sans dépasser les coûts d'investissements.

Les subventions visées au paragraphe 1<sup>er</sup> point 25 sont limitées aux études et travaux de recherches relatifs à l'amélioration des services et fonctions des forêts, aux écosystèmes forestiers, à l'impact du changement climatique sur la forêt, à la santé des forêts et les aptitudes stationnelles des forêts, au matériel forestier de reproduction, à la mise au point de mesures visant à protéger les forêts contre les atteintes de toutes sortes et les études et au développement de procédés permettant d'améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois.

Ledit règlement grand-ducal peut déterminer également les sanctions en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion.

Des prestations d'un montant à préciser par voie de règlement grand-ducal peuvent être qualifiées de dérisoires et ne pas être éligibles.

Ce nouveau libellé tient compte des observations du Conseil d'État et établit un cadre conforme à l'article 32 de la Constitution en fixant les montants, la détermination des mesures d'exécution et des procédures d'allocation, ainsi que le cercle des bénéficiaires.

### **Article 30 initial (nouvel article 16)**

L'article 30 institue un nouvel organe de consultance, appelé « Conseil supérieur des forêts », et définit sa composition et son organisation.

Outre quelques remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État note que l'article ne contient pas de base légale permettant de verser des indemnités aux membres du Conseil supérieur des forêts. Si les auteurs prévoient le versement d'indemnités, la création d'une base légale adéquate est indispensable. Alors qu'il n'est pas prévu de verser des indemnités aux membres du Conseil supérieur des forêts, il n'est cependant pas nécessaire de créer de base légale.

L'article se lit comme suit :

#### **Art. 16. Composition et organisation**

- (1) Il est institué un Conseil supérieur des forêts.
- (2) Un règlement grand-ducal détermine son organisation et son mode de fonctionnement.
- (3) Le Conseil supérieur des forêts comprend :
  - 1° deux délégués du ministère en charge des forêts ;
  - 2° deux délégués de l'administration en charge des forêts ;
  - 3° un délégué de l'administration de la gestion de l'eau ;
  - 4° deux délégués des associations de propriétaires forestiers privés ;
  - 5° deux délégués des associations de propriétaires forestiers publics ;
  - 6° deux délégués des associations de protection de l'environnement ;
  - 7° deux délégués des associations relatives aux fonctions sociales et plus particulièrement récréatives de la forêt ;
  - 8° deux délégués des associations de la filière bois ;
  - 9° deux délégués des secteurs de la recherche et de la formation professionnelle forestière ;
  - 10° un délégué des associations relatives à la chasse.
- (4) Le ministre nomme pour chaque membre effectif un membre suppléant.
- (5) Les représentants et leurs suppléants sont nommés par le ministre pour un terme de trois ans.
- (6) La présidence et le secrétariat sont assurés par l'administration.

Suite à plusieurs questions de Madame Martine Hansen et de Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) relatives à la composition du Conseil supérieur des forêts, Madame la Ministre informe qu'il a été décidé de prévoir un maximum de flexibilité et de rechercher un équilibre afin que tous les acteurs concernés puissent être représentés dans le Conseil. Il est en outre précisé que le projet de règlement grand-ducal dont mention au paragraphe 2 a uniquement pour objet de déterminer l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts et que les nominations effectives seront faites par le biais d'un arrêté ministériel sur décision ministérielle. Il est encore souligné que la notion d'« associations de propriétaires forestiers publics » inclut bien évidemment les représentants des communes.

### **Article 31 initial (nouvel article 17)**

Cet article définit les missions du Conseil supérieur des forêts. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 31. Missions**



(1) Le Conseil supérieur des forêts est chargé des missions qui lui sont attribuées par ou en vertu de la présente loi.

(2) Il a en outre pour mission :

1. d'adresser de son initiative des propositions au ministre en matière de forêts, de leurs fonctions, services et produits ;
2. de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets que le ministre juge utile de lui soumettre ;
3. de donner son avis sur tous les problèmes ayant trait aux forêts, à leurs fonctions, services et produits, qui lui sont présentés par son président ou par la majorité de ses membres ;
4. d'organiser et de gérer le Programme Forestier National.

Hormis quelques remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de cet article. Il est cependant proposé, au paragraphe 2, point 4°, de remplacer les mots « le programme forestier national » par les mots « une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits ». Cet amendement s'impose en effet suite à la suppression du programme forestier national. L'article se lira donc comme suit :

#### **Art. 17. Missions**

(1) Le Conseil supérieur des forêts est chargé des missions qui lui sont attribuées par ou en vertu de la présente loi.

(2) Il a en outre pour mission :

- 1° d'adresser de son initiative des propositions au ministre en matière de forêts, de leurs fonctions, services et produits ;
- 2° de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets que le ministre juge utile de lui soumettre ;
- 3° de donner son avis sur tous les problèmes ayant trait aux forêts, à leurs fonctions, services et produits, qui lui sont présentés par son président ou par la majorité de ses membres ;
- 4° d'organiser et de gérer **une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits.**

#### **Article 32 initial (nouvel article 18)**

Cet article régleme la procédure en vue d'un défrichement de forêts publiques.

Hormis quelques remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État note que le défrichement en forêt publique ne répond pas aux règles de la coupe rase, prévues à l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il peut s'en accommoder en retenant que la coupe rase et le défrichement poursuivent une finalité bien différente, tout défrichement pouvant se faire notamment moyennant une coupe rase qui elle n'est pas systématiquement exécutée dans le cadre d'un défrichement.

L'article se lit comme suit :

#### **Art. 18. Défrichement des forêts publiques**

(1) Aucun défrichement ne peut avoir lieu dans les forêts publiques en absence d'un règlement grand-ducal, à l'exception des défrichements réalisés dans l'intérêt de la restauration de biotopes associés à la forêt de faible superficie jusque 50 ares se trouvant en milieu forestier, tels que mardelles, étangs et vaines.

(2) Le défrichement d'une forêt publique ou partie de forêt publique dont la pente naturelle excède 60 pour cent ne peut être autorisé que pour la réalisation d'infrastructures publiques.

#### **Article 33 initial (nouvel article 19)**

Cet article énumère et précise une série de mesures spécialement conçues pour favoriser la biodiversité dans les forêts publiques. Hormis quelques remarques d'ordre légistique, il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. Il est cependant proposé, au paragraphe 2, de supprimer les mots « au moins », car superflus et, au paragraphe 3, point 2°, d'adapter la terminologie en remplaçant les mots « d'intérêt biologique » par le mot « biotopes ». L'article amendé se lira comme suit :

#### **Art. 19. Mesures spéciales en faveur de la biodiversité ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau Natura 2000 dans les forêts publiques**

(1) Le ministre peut délimiter des réserves forestières dans les forêts publiques pour assurer la conservation de la diversité des espèces animales et végétales.

(2) Dans les forêts publiques, par propriétaire de plus de 100 hectares de forêts, sont mis en place des parties de forêts en évolution libre à concurrence de minimum 5 pour cent **au moins** de la superficie totale.

(3) Dans le cadre de la mise en œuvre d'une sylviculture proche de la nature, l'administration applique des mesures spéciales en faveur de la diversité biologique ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau Natura 2000 dans les forêts publiques. Ces mesures sont détaillées dans le règlement grand-ducal qui définit les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer en forêts publiques et comprennent notamment :

1° la conservation d'arbres morts ;

2° la conservation d'arbres **d'intérêt biologique biotopes** ;

3° la conservation d'îlots de vieillissement ;

4° la création et la conservation de lisères structurées en bordure externe des massifs forestiers ;

5° la création et la conservation de biotopes associés à la forêt de faible superficie se trouvant en forêt, tels que mardelles, étangs et vaines ;

6° les mesures de conservation liées au réseau Natura 2000.

#### **Article 34 initial (nouvel article 20)**

Cet article définit les attributions et le champ d'application de la gestion des forêts publiques. Hormis une remarque d'ordre légistique, le Conseil d'État comprend que l'expression, au paragraphe 1<sup>er</sup>, selon laquelle les forêts publiques sont gérées par l'administration « au gré » des propriétaires forestiers signifie que l'administration gère les forêts en respectant la volonté, voire les instructions des propriétaires. D'après le dictionnaire, l'expression « au gré de » signifie, en effet, « selon le goût, la volonté de ». D'après cette lecture, l'autonomie de gestion de leur patrimoine, accordée aux communes par l'article 107 de la Constitution, est préservée. L'article se lit comme suit :

#### **Art. 20. Champ d'application et attribution**

(1) Les forêts publiques sont gérées par l'administration au gré des propriétaires forestiers sur base d'une planification de la gestion élaborée par l'administration et approuvée par le propriétaire forestier.

(2) Les objectifs et les plans pour la gestion des forêts publiques sont élaborés en étroite concertation avec les propriétaires forestiers concernés.

(3) Les documents concernant la gestion sont à la disposition du propriétaire, sauf si **disposé** autrement dans cette loi et ses règlements d'exécution.

#### **Article 35 initial (nouvel article 21)**

Cet article pose les principes de gestion des forêts publiques. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

### **Art. 35. Principes de gestion des forêts publiques**

(1) La gestion des forêts publiques se base sur les principes d'une gestion forestière durable et d'une gestion intégrée en tenant compte des besoins de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage.

(2) Un règlement grand-ducal définit les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques.

Le Conseil d'État note que cet article constitue une redite partielle et non littérale de l'article 12 initial (nouvel article 7) qui, lui, énonce les principes de gestion des forêts, c'est-à-dire de toutes les forêts. Le Conseil d'État demande une mise en cohérence des deux articles en ce qui concerne les principes applicables. Afin de donner suite à cette demande du Conseil d'État, il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique :

### **Art. 21. Principes de gestion des forêts publiques**

(1) La gestion des forêts publiques se base sur les principes d'une gestion forestière durable Les forêts publiques doivent être gérées selon les règles de l'art, les principes d'une gestion forestière durable et d'une gestion intégrée en tenant compte des besoins de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage.

(2) Un règlement grand-ducal définit les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques.

### **Article 36 initial (nouvel article 22)**

Cet article 36 définit les modalités de planification de la gestion des forêts publiques. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

### **Art. 22. Planification de la gestion des forêts publiques**

(1) En remplacement des dispositions de l'article 8, des documents de planification de la gestion forestière à moyen terme, appelés documents d'aménagement, sont établis pour les forêts publiques. Ces documents d'aménagement ont pour but d'assurer une gestion selon les principes énoncés à l'article ci-dessus.

(2) Les documents d'aménagement sont établis par l'administration, approuvés par le propriétaire et validés par le ministre.

(3) Des plans de gestion annuels sont établis par l'administration sur base des documents d'aménagement.

(4) Un règlement grand-ducal détermine les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques.

Suite à une question afférente de Madame Martine Hansen faisant référence à l'avis du SYVICOL qui regrette que les communes ne soient pas toujours saisies des documents de planification de la gestion forestière à moyen terme, il est précisé que les documents de planification sont toujours approuvés par les conseils communaux.

### **Article 37 initial (nouvel article 23)**

L'article 37 précise les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

### **Art. 37. Exécution des travaux dans les forêts publiques**

(1) Tous les travaux sont exécutés selon les règles de l'art et conformément aux principes d'une sylviculture proche de la nature.

(2) Tous les travaux sont exécutés par l'administration aux frais du propriétaire forestier, soit en régie, soit à l'aide d'entreprises.

(3) Tous les travaux sont exécutés suivant les directives et sous la surveillance de l'administration.

(4) Un règlement grand-ducal fixe les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques.

(5) Le Gouvernement peut organiser un régime d'agrément des entrepreneurs de travaux forestiers. Un règlement grand-ducal définit les procédures, les règles et les conditions de l'agrément.

Le Conseil d'État est d'avis que le paragraphe 1<sup>er</sup> est à supprimer puisqu'il n'a pas de contenu normatif.

Au paragraphe 2, il demande d'explicitement viser « Tous les travaux dans les forêts publiques ». Il est, par la suite, possible de faire référence à « Ces travaux ».

Le paragraphe 5 autorise le Gouvernement à organiser un régime d'agrément des entrepreneurs de travaux forestiers, un règlement grand-ducal définissant les procédures, les règles et les conditions de l'agrément. Le régime d'agrément constitue, aux yeux du Conseil d'État, une restriction à la liberté d'industrie et du commerce qui est garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Il en résulte que le règlement grand-ducal prévu est appelé à intervenir dans une matière dite réservée et doit par conséquent disposer, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, d'une base légale qui fixe l'objectif des mesures d'exécution ainsi que les conditions auxquelles elles sont soumises, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 5 et il suggère aux auteurs de vérifier si la question de l'agrément ne serait pas mieux réglée dans le cadre de la loi relative aux marchés publics. Par ailleurs, en chargeant le Gouvernement d'organiser un régime d'agrément, la disposition lui confère le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles qui revêtent un caractère réglementaire. Or, il est rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. Qui plus est, le pouvoir réglementaire ministériel étant fondé sur l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État souligne que, dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, le recours à cette disposition constitutionnelle est exclu. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement à la disposition.

Au vu des oppositions formelles de la Haute Corporation, il est proposé de supprimer le paragraphe 5 de l'article, qui se lira comme suit :

### **Art. 23. Exécution des travaux dans les forêts publiques**

~~(1) Tous les travaux sont exécutés selon les règles de l'art et conformément aux principes d'une sylviculture proche de la nature.~~

~~(1) Tous les travaux dans les forêts publiques sont exécutés par l'administration aux frais du propriétaire forestier, soit en régie, soit à l'aide d'entreprises.~~

~~(2) Ces travaux sont exécutés suivant les directives et sous la surveillance de l'administration.~~

~~(3) Un règlement grand-ducal fixe les modalités d'exécution des de ces travaux dans les forêts publiques.~~

~~**(5) Le Gouvernement peut organiser un régime d'agrément des entrepreneurs de travaux forestiers. Un règlement grand-ducal définit les procédures, les règles et les conditions de l'agrément.**~~

### **Article 38 initial (nouvel article 24)**

L'article sous rubrique définit les modalités d'exploitation et de vente des bois coupés dans les forêts publiques.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'écrire « [...] en conformité avec le document d'aménagement prévu à l'article 36. ». Au paragraphe 2, il s'interroge sur la signification de l'expression « au gré des propriétaires forestiers » et, au regard des incertitudes découlant de

la formule utilisée, s'oppose formellement au libellé du paragraphe au motif que celui-ci ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

Afin de donner suite à cette opposition formelle, il est proposé de rédiger comme suit l'article sous rubrique :

#### **Art. 24. Exploitation et vente des bois des forêts publiques**

(1) Tout abattage d'arbres dans les forêts publiques en vue de leur exploitation est soumis à l'autorisation de l'administration en conformité avec le document d'aménagement prévu à l'article 22.

(2) L'administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques au gré des propriétaires forestiers.

(3) Un règlement grand-ducal définit les règles applicables aux ventes de bois provenant des forêts publiques.

Suite à une question de Madame Martine Hansen relative à une remarque du SYVICOL qui préconise la révision de la répartition des frais de 40% pour les communes et 60% pour l'État et demande de limiter la participation financière des communes aux coûts directement liés à l'exploitation des forêts communales, il est précisé que cette disposition a été établie sur base de la loi du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts, dont l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que :

« (1) La répartition des frais de gestion et de surveillance des forêts est calculée en fonction de l'étendue de la forêt soumise au régime forestier. Les frais de gestion et de surveillance comprennent les salaires des ingénieurs de la carrière supérieure des arrondissements et des préposés des triages.

Les frais de gestion et de surveillance des forêts seront remboursés à raison de 40 pour cent par les communes et établissements publics pour la part leur incombant en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> ci-dessus. La différence reste à charge de l'Etat. L'état de répartition et de remboursement des frais de gestion et de surveillance des forêts est arrêté annuellement par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, et est communiqué aux communes et établissements publics. »

Actuellement, les coûts avoisinent les 63 euros par hectare et par an.

Suite à une intervention de Monsieur Aly Kaes (CSV) qui revendique une plus grande participation financière de l'État pour l'entretien des forêts communales, Madame la Ministre rappelle que le projet de loi n°7655 portant création d'un pacte nature avec les communes a justement pour objet de mieux soutenir les communes dans leurs efforts liés à la lutte contre le changement climatique.

#### **Articles 39 et 40 initiaux (nouvel article 25)**

L'article 39 initial prévoit des peines de police pour des infractions de moindre gravité, tandis que l'article 40 initial prévoit des peines plus sévères. Dans leur version initiale, ils se lisent comme suit :

#### **Art. 39. Sanctions**

Est puni d'une amende de 25 à 250 euros :

Toute personne,

1. qui en accédant à la forêt n'a pas respecté les limitations d'accès au public d'après les dispositions de l'article 3(2) ou 6(2) ;
2. qui en accédant à la forêt à vélo ou à cheval n'a pas respecté les dispositions de l'article 3(3) ;
3. qui a accédé sans autorisation aux installations sylvicoles, apicoles et cynégétiques, aux chantiers de coupe et de constructions de chemins forestiers ;

4. qui, sans autorisation du propriétaire, a procédé à des balisages dans la forêt ou qui a détruit ou détérioré des balisages autorisés ;
5. qui sans préjudice quant aux dispositions du Code de la route, a enfreint l'article 6(1), règlementant la circulation des véhicules motorisés en forêt ;
6. qui a porté du feu en forêt en violation de l'article 8 ;
7. qui a perturbé la quiétude de la forêt en violation de l'article 9 ;
8. qui a prélevé et a enlevé des produits de la forêt en violation de l'article 10 ;
9. qui a procédé à un abattage d'arbres en violation de l'article 14(1) ;
10. qui a procédé à un débardage en infraction de l'article 14(6) ;
11. qui en violation de l'article 15(3) – n'a pas utilisé des plants ou semences adaptés à la station ;
12. qui a procédé à un pâturage en forêt en infraction à l'article 17.1 ;
13. qui a procédé à un essartement à feu courant en infraction de l'article 17.2 ;
14. qui a procédé en violation de l'article 17.7 à une opération de full tree logging ;
15. qui a enlevé des rémanents de coupe d'un diamètre inférieur à 5 centimètres en infraction de l'article 17.8 ;
16. qui n'a pas respecté les dispositions de l'article 18 visant à interdire certaines pratiques de gestion dans l'intérêt de la conservation du milieu forestier.

#### **Art. 40. Sanctions**

Est puni d'une peine d'emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou l'une de ces peines seulement :

Toute personne,

1. qui a procédé à une coupe non conforme aux dispositions de l'article 14 (2), (3), (4) et (5) ;
2. qui a procédé à une conversion ou à une transformation d'un peuplement feuillu en peuplement résineux sans autorisation du Ministre et en infraction de l'article 15(2) ;
3. qui a utilisé du matériel forestier de reproduction génétiquement modifié en violation de l'article 15(4) ;
4. qui en violation de l'article 15(1) n'a pas respecté l'obligation de reconstituer un peuplement après une coupe ;
5. qui a procédé à un drainage en infraction de l'article 17.3 ;
6. qui a utilisé des pesticides non autorisés par le Ministre selon les dispositions de l'article 17.4 ;
7. qui, en infraction de l'article 17.5 ou de l'article 17.6, a procédé à la fertilisation ou à l'amendement du sol de la forêt sans disposition d'une autorisation du Ministre ;
8. qui en infraction de l'article 17.9 a travaillé le sol dans la couche minérale ;
9. qui en violation de l'article 17.10 a procédé au dessouchage.

En ce qui concerne les points 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 et 16 de l'article 39 initial, le Conseil d'État rappelle les oppositions formelles formulées à l'égard de ces dispositions qu'ils visent à sanctionner. Il est amené à s'opposer formellement à ces points dans leur libellé actuel, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution. En ce qui concerne le point 14, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 pour ce qui est de l'utilisation dans un texte normatif de l'expression anglaise « *full tree logging* ».

À l'article 40 initial, le Conseil d'État recommande de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

En ce qui concerne le point 1, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 14, paragraphe 2. Il doit par conséquent s'opposer formellement également au point

1 dans la mesure où cette disposition incrimine des comportements audit article 14, paragraphe 2.

En ce qui concerne le point 4, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> et doit également s'opposer de manière formelle au point 4 de l'article 40.

En ce qui concerne le point 5, il est à noter que l'article 17, paragraphe 3, auquel la disposition se réfère, interdit le drainage en forêt, de même que son entretien. Or, selon le point 5, seul le drainage est punissable. Le Conseil d'État demande d'étendre le comportement punissable à l'entretien du drainage.

En ce qui concerne le point 7, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 17, point 6. Il doit par conséquent, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, s'opposer formellement au point 7 de l'article 40.

Hormis plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État signale encore que s'il est recouru au procédé de munir les articles d'un intitulé, chaque article du dispositif comportant des dispositions autonomes, doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chacun de ces articles et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Étant donné que les intitulés de l'article sous avis et de l'article 40 sont identiques, il y a lieu de les adapter.

Il est proposé de regrouper les différentes sanctions pénales en un seul article et d'augmenter les sanctions afin de tenir compte des critiques formulées par l'OCDE et le Conseil de l'Union européenne. Dans le cadre de leurs évaluations respectives, ils ont soulevé que le niveau des sanctions pénales devait permettre le recours aux techniques d'enquêtes spéciales, essentielles dans la lutte contre la criminalité environnementale. Dans ce cadre, il a été recommandé au Grand-Duché de renforcer les systèmes de sanctions liées aux infractions environnementales, en ce qui concerne les sanctions pénales maximales ainsi que le niveau maximal des montants à payer en cas d'avertissements taxés et de sanctions administratives, ces sanctions étant actuellement estimées trop faibles et par conséquent pas assez dissuasives. En outre, il est proposé de davantage préciser les comportements fautifs afin de se conformer aux exigences de l'article 14 de la Constitution. Le nouvel article 25 se lira donc comme suit :

## **Art. 25. Sanctions**

**(1)** Est punie d'une amende de **24 à 1000 euros**, toute personne qui aura commis l'une des infractions suivantes :

**1.° qui en accédant à la forêt n'a pas respecté les limitations d'accès au public d'après les dispositions de l'article 3(2) ou 6(2) ;**

**2.° qui en accédant à la forêt à vélo ou à cheval n'a pas respecté les dispositions de l'article 3(3) ;**

**3.° qui a accédé sans autorisation aux installations sylvicoles, apicoles et cynégétiques, aux chantiers de coupe et de constructions de chemins forestiers ;**

**4.° qui, sans autorisation du propriétaire, a procédé à des balisages dans la forêt ou qui a détruit ou détérioré des balisages autorisés ;**

**5.° qui sans préjudice quant aux dispositions du Code de la route, a enfreint l'article 6(1), réglementant la circulation des véhicules motorisés en forêt ;**

**1.° qui a porté ou allumé du feu en forêt en dehors des zones spécialement aménagées à cet effet à des fins récréatives en violation de l'article 8 5 ;**

**7.° qui a perturbé la quiétude de la forêt en violation de l'article 9 ;**

**2° qui a prélevé et ou a enlevé des produits de la forêt en violation de l'article 10 6 ;**

**3° qui a procédé à une abattage coupe d'arbres sans notification telle que prévue à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> ;**

**4° qui a procédé à un débardage en infraction de l'article 9, paragraphe 6 ;**

**5° qui en violation de l'article 10, paragraphe 5 n'a pas utilisé des plants ou semences adaptés à la station ;**

6° qui a procédé à un pâturage ou toute autre forme d'élevage de bétail en forêt en infraction **de l'article 17.2 à l'article 11, point 1<sup>er</sup>** ;

~~7° qui a procédé à un essartement à feu courant en infraction de l'article 17.2 ;~~

7° qui a procédé en violation de l'article ~~17.7~~ 11, point 7 à une opération de récolte de l'arbre entier full tree logging **pour des raisons autres que phytosanitaires** ;

8° qui a enlevé hors du peuplement des rémanents de coupe d'un diamètre inférieur à 5 centimètres en infraction de l'article ~~17.8~~ 11, point 8 ;

~~16° qui n'a pas respecté les dispositions de l'article 18 visant à interdire certaines pratiques de gestion dans l'intérêt de la conservation du milieu forestier.~~

(2) Est punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à **trois ans** et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou l'une de ces peines seulement, toute personne qui aura commis l'une des infractions suivantes :

1° qui a procédé à une coupe non conforme aux dispositions de ~~l'article 14 (2), (3), (4) et (5)~~ l'article 9, paragraphes 2 et 3 ;

2° ~~qui en violation de l'article 15(1) n'a pas respecté l'obligation de reconstituer un peuplement après une coupe qui par infraction à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup> n'a pas procédé à la régénération, artificielle ou assistée du peuplement forestier dans un délai de trois ans à compter du début des travaux d'abattage, de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité ;~~

3° qui a procédé à une conversion ou à une transformation d'un peuplement feuillu en peuplement résineux sans autorisation du Ministre en infraction de l'article ~~15(2)~~ 10, **paragraphe 4** ;

4° qui a utilisé du matériel forestier de reproduction génétiquement modifié en violation de l'article ~~15(4)~~ 10, **paragraphe 6** ;

5° qui a procédé à un drainage ou entretien d'un drainage en infraction de l'article ~~17.3~~ 11, point 3 ;

6° qui a utilisé des pesticides **sans l'autorisation du Ministre en infraction de l'article 17.4 11, point 4** ;

7° qui, en infraction de l'article ~~17.5~~ 11, point 5 ou de l'article ~~17.6~~ 11, point 6, a procédé à la fertilisation ou à l'amendement du sol de la forêt sans autorisation du Ministre ;

8° qui en infraction de l'article ~~17.9~~ 11, point 9 a travaillé le sol dans la couche minérale **sans autorisation du Ministre** ;

9° qui en violation de l'article ~~17.10~~ 11, point 10 a procédé au dessouchage.

## **Article 41 initial (nouvel article 26)**

Cet article prévoit des circonstances aggravantes pouvant alourdir les sanctions pénales. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

### **Art. 41. Conditions aggravantes**

Cette peine peut être portée jusqu'à un emprisonnement de deux ans et jusqu'à une amende de 1.000.000 euros lorsque les infractions ont été commises dans une des circonstances suivantes :

1. Toute personne, qui sans préjudice des dispositions pénales plus sévères, a porté ou allumé un feu dans la forêt ou qui a procédé à un essartement à feu courant, malgré les mesures exceptionnelles prises par le Ministre selon les dispositions de l'article 3(2) ou de l'article 6(2) ;
2. En cas de récidive ;
3. En cas d'infraction commise pendant la nuit.

Outre plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État constate que l'article omet de préciser quelles sont les peines susceptibles d'être aggravées et demande que l'article soit précisé en ce sens.



Afin de spécifier quelles sont les peines pouvant être aggravées, il est proposé d'amender comme suit le nouvel article 26 :

#### **Art. 26. Circonstances aggravantes**

**Les peines visées à l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> peuvent être portées jusqu'à un emprisonnement de deux ans et jusqu'à une amende de 1 000 000 euros lorsque les infractions ont été commises dans l'une des circonstances suivantes :**

**1° Toute personne, qui sans préjudice des dispositions pénales plus sévères, a porté ou allumé un feu dans la forêt ou qui a procédé à un essartement à feu courant, malgré les mesures exceptionnelles prises par le Ministre selon les dispositions de l'article 3(2) ou de l'article 6(2) ;**

1° En cas de récidive ;

2° En cas d'infraction commise pendant la nuit.

#### **Article 42 initial (nouvel article 27)**

Cet article définit la récidive.

Outre plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État note que ces dispositions ne correspondent pas au schéma classique de la récidive en droit pénal général, dans la mesure où elles ne distinguent pas entre contraventions et délits. En droit pénal général, la récidive en matière contraventionnelle n'est en effet pas prévue. Une contravention ne peut pas non plus déclencher le mécanisme de la récidive. Même s'il est admis qu'une loi spéciale peut déroger au droit commun en matière de récidive, le Conseil d'État demande néanmoins au législateur de réfléchir à la pertinence d'introduire dans la loi en projet un régime de récidive dérogatoire au droit commun à cet égard.

L'article se lit comme suit :

#### **Art. 27. Récidive**

Il y a récidive lorsque dans les douze mois qui ont précédé l'infraction visée à l'article 25, l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation irrévocable pour une infraction prévue par la présente loi ou par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

#### **Insertion d'un nouvel article 28**

Un nouvel article 28, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

#### **Art.28. Avertissements taxés**

**En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> des avertissements taxés peuvent être décernés par les fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions en relation avec les contrôles visés à l'article 32, par les fonctionnaires des administrations concernées habilités à cet effet par les ministres compétents.**

**L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consent à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés l'avertissement taxé dû, soit, lorsque l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire dans le bureau de la Police grand-ducale ou par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.**

**L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire :**

**1° si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti ;**

**2° si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes. Le montant de l'avertissement taxé ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établira un catalogue groupant les contraventions suivant le montant des avertissements taxés à percevoir.**

**Le montant minimal de l'avertissement taxé est de 24 euros. Le montant maximal de l'avertissement taxé est de 250 euros.**

**Le versement de l'avertissement taxé dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmenté le cas échéant des frais de rappel a pour conséquence d'arrêter toute poursuite.**

**Lorsque l'avertissement taxé a été réglé après ce délai, il est remboursé en cas d'acquiescement, et il est imputé sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de l'avertissement taxé ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.**

Ce nouvel article vise à introduire les avertissements taxés pour les infractions du 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 25. Les avertissements taxés devraient permettre d'intervenir directement en cas de constat d'une infraction sanctionnable par cette voie et de contribuer ainsi à un meilleur respect des prescriptions de la législation en matière de forêts. Le nouveau texte s'inspire de l'article 48 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

### **Article 43 initial (nouvel article 29)**

L'article sous rubrique définit les pouvoirs du juge qui peut ordonner la restitution des objets enlevés de leur espace naturel et la remise en état des lieux dans leur état antérieur. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 43. Mesures**

(1) Le juge ordonne que les objets quelconques enlevés de leur emplacement naturel en contravention à la présente loi ou à ses règlements d'exécution soient restitués à leur milieu naturel aux frais du contrevenant et sous la surveillance de l'administration. Il peut ordonner la confiscation des engins et instruments dont les contrevenants se sont servis, ainsi que des véhicules utilisés pour commettre l'infraction.

(2) Sans préjudice des règles de droit commun en matière de saisie prévues au code d'instruction criminelle, les agents de la police grand-ducale, de l'Administration de la nature et des forêts qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les engins, instruments et matériaux de construction susceptibles d'une confiscation ultérieure ; cette saisie ne peut être maintenue que si elle est validée dans les huit jours par l'ordonnance du juge d'instruction.

(3) La mainlevée de la saisie prononcée par ordonnance du juge d'instruction peut être demandée en tout état de cause, à savoir :

1. à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pendant l'instruction ;

2. à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi ou par la citation directe ;

3. à la chambre correctionnelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté ou s'il a été formé un pourvoi en cassation.

(4) La requête est déposée au greffe de la juridiction appelée à statuer. Il y est statué d'urgence et au plus tard dans les trois jours du dépôt, le ministère public et l'inculpé ou son défenseur entendus en leurs explications orales ou dûment appelés.

(5) Les ordonnances de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et les jugements de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement peuvent être attaqués d'après les dispositions du droit commun prévues au code d'instruction criminelle.

(6) Le juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi, à ses règlements d'exécution ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et

réglementaires a été commise. Il ordonne en cas d'infraction de l'article 15(1) que le contrevenant procède à des travaux de reboisement. Le jugement de condamnation fixe le délai, qui ne dépasse pas un an, dans lequel le condamné doit s'exécuter. Il peut assortir l'injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximale. Cette astreinte court à partir de l'expiration du délai fixé pour le rétablissement des lieux ou des travaux de boisement jusqu'au jour où le jugement a été complètement exécuté. L'Administration pourra procéder au rétablissement des lieux ou aux travaux de boisement aux frais du contrevenant au cas où ce dernier n'y procède pas endéans les délais fixés par le juge et malgré une mise en demeure formelle signifiée par voie d'huissier après l'expiration du prédit délai.

(7) En cas d'infraction à l'article 5, le jugement ordonne l'enlèvement, aux frais du contrevenant, des balisages effectués sans autorisation du propriétaire et fixe le délai, qui ne dépasse pas un mois, dans lequel le condamné doit procéder à cet enlèvement.

(8) Le jugement est exécuté à la requête du procureur général d'État ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

(9) Les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont faites au nom du procureur général d'Etat, par le directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

(10) Lorsque le bénéficiaire de l'astreinte n'est pas la partie civile, le montant de l'astreinte est recouvré par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

(11) Le recouvrement des frais se fait comme en matière domaniale.

(12) Le rétablissement des lieux doit être effectué même au cas où la parcelle a changé de propriétaire depuis l'époque de l'infraction.

Outre plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État note ce qui suit :

- Pour ce qui est du paragraphe 2, l'application des règles de droit commun s'impose de toute manière, de sorte que la mention « sans préjudice des règles de droit commun » revêt un caractère superfétatoire et est à omettre. Plus substantiellement, le paragraphe 2 confère indistinctement à tous les agents de la Police grand-ducale le pouvoir de pratiquer des saisies. Or, d'après le droit commun, ce pouvoir est réservé aux seuls agents de la Police grand-ducale qui possèdent la qualité d'officier de police judiciaire. Même si la loi spéciale peut conférer à certains agents de la Police grand-ducale des pouvoirs exorbitants, le Conseil d'État demande, pour des raisons de cohérence, de s'en tenir au droit commun en ce qui concerne les attributions judiciaires des agents de la Police grand-ducale. Dans cette optique, il propose de conférer au paragraphe 2 le libellé suivant : « Les agents de l'Administration de la nature et des forêts qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les engins, instruments et matériaux de construction susceptibles d'une confiscation ultérieure ; cette saisie ne peut être maintenue que si elle est validée dans les huit jours par l'ordonnance du juge d'instruction. »
- Le paragraphe 5 constitue une redite des règles de droit commun, de sorte qu'il est à omettre, car superfétatoire.

Il est proposé de remplacer comme suit l'article sous rubrique :

#### **Art. 29. Mesures**

(1) Le juge ordonne que les objets quelconques enlevés de leur emplacement naturel en **infraction** à la présente loi ou à ses règlements d'exécution soient restitués à leur milieu naturel aux frais du contrevenant et sous la surveillance de l'administration. Il peut ordonner la confiscation des engins et instruments dont les contrevenants se sont servis, ainsi que des véhicules utilisés pour commettre l'infraction.

(2) ~~Sans préjudice des règles de droit commun en matière de saisie prévues au code d'instruction criminelle Code de procédure pénale. Les agents membres de la police grand-ducale de l'Administration de la nature et des forêts ainsi que les personnes visées à l'article 32 qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les engins, instruments et matériaux de construction bois~~ susceptibles d'une confiscation ultérieure. Cette saisie ne peut être

maintenue que si elle est validée dans les huit jours **y non compris les samedis, dimanches et jours fériés** par l'ordonnance du juge d'instruction.

**En cas d'urgence, le juge d'instruction peut ordonner dans les quatorze jours suivant la saisie, sans que la mainlevée ait été sollicitée, la vente de gré à gré ou à la vente aux enchères des engins, instruments et bois saisis. Le produit de la vente sera versé à la caisse des consignations et sera déduit des frais de justice.**

**Si la saisie se prolonge pendant plus de trois mois, sans que la mainlevée ait été sollicitée, le juge d'instruction peut ordonner la vente de gré à gré ou à la vente aux enchères des engins, instruments et bois saisis. Le produit de la vente sera versé à la caisse des consignations et sera déduit des frais de justice.**

(3) La mainlevée de la saisie **validée** par ordonnance du juge d'instruction peut être demandée en tout état de cause, à savoir :

1° à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pendant **l'enquête préliminaire ou l'instruction** ;

2° à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi ou par la citation directe ;

3° à la chambre correctionnelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté ou s'il a été formé un pourvoi en cassation ;

**4° au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisie par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit.**

(4) La requête est déposée au greffe de la juridiction appelée à statuer. Il y est statué d'urgence et au plus tard dans les trois jours du dépôt, le ministère public et l'inculpé ou son défenseur entendus en leurs explications orales ou dûment appelés.

~~(5) Les ordonnances de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et les jugements de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement peuvent être attaqués d'après les dispositions du droit commun prévues au code d'instruction criminelle.~~

(5) Le juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi, à ses règlements d'exécution ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires a été commise. Il ordonne en cas d'infraction de l'article 10 (1) que le contrevenant procède à des travaux de reboisement. Le jugement de condamnation fixe le délai, qui ne dépasse pas un an, dans lequel le condamné doit s'exécuter. Il peut assortir l'injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximale. Cette astreinte court à partir de l'expiration du délai fixé pour le rétablissement des lieux ou des travaux de boisement jusqu'au jour où le jugement a été complètement exécuté. L'Administration pourra procéder au rétablissement des lieux ou aux travaux de boisement aux frais du contrevenant au cas où ce dernier n'y procède pas endéans les délais fixés par le juge et malgré une mise en demeure formelle signifiée par voie d'huissier après l'expiration du prédit délai. **La commune ou, à défaut, l'État peuvent se porter partie civile.**

~~(7) En cas d'infraction à l'article 5, le jugement ordonne l'enlèvement, aux frais du contrevenant, des balisages effectués sans autorisation du propriétaire et fixe le délai, qui ne dépasse pas un mois, dans lequel le condamné doit procéder à cet enlèvement.~~

(6) Le jugement est exécuté à la requête du procureur général d'État ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

(7) Les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont faites au nom du procureur général d'État, par le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

(8) Lorsque le bénéficiaire de l'astreinte n'est pas la partie civile, le montant de l'astreinte est recouvré par l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

9) Le recouvrement des frais se fait comme en matière **domaniale se fait comme en matière de droits d'enregistrement.**

(10) Le rétablissement des lieux doit être effectué même au cas où la parcelle a changé de propriétaire depuis l'époque de l'infraction.

Ce nouveau libellé s'inspire du texte de l'article 77 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ainsi, l'article 29 vise désormais, comme recommandé par les Parquets de Luxembourg et de Diekirch dans leur avis du 14 novembre 2019 concernant l'article 77 tel que modifié par le projet de loi n°7477, les membres de la Police grand-ducale.

De plus, ont été ajoutés au paragraphe 2 deux alinéas qui s'inspirent notamment de l'article 16 de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux et de l'article 14 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Finalement, le paragraphe 3 de l'article 29 a été complété par un point 4° qui dispose que la mainlevée de la saisie peut être demandée au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisi par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit.

### **Article 44 initial (nouvel article 30)**

Cet article prévoit des amendes administratives ayant pour but d'inciter les administrés à coopérer avec les autorités.

Hormis plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État renvoie à l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 13 de la loi en projet. Il doit s'opposer formellement également à l'article sous rubrique, dans la mesure où cette disposition incrimine des comportements contraires audit article 13.

Alors que la version amendée de l'article 13 initial devrait permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, l'article sous rubrique se lira comme suit :

#### **Art. 30. Amendes administratives**

(1) Le ministre peut infliger une amende administrative de 50 euros à 1.000 euros à  
1.° celui qui en violation de l'article ~~13~~ 8 n'a pas élaboré un document de planification ;  
2.° celui qui en violation de l'article ~~27~~ 14, paragraphe 2 n'a pas fourni des renseignements aux autorités.

(2) Les amendes administratives sont payées dans les 30 jours de la notification de la décision écrite. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(3) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

### **Article 45 initial (nouvel article 31)**

L'article sous rubrique instaure des mesures de sauvegarde destinées à protéger le milieu forestier d'atteintes graves.

Hormis une remarque d'ordre légistique, le Conseil d'État demande, au paragraphe 1<sup>er</sup>, la suppression des termes « en cas de non-conformité », en ce que ces termes sont redondants par rapport aux termes « En cas de non-respect ». L'article se lira comme suit :

#### **Art. 31. Mesures administratives**

(1) En cas de non-respect des dispositions prévues aux articles ~~14 à 19~~ 9 à 12 ~~de la présente loi~~, le Ministre peut ordonner la fermeture provisoire d'un chantier de coupe ~~en cas de non-conformité~~.

(2) Tout intéressé peut demander l'application de la mesure ci-dessus.

(3) La mesure du paragraphe 1<sup>er</sup> est levée lorsque le contrevenant ou une autre personne concernée se sont conformés.

### **Article 46 initial (nouvel article 32)**

Cet article traite des pouvoirs de contrôle et, dans sa version initiale, se lit comme suit :

#### **Art. 46. Pouvoirs de contrôle**

(1) Sans préjudice des dispositions de l'article 46(3) les infractions à la présente loi, à ses règlements d'exécution et aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires sont constatées par les agents de la police grand-ducale, les agents de l'Administration de la Nature et des Forêts, ainsi que par les agents de l'Administration des douanes et accises.

(2) Les agents de l'Administration de la Nature et des Forêts visés au paragraphe (1) doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions. Le programme et la durée de la formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, les agents de l'Administration de la nature et des forêts prêtent serment devant le tribunal d'arrondissement compétent et déterminé en fonction de leur domicile avec les termes suivants :

« Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) A compter de leur prestation de serment, les agents de l'Administration de la nature et des forêts ont la qualité d'officier de police judiciaire.

(5) L'article 458 du Code pénal est applicable aux agents visés au paragraphe 4.

Le Conseil d'État constate que cet article attribue des pouvoirs de police à certaines catégories d'agents de l'Administration de la nature et des forêts et de l'Administration des douanes et accises. Il indique que, pour satisfaire aux exigences de l'article 97 de la Constitution, il faut préciser les groupes de traitement et d'indemnité et, le cas échéant, leurs sous-groupes, tels que déterminés par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, auxquels devront appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis de missions de police judiciaire. Étant donné que les membres de la Police grand-ducale ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire, point n'est donc besoin de leur conférer, de manière ponctuelle, ces pouvoirs dans d'autres lois. Au vu de ce qui précède, il conviendrait de libeller l'article comme suit :

« Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade [...] et les fonctionnaires à partir du grade [...] de l'Administration de la nature et des forêts peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Il est proposé de libeller le nouvel article 32 comme suit :

#### **Art. 32. Pouvoirs de contrôle**

##### **Les agents de l'administration constatent les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.**

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 1er doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions

pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisées par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement **dans le ressort duquel se trouve le siège principal de l'administration d'attache de l'agent en question**, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

L'article 32 est amendé afin de viser désormais les seuls agents de l'Administration de la nature et des forêts. En effet, comme relevé par la Haute Corporation, les membres de la Police grand-ducale ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire. En outre, alors que l'Administration de la nature et des forêts a son siège à Diekirch, il est plus logique de prévoir, à l'instar de la loi du 18 janvier 2018, qu'ils prêtent serment devant le Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch.

### **Insertion d'un nouvel article 33**

Un nouvel article 33, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

#### **Art.33. Accès spécifiques**

**Le ministre, son délégué, les porteurs d'un ordre de mission du ministre, les membres du Conseil supérieur des forêts ainsi que les agents de l'administration ont accès entre le lever et le coucher du soleil à tous les fonds et chantiers sous le champ d'application de la présente loi.**

Il est proposé d'insérer un nouvel article sur l'accès aux divers fonds forestiers. Cet article, qui s'inspire de l'article 71 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, est plus large que l'article 3 qui confère un droit d'accès uniquement sur les chemins et sentiers. Les personnes visées par le nouvel article 33 ne sont pas tenues par ces limitations.

#### **Article 47 initial (nouvel article 34)**

Cet article prévoit la forme, le délai et la nature du recours contre les décisions prises en vertu de la loi.

Le Conseil d'État note que cet article déroge au délai de droit commun de trois mois pour l'introduction d'un recours et s'interroge sur la nécessité d'une telle dérogation. Étant donné que le commentaire des articles ne fournit pas d'éclaircissement à ce sujet, il propose d'en rester au délai de droit commun pour les recours prévus. Par ailleurs, dans un souci d'harmonisation, il propose, pour l'institution d'un recours en réformation, de libeller l'article comme suit :

« Toute décision prise par le ministre au titre de la présente loi est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Pour l'institution d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer, dans un souci d'harmonisation, la formule suivante :

« Contre les décisions prises par [nom de l'autorité compétente] en vertu de [l'article ou paragraphe], un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif ».

L'article se lira comme suit :

#### **Art. 34. Recours**

Contre les décisions administratives prises en vertu de la présente loi, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Ce recours doit être intenté sous peine de déchéance dans un délai de 40 jours à compter de la notification de la décision. Le recours est également ouvert aux associations et organisations visées à l'article 35.

Suite à une question afférente de Madame Martine Hansen, Madame la Ministre précise que l'introduction d'un recours en réformation dans la loi précitée du 18 juillet 2018 ne lui semblait pas opportun d'un point de vue politique.

### **Article 48 initial (nouvel article 35)**

Cet article est une disposition standard en matière environnementale ; il reconnaît l'intérêt à agir aux associations ayant pour objet social la protection de la nature et de l'environnement et met en pratique la Convention d'Aarhus. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 48. Droit d'agir en justice des associations écologiques**

Les associations et organisations d'importance nationale dotées de la personnalité morale, dont les statuts ont été publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et qui exercent leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre.

Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

Il en est de même des associations et organisations de droit étranger dotées de la personnalité morale qui exercent leurs activités statutaires dans ledit domaine.

Pour des raisons de cohérence, le Conseil d'État propose de s'en tenir au libellé de l'article 38 de loi du 28 avril 2017 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. L'article se lira donc comme suit :

#### **Art. 35. Droit d'agir en justice des associations écologiques**

Les associations nationales et étrangères qui exercent leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre en matière de protection de l'environnement, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

### **Insertion d'un nouvel article 36**

Un nouvel article 36, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

#### **Art. 36. Modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

**1° L'article 13 est remplacé par le texte suivant :**

##### **« Art. 13. Forêts**

**(1) Tout changement d'affectation de fonds forestier au sens de la loi du [...] sur les forêts est interdit, à moins que le ministre ne l'autorise dans un but d'utilité publique, en vue de sa substitution par la création d'un biotope protégé ou habitat au sens de l'article 17 dans le cadre d'un plan d'action d'habitat ou d'espèce tel que proposé par le plan national de la protection de la nature ou d'un plan de gestion arrêté en vertu des articles 35 ou 43, en vue de la modification de la délimitation de la zone verte ou en vue de la restructuration du parcellaire agricole permettant une amélioration de l'exploitation concernée.**



**(2) Le ministre impose, dans les conditions du chapitre 12, section 2, des boisements compensatoires quantitativement et qualitativement au moins égaux aux forêts supprimées en vertu du paragraphe précédent et cela dans le même secteur écologique. Le ministre peut imposer des délais pour la réalisation de ces boisements compensatoires ou la substitution par la création d'un biotope protégé ou habitat. »**

**2° L'article 17 est modifié comme suit :**

**a) le paragraphe 2, point 1° est complété par les mots :**

**« ou de santé ou sécurité publiques ; »**

**b) au paragraphe 7 les mots « de terrains forestiers, » sont supprimés ;**

**3° L'article 57, paragraphe 5 est complété par la phrase suivante :**

**« Ledit règlement grand-ducal peut déterminer également les sanctions en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion. »**

Cet article modifie les articles 13, 17 et 57 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles :

- En ce qui concerne l'article 13, la modification s'avère nécessaire par l'entrée en vigueur de la loi sur les forêts. Les dérogations à l'interdiction d'un changement d'un fonds forestier tombent toujours sous le régime d'autorisation mis en place par la loi du 18 juillet 2018 précitée ; néanmoins les coupes rases sont désormais régies par la nouvelle loi, de sorte que l'article 13, paragraphe 3 n'a plus lieu d'être.
- Même si, au sens de la loi sur les forêts, les fonds des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sont exclus de la définition de « forêt », cela n'empêche pas que ces fonds peuvent constituer des biotopes au sens de l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 précitée et du règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives. En prévoyant outre l'utilité publique, la santé et la sécurité publiques à l'article 17, paragraphe 2, point 1<sup>er</sup>, le ministre peut désormais autoriser en zone verte l'abattement d'arbres biotopes constituant un danger pour la santé ou la sécurité publique.
- La modification à l'article 57, paragraphe 5 intervient suite à l'avis du Conseil d'État n°60.347 relatif au projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier et a pour but de conférer une base légale aux sanctions en cas de non-respect des conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou des dispositions établies en vertu de la présente loi. Ces sanctions peuvent être le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion.

### **Article 49 initial (nouvel article 37)**

Cet article abroge les textes qui sont remplacés par les dispositions du projet de loi. Hormis plusieurs remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de cet article, qui se lit comme suit :

### **Art. 37. Dispositions abrogatoires**

**Sont abrogés :**

1° l'édit, ordonnance et règlement des Archiducs Albert et Isabelle du 14 septembre 1617 sur le fait des Bois est abrogé.

(2) L'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 est abrogée.

(3) L'ordonnance du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts est abrogée.

2° l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 est abrogée.

3° l'ordonnance du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts est abrogée.

4° l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts est abrogé.

- 5° l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques est abrogée.
- 6° le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois est abrogé.
- 7° l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos est abrogée.
- 8° l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage est abrogée.
- 9° le décret du 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière est abrogé.
- 10° le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale est abrogé.
- 11° l'ordonnance royale grand-ducale du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière est abrogée.
- 12° l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843 concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales est abrogée.
- 13° la loi forestière du 14 novembre 1849, prorogée itérativement et définitivement par la loi du 23 janvier 1854 est abrogée.
- 14° la loi du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées est abrogée.
- 15° la loi du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts est abrogée.
- 16° la loi du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés est abrogée.
- 17° la loi du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois loi est abrogée.
- 18° la loi du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts « classés CEE » est abrogée.

### **Article 50 initial (nouvel article 38)**

L'article contient les dispositions transitoires pour les documents de planification établis avant l'entrée en vigueur de la loi. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

#### **Art. 50. Dispositions transitoires**

- (1) En ce qui concerne l'article 13, les propriétaires disposent d'un an à partir de l'entrée en vigueur pour le document de planification y visé.
- (2) Les plans établis en vertu de l'article 12 de l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1<sup>er</sup> juin 1840 restent en vigueur jusqu'à l'expiration de leur terme. Les plans qui ne prévoient pas de terme restent en vigueur pendant trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État recommande d'écrire « pour établir le document de planification ».

Il est proposé d'amender l'article afin d'introduire une disposition transitoire relative à l'obligation d'utilisation de plants et semences d'essences forestières adaptés à la station. L'article se lira comme suit :

#### **Art. 38. Dispositions transitoires**

##### **(1) L'article 10, paragraphe 5 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026.**

- (2) En ce qui concerne l'article 8, les propriétaires disposent d'un an à partir de l'entrée en vigueur pour le document de planification y visé.
- (2) Les plans établis en vertu de l'article 12 de l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1<sup>er</sup> juin 1840 restent en vigueur jusqu'à l'expiration de leur terme. Les plans qui ne prévoient pas de terme restent en vigueur pendant trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Insertion d'un nouvel article 39**

Suite à une suggestion du Conseil d'État, le nouvel article 39 se lira comme suit :

#### **Art. 39.**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... sur les forêts ». »

**Article 51 initial (nouvel article 40)**

L'article vise à retarder légèrement l'entrée en vigueur de la loi après son adoption et, suite à une proposition rédactionnelle du Conseil d'État, se lit comme suit :

**Art. 40. Entrée en vigueur**

La présente loi entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

\*

Les propositions d'amendements sont adoptées à la majorité des membres présents et seront envoyées au Conseil d'État dans les meilleurs délais.

**5. Divers**

Il est décidé que Messieurs Carlo Back (déi gréng) et Paul Galles (CSV) représenteront la Chambre des Députés à la 26<sup>ème</sup> Conférence des Parties des Nations unies sur le changement climatique (COP26), qui se tiendra à Glasgow en novembre prochain.

Luxembourg, le 9 juin 2021

La Secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
François Benoy

25



**Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de  
l'Aménagement du territoire**

**Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement  
rural**

**Procès-verbal de la réunion du 2 juin 2021**

**(la réunion a eu lieu par visioconférence)**

Ordre du jour :

1. Lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg : présentation par les représentants gouvernementaux, suivie d'un échange de vues
2. Motion de Mme Martine Hansen relative à l'adaptation de la réglementation afin que les investissements dans les installations de biométhanisation éligibles à la prime de lisier puissent profiter des régimes d'aide au niveau des aides à l'investissement en biens immeubles prévues par la loi en voie d'adaptation : examen de la motion

Uniquement pour les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire :

3. 7668 Projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels  
  - Examen du Projet de règlement grand-ducal et élaboration d'un avis de la Commission
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Élaboration d'une prise de position (volets Énergie et Aménagement du territoire)
5. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. Carlo Back, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, Mme Stéphanie Empain, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Claude Turmes, Ministre de l'Energie

M. Georges Reding, M. Paul Matzet, Mme Anne Metzler, M. Pascal Worré, M. Jérôme Fries, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

M. Paul Rasqué, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Mme Marie-Josée Mangen, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Service d'économie rurale SER

M. Andrew Ferrone, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Administration des Services techniques de l'Agriculture ASTA

Mme Rachel Moris, M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Max Hahn, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

M. Félix Eischen, membre de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

\*

**1. Lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg : présentation par les représentants gouvernementaux, suivie d'un échange de vues**

Présentation

Le premier point de l'ordre du jour est consacré à une présentation des lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg (cf. PowerPoint en annexe), la présentation est suivie d'un échange de vues.

Monsieur le Ministre de l'Agriculture rappelle que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit que « Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030, visant notamment une réorganisation des subventions pour valoriser les atouts non-énergétiques de ce secteur. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire » (p. 189) et que « La biométhanisation est non seulement un procédé qui s'inscrit dans une démarche d'économie circulaire permettant de produire de l'énergie (électricité, chaleur et gaz), mais elle contribue aussi et surtout à améliorer le bilan écologique de l'agriculture de manière générale (recyclage d'éléments fertilisants, bilan énergétique positif, réduction des émissions de méthane et d'ammoniac). Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et de biodiversité. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire par rapport aux cultures énergétiques. » (cf. page 197 de l'accord de coalition).

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a commandé une étude afin d'étudier le potentiel du biogaz au Luxembourg. L'étude a été réalisée par l'Institut de recherche énergétique et environnementale Heidelberg (*Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg – IFEU*) et constitue la base de la stratégie biogaz du Gouvernement.

Un représentant du ministère explique que le Luxembourg disposait de 26 installations de biogaz dont 23 installations avec cogénération et 3 installations à injection de biométhane en 2018.

Au total, la production de biogaz a valorisé 412.000 tonnes de substrats (60% effluents d'élevage, 20% cultures dédiées, 20% déchets organiques) en 2018.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, plusieurs textes législatifs visent le domaine du biogaz :

- le *règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables* (élaboré par le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire) vise la rémunération lors de la production d'électricité renouvelable.

Ledit règlement prévoit plusieurs catégories de rémunération pour les nouvelles centrales qui dépendent de la capacité de production d'une centrale biogaz. De même, il existe une prime de lisier (20 €/MWh<sub>el</sub>) et une prime de chaleur (0 – 30 €/MWh<sub>th</sub>) qui encouragent les producteurs de biogaz d'avoir recours au lisier comme source d'énergie et de produire à côté de l'énergie de la chaleur (de cette manière, il y a un double usage de la source énergétique et on arrive à maximiser le potentiel du biogaz).

Le régime de rémunération résiduelle vaut pour une période additionnelle de 10 ans et le régime de renouvellement pour une période additionnelle de 15 ans.

- Le *règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz* vise la rémunération pour les nouvelles centrales qui est de 80 €/MWh<sub>PCS</sub> pour les projets privés et de 72 €/MWh<sub>PCS</sub> pour les projets avec participation publique directe ou indirecte (≥50%).

Même si les installations peuvent bénéficier d'une série de primes et de rémunérations, on constate que quelques installations se trouvent en difficultés. Le représentant du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire fait savoir qu'il s'agit de cas distincts qui ne sont que difficilement comparables.

En ce qui concerne les mesures visant à lutter contre cette tendance, il faut savoir que le champ d'action du ministère reste limité vu l'existence d'un système d'aides d'État autorisées par la Commission européenne et non modifiables discrétionnairement.

Cependant, le ministère soutient le secteur par la fourniture d'analyses économiques des installations concernées par des experts externes. De même, il élabore des propositions de

mesures d'optimisation qui aident les exploiters d'installations biogaz à fonctionner de façon plus rentable.

Sachant qu'il est important de travailler main dans la main avec le secteur, le ministère entretient des échanges réguliers avec l'a.s.b.l. Biogas Vereenigung. Ces échanges réguliers sur l'évolution de la situation, combinés à un sondage informel, permettent d'obtenir une vue globale du secteur.

Le représentant du ministère note aussi que le Gouvernement a fait des progrès dans l'élaboration des dispositions rendant possible une rénovation partielle des centrales existantes afin qu'elles puissent bénéficier de nouveaux tarifs plus attractifs.

Le ministère a aussi lancé un nouveau programme d'aides individuelles qui permet aux exploiters des installations de faire un audit personnalisé de l'installation. Néanmoins, jusqu'ici seulement un exploitateur d'une installation a profité de cette offre.

De même, le représentant du ministère fait savoir que les installations qui utilisent plus de lisier comme source d'énergie vont profiter d'un tarif plus élevé dans le futur.

Le Gouvernement a adopté le 26 mars 2021 les lignes directrices de la stratégie biogaz. Plusieurs étapes précèdent cette prise de décisions :

- L'accord de coalition de 2018 prévoit une analyse technico-économique et il donne la priorité au biogaz à partir du lisier.
- Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030 qui fut adopté le 20 mai 2020 prévoit d'augmenter la production de biogaz à 330 GWh/a à l'horizon 2030 en valorisant au maximum les potentiels des déjections animales et de biodéchets, et en évitant ainsi un recours accru aux cultures énergétiques.
- L'IFEU a soumis son document de travail intitulé « *Umweltbezogene Aspekte eines Ausbaus der Biogaserzeugung und –nutzung im Kontext der Klima- und Energiepolitik Luxemburgs* » en janvier 2021.
- De même, les autorités compétentes ont organisé un *workshop* qui a regroupé 44 acteurs concernés en février. Par la suite, ils ont analysé les avis et les observations des participants.

Dans son étude, l'IFEU a étudié le potentiel théorique des biomasses destinées à la production de biogaz au Luxembourg. Il a surtout analysé le potentiel des effluents d'élevage, mais aussi celui des déchets de verdure et des biodéchets.

L'étude ne vise pas le potentiel des plantes énergétiques qui ne sont considérées que comme source d'énergie complémentaire dont l'usage devrait être réduit à un minimum pour garantir une gestion prévoyante des surfaces et éviter des monocultures. Il s'agit d'un renoncement à l'objectif NREAP (2010) qui visait l'expansion de la surface destinée à des fins énergétiques afin d'occuper 20% des terres labourables, dont un tiers des terres auraient été réservées à la biométhanisation.

Lors de son étude, l'Institut a développé plusieurs scénarios permettant de calculer le potentiel du biogaz.

Le scénario retenu a comme objectifs :

- d'utiliser 50% du volume actuellement produit des effluents d'élevage (max. 1 Mt/a) ;
- d'utiliser 75% du potentiel des biodéchets et des déchets de verdure tel que défini par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (en cours de modification) et en tenant compte des objectifs du plan de gestion des déchets et des ressources 2018 ;
- de limiter la surface consacrée à la production de cultures énergétiques à 1.500 ha, correspondant à 1,1% de la SAU et 2,4% des terres arables. (Les cultures énergétiques



seront utilisées seulement comme complément pour augmenter la productivité des effluents d'élevage à faible pouvoir méthanogène).

Afin de répondre à ces besoins, il est envisagé de construire 8 nouvelles installations supplémentaires à 429 kW<sub>él</sub> ou 43 petites installations supplémentaires à 75 kW<sub>él</sub>. Le Gouvernement vise à promouvoir un mix entre petites et grandes installations.

Le recours accru aux effluents d'élevage aurait aussi un effet positif sur les émissions d'ammoniac qui se chiffre à 5800 tonnes en 2019, dont 96% provenant du secteur agricole (en prenant en compte que la taille du cheptel national est en baisse). Les substrats importés destinés à la production de biogaz influencent les émissions totales nationales d'ammoniac.

De même, ce changement de paradigme favorise la protection des eaux, sachant que les effluents d'élevage non-traités ont nombres d'incidences potentielles sur les eaux superficielles et les eaux souterraines. Le digestat traité permet une meilleure assimilation par les plantes et rétention dans le sol.

Les champs d'action et mesures suivantes ont été retenus :

- 1) Révision des rémunérations de l'électricité produite à partir du biogaz et des rémunérations pour le biogaz injecté pour les nouvelles centrales ;
- 2) Introduction d'une catégorie de rémunération pour des petites centrales pour promouvoir la biométhanisation des effluents d'élevage à l'échelle de la ferme ;
- 3) Révision de la prime de lisier pour inciter la valorisation des effluents d'élevage avec une quote-part massique de 90% dans les centrales et permettant d'atteindre l'objectif de 50% d'effluents d'élevage (max. 1 M t/a) ;
- 4) Optimisation du bilan énergétique des installations par la valorisation de la chaleur excédentaire, de préférence dans des réseaux de chaleur. Analyse et le cas échéant révision de la prime de chaleur et intensification de la construction des réseaux de chaleur économiquement viables ;
- 5) Augmenter le taux de collecte séparée des déchets biodégradables (biodéchets et des déchets de verdure) ainsi que la sensibilisation ;
- 6) Analyse du cas des importations de substrats en vue d'élaborer un concept pour assurer une gestion adéquate des digestats au niveau national ;
- 7) Mettre en place une filière robuste et durable de gestion des digestats de méthanisation pour optimiser leur valorisation agricole et limiter leurs impacts sur l'environnement ;
- 8) Révision des conditions d'exploitation des centrales existantes afin de réduire e. a. les émissions atmosphériques ;
- 9) Promotion de nouveaux bâtiments d'élevage d'une certaine envergure « biogas ready », facilitant l'intégration d'une installation de biogaz à l'échelle de la ferme, respectivement la collaboration avec une installation de biogaz centralisée, sans préjudice de la législation environnementale applicable ;
- 10) Promotion de projets innovants permettant de réduire davantage l'empreinte carbone.

En ce qui concerne le calendrier de la stratégie, les points suivants sont à retenir :

- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021 ;
- Finalisation de la stratégie biogaz en tenant compte (dans la mesure du possible) des positions des acteurs ;
- Finalisation de la stratégie biogaz ;
- Au cours de l'année 2021 : mise en œuvre des premières mesures prévues par la stratégie biogaz en étroite concertation avec les acteurs.

### Echange de vues

Monsieur le Ministre souligne que le plan présenté permet à l'agriculture de contribuer de manière importante à la protection de l'environnement et du climat. Les déchets de l'agriculture sont ainsi idéalement valorisés, et si l'on parvient à en faire un succès économique, on se trouve dans une situation gagnant-gagnant. Le lisier de biogaz représente une valeur ajoutée pour l'agriculture, car il est plus respectueux de l'environnement.

C'est pourquoi il importe de limiter au maximum les importations végétales de l'étranger destinées à la production de biogaz et de renoncer en grande partie aux cultures énergétiques.

Dans ce contexte, la nouvelle loi sur l'agriculture prévoit également que toutes les étables qui seront construites à l'avenir seront « biogas ready », c'est-à-dire qu'elles seront construites de manière à ce que le lisier puisse être utilisé pour la production de biogaz.

Monsieur François Benoy (déi gréng) aimerait savoir dans quelle mesure il est envisagé d'utiliser les déchets comme matière première pour la production de biogaz et si les installations existantes utilisent de manière idéale la chaleur générée lors de la production.

Madame Martine Hansen (CSV) salue la réutilisation du lisier pour la production de biogaz, mais elle fait remarquer qu'il faudrait prévoir dans la nouvelle loi agricole que les installations de biogaz reçoivent plus de subventions, sinon il sera impossible d'atteindre 50 % de lisier dans les substrats pour la production de biogaz d'ici 2030.

L'intervenante privilégie également la production d'énergie en circuit court et se demande s'il ne serait pas judicieux de construire des installations de stockage intermédiaires collectives. Il convient toutefois de noter que de tels entrepôts intermédiaires ne sont pas autorisés par la loi.

La députée déplore également que le plan gouvernemental ne permette pas une planification à long terme et que beaucoup de choses semblent encore très vagues, notamment en ce qui concerne les adaptations de prix.

Selon Monsieur le Ministre, Madame la députée pose une question pertinente. L'orateur souligne que la stratégie du biogaz nécessite des investissements. En ce qui concerne les subventions, elles sont du ressort du Ministère de l'Economie, tandis que le Ministère de l'Energie fixe le prix de rachat. En ce qui concerne les subventions pour les étables conçus

pour le biogaz, il ne faut pas attendre la nouvelle loi sur l'agriculture ; la loi actuelle, dans sa version modifiée, prévoit déjà des aides.

En ce qui concerne la construction de sites de stockage temporaire, cela dépend des conditions cadres. Il faut calculer l'impact sur l'environnement et miser sur une réalisation respectueuse de l'environnement.

Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) se demande si le plan directeur dont il est question ici n'encourage pas l'agriculture intensive. La question se pose également de savoir quelle agriculture le pays veut. Selon l'oratrice, les exploitations ne devraient pas dépendre de manière démesurée des subventions et il faudrait veiller à ce que la production de denrées alimentaires et non d'énergie soit toujours prioritaire.

Monsieur le Ministre de l'Énergie explique que les communes sont actuellement responsables de la collecte des biodéchets, mais qu'une réorganisation est en cours dans ce domaine, ce qui entraînera une simplification du traitement des déchets.

L'orateur souligne que l'on ne s'enrichit certainement pas en produisant du biogaz, mais qu'il s'agit d'une contribution importante à l'économie circulaire.

Monsieur le Ministre de l'Agriculture informe l'assemblée que l'agriculture durable est une agriculture qui prône une approche holistique. Le biogaz est une valorisation du lisier et donc d'un déchet de l'agriculture. Le digestat est bien mieux adapté à l'agriculture que le lisier traditionnel et convient aussi parfaitement comme substitut aux engrais synthétiques. La stratégie du biogaz prévoit, comme déjà mentionné, de réduire la culture de plantes énergétiques servant à la production de biogaz, ce qui implique également un aspect écologique.

L'orateur souligne également qu'un bon conseil est indispensable, en particulier lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'une installation de biogaz, et qu'il est important que le Ministère de l'Économie commandera une étude qui calcule la rentabilité de ces installations à moyen terme.

**2. Motion de Mme Martine Hansen relative à l'adaptation de la réglementation afin que les investissements dans les installations de biométhanisation éligibles à la prime de lisier puissent profiter des régimes d'aide au niveau des aides à l'investissement en biens immeubles prévues par la loi en voie d'adaptation : examen de la motion**

En ce qui concerne le point 2 de l'ordre du jour, l'auteure des motions, Madame Martine Hansen (CSV) demande que la motion figure également à l'ordre du jour d'une des prochaines séances publiques de la Chambre.

Uniquement pour les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire :

**3. 7668 Projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels**

Monsieur le Ministre présente succinctement le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

En bref, le projet de règlement grand-ducal poursuit un double objectif :

- Alors que les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments se trouvent actuellement dans deux textes réglementaires différents (le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, qui concerne les bâtiments d'habitation, et le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, qui concerne les bâtiments fonctionnels), le projet de règlement grand-ducal vise à fusionner les règlements de 2007 et de 2010.
- Il transpose la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, ainsi que la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Plus concrètement, le texte prévoit les dispositions nécessaires à l'établissement et au classement des certificats de performance énergétique. Il introduit en outre de nouvelles exigences, comme par exemple des exigences minimales pour l'accueil de l'électromobilité, des exigences concernant l'autorégulation de température, des exigences concernant l'installation de compteurs pour vérifier la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude, une modification des exigences pour la production de chaleur, des exigences pour les dispositifs de réglage de la température ambiante des locaux, un renforcement des exigences en matière d'isolation thermique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, une nouvelle classe de performance énergétique A+ sur base volontaire permettant d'identifier et de renseigner un dépassement des exigences de la classe A.

Les représentants du Gouvernement présentent également leur prise de position par rapport à l'avis du Conseil d'État et précisent avoir donné suite à toutes les remarques de la Haute Corporation. Les détails de cette prise de position peuvent être consultés dans le document parlementaire 7668<sup>4</sup>.

Suite à une question afférente de Monsieur Paul Galles (CSV), il est souligné que le règlement grand-ducal entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Cependant, suite notamment à une suggestion du Conseil d'État qui considère comme indispensable que la période de transition fixée soit suffisante pour permettre aux différents acteurs de se préparer aux changements prescrits, il a été décidé de prolonger la période de transition applicable aux bâtiments fonctionnels pendant 12 mois jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022, alors que la version initiale du projet de règlement grand-ducal proposait une période de transition de 6 mois.

Suite à une remarque de Madame Myriam Cecchetti (*déi Lénk*), Monsieur le Ministre précise que le projet de règlement grand-ducal a justement pour finalité d'améliorer la situation des personnes à revenus modestes, qui sont bien souvent contraintes de résider dans des logements de moindre qualité : les dispositions prévues dans le texte iront en effet dans le sens d'une meilleure performance énergétique des bâtiments.

Suite à une question de Madame Semiray Ahmedova (*déi gréng*), Monsieur le Ministre indique que le Gouvernement est en train de travailler sur une révision du régime d'aides financières Prime House ; il informe dans ce contexte que cette réforme mettra l'accent à la fois sur le volet « écologie » et sur le volet « social ».

\*

Suite à cet échange de vues, le projet d'avis (courrier électronique n°255836) est adopté à la majorité des membres présents, la sensibilité politique *déi Lénk* s'abstenant.

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Les membres de la Commission constatent avec satisfaction qu'aucune remarque n'a été émise par le Médiateur concernant les départements de l'Energie et de l'Aménagement du territoire.

Le projet de courrier (courrier électronique n°255841) est adopté à l'unanimité des membres présents et sera transmis aux membres de la Commission des Pétitions via Monsieur le Président de la Chambre des Députés.

#### **5. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 04 juin 2021

La Secrétaire,  
Rachel Moris

Le Secrétaire-administrateur,  
Tun Loutsch

Le Président de la Commission de l'Environnement, du  
Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire,  
François Benoy

La Présidente de la Commission de l'Agriculture, de la  
Viticulture et du Développement rural,  
Tess Burton



# Lignes directrices de la stratégie biogaz



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Énergie et de  
l'Aménagement du territoire

Département de l'énergie



p. 189

*« Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030, visant notamment une réorganisation des subventions pour valoriser les atouts non-énergétiques de ce secteur. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire »*

p. 197

*« La biométhanisation est non seulement un procédé qui s'inscrit dans une démarche d'économie circulaire permettant de produire de l'énergie (électricité, chaleur et gaz), mais elle contribue aussi et surtout à améliorer le bilan écologique de l'agriculture de manière générale (recyclage d'éléments fertilisants, bilan énergétique positif, réduction des émissions de méthane et d'ammoniac). Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et de biodiversité. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire par rapport aux cultures énergétiques .»*



- 26 installations de biogaz\* (2018)
  - 23 installations avec cogénération
    - Puissance électrique: 9,87 MW<sub>el</sub>
    - Production électrique: 67,1 GWh<sub>el</sub>/a
    - Production thermique: 90,7 GWh<sub>th</sub>/a
    - Prime de chaleur: 14 installations, 27,4 GWh<sub>th</sub>/a chaleur commercialisée
    - Prime de lisier: 14 installations ≥ 70% effluents d'élevage
  - 3 installations à injection de biométhane
    - Quantité injectée: 64,2 GWh/a
  
- Potentiel biogaz valorisé: 258 GWh/a

\* avec production

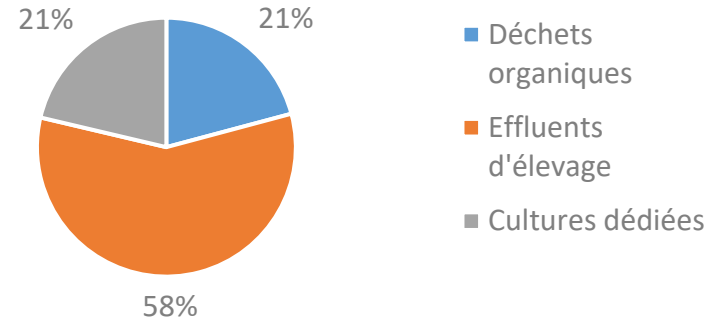




## ➤ Substrats valorisés en 2018

- 412.000 tonnes/a

Composition des intrants (%massique) 2018



Source: AEV (2019)

## ➤ Cultures dédiées en biométhanisation

- 1.252 ha en 2018 (hors miscanthus)
- Surface Ø 2015-2018: 1.082 ha, 0,8% de la SAU et 1,8% des terres labourables
- Objectif NREAP (2010): 20% des terres labourables destinées à la production d'énergie
  - dont 1/3 pour la biométhanisation (4.100 ha)



- *Règlement grand-ducal modifié du 1er août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables*
  - Catégories de rémunération pour les nouvelles centrales
    - 0 à  $\leq 150 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>150$  à  $\leq 300 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>300$  à  $\leq 500 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>500 \text{ kW}_{\text{él}}$  à  $\leq 2.500 \text{ kW}_{\text{él}}$  (prime de marché)
  - Prime de lisier (20 € /MWh<sub>él</sub>)
  - Prime de chaleur (0 – 30 €/MWh<sub>th</sub>)
  - Régime de rémunération résiduelle pour une période additionnelle de 10 ans
  - Régime de renouvellement pour une période additionnelle de 15 ans



- *Règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz*
  - Rémunérations pour les nouvelles centrales
    - 80 €/MWh<sub>PCS</sub> Projets privés
    - 72 €/MWh<sub>PCS</sub> Projets avec participation publique directe ou indirecte ≥50%
- *Loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement*
  - Aides à l'investissement pour les entreprises en matière de protection de l'environnement
- *Loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement*
  - Aides à l'investissement pour la réalisation de projets de biométhanisation de déchets organiques à caractère régional

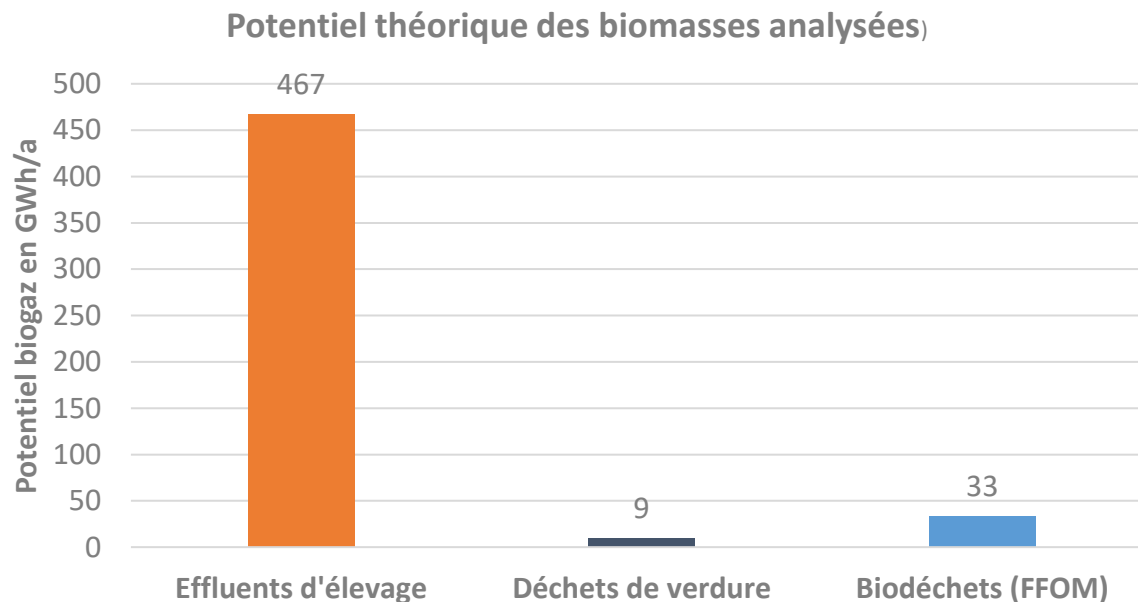


## ➤ Mesures prises:

- Echanges réguliers avec l'a.s.b.l. Biogas Vereenegung;
- Champ d'action limité → existence d'un système d'aides d'état autorisées par la Commission européenne et non modifiables discrétionnairement;
- Soutien du Ministère par la fourniture d'analyses économiques des installations concernées par des experts externes;
- Propositions de mesures d'optimisation;
- Echanges réguliers sur l'évolution de la situation;
- Sondage informel avec des partenaires potentiels;
- Avancement de la possibilité de renouvellement pour les centrales existantes afin de bénéficier de nouveaux tarifs.



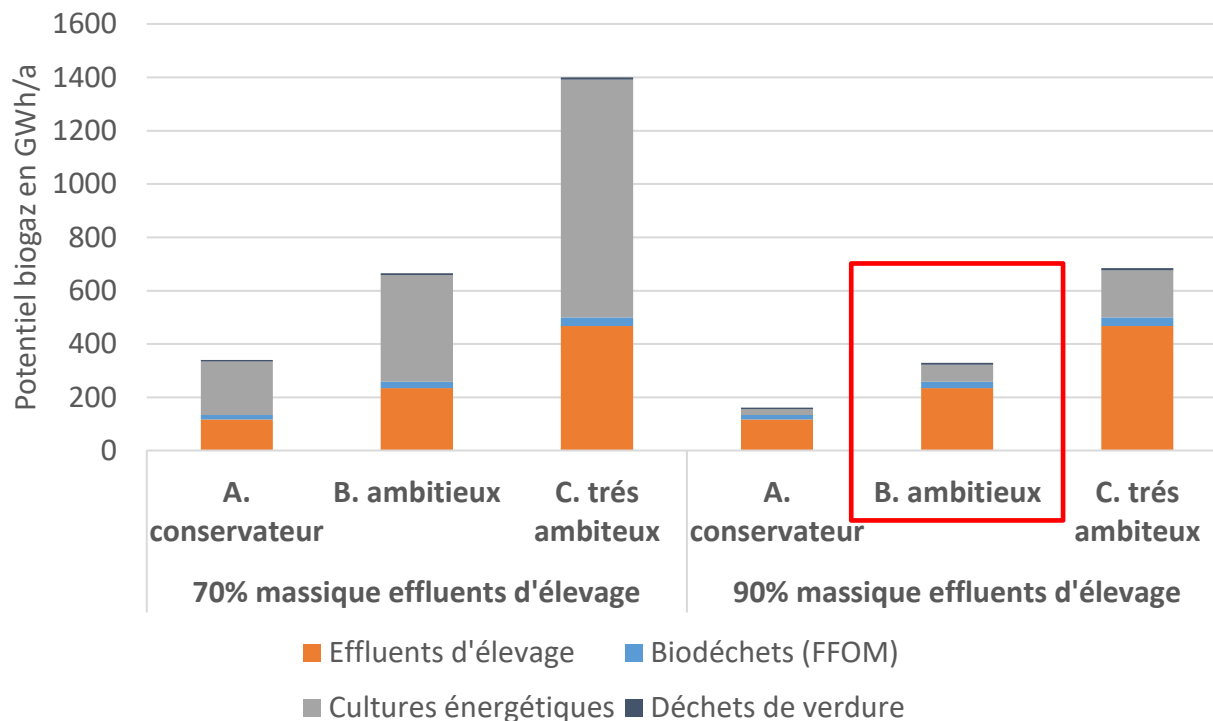
- Accord de coalition de 2018 prévoyait une analyse technico-économique
  - « [...]le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire »
- Adoption du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030 le 20/05/2020
  - Augmentation de la production de biogaz à 330 GWh/a horizon 2030 en valorisant au maximum les potentiels des déjections animales et de biodéchets, et en évitant un recours accru aux cultures énergétiques
- Finalisation du document de travail en janvier 2021 par IFEU
  - *«Umweltbezogene Aspekte eines Ausbaus der Biogaserzeugung und –nutzung im Kontext der Klima- und Energiepolitik Luxemburgs»*
- Workshop par visioconférence le 26/02/2021 avec 44 participants
- Réception et analyse des avis et des observations des acteurs
- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021



- Objectif NREAP (2010) expansion de la surface destinée à des fins énergétiques de 20% des terres labourables, dont 1/3 pour la biométhanisation

7811 - Dossier consolidé : 118

Source: Fehrenbach et al. (2021)



7811 - Dossier consolidé : 119

Source: Fehrenbach et al. (2021)

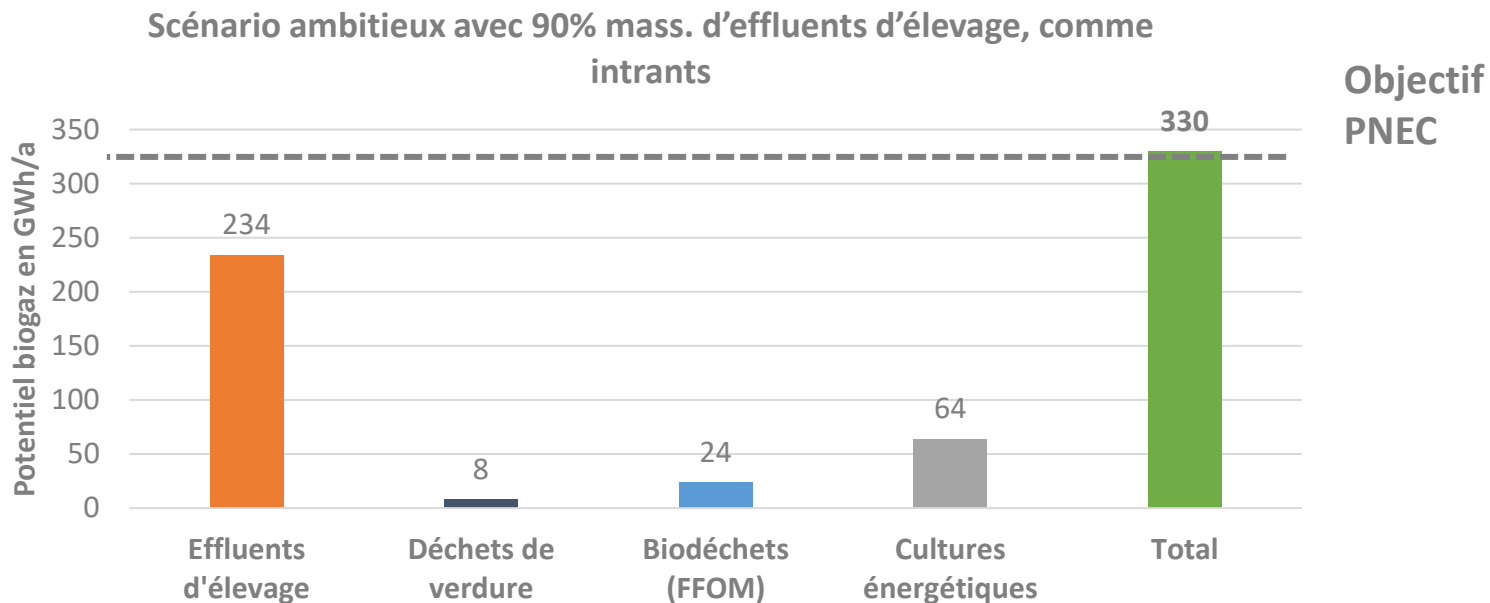


## ➤ Objectifs:

- d'utiliser **50%** du volume actuellement produit des **effluents d'élevage** (max. 1 M t/a);
  - d'utiliser **75% du potentiel des biodéchets et des déchets de verdure** tel que défini par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (en cours de modification) et en tenant compte des objectifs du plan de gestion des déchets et des ressources 2018;
  - de **limiter la surface consacrée à la production de cultures énergétiques à 1.500 ha**, correspondant à 1,1% de la SAU et 2,4% des terres arables;
- Utilisation des cultures énergétiques comme complément pour augmenter la productivité des effluents d'élevage à faible pouvoir méthanogène.



# (1) Scénario théorique retenu





- Augmentation de la production de biogaz brute de 258 à 330 GWh/a

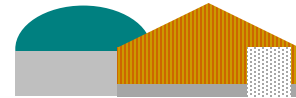
## Exemples:

- + 8 installations supplémentaires à 429 kW<sub>él</sub> (P<sub>él</sub> Ø parc installé 2018)



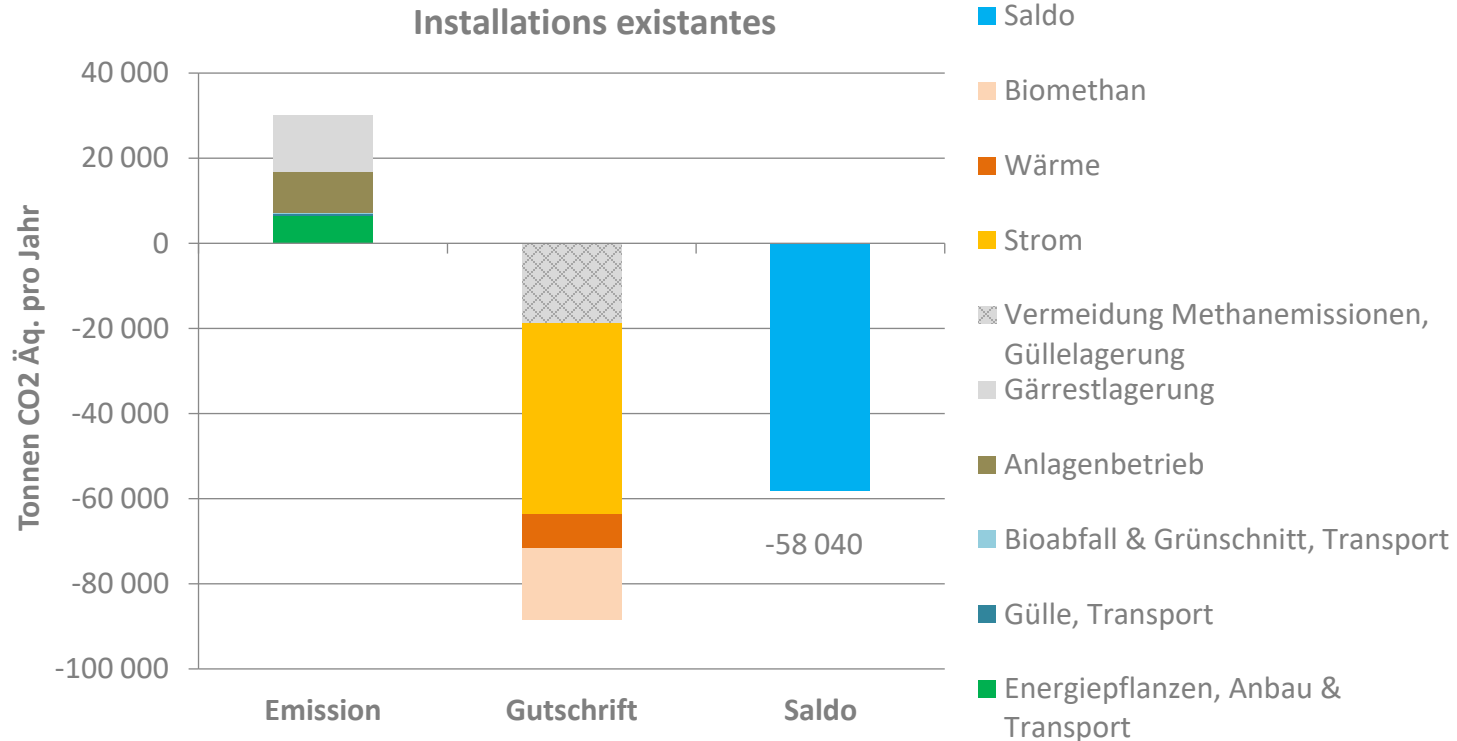
ou

- + 43 petites installations supplémentaires à 75 kW<sub>él</sub>



- Promotion de petites et de grandes installations

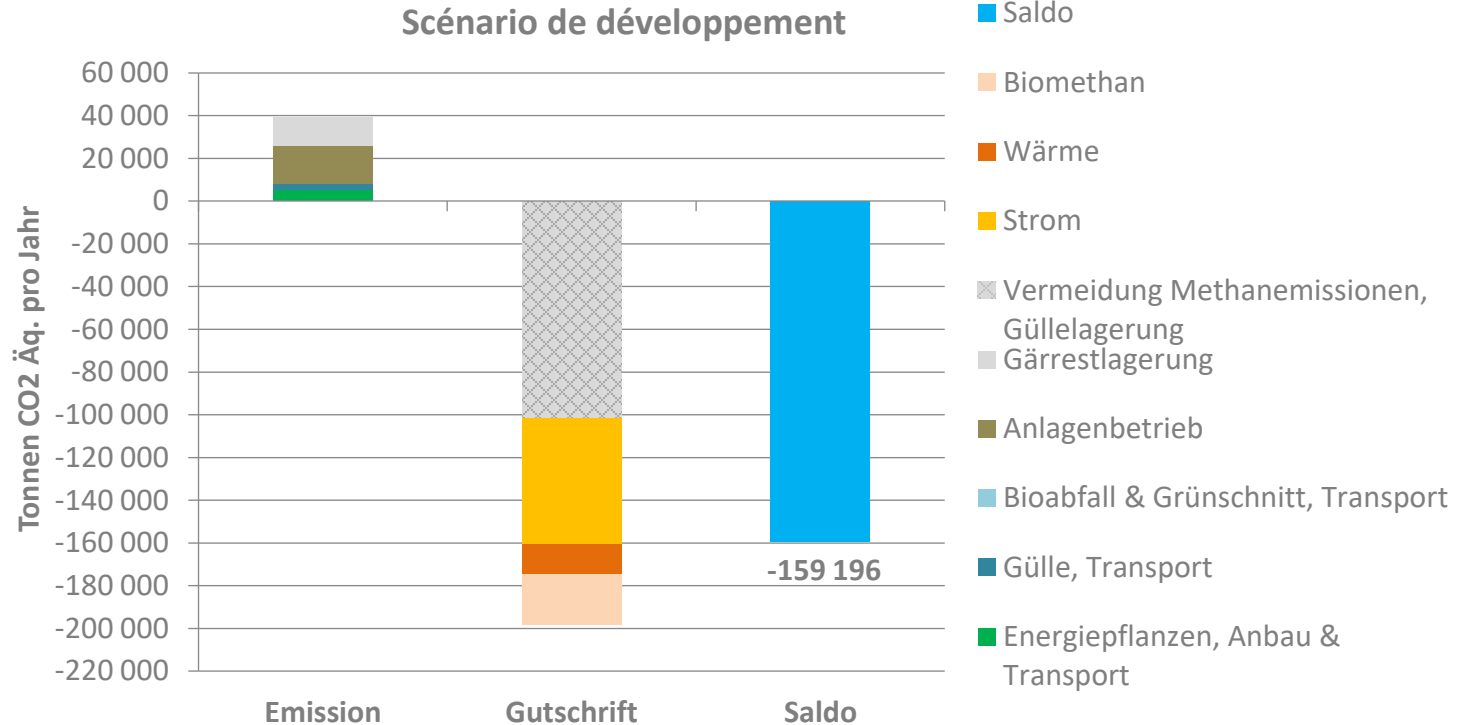
## (2) Bilan théorique des gaz à effet de serre (GES)



7811 - Dossier consolidé : 123

Source: Fehrenbach et al. (2021), Methodologie de calcul BioGrace II

## (2) Bilan théorique des gaz à effet de serre (GES)



7811 - Dossier consolidé : 124

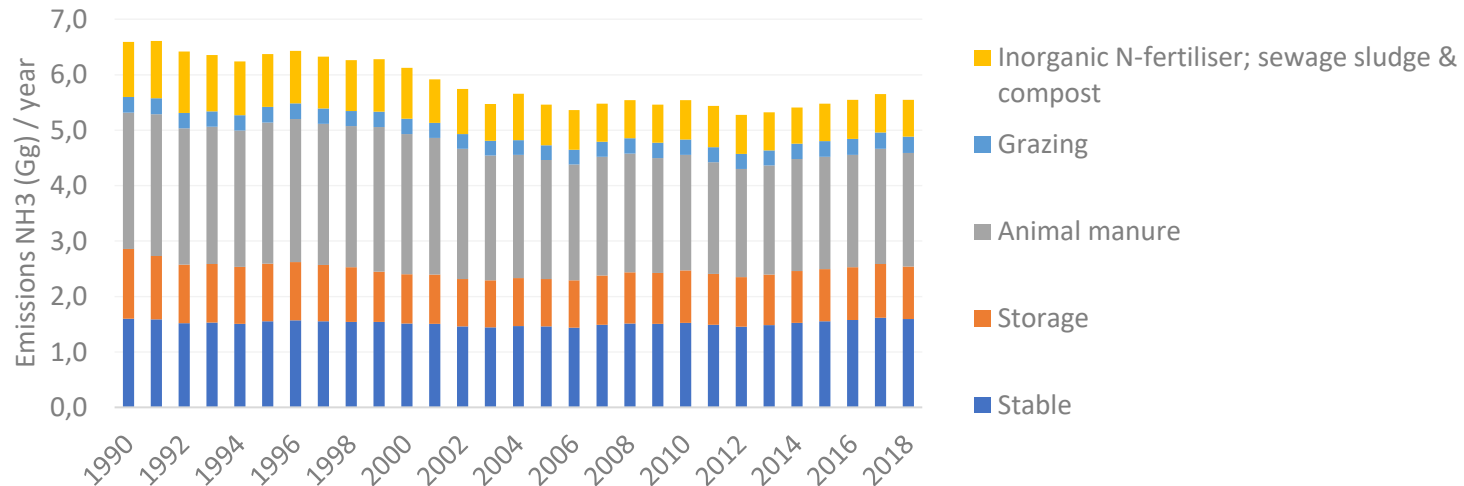
Source: Fehrenbach et al. (2021), Methodologie de calcul BioGrace II

### (3) Emissions d'ammoniac



- Emissions d'ammoniac: 5,8 Gg en 2019, dont 96% provenant du secteur agricole
- Objectif NEC 2030: réduction de 22% par rapport à 2005

Emissions d'ammoniac en agriculture 1990-2018 (SER)





- Effets de la digestion anaérobie:
  - Dégradation des matières organiques;
  - Augmentation de la proportion de l'azote minérale ( $\text{NH}_4^+$ );
  - Augmentation du pH.
  - ➔ Volatilité de l'azote potentiellement plus élevée
- Techniques de réduction:
  - Couverture des cuves de stockage de digestat;
  - Outil d'épandage adapté: Enfouisseur, rampe à patin, injecteur,...
- Substrats importés influencent les émissions totales nationales d'ammoniac





- Augmentation potentielle des transports d'intrants et de digestat
  - Optimisation des trajets et limitation du rayon d'alimentation
  - Limiter par des contraintes économiques
- Valorisation énergétique du biogaz en cogénération
  - Émissions de NO<sub>x</sub>, de SO<sub>2</sub>, CO, de particules fines, de siloxanes et de formaldéhydes
- Réduction des émissions olfactives par la biométhanisation par rapport au lisier non-digéré



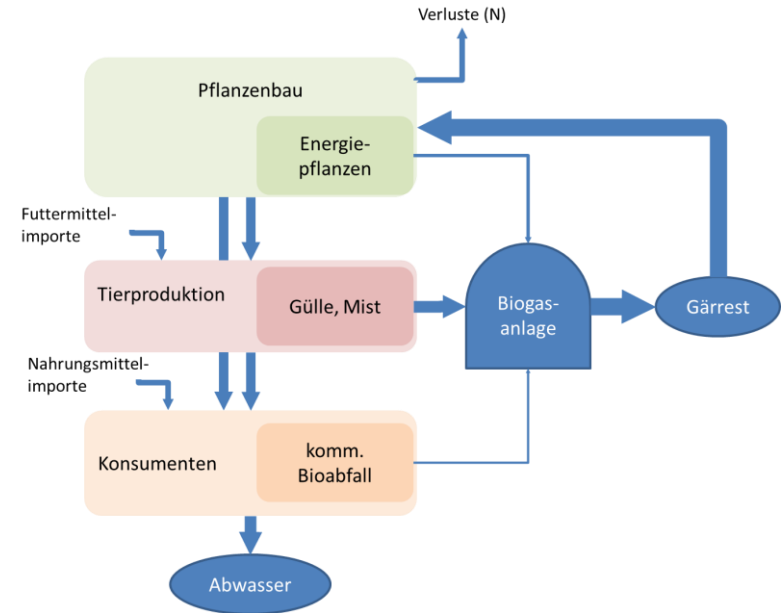
- Incidences potentielles sur les eaux superficielles et les eaux souterraines
  - Épandage de digestat
    - Fertilisant organique azoté à effet rapide
    - Epandage en fonction des besoins prévisionnels des cultures
    - Limitations d'applications d'engrais azotés et période d'épandage
  - Gestion des intrants et du digestat sur le site d'exploitation
    - Mesures techniques et constructives préventives
    - Gestion des installations (eaux de surface, accident,...)
  - Zones de protection III → limitation d'épandage de matières organiques y compris digestats
- Post-traitement du digestat
  - Fractions avec des caractéristiques et qualités agronomiques différentes
  - Export d'éléments fertilisants excédentaires
- Meilleure assimilation par les plantes et rétention dans le sol



## (6) Répartition des éléments fertilisants



- Recyclage et retour des éléments fertilisants (NPK) contenu dans les biodéchets dans le cycle de production
- Optimisation des flux des éléments fertilisants
- Importation de substrats apporte des éléments NPK supplémentaires dans le système



Flux de nutriments dans le système (Fehrenbach et al., 2021)



- Elimination d'une partie des germes pathogènes;
- Inactivation de certaines graines d'adventices;
- Concentration potentielle de composés indésirables et de métaux lourds en fonction de l'origine des intrants:
  - Traces de produits phytosanitaires;
  - Traces de produits pharmaceutiques;
  - Métaux lourds (e.a. Cu et Zn);
  - Composés organiques (e.a. HAP et POP).



- 1) Révision des rémunérations de l'électricité produite à partir du biogaz et des rémunérations pour le biogaz injecté pour les nouvelles centrales;
- 2) Introduction d'une catégorie de rémunération pour des petites centrales pour promouvoir la biométhanisation des effluents d'élevage à l'échelle de la ferme;
- 3) Révision de la prime de lisier pour inciter la valorisation des effluents d'élevage avec une quote-part massique de 90% dans les centrales et permettant d'atteindre l'objectif de 50% d'effluents d'élevage (max. 1 M t/a);
- 4) Optimisation du bilan énergétique des installations par la valorisation de la chaleur excédentaire, de préférence dans des réseaux de chaleur. Analyse et le cas échéant révision de la prime de chaleur et incitativisation de la construction des réseaux de chaleur économiquement viables;
- 5) Augmenter le taux de collecte séparée des déchets biodégradables (biodéchets et des déchets de verdure) ainsi que la sensibilisation;



- 6) Analyse du cas des importations de substrats en vue d'élaborer un concept pour assurer une gestion adéquate des digestats au niveau national;
- 7) Mettre en place une filière robuste et durable de gestion des digestats de méthanisation pour optimiser leur valorisation agricole et limiter leurs impacts sur l'environnement;
- 8) Révision des conditions d'exploitation des centrales existantes afin de réduire e. a. les émissions atmosphériques;
- 9) Promotion de nouveaux bâtiments d'élevage d'une certaine envergure «biogas ready», facilitant l'intégration d'une installation de biogaz à l'échelle de la ferme, respectivement la collaboration avec une installation de biogaz centralisée, sans préjudice de la législation environnementale applicable;
- 10) Promotion de projets innovants permettant de réduire davantage l'empreinte carbone.



- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021;
- Finalisation de la stratégie biogaz en tenant compte (dans la mesure du possible) des positions des acteurs;
- Finalisation de la stratégie biogaz;
- Au cours de l'année 2021: mise en œuvre des premières mesures prévues par la stratégie biogaz en étroite concertation avec les acteurs.

12



**Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de  
l'Aménagement du territoire**

**Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement  
rural**

**Procès-verbal de la réunion du 2 juin 2021**

**(la réunion a eu lieu par visioconférence)**

Ordre du jour :

1. Lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg : présentation par les représentants gouvernementaux, suivie d'un échange de vues
2. Motion de Mme Martine Hansen relative à l'adaptation de la réglementation afin que les investissements dans les installations de biométhanisation éligibles à la prime de lisier puissent profiter des régimes d'aide au niveau des aides à l'investissement en biens immeubles prévues par la loi en voie d'adaptation : examen de la motion

Uniquement pour les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire :

3. 7668 Projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels  
  - Examen du Projet de règlement grand-ducal et élaboration d'un avis de la Commission
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Élaboration d'une prise de position (volets Énergie et Aménagement du territoire)
5. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. Carlo Back, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, Mme Stéphanie Empain, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Claude Turmes, Ministre de l'Energie

M. Georges Reding, M. Paul Matzet, Mme Anne Metzler, M. Pascal Worré, M. Jérôme Fries, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

M. Paul Rasqué, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Mme Marie-Josée Mangen, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Service d'économie rurale SER

M. Andrew Ferrone, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Administration des Services techniques de l'Agriculture ASTA

Mme Rachel Moris, M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Max Hahn, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

M. Félix Eischen, membre de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

\*

**1. Lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg : présentation par les représentants gouvernementaux, suivie d'un échange de vues**

Présentation

Le premier point de l'ordre du jour est consacré à une présentation des lignes directrices pour la stratégie biogaz du Grand-Duché de Luxembourg (cf. PowerPoint en annexe), la présentation est suivie d'un échange de vues.



Monsieur le Ministre de l'Agriculture rappelle que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit que « Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030, visant notamment une réorganisation des subventions pour valoriser les atouts non-énergétiques de ce secteur. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire » (p. 189) et que « La biométhanisation est non seulement un procédé qui s'inscrit dans une démarche d'économie circulaire permettant de produire de l'énergie (électricité, chaleur et gaz), mais elle contribue aussi et surtout à améliorer le bilan écologique de l'agriculture de manière générale (recyclage d'éléments fertilisants, bilan énergétique positif, réduction des émissions de méthane et d'ammoniac). Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et de biodiversité. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire par rapport aux cultures énergétiques. » (cf. page 197 de l'accord de coalition).

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a commandé une étude afin d'étudier le potentiel du biogaz au Luxembourg. L'étude a été réalisée par l'Institut de recherche énergétique et environnementale Heidelberg (*Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg – IFEU*) et constitue la base de la stratégie biogaz du Gouvernement.

Un représentant du ministère explique que le Luxembourg disposait de 26 installations de biogaz dont 23 installations avec cogénération et 3 installations à injection de biométhane en 2018.

Au total, la production de biogaz a valorisé 412.000 tonnes de substrats (60% effluents d'élevage, 20% cultures dédiées, 20% déchets organiques) en 2018.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, plusieurs textes législatifs visent le domaine du biogaz :

- le *règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables* (élaboré par le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire) vise la rémunération lors de la production d'électricité renouvelable.

Ledit règlement prévoit plusieurs catégories de rémunération pour les nouvelles centrales qui dépendent de la capacité de production d'une centrale biogaz. De même, il existe une prime de lisier (20 €/MWh<sub>el</sub>) et une prime de chaleur (0 – 30 €/MWh<sub>th</sub>) qui encouragent les producteurs de biogaz d'avoir recours au lisier comme source d'énergie et de produire à côté de l'énergie de la chaleur (de cette manière, il y a un double usage de la source énergétique et on arrive à maximiser le potentiel du biogaz).

Le régime de rémunération résiduelle vaut pour une période additionnelle de 10 ans et le régime de renouvellement pour une période additionnelle de 15 ans.

- Le *règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz* vise la rémunération pour les nouvelles centrales qui est de 80 €/MWh<sub>PCS</sub> pour les projets privés et de 72 €/MWh<sub>PCS</sub> pour les projets avec participation publique directe ou indirecte (≥50%).

Même si les installations peuvent bénéficier d'une série de primes et de rémunérations, on constate que quelques installations se trouvent en difficultés. Le représentant du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire fait savoir qu'il s'agit de cas distincts qui ne sont que difficilement comparables.

En ce qui concerne les mesures visant à lutter contre cette tendance, il faut savoir que le champ d'action du ministère reste limité vu l'existence d'un système d'aides d'État autorisées par la Commission européenne et non modifiables discrétionnairement.

Cependant, le ministère soutient le secteur par la fourniture d'analyses économiques des installations concernées par des experts externes. De même, il élabore des propositions de

mesures d'optimisation qui aident les exploiters d'installations biogaz à fonctionner de façon plus rentable.

Sachant qu'il est important de travailler main dans la main avec le secteur, le ministère entretient des échanges réguliers avec l'a.s.b.l. Biogas Vereenigung. Ces échanges réguliers sur l'évolution de la situation, combinés à un sondage informel, permettent d'obtenir une vue globale du secteur.

Le représentant du ministère note aussi que le Gouvernement a fait des progrès dans l'élaboration des dispositions rendant possible une rénovation partielle des centrales existantes afin qu'elles puissent bénéficier de nouveaux tarifs plus attractifs.

Le ministère a aussi lancé un nouveau programme d'aides individuelles qui permet aux exploiters des installations de faire un audit personnalisé de l'installation. Néanmoins, jusqu'ici seulement un exploitateur d'une installation a profité de cette offre.

De même, le représentant du ministère fait savoir que les installations qui utilisent plus de lisier comme source d'énergie vont profiter d'un tarif plus élevé dans le futur.

Le Gouvernement a adopté le 26 mars 2021 les lignes directrices de la stratégie biogaz. Plusieurs étapes précèdent cette prise de décisions :

- L'accord de coalition de 2018 prévoit une analyse technico-économique et il donne la priorité au biogaz à partir du lisier.
- Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030 qui fut adopté le 20 mai 2020 prévoit d'augmenter la production de biogaz à 330 GWh/a à l'horizon 2030 en valorisant au maximum les potentiels des déjections animales et de biodéchets, et en évitant ainsi un recours accru aux cultures énergétiques.
- L'IFEU a soumis son document de travail intitulé « *Umweltbezogene Aspekte eines Ausbaus der Biogaserzeugung und –nutzung im Kontext der Klima- und Energiepolitik Luxemburgs* » en janvier 2021.
- De même, les autorités compétentes ont organisé un *workshop* qui a regroupé 44 acteurs concernés en février. Par la suite, ils ont analysé les avis et les observations des participants.

Dans son étude, l'IFEU a étudié le potentiel théorique des biomasses destinées à la production de biogaz au Luxembourg. Il a surtout analysé le potentiel des effluents d'élevage, mais aussi celui des déchets de verdure et des biodéchets.

L'étude ne vise pas le potentiel des plantes énergétiques qui ne sont considérées que comme source d'énergie complémentaire dont l'usage devrait être réduit à un minimum pour garantir une gestion prévoyante des surfaces et éviter des monocultures. Il s'agit d'un renoncement à l'objectif NREAP (2010) qui visait l'expansion de la surface destinée à des fins énergétiques afin d'occuper 20% des terres labourables, dont un tiers des terres auraient été réservées à la biométhanisation.

Lors de son étude, l'Institut a développé plusieurs scénarios permettant de calculer le potentiel du biogaz.

Le scénario retenu a comme objectifs :

- d'utiliser 50% du volume actuellement produit des effluents d'élevage (max. 1 Mt/a) ;
- d'utiliser 75% du potentiel des biodéchets et des déchets de verdure tel que défini par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (en cours de modification) et en tenant compte des objectifs du plan de gestion des déchets et des ressources 2018 ;
- de limiter la surface consacrée à la production de cultures énergétiques à 1.500 ha, correspondant à 1,1% de la SAU et 2,4% des terres arables. (Les cultures énergétiques

seront utilisées seulement comme complément pour augmenter la productivité des effluents d'élevage à faible pouvoir méthanogène).

Afin de répondre à ces besoins, il est envisagé de construire 8 nouvelles installations supplémentaires à 429 kW<sub>él</sub> ou 43 petites installations supplémentaires à 75 kW<sub>él</sub>. Le Gouvernement vise à promouvoir un mix entre petites et grandes installations.

Le recours accru aux effluents d'élevage aurait aussi un effet positif sur les émissions d'ammoniac qui se chiffre à 5800 tonnes en 2019, dont 96% provenant du secteur agricole (en prenant en compte que la taille du cheptel national est en baisse). Les substrats importés destinés à la production de biogaz influencent les émissions totales nationales d'ammoniac.

De même, ce changement de paradigme favorise la protection des eaux, sachant que les effluents d'élevage non-traités ont nombres d'incidences potentielles sur les eaux superficielles et les eaux souterraines. Le digestat traité permet une meilleure assimilation par les plantes et rétention dans le sol.

Les champs d'action et mesures suivantes ont été retenus :

- 1) Révision des rémunérations de l'électricité produite à partir du biogaz et des rémunérations pour le biogaz injecté pour les nouvelles centrales ;
- 2) Introduction d'une catégorie de rémunération pour des petites centrales pour promouvoir la biométhanisation des effluents d'élevage à l'échelle de la ferme ;
- 3) Révision de la prime de lisier pour inciter la valorisation des effluents d'élevage avec une quote-part massique de 90% dans les centrales et permettant d'atteindre l'objectif de 50% d'effluents d'élevage (max. 1 M t/a) ;
- 4) Optimisation du bilan énergétique des installations par la valorisation de la chaleur excédentaire, de préférence dans des réseaux de chaleur. Analyse et le cas échéant révision de la prime de chaleur et intensification de la construction des réseaux de chaleur économiquement viables ;
- 5) Augmenter le taux de collecte séparée des déchets biodégradables (biodéchets et des déchets de verdure) ainsi que la sensibilisation ;
- 6) Analyse du cas des importations de substrats en vue d'élaborer un concept pour assurer une gestion adéquate des digestats au niveau national ;
- 7) Mettre en place une filière robuste et durable de gestion des digestats de méthanisation pour optimiser leur valorisation agricole et limiter leurs impacts sur l'environnement ;
- 8) Révision des conditions d'exploitation des centrales existantes afin de réduire e. a. les émissions atmosphériques ;
- 9) Promotion de nouveaux bâtiments d'élevage d'une certaine envergure « biogas ready », facilitant l'intégration d'une installation de biogaz à l'échelle de la ferme, respectivement la collaboration avec une installation de biogaz centralisée, sans préjudice de la législation environnementale applicable ;
- 10) Promotion de projets innovants permettant de réduire davantage l'empreinte carbone.

En ce qui concerne le calendrier de la stratégie, les points suivants sont à retenir :

- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021 ;
- Finalisation de la stratégie biogaz en tenant compte (dans la mesure du possible) des positions des acteurs ;
- Finalisation de la stratégie biogaz ;
- Au cours de l'année 2021 : mise en œuvre des premières mesures prévues par la stratégie biogaz en étroite concertation avec les acteurs.

### Echange de vues

Monsieur le Ministre souligne que le plan présenté permet à l'agriculture de contribuer de manière importante à la protection de l'environnement et du climat. Les déchets de l'agriculture sont ainsi idéalement valorisés, et si l'on parvient à en faire un succès économique, on se trouve dans une situation gagnant-gagnant. Le lisier de biogaz représente une valeur ajoutée pour l'agriculture, car il est plus respectueux de l'environnement.

C'est pourquoi il importe de limiter au maximum les importations végétales de l'étranger destinées à la production de biogaz et de renoncer en grande partie aux cultures énergétiques.

Dans ce contexte, la nouvelle loi sur l'agriculture prévoit également que toutes les étables qui seront construites à l'avenir seront « biogas ready », c'est-à-dire qu'elles seront construites de manière à ce que le lisier puisse être utilisé pour la production de biogaz.

Monsieur François Benoy (déi gréng) aimerait savoir dans quelle mesure il est envisagé d'utiliser les déchets comme matière première pour la production de biogaz et si les installations existantes utilisent de manière idéale la chaleur générée lors de la production.

Madame Martine Hansen (CSV) salue la réutilisation du lisier pour la production de biogaz, mais elle fait remarquer qu'il faudrait prévoir dans la nouvelle loi agricole que les installations de biogaz reçoivent plus de subventions, sinon il sera impossible d'atteindre 50 % de lisier dans les substrats pour la production de biogaz d'ici 2030.

L'intervenante privilégie également la production d'énergie en circuit court et se demande s'il ne serait pas judicieux de construire des installations de stockage intermédiaires collectives. Il convient toutefois de noter que de tels entrepôts intermédiaires ne sont pas autorisés par la loi.

La députée déplore également que le plan gouvernemental ne permette pas une planification à long terme et que beaucoup de choses semblent encore très vagues, notamment en ce qui concerne les adaptations de prix.

Selon Monsieur le Ministre, Madame la députée pose une question pertinente. L'orateur souligne que la stratégie du biogaz nécessite des investissements. En ce qui concerne les subventions, elles sont du ressort du Ministère de l'Economie, tandis que le Ministère de l'Energie fixe le prix de rachat. En ce qui concerne les subventions pour les étables conçus

pour le biogaz, il ne faut pas attendre la nouvelle loi sur l'agriculture ; la loi actuelle, dans sa version modifiée, prévoit déjà des aides.

En ce qui concerne la construction de sites de stockage temporaire, cela dépend des conditions cadres. Il faut calculer l'impact sur l'environnement et miser sur une réalisation respectueuse de l'environnement.

Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) se demande si le plan directeur dont il est question ici n'encourage pas l'agriculture intensive. La question se pose également de savoir quelle agriculture le pays veut. Selon l'oratrice, les exploitations ne devraient pas dépendre de manière démesurée des subventions et il faudrait veiller à ce que la production de denrées alimentaires et non d'énergie soit toujours prioritaire.

Monsieur le Ministre de l'Énergie explique que les communes sont actuellement responsables de la collecte des biodéchets, mais qu'une réorganisation est en cours dans ce domaine, ce qui entraînera une simplification du traitement des déchets.

L'orateur souligne que l'on ne s'enrichit certainement pas en produisant du biogaz, mais qu'il s'agit d'une contribution importante à l'économie circulaire.

Monsieur le Ministre de l'Agriculture informe l'assemblée que l'agriculture durable est une agriculture qui prône une approche holistique. Le biogaz est une valorisation du lisier et donc d'un déchet de l'agriculture. Le digestat est bien mieux adapté à l'agriculture que le lisier traditionnel et convient aussi parfaitement comme substitut aux engrais synthétiques. La stratégie du biogaz prévoit, comme déjà mentionné, de réduire la culture de plantes énergétiques servant à la production de biogaz, ce qui implique également un aspect écologique.

L'orateur souligne également qu'un bon conseil est indispensable, en particulier lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'une installation de biogaz, et qu'il est important que le Ministère de l'Économie commandera une étude qui calcule la rentabilité de ces installations à moyen terme.

**2. Motion de Mme Martine Hansen relative à l'adaptation de la réglementation afin que les investissements dans les installations de biométhanisation éligibles à la prime de lisier puissent profiter des régimes d'aide au niveau des aides à l'investissement en biens immeubles prévues par la loi en voie d'adaptation : examen de la motion**

En ce qui concerne le point 2 de l'ordre du jour, l'auteure des motions, Madame Martine Hansen (CSV) demande que la motion figure également à l'ordre du jour d'une des prochaines séances publiques de la Chambre.

Uniquement pour les membres de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire :

**3. 7668 Projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels**

Monsieur le Ministre présente succinctement le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

En bref, le projet de règlement grand-ducal poursuit un double objectif :

- Alors que les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments se trouvent actuellement dans deux textes réglementaires différents (le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, qui concerne les bâtiments d'habitation, et le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, qui concerne les bâtiments fonctionnels), le projet de règlement grand-ducal vise à fusionner les règlements de 2007 et de 2010.
- Il transpose la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, ainsi que la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Plus concrètement, le texte prévoit les dispositions nécessaires à l'établissement et au classement des certificats de performance énergétique. Il introduit en outre de nouvelles exigences, comme par exemple des exigences minimales pour l'accueil de l'électromobilité, des exigences concernant l'autorégulation de température, des exigences concernant l'installation de compteurs pour vérifier la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude, une modification des exigences pour la production de chaleur, des exigences pour les dispositifs de réglage de la température ambiante des locaux, un renforcement des exigences en matière d'isolation thermique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, une nouvelle classe de performance énergétique A+ sur base volontaire permettant d'identifier et de renseigner un dépassement des exigences de la classe A.

Les représentants du Gouvernement présentent également leur prise de position par rapport à l'avis du Conseil d'État et précisent avoir donné suite à toutes les remarques de la Haute Corporation. Les détails de cette prise de position peuvent être consultés dans le document parlementaire 7668<sup>4</sup>.

Suite à une question afférente de Monsieur Paul Galles (CSV), il est souligné que le règlement grand-ducal entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Cependant, suite notamment à une suggestion du Conseil d'État qui considère comme indispensable que la période de transition fixée soit suffisante pour permettre aux différents acteurs de se préparer aux changements prescrits, il a été décidé de prolonger la période de transition applicable aux bâtiments fonctionnels pendant 12 mois jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022, alors que la version initiale du projet de règlement grand-ducal proposait une période de transition de 6 mois.

Suite à une remarque de Madame Myriam Cecchetti (*déi Lénk*), Monsieur le Ministre précise que le projet de règlement grand-ducal a justement pour finalité d'améliorer la situation des personnes à revenus modestes, qui sont bien souvent contraintes de résider dans des logements de moindre qualité : les dispositions prévues dans le texte iront en effet dans le sens d'une meilleure performance énergétique des bâtiments.

Suite à une question de Madame Semiray Ahmedova (*déi gréng*), Monsieur le Ministre indique que le Gouvernement est en train de travailler sur une révision du régime d'aides financières Prime House ; il informe dans ce contexte que cette réforme mettra l'accent à la fois sur le volet « écologie » et sur le volet « social ».

\*

Suite à cet échange de vues, le projet d'avis (courrier électronique n°255836) est adopté à la majorité des membres présents, la sensibilité politique *déi Lénk* s'abstenant.

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Les membres de la Commission constatent avec satisfaction qu'aucune remarque n'a été émise par le Médiateur concernant les départements de l'Energie et de l'Aménagement du territoire.

Le projet de courrier (courrier électronique n°255841) est adopté à l'unanimité des membres présents et sera transmis aux membres de la Commission des Pétitions via Monsieur le Président de la Chambre des Députés.

#### **5. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 04 juin 2021

La Secrétaire,  
Rachel Moris

Le Secrétaire-administrateur,  
Tun Loutsch

Le Président de la Commission de l'Environnement, du  
Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire,  
François Benoy

La Présidente de la Commission de l'Agriculture, de la  
Viticulture et du Développement rural,  
Tess Burton



# Lignes directrices de la stratégie biogaz



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Énergie et de  
l'Aménagement du territoire

Département de l'énergie





p. 189

*« Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030, visant notamment une réorganisation des subventions pour valoriser les atouts non-énergétiques de ce secteur. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire »*

p. 197

*« La biométhanisation est non seulement un procédé qui s'inscrit dans une démarche d'économie circulaire permettant de produire de l'énergie (électricité, chaleur et gaz), mais elle contribue aussi et surtout à améliorer le bilan écologique de l'agriculture de manière générale (recyclage d'éléments fertilisants, bilan énergétique positif, réduction des émissions de méthane et d'ammoniac). Le domaine du biogaz sera soumis à une analyse technico-économique de fond pour déterminer son rôle pour la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et de biodiversité. Le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire par rapport aux cultures énergétiques .»*



## ➤ 26 installations de biogaz\* (2018)

- 23 installations avec cogénération

- Puissance électrique: 9,87 MW<sub>el</sub>
- Production électrique: 67,1 GWh<sub>el</sub>/a
- Production thermique: 90,7 GWh<sub>th</sub>/a
- Prime de chaleur: 14 installations, 27,4 GWh<sub>th</sub>/a chaleur commercialisée
- Prime de lisier: 14 installations ≥ 70% effluents d'élevage

- 3 installations à injection de biométhane

- Quantité injectée: 64,2 GWh/a

## ➤ Potentiel biogaz valorisé: 258 GWh/a

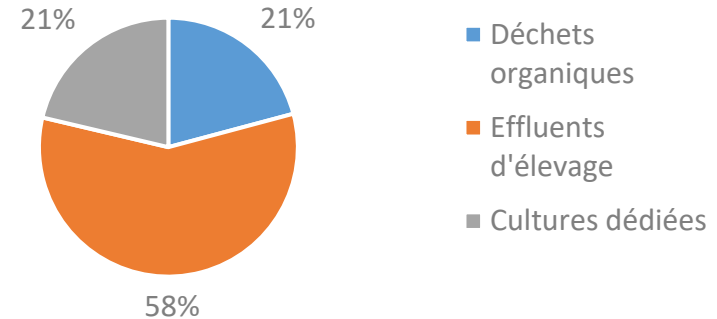
\* avec production



## ➤ Substrats valorisés en 2018

- 412.000 tonnes/a

Composition des intrants (%massique) 2018



Source: AEV (2019)

## ➤ Cultures dédiées en biométhanisation

- 1.252 ha en 2018 (hors miscanthus)
- Surface  $\emptyset$  2015-2018: 1.082 ha, 0,8% de la SAU et 1,8% des terres labourables
- Objectif NREAP (2010): 20% des terres labourables destinées à la production d'énergie
  - dont 1/3 pour la biométhanisation (4.100 ha)



- *Règlement grand-ducal modifié du 1er août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables*
  - Catégories de rémunération pour les nouvelles centrales
    - 0 à  $\leq 150 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>150$  à  $\leq 300 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>300$  à  $\leq 500 \text{ kW}_{\text{él}}$
    - $>500 \text{ kW}_{\text{él}}$  à  $\leq 2.500 \text{ kW}_{\text{él}}$  (prime de marché)
  - Prime de lisier (20 € /MWh<sub>él</sub>)
  - Prime de chaleur (0 – 30 €/MWh<sub>th</sub>)
  - Régime de rémunération résiduelle pour une période additionnelle de 10 ans
  - Régime de renouvellement pour une période additionnelle de 15 ans



- *Règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz*
  - Rémunérations pour les nouvelles centrales
    - 80 €/MWh<sub>PCS</sub> Projets privés
    - 72 €/MWh<sub>PCS</sub> Projets avec participation publique directe ou indirecte ≥50%
- *Loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement*
  - Aides à l'investissement pour les entreprises en matière de protection de l'environnement
- *Loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement*
  - Aides à l'investissement pour la réalisation de projets de biométhanisation de déchets organiques à caractère régional

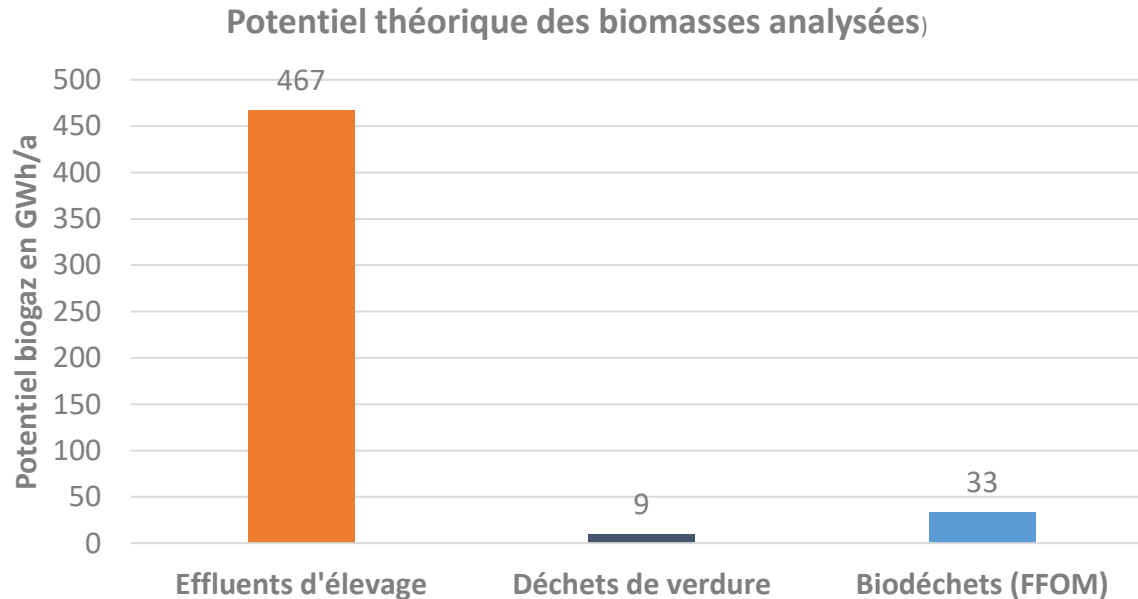


## ➤ Mesures prises:

- Echanges réguliers avec l'a.s.b.l. Biogas Vereenegung;
- Champ d'action limité → existence d'un système d'aides d'état autorisées par la Commission européenne et non modifiables discrétionnairement;
- Soutien du Ministère par la fourniture d'analyses économiques des installations concernées par des experts externes;
- Propositions de mesures d'optimisation;
- Echanges réguliers sur l'évolution de la situation;
- Sondage informel avec des partenaires potentiels;
- Avancement de la possibilité de renouvellement pour les centrales existantes afin de bénéficier de nouveaux tarifs.



- Accord de coalition de 2018 prévoyait une analyse technico-économique
  - « [...]le biogaz à partir du lisier doit être prioritaire »
- Adoption du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030 le 20/05/2020
  - Augmentation de la production de biogaz à 330 GWh/a horizon 2030 en valorisant au maximum les potentiels des déjections animales et de biodéchets, et en évitant un recours accru aux cultures énergétiques
- Finalisation du document de travail en janvier 2021 par IFEU
  - *«Umweltbezogene Aspekte eines Ausbaus der Biogaserzeugung und –nutzung im Kontext der Klima- und Energiepolitik Luxemburgs»*
- Workshop par visioconférence le 26/02/2021 avec 44 participants
- Réception et analyse des avis et des observations des acteurs
- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021

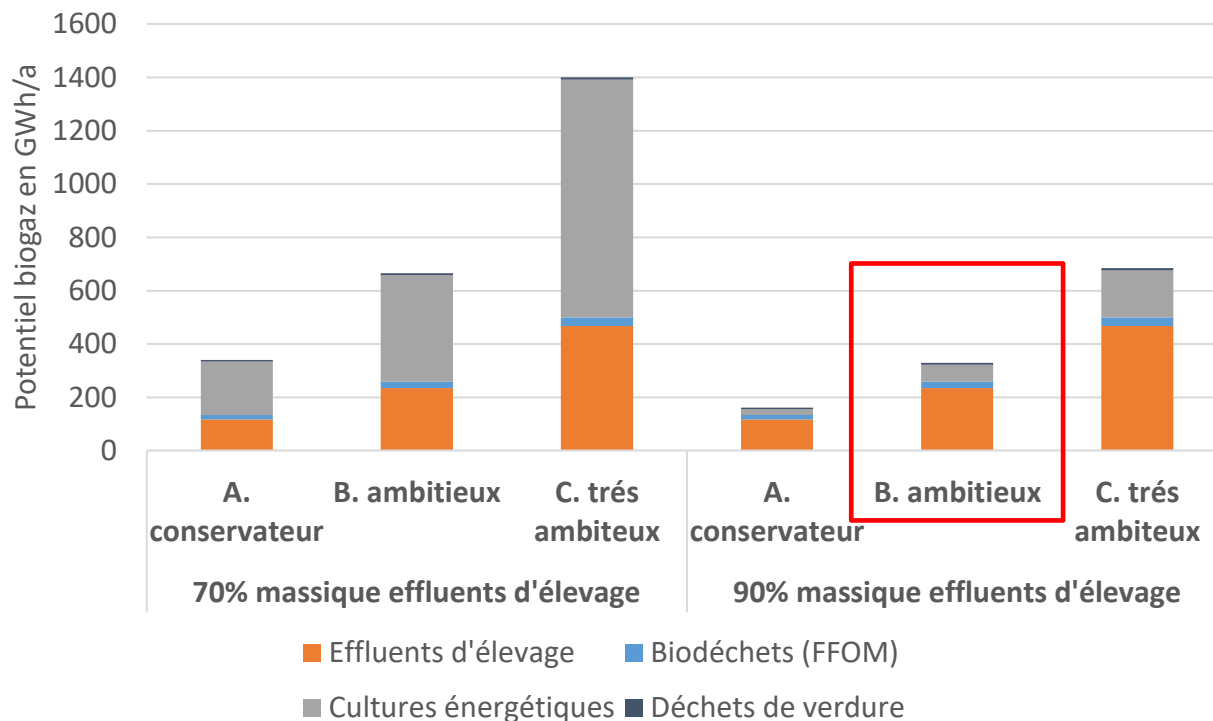


- Objectif NREAP (2010) expansion de la surface destinée à des fins énergétiques de 20% des terres labourables, dont 1/3 pour la biométhanisation

7811 - Dossier consolidé : 152

Source: Fehrenbach et al. (2021)





7811 - Dossier consolidé : 153

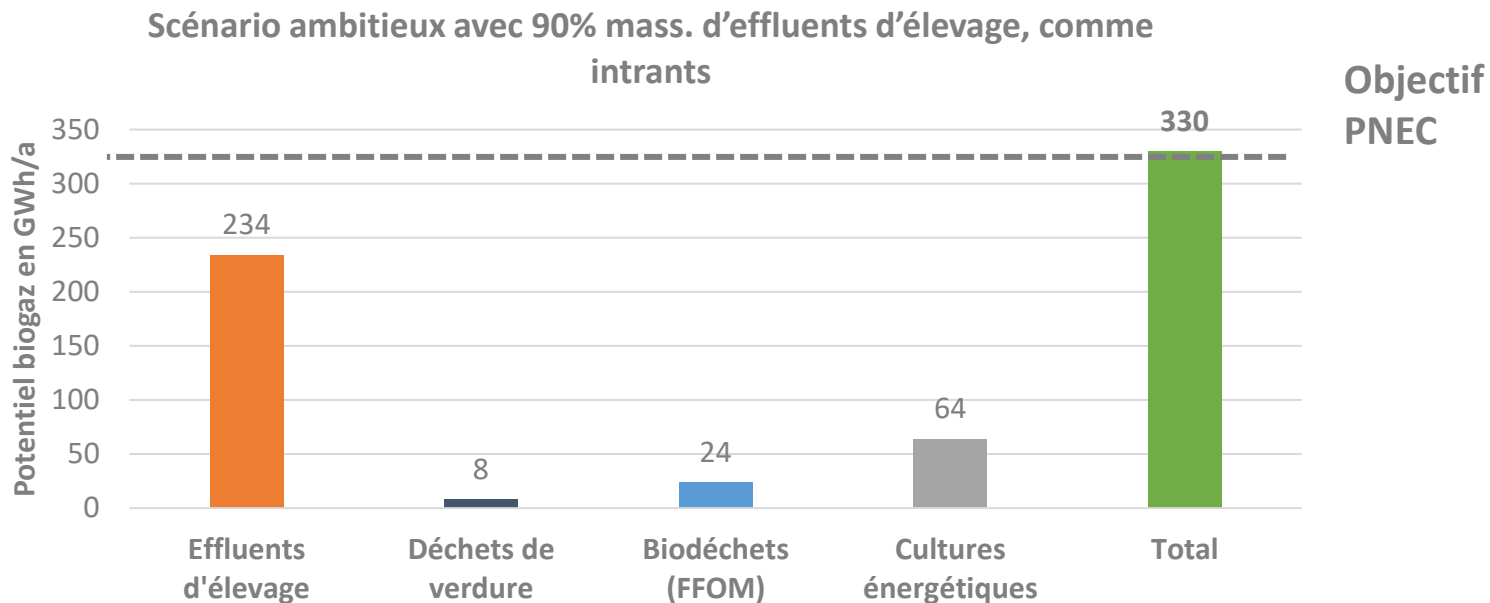
Source: Fehrenbach et al. (2021)



## ➤ Objectifs:

- d'utiliser **50%** du volume actuellement produit des **effluents d'élevage** (max. 1 M t/a);
  - d'utiliser **75% du potentiel des biodéchets et des déchets de verdure** tel que défini par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (en cours de modification) et en tenant compte des objectifs du plan de gestion des déchets et des ressources 2018;
  - de **limiter la surface consacrée à la production de cultures énergétiques à 1.500 ha**, correspondant à 1,1% de la SAU et 2,4% des terres arables;
- Utilisation des cultures énergétiques comme complément pour augmenter la productivité des effluents d'élevage à faible pouvoir méthanogène.

# (1) Scénario théorique retenu





- Augmentation de la production de biogaz brute de 258 à 330 GWh/a

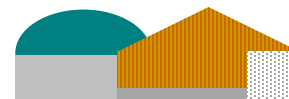
## Exemples:

- + 8 installations supplémentaires à 429 kW<sub>él</sub> (P<sub>él</sub> Ø parc installé 2018)



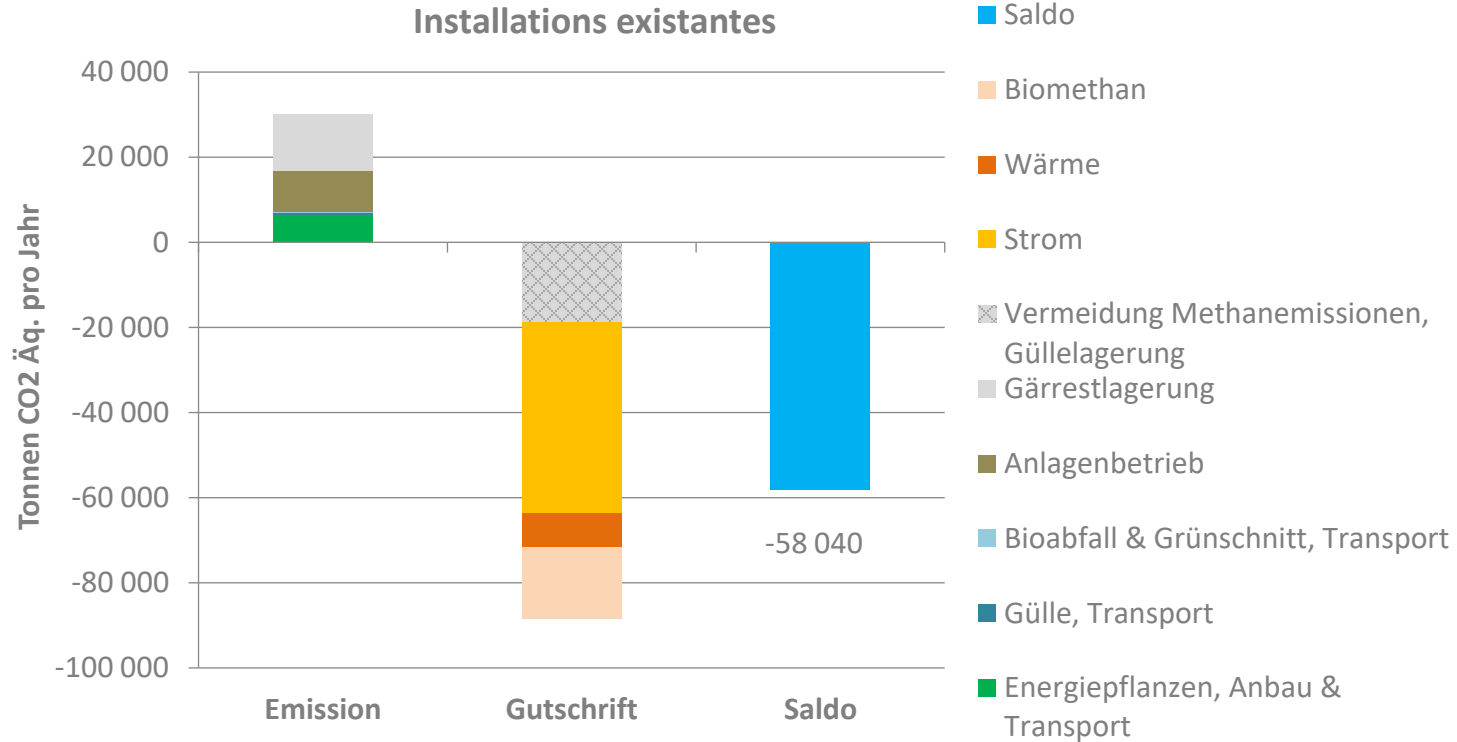
ou

- + 43 petites installations supplémentaires à 75 kW<sub>él</sub>



- Promotion de petites et de grandes installations

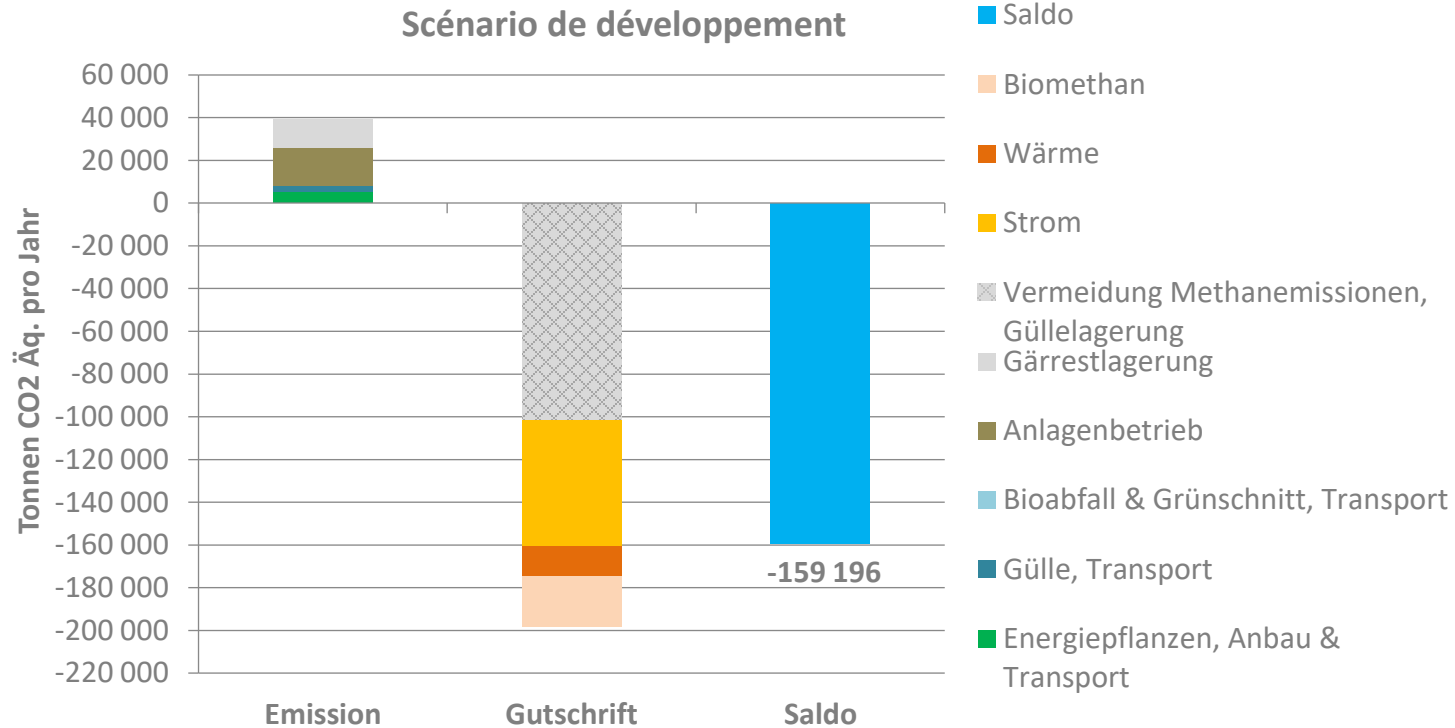
## (2) Bilan théorique des gaz à effet de serre (GES)



7811 - Dossier consolidé : 157

Source: Fehrenbach et al. (2021), Methodologie de calcul BioGrace II

## (2) Bilan théorique des gaz à effet de serre (GES)



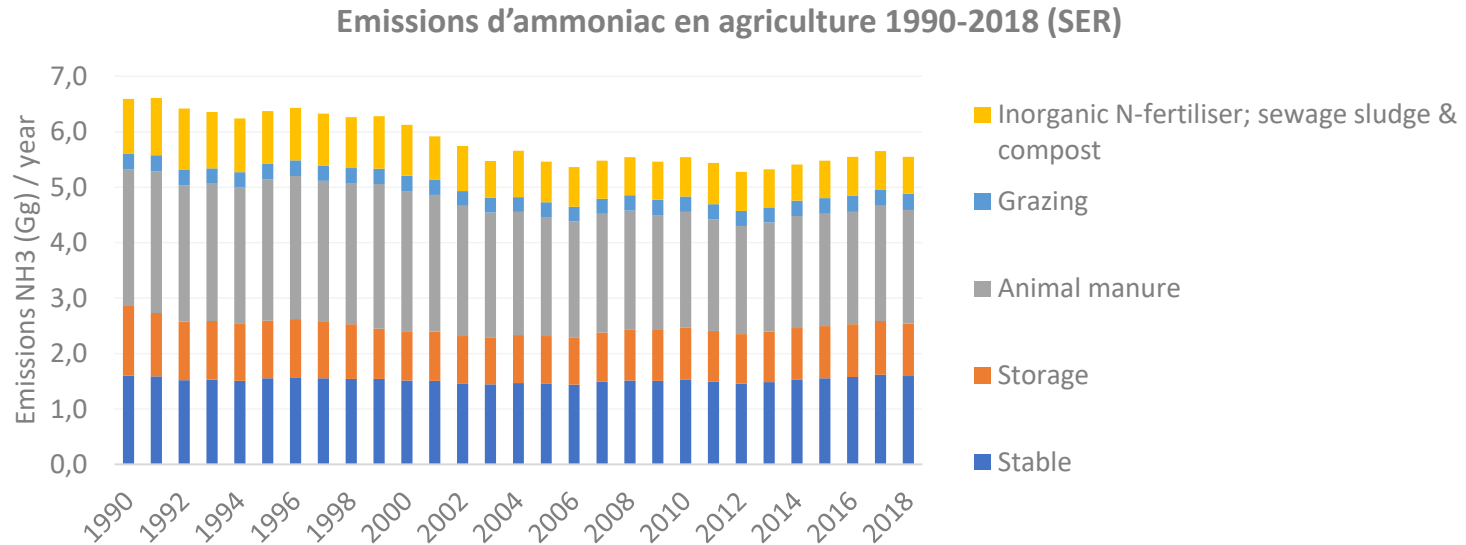
7811 - Dossier consolidé : 158

Source: Fehrenbach et al. (2021), Methodologie de calcul BioGrace II

### (3) Emissions d'ammoniac



- Emissions d'ammoniac: 5,8 Gg en 2019, dont 96% provenant du secteur agricole
- Objectif NEC 2030: réduction de 22% par rapport à 2005





- Effets de la digestion anaérobie:
  - Dégradation des matières organiques;
  - Augmentation de la proportion de l'azote minérale ( $\text{NH}_4^+$ );
  - Augmentation du pH.
  - ➔ Volatilité de l'azote potentiellement plus élevée
- Techniques de réduction:
  - Couverture des cuves de stockage de digestat;
  - Outil d'épandage adapté: Enfouisseur, rampe à patin, injecteur,...
- Substrats importés influencent les émissions totales nationales d'ammoniac







- Augmentation potentielle des transports d'intrants et de digestat
  - Optimisation des trajets et limitation du rayon d'alimentation
  - Limiter par des contraintes économiques
- Valorisation énergétique du biogaz en cogénération
  - Émissions de NO<sub>x</sub>, de SO<sub>2</sub>, CO, de particules fines, de siloxanes et de formaldéhydes
- Réduction des émissions olfactives par la biométhanisation par rapport au lisier non-digéré

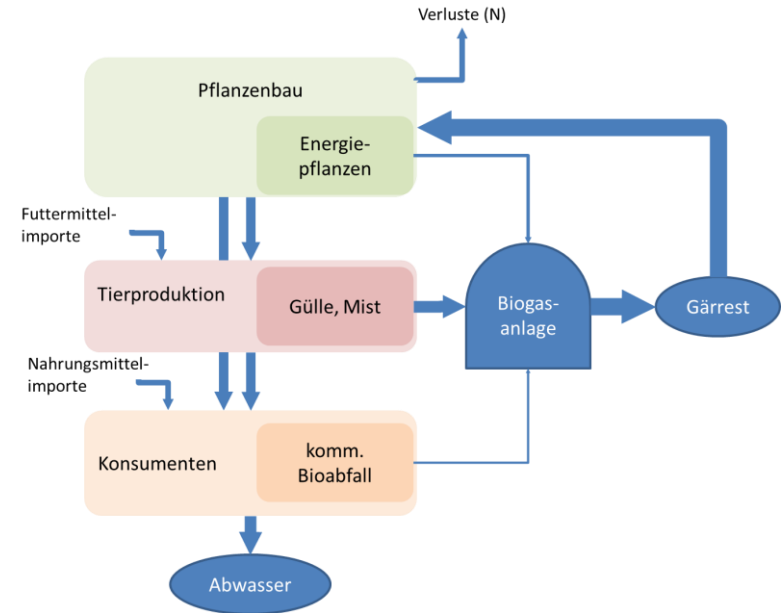


- Incidences potentielles sur les eaux superficielles et les eaux souterraines
  - Épandage de digestat
    - Fertilisant organique azoté à effet rapide
    - Epandage en fonction des besoins prévisionnels des cultures
    - Limitations d'applications d'engrais azotés et période d'épandage
  - Gestion des intrants et du digestat sur le site d'exploitation
    - Mesures techniques et constructives préventives
    - Gestion des installations (eaux de surface, accident,...)
  - Zones de protection III → limitation d'épandage de matières organiques y compris digestats
- Post-traitement du digestat
  - Fractions avec des caractéristiques et qualités agronomiques différentes
  - Export d'éléments fertilisants excédentaires
- Meilleure assimilation par les plantes et rétention dans le sol

## (6) Répartition des éléments fertilisants



- Recyclage et retour des éléments fertilisants (NPK) contenu dans les biodéchets dans le cycle de production
- Optimisation des flux des éléments fertilisants
- Importation de substrats apporte des éléments NPK supplémentaires dans le système



Flux de nutriments dans le système (Fehrenbach et al., 2021)



- Elimination d'une partie des germes pathogènes;
- Inactivation de certaines graines d'adventices;
- Concentration potentielle de composés indésirables et de métaux lourds en fonction de l'origine des intrants:
  - Traces de produits phytosanitaires;
  - Traces de produits pharmaceutiques;
  - Métaux lourds (e.a. Cu et Zn);
  - Composés organiques (e.a. HAP et POP).



- 1) Révision des rémunérations de l'électricité produite à partir du biogaz et des rémunérations pour le biogaz injecté pour les nouvelles centrales;
- 2) Introduction d'une catégorie de rémunération pour des petites centrales pour promouvoir la biométhanisation des effluents d'élevage à l'échelle de la ferme;
- 3) Révision de la prime de lisier pour inciter la valorisation des effluents d'élevage avec une quote-part massique de 90% dans les centrales et permettant d'atteindre l'objectif de 50% d'effluents d'élevage (max. 1 M t/a);
- 4) Optimisation du bilan énergétique des installations par la valorisation de la chaleur excédentaire, de préférence dans des réseaux de chaleur. Analyse et le cas échéant révision de la prime de chaleur et incitativisation de la construction des réseaux de chaleur économiquement viables;
- 5) Augmenter le taux de collecte séparée des déchets biodégradables (biodéchets et des déchets de verdure) ainsi que la sensibilisation;



- 6) Analyse du cas des importations de substrats en vue d'élaborer un concept pour assurer une gestion adéquate des digestats au niveau national;
- 7) Mettre en place une filière robuste et durable de gestion des digestats de méthanisation pour optimiser leur valorisation agricole et limiter leurs impacts sur l'environnement;
- 8) Révision des conditions d'exploitation des centrales existantes afin de réduire e. a. les émissions atmosphériques;
- 9) Promotion de nouveaux bâtiments d'élevage d'une certaine envergure «biogas ready», facilitant l'intégration d'une installation de biogaz à l'échelle de la ferme, respectivement la collaboration avec une installation de biogaz centralisée, sans préjudice de la législation environnementale applicable;
- 10) Promotion de projets innovants permettant de réduire davantage l'empreinte carbone.



- Adoption des lignes directrices de la stratégie biogaz par le Gouvernement le 26.03.2021;
- Finalisation de la stratégie biogaz en tenant compte (dans la mesure du possible) des positions des acteurs;
- Finalisation de la stratégie biogaz;
- Au cours de l'année 2021: mise en œuvre des premières mesures prévues par la stratégie biogaz en étroite concertation avec les acteurs.







## Commission de la Justice

### Procès-verbal de la réunion du 02 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 24 mars 2021 et des réunions du 21 avril 2021, du 5 mai et du 12 mai 2021
2. 7307 **Projet de loi portant modification :**
  - 1° du Nouveau Code de procédure civile ;
  - 2° du Code du travail ;
  - 3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation ;
  - 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  - 5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; et ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

  - Examen du 4ème avis complémentaire du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7533 **Projet de loi portant modification :**
  - 1° du Code pénal ;
  - 2° du Code de procédure pénale ;
  - 3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;
  - 4° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant
  1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988;
  2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;
  3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle ;

aux fins de transposition de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

  - Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

**- Continuation des travaux**

4. 7811 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**  
**- Rapporteur : Monsieur Paul Galles**
- Examen du rapport d'activité de l'Ombudsman 2019 en vue de l'élaboration d'une prise de position**
5. **Demande du groupe politique CSV du 11 mai 2021 concernant les Assises du Code civil**
6. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Prof. Dr. David Hiez, M. Thierry Hoscheit, Maître Patrick Kinsch, Prof. Dr. Katalin Ligeti, Prof. Séverine Menétrey, membres du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois

Mme Jeannine Dennewald, Mme Anne Gosset, M. Tom Hansen, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déli gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul Galles, Rapporteur du rapport d'activité de l'Ombudsman 2019

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

1. **Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 24 mars 2021 et des réunions du 21 avril 2021, du 5 mai et du 12 mai 2021**

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

\*

2. 7307 **Projet de loi portant modification :**  
1° du Nouveau Code de procédure civile ;  
2° du Code du travail ;  
3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation ;  
4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;  
5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; et ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale

### **Examen du 4<sup>ème</sup> avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Par voie d'une missive du 12 mai 2021<sup>1</sup>, les membres de la Commission de la Justice ont informé le Conseil d'Etat du redressement d'une incohérence textuelle constatée dans le projet de loi amendé.

Le Conseil d'Etat a approuvé la modification textuelle proposée par la Commission de la Justice dans le cadre de son quatrième avis complémentaire du 1<sup>er</sup> juin 2021.

### **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes du projet de rapport sous rubrique. L'orateur signale également que des redressements ponctuels ont été apportés au projet de rapport.

### **Echange de vues**

M. Léon Gloden (CSV) signale qu'il a eu un doute, lors de la lecture dudit projet de rapport, sur la compétence matérielle de la cour d'appel en matière d'appels interjetés à l'encontre des jugements des tribunaux du travail. Il renvoie au libellé retenu à l'endroit de l'article 114 du Nouveau Code de procédure civile, tel que modifié dans le cadre de la présente réforme.

L'orateur précisera lors des débats en séance plénière que la compétence matérielle de la cour d'appel en matière du droit du travail n'est pas remise en cause par la présente réforme.

### **Vote**

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

### **Temps de parole**

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, la Commission de la Justice propose de recourir au modèle 1.

\*

---

<sup>1</sup> cf. document parlementaire 7307/17

3. 7533 **Projet de loi portant modification :**  
1° du Code pénal ;  
2° du Code de procédure pénale ;  
3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ;  
4° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant  
1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988;  
2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;  
3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle ;  
aux fins de transposition de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal

### **Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Dans le cadre de son 2<sup>ème</sup> avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'encontre des amendements parlementaires proposés par la Commission de la Justice.

Il signale qu'il a « [...] du mal à saisir l'articulation de la distinction qu'entendent introduire les auteurs de l'amendement sous examen sur base de la seule localisation géographique de l'infraction primaire avec l'article 10bis de la Constitution, qui prévoit l'égalité de tous devant la loi, la disposition sous examen revenant à punir différemment les personnes convaincues de blanchiment de fonds provenant d'infractions dont elles sont l'auteur ou le complice selon le lieu de commission de cette infraction ». De plus, le Conseil d'Etat rappelle la position jurisprudentielle développée par la Cour constitutionnelle en matière du principe d'égalité devant la loi. Il conclut que la disposition proposée constitue une source d'insécurité juridique et qu'il ne peut marquer son accord avec ladite proposition de texte.

### **Continuation des travaux**

La Commission de la Justice indique qu'elle ne partage pas l'interprétation faite par le Conseil d'Etat sur ce point. Elle estime que les amendements parlementaires du 22 mars 2021 créent des catégories distinctes de prévenus qui ne se trouvent pas dans des situations comparables. Ainsi, ledit régime est conforme au prescrit de l'article 10bis de la Constitution.

Il est décidé de fixer une entrevue avec les représentants du Conseil d'Etat, afin de discuter de ce problème juridique. Une date précise sera communiquée aux membres de la commission parlementaire en temps utile.

### **Echange de vues**

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la complexité de la matière du blanchiment d'argent, et plus spécifiquement à celle du blanchiment détention. L'orateur juge utile de recevoir une note ministérielle qui reprend de manière synthétique les différents cas de figure juridiques existants en matière de blanchiment détention.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) indique qu'une telle note ministérielle sera transmise aux députés.

\*

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Par courrier du 29 avril 2021, relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman<sup>2</sup>, la Commission de la Justice a été invitée à communiquer à la Commission des Pétitions une prise de position au sujet du rapport d'activité sous rubrique et des recommandations éventuelles la concernant.

Ledit rapport est examiné par les membres de la commission parlementaire. Ils prennent acte du fait qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

\*

#### **5. Demande<sup>3</sup> du groupe politique CSV du 11 mai 2021 concernant les Assises du Code civil**

##### **Echange de vues**

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) rappelle que la première session des Assises du Code civil a eu lieu le 7 mai 2021, en collaboration avec l'Université du Luxembourg et le groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois.

Les Assises sont organisées en deux parties, avec une première session méthodologique et une deuxième session thématique portant sur les domaines prioritaires d'une réforme éventuelle du droit civil.

Les méthodes de modernisation du Code civil ont été discutées au cours de la session sur la méthodologie. A noter que le législateur belge et le législateur français ont, au fil des dernières décennies, réformé leurs codes civils et il se pose la question de l'opportunité d'une adaptation des dispositions du Code civil luxembourgeois, au vu du fait qu'il comporte actuellement des expressions désuètes et se distingue de plus en plus fortement du droit civil des pays limitrophes.

A noter que le droit civil est une matière extrêmement vaste. La réforme du droit de filiation constitue une des priorités pour les années à venir, et les travaux y relatifs continuent dès que le Conseil d'Etat aura rendu son avis complémentaire sur le projet de loi 6568A<sup>4</sup>.

Madame le Doyen de la faculté de droit, d'économie et de finance confirme que des réflexions méthodologiques ont été menées lors de la première séance, et renvoie à l'importance du

---

<sup>2</sup> Ledit rapport est publié sur le site internet de l'Ombudsman : <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2019.pdf>

<sup>3</sup> cf. Annexe n°1

<sup>4</sup> Projet de loi portant réforme du droit de la filiation, modifiant

- le Code civil,
- le Nouveau Code de procédure civile,
- le Code pénal,
- la loi communale du 13 décembre 1988,
- et la loi du 1er août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines

monde universitaire et scientifique dans ce domaine. L'élaboration de pistes de réflexions en matière de réforme du droit civil et les discussions y relatives constitue un processus dynamique et l'université constitue un laboratoire idéal pour mener de telles réflexions. A noter qu'il est à l'heure actuelle prématuré de dresser des conclusions de ce processus.

Les membres du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois détaillent la composition de ce groupe, son fonctionnement et expliquent quelles activités sont exercées par celui-ci. Ils soulignent également qu'ils ne sont investis d'aucun pouvoir politique.

Un article scientifique portant sur la première session des Assises du Code civil est en cours d'élaboration par les membres dudit groupe. L'objectif n'est pas d'élaborer un modèle à suivre par le législateur, mais de présenter les différents points de vue et analyses des experts nationaux et internationaux en la matière.

Les expériences belges et françaises démontrent que plusieurs options de réforme existent. Ainsi, il est possible de procéder à des réformes ponctuelles et circonscrites, ou sinon de procéder par une réforme globale. Le modèle de réforme français repose sur les travaux de commissions spécialisées qui ont été mises en place préalablement.

- ❖ M. Roy Reding (ADR) est d'avis que la France a réformé son Code civil de manière trop radicale. L'orateur plaide en faveur de ne pas suivre l'exemple français sur ce point, alors que le Code civil luxembourgeois constitue un ouvrage remarquable.

Un membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois exprime l'avis qu'il s'agit là d'une approche qui peut se justifier. Néanmoins, il y a lieu de garder à l'esprit que ce code remonte à l'année 1804. L'orateur explique que les distinctions entre le Code civil luxembourgeois et celui des pays voisins deviennent de plus en plus fortes, et que cela crée des difficultés d'application de ces textes. A noter également que les cours et tribunaux luxembourgeois examinent de manière très près les jurisprudences françaises et belges, et ils peuvent intégrer ces positions dans ses décisions de justice. Or, par les réformes successives de nos pays voisins, le droit luxembourgeois risque de couper de plus en plus le lien vers les législations étrangères et le Luxembourg risque de se retrouver avec un droit archaïque.

Au vu de ces éléments, l'orateur plaide en faveur d'une réforme du droit civil luxembourgeois.

L'orateur estime qu'un soutien moral de la part de la Chambre des Députés serait particulièrement apprécié.

- ❖ Un autre membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois précise que ledit groupe de travail a pour mission d'opérer le lien entre le monde académique et les professionnels du droit.

L'objectif des réflexions menées est d'identifier les besoins de réformes. A ce sujet, un questionnaire a été élaboré préalablement, pour déterminer sur quels points les experts et professionnels du droit estiment qu'une réforme du droit civil s'avère nécessaire.

- ❖ M. Charles Marque (Président, déi gréng) se demande si un échéancier a été fixé sur les réformes à entamer, tout en sachant qu'une deuxième session des Assises du Code civil est planifiée.

Un membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois explique qu'à l'heure actuelle aucun échéancier n'a été fixé par ledit groupe, le processus de réflexion et de discussion des Assises du Code civil étant en cours.

Un autre membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois signale que le domaine du droit des obligations et celui du droit des biens sont des matières complexes et vastes en même temps. A noter qu'une réforme du droit des obligations serait à elle seule un chantier qui s'étirerait sur plusieurs années.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) estime que le processus menant sur une réforme éventuelle du droit des obligations dépend également de la méthodologie retenue. L'oratrice plaide en faveur d'un travail préliminaire à effectuer par des groupes de travail, ouverts à tous les intéressés.

M. Léon Gloden (CSV) est d'avis qu'une réflexion sur la méthodologie devra aller de pair avec une réflexion sur les aspects du droit civil à réformer. L'orateur plaide en faveur du maintien des grands principes du droit civil, et juge utile que des lois existantes en lien avec le droit des biens soient codifiées.

M. Gilles Roth (CSV) souligne l'importance de la pérennité du droit civil. Si des réformes en la matière s'imposent, au vu du fait que certaines dispositions du Code civil sont désuètes, il ne faudrait pas tomber dans le piège de mener une réforme du droit civil sans se livrer à une approche comparative préalable. L'orateur juge inopportun la création d'un droit civil luxembourgeois qui se distinguerait entièrement de celui des pays voisins.

Un membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois partage l'avis qu'il ne faudrait surtout pas créer un Code civil nouveau, qui se distingue profondément du droit civil des pays voisins. Il est bien clair que le droit civil luxembourgeois peut avoir des spécificités qui lui sont propres, mais la jurisprudence étrangère constitue une source d'inspiration précieuse pour les professionnels du droit.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) se demande si Madame la Ministre de la Justice entend soumettre prochainement aux députés un avant-projet de loi en la matière, afin de débattre des grandes orientations de la réforme en commission parlementaire ou dans le cadre d'un débat d'orientation.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale qu'il est à l'heure actuelle prématuré de discuter d'un tel avant-projet, comme le processus de réflexion est toujours en cours. Si une réforme était élaborée, elle concernerait plusieurs chapitres du Code civil et devrait se faire selon des modalités à arrêter préalablement. L'expérience faite par les pays voisins démontre également qu'une telle réforme aurait une durée bien au-delà d'une période législative.

- ❖ Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) se demande si le processus est ouvert à toute personne intéressée et comment est-ce que les citoyens sont, le cas échéant, informés des réunions de ces groupes de travail.

Un membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois répond qu'à ce stade, les réflexions sur des pistes de réformes sont à leur début. L'invitation de participation aux discussions circule par le truchement de l'université et le ministère de la Justice. L'orateur estime que les personnes intéressées par cette matière ont pu facilement prendre connaissance de la tenue des Assises du Code civil.

Une fois que les choix de réforme ont été faits, les travaux d'élaboration de textes se dérouleront dans des groupes restreints. Il sera nécessaire que ces groupes restreints s'échangeront également avec les personnes concernées par cette réforme. Par exemple, si on veut réformer le droit des biens, des échanges de vues avec des professionnels du secteur immobilier ainsi qu'avec des associations représentant des consommateurs devront être menés.

Un autre membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois précise qu'une diffusion assez large de l'invitation d'assister aux Assises du Code civil a été effectuée, de sorte que des personnes intéressées par la matière du droit civil ont pu prendre connaissance de cet événement. A noter qu'un questionnaire a été élaboré et diffusé préalablement à la tenue des Assises, et dont le contenu ne s'adresse non seulement aux professionnels du droit, mais également aux citoyens au sens large.

Quant aux travaux à entamer dans des groupes restreints qui se focalisent sur un domaine du droit civil, l'orateur confirme que des échanges avec des tiers seront indispensables dans une seconde étape. Quant à la composition de ces groupes de travail, il juge nécessaire que ces groupes de travail soient composés d'experts qui sont chargés de la rédaction des propositions de textes, étant donné que le droit civil est une matière vaste et complexe et la formulation de propositions de textes nécessite des connaissances juridiques approfondies.

L'expert gouvernemental précise qu'une invitation aux Assises du Code civil a été transmise à la Chambre des Députés ainsi qu'à d'autres institutions politiques. Un élément clé dans le lancement de ce processus constitue le questionnaire préalable qui est mis en ligne par les organisateurs dudit événement.

Enfin, Madame la Ministre de la Justice a rendu le grand public attentif sur la tenue des Assises du Code civil dans le cadre des différentes interviews accordées aux médias.

Un autre membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois préconise de publier un communiqué de presse, en amont de la prochaine séance des Assises du Code civil.

- ❖ Mme Carole Hartmann (DP) se demande si une analyse de droit comparé des réformes du droit civil en France et en Belgique est menée. L'oratrice estime que ces réformes, adoptées par les législateurs étrangers, pourraient servir de source d'inspiration précieuse pour les débats et pistes de réflexions à élaborer.

Un membre du groupe de réflexion en droit privé luxembourgeois explique qu'un code civil comparé, portant sur le droit civil applicable au Luxembourg, en Belgique et en France, a été publié en 2020. De plus, un colloque a été organisé en collaboration avec l'université ayant porté sur le sujet : « *Faut-il réformer le droit des obligations luxembourgeois?* ». Ce colloque a par la suite donné lieu à un ouvrage spécifique reprenant les travaux de ce colloque.

\*

## 6. Divers

Demande<sup>5</sup> de mise à l'ordre du jour au sujet de la question parlementaire n° 4179 relative aux activités de gardiennage et de surveillance exercées par des entreprises privées au profit de communes

M. Charles Margue (Président, déi gréng) indique qu'il a pris acte de la demande sous rubrique. Elle figurera à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la commission parlementaire.

\*

---

<sup>5</sup> cf. Annexe n°2



Le Secrétaire-administrateur,  
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,  
Charles Margue



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

*Courrier n°254446*

*Responsable: Service des Séances plénières et Secrétariat général*

*Auteur: Groupe politique CSV*

*Envoyé au service Expédition le 11/05/2021 à 07h04*

**Groupe politique CSV: Demande de mise à l'ordre du jour de la prochaine réunion, en présence de Madame le Ministre, le point suivant : Assises du Code civil\_ Etat des discussions**

**Destinataires**

Direction et assistante de direction

TANSON Sam, Ministre de la Justice

Commission de la Justice

HANSEN Marc, Ministre aux Relations avec le Parlement

Groupe d'envoi -Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)



REÇU  
Par Christine Wirtgen , 07:03, 11/05/2021

**Monsieur Fernand Etgen**  
**Président de la Chambre des Députés**

Luxembourg, le 10 mai 2021

Concerne : Demande de mise à l'ordre du jour

Monsieur le Président,

Notre groupe politique souhaite mettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission de la Justice le point suivant :

**Assises du Code civil – Etat des discussions**

En date de ce jour, les Assises du Code civil « ayant pour objectif de lancer une discussion avec les acteurs du monde juridique et toute personne intéressée à la modernisation de notre Code civil » ont été organisées par Madame le Ministre de la Justice, en collaboration avec l'Université de Luxembourg.

Si cette première session a été axée sur les méthodes de modernisation dudit code, une deuxième session programmée pour le mois d'octobre 2021 aura trait aux domaines prioritaires de réforme.

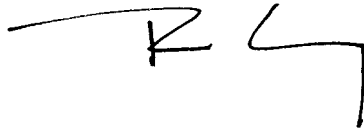
Nous aimerions dès lors entendre Madame le Ministre en leurs explications sur l'état des discussions actuelles, et sur les domaines de réforme qu'elle juge prioritaires.

Nous vous prions dès lors de transmettre la présente demande à Monsieur le Président de la Commission afin que ce dernier puisse ajouter à l'ordre du jour de la prochaine réunion de ladite commission le point précité.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

**Martine Hansen**  
**Président du groupe politique CSV**

**Léon Gloden**  
**Député**

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' followed by a 'G'.

**Gilles Roth**  
**Député**



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

*Courrier n°255581*

*Responsable: Service des Séances plénières et Secrétariat général*

*Auteur: Sensibilité politique "Piraten"*

*Envoyé au service Expédition le 25/05/2021 à 15h04*

**Demande de mise à l'ordre du jour au sujet de la question parlementaire n° 4179 relative aux activités de gardiennage et de surveillance exercées par des entreprises privées au profit de communes**

**Destinataires**

Direction et assistante de direction

Commission de la Justice

Groupe d'envoi -Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)

TANSON Sam, Ministre de la Justice

HANSEN Marc, Ministre aux Relations avec le Parlement

Här Fernand Etgen  
President vun der  
Deputéiertechamber  
19, um Krautmaart  
L-1728 Lëtzebuerg

Lëtzebuerg, de 25te Mee 2021

**Punkt fir op den Ordre du Jour vun der Justizkommissioun**

Här Präsident,

ech géif Iech bieden, dëse Bréif un d'Presidente vun der Justizkommissioun an der  
Kommissioun fir bannenzeg Sécherheet weiderzeleeden.

Esou wéi den Artikel 23 (3) vun eisem Chambersreglement et virgesäit, freet eis Sensibilitéit  
un, folgende Punkt op den Ordre du Jour vun enger nächster Kommissiounssëtzung ze  
setzen:

- *Diskussiounen a Schlussfolgerungen iwwert d'Äntwert vun der Justizministesch op  
d'parlamentaresch Fro n°4179 vum 28ten Abrëll iwwert d'privat Sécherheetsfirmen*

Mat héijem Respekt,



GOERGEN Marc  
Député





## **Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural**

### **Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021**

#### **La réunion a eu lieu par visioconférence**

#### Ordre du jour :

1. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Prise de position
2. 7731 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 juillet 2004 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne  
  
- Prise de position
3. Vidéoconférence informelle des ministres de l'Agriculture du 26 avril 2021  
  
- Compte rendu par Monsieur le Ministre
4. Conseil « Agriculture et pêche » du 26 et 27 mai 2021  
  
- Compte rendu par Monsieur le Ministre
5. 7672 Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles  
- Rapportrice : Madame Tess Burton  
  
- Analyse de l'avis du Conseil d'État
6. Divers

\*



Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Félix Eischen, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

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

M. Tun Loutsch, Mme Nadine Gautier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Emile Eicher, M. Marc Goergen

\*

Présidence : Mme Tess Burton, Présidente de la Commission

\*

## **1. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Lors de sa réunion du 3 juin 2021, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural constate qu'aucun volet du rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) ne concerne directement ses domaines de compétence. C'est la raison pour laquelle la commission parlementaire ne fournira aucune prise de position relative audit rapport d'activité.

## **2. 7731 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 juillet 2004 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne**

Madame Tess Burton (LSAP), présidente de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural rappelle que les membres de la commission ont reçu par courrier au préalable de la réunion une copie d'un projet d'avis relatif au *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 juillet 2004 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne*<sup>1</sup> que le secrétaire de la commission parlementaire a préparé sur sa demande.

Quant au projet de règlement susmentionné, Madame Octavie Modert (CSV) demande à savoir quelles dispositions sont visées par les modifications prévues.

---

<sup>1</sup> Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 juillet 2004 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, doc. parl. 7731/00.

En outre, l'oratrice attire l'attention de la commission parlementaire sur le fait que dans son avis du 2 février 2021, le Conseil d'État soulève des problèmes de constitutionnalité au regard de la base légale du projet de règlement grand-ducal en question qui est *la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transport*<sup>2</sup>. En effet la Haute Corporation a déjà soulevé la même observation dans ses avis relatifs aux *projets de règlements grand-ducaux du 27 janvier 2004 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne*<sup>3</sup> et du 12 décembre 2006 concernant le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal sur la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne*<sup>4</sup>.

Même si l'oratrice appuie la prise de position du Gouvernement, dans laquelle celui-ci explique pourquoi il estime que le projet de règlement grand-ducal en question ne constitue pas une entrave au principe de la liberté de commerce et de l'industrie, l'oratrice se demande si on ne devrait pas à long terme modifier la *loi précitée du 9 août 1971* ou l'abroger en la remplaçant par un nouveau texte, considérant que le Conseil d'État estime que ladite loi ne constitue pas une base légale appropriée pour des dispositions réglementaires limitant la liberté de commerce qui est garantie par l'*article 11 de la Constitution*<sup>5</sup>.

De même, la députée souhaite s'enquérir au sujet e l'impact éventuel que la disposition sous revue pourrait avoir sur l'importation matériels de multiplication végétative de la vigne.

Monsieur le Ministre attire l'attention de l'assemblée sur le fait que son ministère ainsi que le ministère de l'Économie ont souvent recours à la *loi précitée du 9 août 1971* comme base légale sous-tenant des règlements grand-ducaux afin de transposer des directives ou de la mise en œuvre des règlements européens. Ainsi, il fait savoir que ses services sont en train d'élaborer des alternatives à cette approche qui fut déjà critiquée à plusieurs reprises par le Conseil d'État, afin de se passer de ladite loi comme base légale pour des règlements grand-ducaux cherchant à transposer des directives européennes.

Monsieur le Ministre rappelle que la disposition sous revue vise à transposer des parties de la *directive d'exécution (UE) 2020/177 de la Commission européenne du 11 février 2020 modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE et 2002/57/CE du Conseil, les directives 93/49/CEE et 93/61/CEE ainsi que les directives d'exécution 2014/21/UE et 2014/98/UE de la Commission en ce qui concerne les organismes nuisibles aux végétaux présents sur les semences et autres matériels de reproduction des végétaux* (ci-après « *directive d'exécution (UE) 2020/177* »). Plus précisément, il entend

---

<sup>2</sup> Loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n°59, 6 septembre 1971).

<sup>3</sup> Projet de règlement grand-ducal du 27 janvier 2004 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, doc. parl. 5211.

<sup>4</sup> Projet de règlement grand-ducal du 12 décembre 2006 concernant le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal sur la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne, doc. parl. 5661.

<sup>5</sup> Art. 11, (6), « La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi ».

transposer ladite directive au regard des modifications opérées sur la *directive 68/193/CEE modifiée du Conseil du 9 avril 1968 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne*, ci-après « *directive 68/193/CEE* ».

Le présent projet de règlement ainsi apporter des modifications au *règlement modifié du 19 juillet 2004* évoqué ci-dessus, et plus particulièrement à ses annexes qui intègrent les nouvelles prescriptions reflétant l'évolution des connaissances scientifiques et techniques en ce qui concerne la production de la vigne, ainsi que de nouvelles prescriptions résultant de l'évaluation des organismes réglementés non de quarantaine de l'Union (ci-après « ORNQ ») par l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (ci-après « OEPP »).

L'orateur précise que ces prescriptions concernent les matériels de multiplication de la vigne et ne constituent pas des conditions qui ont pour but d'apporter des restrictions à la liberté d'entreprendre du producteur ou du commerçant. C'est la raison pour laquelle il n'estime pas que le recours à la *loi précitée du 9 août 1971* comme base légale pose problème.

Monsieur le Ministre explique que la disposition sous revue vise à remplacer les prescriptions sanitaires existantes applicables aux vignes-mères et aux pépinières et à inclure des prescriptions relatives au sol et les conditions de production applicables aux vignes-mères et aux pépinières, des prescriptions relatives aux sites de production, aux inspections, aux listes d'ORNQ ainsi que les mesures correspondantes visant à prévenir la présence desdits ORNQ.

Sachant que la vigne peut produire du vin pendant des dizaines d'années, il importe à surveiller la qualité des matériels de multiplication végétative de la vigne. Afin de garantir des vignobles durables, il est nécessaire de modifier les dispositions en place pour refléter l'évolution des connaissances scientifiques et techniques en ce qui concerne la production de la vigne.

Quant aux modifications proposées des annexes du règlement grand-ducal sous examen, Monsieur le Ministre attire l'attention de la commission parlementaire sur les quatre modifications majeures :

- Le *phylloxéra de la vigne*, une sorte de pucerons ravageurs de la vigne qui cause une maladie de la vigne et qui s'est à ce jour implanté partout en Europe, ne figure plus sur la liste des organismes de quarantaine sur le territoire de de l'Union européenne (ci-après « UE »). Toutefois, le projet de texte en question dispose toujours qu'il faut lutter contre toute infestation des vignes par le phylloxéra.
- Avec la mise en vigueur de la disposition sous revue, les pépinières doivent contrôler si les vignes sont contaminées par le bois noir qui est une maladie due à un phytoplasme qui affecte les pieds de vigne et ainsi la production viticole. À ce sujet, l'orateur signale que la flavescence dorée qui fait partie de la famille du bois noir, est à l'origine de pertes de récolte importantes, aux conséquences parfois irrémédiables pour la pérennité du vignoble.
- Le projet de texte sous revue prévoit aussi des prescriptions relatives au sol et conditions de production applicables aux vignes-mères destinées à la production de toutes les catégories de matériel de multiplication ainsi qu'aux pépinières de toutes les catégories de matériel de multiplication.

- Lors des contrôles, il faut aussi s'assurer que les vignes ne soient pas contaminées par la *xylella fastidiosa*, dont certaines souches sont responsables de maladies mortelles ou potentiellement mortelles pour la vigne.

En outre, Monsieur le Ministre informe que les plantes importées sont aussi soumises à des contrôles. A ce sujet, l'orateur renvoie à une convention avec l'État allemand qui permet aux autorités luxembourgeoises d'avoir un accès aux rapports de contrôles allemands des vignes importées.

**Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire donne son assentiment au texte du projet de règlement grand-ducal, tel qu'il a été amendé suite à l'avis du Conseil d'État, et recommande à la Conférence des Présidents de donner son assentiment au projet de règlement grand-ducal n° 7731.**

### **3. Vidéoconférence informelle des ministres de l'Agriculture du 26 avril 2021**

#### **- Compte rendu par Monsieur le Ministre**

Monsieur le Ministre rapporte d'avoir participé à la visioconférence informelle des membres du Conseil « Agriculture et pêche » lundi, 26 avril 2021.

Lors de cette réunion, la présidence a présenté l'état d'avancement des négociations trilogues sur la réforme de la politique agricole commune (ci-après « PAC »). Les ministres se sont particulièrement penchés sur le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC et plus spécifiquement sur les aspects ayant trait à l'architecture verte.

Vu qu'il s'agissait d'un Conseil informel, Monsieur le Ministre renvoie au Conseil « Agriculture et pêche » qui avait lieu le 26 et 27 mai 2021 quant aux décisions prises relatives à la PAC.

Le Conseil s'est aussi penché sur la situation des marchés agricoles et viticoles. À ce sujet, le Ministre rappelle les difficultés des viticulteurs qui ont connu une baisse des ventes et ont ainsi perdu une grande partie de leur chiffre d'affaires durant la crise COVID-19. À cela, s'ajoutent les récentes gelées qui ont fait certains dégâts dans les vignobles.

Par contre, l'orateur informe la commission parlementaire que la situation des marchés agricoles s'est améliorée. Par exemple en ce qui concerne le lait, les prix sont assez robustes et l'augmentation des prix des aliments pour animaux se fait moins sentir comparé aux mois précédents.

Par ailleurs, même si la situation sur le marché du porc s'est améliorée, il faudra suivre de très près la situation dans les différents secteurs.

#### 4. Conseil « Agriculture et pêche » du 26 et 27 mai 2021

##### - Compte rendu par Monsieur le Ministre

Monsieur le Ministre a participé au Conseil « Agriculture et pêche » du 26 au 27 mai 2021 à Bruxelles.

Le point principal de l'ordre du jour constituait les débats sur l'avenir de la politique agricole commune (ci-après « PAC »). L'objectif général était de parvenir à un accord sur les trois règlements qui constituent le paquet de réforme de la PAC. Cette session s'est tenue parallèlement à des négociations interinstitutionnelles entre le Conseil de l'Union européenne (ci-après « Conseil ») et le Parlement européen. Les principaux points de discussion étaient :

- la conditionnalité sociale ;
- le ciblage des paiements ;
- l'architecture écologique .

Monsieur le Ministre rapporte que même si les négociations se sont poursuivies tard dans la nuit, les négociateurs n'ont pas pu parvenir à un accord politique sur la réforme de la PAC pour la période 2023-2027.

L'orateur explique que des divergences entre le Conseil et le Parlement européen ont subsisté au niveau des thèmes particuliers de l'architecture verte et des éco-régimes, du ciblage des paiements et de la conditionnalité sociale. Ces divergences s'expliquent en partie par le manque de propositions concrètes et écrites de la part du Parlement européen qui auraient pu constituer une base de négociations.

Monsieur le Ministre informe la commission parlementaire que les propositions du Conseil constituent des objectifs ambitieux que le secteur agricole va devoir concrétiser. Ainsi le Conseil a proposé 25% *éco-skills* pour le premier et 35% d'*éco-skills* pour le deuxième pilier de la PAC ; aux deux piliers s'ajoutent encore les mesures sociales et les bonnes conditions agricoles et environnementales (ci-après « BCAE »).

À ce sujet l'orateur rappelle que même si ces conditions ne posent pas des grandes difficultés pour le Luxembourg, une partie des pays membres où l'agriculture constitue un secteur majeur de l'économie aura plus de difficultés pour mettre la nouvelle PAC en œuvre.

Monsieur le Ministre dit approuver la nouvelle PAC réformée qui est basée sur la subsidiarité, la flexibilité pour les États membres dans la conception de leurs plans stratégiques, ainsi que la simplification des procédures, les règles devant être adaptées en fonction des besoins de chaque État membre afin de maintenir au mieux le revenu des agriculteurs.

Comme conclusion, Monsieur le Ministre informe la commission parlementaire que bien que des progrès aient été accomplis dans plusieurs domaines, un certain nombre de questions essentielles sont restées en suspens. Il a donc été décidé de reporter les pourparlers relatifs à ces questions à la prochaine session des ministres de l'agriculture et de la pêche, en juin qui aura lieu à Luxembourg.

Outre les discussions relatives à la PAC, le Conseil s'est aussi penché sur les sujets du matériel de reproduction des végétaux et des nouvelles techniques génomiques.

Dans ce cadre, il y avait un échange de vues sur l'étude réalisée par la Commission européenne sur les moyens disponibles en vue d'actualiser la législation existante de l'UE relative à la production et à la commercialisation de matériel de reproduction des végétaux

Dans l'ensemble, les ministres ont salué l'étude et pris acte de la nécessité d'agir ainsi que de moderniser la législation sur le matériel de reproduction des végétaux afin de relever des défis tels que la lutte contre le changement climatique, la sécurité alimentaire et la préservation de la biodiversité.

À ce point, la Commission européenne a aussi réalisé une l'étude sur les moyens dont dispose l'UE pour actualiser la législation existante relative à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux<sup>6</sup>.

Les ministres ont également tenu un débat sur les conclusions de l'étude de la Commission européenne relative aux nouvelles techniques génomiques<sup>7</sup> et ont étudié d'éventuelles actions futures<sup>8</sup>. Ils ont souligné la nécessité de remédier à l'insécurité juridique relative aux plantes issues des nouvelles techniques et d'adapter la législation existante pour prendre en compte les progrès scientifiques et technologiques.

Quant à ce point, le Luxembourg a souligné qu'on ne peut pas sortir les plantes issues des nouvelles techniques de reproduction de la législation relative aux organismes génétiquement modifiés (ci-après « OGM »)<sup>9</sup>. Ainsi, Monsieur le Ministre a rappelé qu'en juillet 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») avait acté le fait que les nouvelles techniques de sélection des plantes par édition du génome relevaient de la législation OGM de 2001<sup>10</sup>. De même, Monsieur le Ministre a insisté d'appliquer toujours le principe de précaution. Finalement, le Conseil a demandé à la Commission européenne de réaliser une étude d'impact à ce sujet.

Suite aux explications de Monsieur le Ministre, Monsieur Gusty Grass (DP) fait remarquer que l'on risque qu'un blocage voire même un possible échec des négociations autour de la PAC entraîne une dégradation de l'image de l'agriculture.

De même, l'orateur souhaite s'informer sur les motifs des divergences mentionnées par Monsieur le Ministre ; il se demande si elles sont le résultat d'une lutte pour le pouvoir entre la Commission européenne et le Parlement européen.

En réponse, Monsieur le Ministre appuie l'analyse de Monsieur Grass quant au risque d'une dégradation de l'image du secteur agricole, c'est pourquoi il espère trouver le plus vite un

---

<sup>6</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8550-2021-INIT/fr/pdf>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/food/plants/genetically-modified-organisms/new-techniques-biotechnology/ec-study-new-genomic-techniques\\_en](https://ec.europa.eu/food/plants/genetically-modified-organisms/new-techniques-biotechnology/ec-study-new-genomic-techniques_en)

<sup>8</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8546-2021-INIT/fr/pdf>

<sup>9</sup> Directive 2001/18/UE, Règlement (UE) 1829/2003, Directive 2009/41/UE et Règlement (UE) 1830/2003)

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0528&from=FR>

accord commun relatif à la PAC. En outre, l'impasse des négociations a un impact sur le calendrier des travaux du Ministère qui doit mettre en place un Plan stratégique national (ci-après « PSN ») et élaborer les nouvelles dispositions nationales relative a la PAC. L'orateur rappelle que la nouvelle PAC apportera des changements fondamentaux pour le secteur agricole qui nécessite des prévisions à long terme pour pouvoir s'adapter.

Cependant, l'orateur se montre confiant que les discussions ont mûri et qu'un accord politique sur la nouvelle PAC pourra être trouvé lors du prochain Conseil.

Concernant les motifs des divergences, Monsieur le Ministre souligne que l'hétérogénéité des différentes économies des pays membres et de leurs secteurs agricoles, qui se voient souvent face à des problématiques différentes, implique que l'on ne sache pas toujours trouver de dénominateur commun.

Même si la PAC permet en théorie à tout État membre de mettre en place des dispositions qui surpassent les objectifs de la PAC, il faut toujours assurer que le secteur agricole national reste compétitif au sein du marché unique.

L'orateur rapporte que les propositions finales du Conseil des ministres constituent un compromis entre les différents États membres dont beaucoup ont montré de la bonne volonté en renonçant à leur position de négociation de base qui était beaucoup plus basse. Ainsi Monsieur le Ministre note que la plupart des pays ne voulait pas dépasser la barre de 20% d'*éco-skills* pour le premier pilier ou refusaient d'inclure la conditionnalité sociale.

Monsieur François Benoy (déi gréng) salue que le Luxembourg supporte des objectifs environnementaux ambitieux au sein du Conseil. Ce qui importe pour lui c'est la création d'un cadre réglementaire qui soutient la transition du secteur agricole et aide les exploitations agricoles à travailler de manière plus durable.

L'orateur fait part de son impression que certains pays essaient de bloquer l'avancement des travaux relatifs à la PAC en espérant d'en diluer les objectifs environnementaux.

En outre, le député s'informe sur l'avancement des travaux relatifs au PSN.

Monsieur le Ministre explique qu'à partir d'un moment le Conseil estimait que le Parlement européen ne jouait plus cartes sur table en commençant à revendiquer à chaque session de négociations plus d'exigences. Cette approche a rendu tout compromis presque impossible.

Quant au PSN, l'orateur informe l'assemblée que ses services, en collaboration étroite avec le ministère de l'Environnement, ont élaboré un brouillon du PSN qui a été discuté avec les acteurs du secteur. Monsieur le Ministre propose aux membres de la commission parlementaire d'attendre le retour des différents acteurs afin de pouvoir modifier le PSN avant de le présenter en commission.

De même, il rappelle qu'il faut attendre la conclusion des négociations relatives à la PAC en ce que celle-ci aura un impact important sur la version finale du PSN.

**5. 7672 Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles**

La commission parlementaire décide de reporter ce point de l'ordre du jour à la prochaine réunion de la commission.

**6. Divers**

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 3 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Tun Loutsch

La Présidente de la Commission de l'Agriculture, de la  
Viticulture et du Développement rural,  
Tess Burton



12



## Commission du Logement

### Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

#### Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

#### Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
  - a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
  - b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
  - c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
  - d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement- Rapporteur : Madame Semiray Ahmedova  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat  
- Examen d'une 2<sup>e</sup> série de propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV  
- Continuation des travaux

#### Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
- Analyse du volet Logement
3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »  
- Continuation des travaux
4. Divers

\* \* \*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,

M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Claude Haagen, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

M. Henri Kox, Ministre du Logement  
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

\*

- 1. 7648** **Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant**  
**a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**  
**b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**  
**c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,**  
**d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 1<sup>er</sup> juin 2021. La Haute Corporation analyse séparément les deux séries d'amendements les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires.

## Avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

### Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), de la loi en projet.

### Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

#### *Point 1°*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

##### *Paragraphe 2*

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

##### *Paragraphe 3*

Sans observation.

#### Paragraphe 4

Le paragraphe prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative.

Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions proposées restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ?

Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : « Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

#### Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article

29bis paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

### *Paragraphe 6*

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1<sup>er</sup> à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

### *Paragraphe 7*

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

### *Paragraphe 8*

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord

sur la valeur des logements abordables à céder. Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

**La Commission décide de ne pas modifier le texte au vu des explications fournies par les représentants gouvernementaux.**

*Point 2°*

Sans observation.

*Point 3°*

L'article 108quinquies nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

**« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».**

La Commission du Logement, suite aux explications fournies par M. le Ministre du Logement, et en réponse aux critiques du Conseil d'Etat, décide de formuler un autre amendement portant sur l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le gouvernement avait proposé de donner une nouvelle teneur au libellé (voir l'amendement gouvernemental 2 du 2 avril 2021).

Madame la Ministre de l'Intérieur présente les modifications à apporter à l'article 10.

En ce qui concerne le point 1°, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Le point 2°, lettre a) amende le paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup> en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Le point 2°, lettre b) insère un nouvel alinéa au paragraphe 7 afin d'instaurer une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Le point 2°, lettres c) et d) ont comme objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

### Amendement

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».
- 2° Le paragraphe 7 est modifié comme suit :
  - a) A l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».
  - b) A la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup> est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».
  - c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.
  - d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.



Les représentants du groupe CSV ne peuvent pas se montrer d'accord avec cet amendement. Les autres membres de la Commission du Logement l'adoptent.

## **Examen de l'avis du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires du 12 avril 2021**

### Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des **précisions supplémentaires** par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son **opposition formelle** émise à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

M. le Ministre du Logement explique que la notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé - est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élu) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grand avec 130 m<sup>2</sup> contre 91 m<sup>2</sup> en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m<sup>2</sup> (68 m<sup>2</sup> en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de quatre personnes disposent en moyenne de 40 m<sup>2</sup> (33 m<sup>2</sup> en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

**Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».**

La Commission du Logement est d'accord avec cette suppression (à l'unanimité).

### **Amendement**

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Amendements 2 à 10

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, le groupe CSV rappelle qu'il accorde une préférence à une autre option décrite dans la proposition d'amendement du groupe CSV. **Au nom de son groupe, M. Lies informe que le CSV s'abstient.**

Amendements 13 à 16

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Madame la Ministre rend attentif à une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte proposé par le Conseil d'Etat.

**Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau**

---

<sup>1</sup> Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, **une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2**, tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

### **Observations d'ordre légistique**

Le Conseil d'Etat se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

#### Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

« [...] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

#### Article 10

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

#### Article 12

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

#### Article 13

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets [...] ».

La Commission du Logement décide de suivre le Conseil d'Etat.

### **Discussion**

Une question de M. Marc Lies (CSV) porte sur l'article 7 et la remarque du Conseil d'Etat concernant le rôle de l'Etat et des promoteurs publics, ainsi que le subventionnement de la réalisation de tels logements sociaux.

M. le Ministre du Logement répond que la commune profite de toutes les réalisations de logements sociaux sur son territoire. Peu importe, si ces logements sont réalisés par la commune ou un autre promoteur subventionné selon la loi modifiée du 26 février 1979, la commune perçoit dans tous les cas les dotations étatiques prévues au Pacte Logement 2.0.

M. Roy Reding (ADR) est d'accord avec le Conseil d'Etat en ce qui concerne le concept de « logement sous-équipé ». Une telle notion pourrait mener à une discussion où une surface donnée serait accordée ou attribuée à une personne.

M. Lies critique que l'article 10 est suffisamment imprécis pour laisser la place à d'importantes inconnues. Il renvoie à l'avis du Syndicat des Villes et Communes qui rendent attentif à des manques de précisions et craignent que les communes rencontreront des difficultés majeures lors de l'exécution de la loi.

L'orateur présente l'amendement de son groupe datant du 20 mai 2021 qui remplace l'amendement formulé le 16 avril 2021 qui avait également trait à l'article 10 amendé du projet de loi. Voici l'argumentation du CSV :

Les paragraphes 4 à 7 de l'article 29*bis* nouveau tels qu'amendé par le gouvernement précisent les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les textes en question restent cependant muets quant au prix de cession des terrains respectivement quant à la quote-part de fonds qui doit être cédée pour la réalisation de logements abordables c'est-à-dire le pourcentage de la surface construite brute totale logement dédié à la construction de logements abordables. Ce pourcentage est dépendant des stades de planification et de développement des terrains destinés à accueillir des logements. Une distinction est par conséquent faite entre un terrain PAP-NQ sans PAP approuvé et un terrain PAP NQ avec PAP approuvé.

L'amendement sous rubrique définit également que si le nombre total de logements dans un lotissement couvert par un PAP "nouveau quartier", suite à une modification ponctuelle du plan d'aménagement général à des fins de logement, est supérieur à 10 unités, 30 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à des logements abordables.

L'évaluation du coût du terrain à céder se fait sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat à savoir le prix médian du foncier par région ou par commune. Est également pris en considération pour la détermination du prix de cession des terrains réservés aux logements abordables le potentiel constructible du terrain. Il s'agit en l'occurrence du coefficient d'utilisation du sol - CUS - qui est le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de logements et la surface totale du terrain à bâtir brut. Le CUS permet de déterminer la surface construite brute admissible d'un terrain et donc le potentiel constructible. En dernier lieu une distinction est également faite entre terrains non-viabilisés respectivement terrains viabilisés.

En ce qui concerne la viabilisation d'un terrain, on parle tout d'abord de la viabilisation ordinaire des terrains. Les travaux relatifs à la viabilisation ordinaire permettent d'aménager un terrain brut et de le munir des équipements nécessaires pour construire des logements. Un terrain viabilisé est muni d'infrastructures publiques telles que les voiries et réseaux divers. L'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain définit les travaux de viabilisation "ordinaire". Ils comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics, ...), des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, des plantations.

Afin de rendre un terrain « constructible » suite à la présence de bâtiments avoisinants et d'autres constructions sur la limite de la/ des parcelles à bâtir, des travaux de nature préparatoire et de stabilisation peuvent s'avérer nécessaires. Les méthodes de renforcement du sol visant à améliorer la qualité et les caractéristiques du sol sont entre

autres les pieux, les murs de blindage, des reprises en sous-oeuvre, les stabilisations diverses pour constructions existantes voisines sur la limite de la parcelle à bâtir et l'éblaiement [sic] du terrain naturel dû à la présence ponctuelle de sol médiocre et/ ou pollué et remblaiement.

Dans l'esprit d'une approche globale de planification du projet, des études relatives à la viabilisation particulière, à la viabilisation ordinaire et à la viabilisation du terrain net sont nécessaires. Il s'agit de frais d'études et honoraires préliminaires dont:

- Etudes urbanistiques (PAG et modifications PAG),
- Frais d'élaboration de plans directeurs, PAP, infrastructures (VRD),
- Etudes de rentabilité d'efficacité économique,
- Etudes relatives à la viabilisation particulière,
- Études environnementales telles que prévues par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- Etude stratégique des incidences environnementales UEP (Umwelterheblichkeitsprüfung),
- Etude stratégique des incidences environnementales SUP (Strategische Umweltprüfung),
- Evaluation des incidences sur l'Environnement (EIE),
- Etudes de géothermie,
- Bilan des biotopes,
- Études techniques,
- Etudes de trafic, de mobilité, de voiries et réseaux divers (VRD),
- Etudes de sol (pollution, statique),
- Evacuation des eaux résiduaires,
- Gestion des eaux pluviales,
- Concept énergétique,
- Concept paysager,
- Concept acoustique,
- Concept évacuation des déchets,
- Diagnostic archéologique telle que prévu par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel,
- Fouilles archéologiques telles que prévues par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel dont 50% des frais sont à charge de l'Etat.

Les coûts liés aux travaux relatifs à la viabilisation ordinaire d'un terrain, aux travaux préparatoires et de stabilisation du sol et les coûts liés aux frais d'études et des honoraires sont pris en compte dans le calcul du prix maximal de cession de fonds réservés aux logements abordables qui est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.

L'amendement sous rubrique fixe également le prix maximal de cession d'un logement abordable c'est-à-dire le prix de construction, de rénovation respectivement de transformation y compris les aménagements de l'espace extérieur et des frais d'études et honoraires. Le prix est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction et un règlement grand-ducal définira les modalités de construction exactes.

Avec la fixation de prix maxima pour le foncier et la construction, tant les promoteurs privés que les promoteurs publics recevront un outil qui leur permette une prévisibilité financière dans la réalisation de logements abordables prévus par l'article 29bis nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il en est de même pour les communes qui recevront une définition claire et précise

pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés. »

Madame la Présidente donne à considérer que les réflexions sur la coopération entre les communes et l'Etat ont débuté il y a 5 ans déjà. Les discussions ont eu lieu dans des groupes de travail. L'oratrice se montre déçue que le groupe CSV fasse connaître ses remarques et propositions seulement maintenant.

M. Marc Hansen (déi Gréng), tout en saluant que le groupe CSV ait cherché des solutions au manque de logements abordables, constate que les modèles proposés par le gouvernement et le groupe CSV se distinguent sur des points majeurs, notamment budgétaires. L'orateur craint en outre que le modèle préconisé par le groupe parlementaire donne lieu à des dépenses et frais importants. Ces sommes doivent utilement être investies dans le logement et non pas dans les procédures.

M. Max Hahn (DP) note que la différence fondamentale réside dans le fait que le « modèle CSV » prévoit que l'Etat devienne propriétaire des terrains contre paiement pécuniaire alors que la proposition de l'État prévoit une compensation en nature.

Mme la Ministre de l'Intérieur est d'accord pour dire que le modèle proposé par le gouvernement constitue en effet une nouveauté par rapport au texte du projet initial et au système actuel d'application. Elle ne concède pas pourquoi le modèle proposé devait échouer. A l'heure actuelle, il est d'une importance majeure pour l'Etat d'intervenir en faveur de la création de davantage de logements abordables et du renforcement du rôle des communes dans l'acquisition de logements abordables pour la main publique.

Le modèle proposé par le groupe CSV soulève, selon Mme la Ministre, d'importantes questions quant à sa réalisation. En effet, des calculs spécifiques concernant p.ex. le CUS (coefficient d'utilisation du sol) doivent être établis. Mme la Ministre est d'accord pour dire que la piste de la limitation des prix peut être considérée comme étant intéressante. Cependant une modélisation et des discussions avec des experts ont montré qu'une telle limitation n'est pas réalisable et est susceptible de se heurter à des dispositions légales existantes.

M. Lies répond que le critère de constructibilité pourrait être un argument intéressant à faire valoir dans les discussions avec les promoteurs. Cependant, il faut craindre que ce soit finalement le prix du marché ou les prix constatés par le LISER qui servent de base à la négociation. Il faut craindre qu'à l'avenir les communes appliquent l'article 7.

M. le Ministre du Logement rappelle que le gouvernement propose d'entamer un changement de paradigme en faisant abstraction des prix de marché, mais de discuter sur les surfaces que les promoteurs privés mettront à disposition à la main publique. Le plafonnement reste en vigueur. Il est déjà en vigueur. Le législateur met en place un cadre permettant à la main publique de réaliser davantage de logements ensemble avec les communes. Le modèle de cahier de charges établi est connu et a été communiqué à tous les partenaires potentiels.

M. Lies reconnaît l'utilité du cahier de charges, mais estime que les communes sont laissées seules face à la mise en route de l'article 29bis nouveau tels qu'amendé par le gouvernement qui précise les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables

respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les propositions d'amendement du groupe parlementaire CSV sont rejetés par une majorité des membres de la Commission du Logement.

### **Uniquement pour la Commission du Logement:**

## **2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Par courrier du 29 avril 2021, le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission du Logement, dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (année 2019) d'émettre une position au sujet du rapport d'activité, des recommandations éventuelles qui concernent la Commission du Logement, et au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur (pages 9 à 10 du rapport).

M. le Rapporteur Paul Galles a été invité à la présente réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue dudit débat d'orientation.

La Commission du Logement examine les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur.

### **Subvention de loyer [2020/35]**

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

*« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service.*

*Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »*

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11

mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

**De manière générale**, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses voire même l'abus.

Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.

Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

#### Prime à la construction [2020/36]

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : *« Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (...) »*.



L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que *« Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable »*.

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.

Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

### **Réforme des aides individuelles au logement**

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

### **Discussion**

M. Galles, rapporteur du projet de rapport sur le rapport annuel du Médiateur, demande quelques précisions sur la gestion des réclamations.

Le représentant ministériel informe que la prime à la construction est effectivement attribuée en vue de la construction, mais que l'argent est souvent attribué quand les travaux de construction sont encore en cours. S'il est vrai que le projet est effectué ensemble, les partenaires habitent souvent encore à deux adresses distinctes.

En ce qui concerne les réclamations liées à la subvention loyer, il est précisé que le Médiateur était saisi de deux dossiers seulement, mais que plusieurs autres réclamants s'étaient manifestés auprès du Service d'Aide au Logement du Ministère du Logement. Le gouvernement avait espéré que la nouvelle législation sur le divorce apporte des clarifications au niveau de certains dossiers, mais il s'est avéré que la communication entre certains anciens partenaires est parfois tellement perturbée que les dossiers restent en suspens.

M. le Ministre ajoute que le dépôt du projet de loi sur l'adaptation de la législation de 1979 est prévu pour l'automne 2021.

**La Commission du Logement décide d'informer le Président de la Chambre des Députés qu'elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications, que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour d'autres cas, les instances compétentes n'avaient pas de disposition légale leur permettant de donner raison au réclamant.**

**3.                   Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »  
- Continuation des travaux**

Mme la Présidente revient au projet de motion qu'elle a brièvement présenté au cours de la dernière réunion. Le projet de motion sera finalisée et ouvert à signature au cours de la séance plénière du jeudi 10 juin 2021 à l'ordre du jour de laquelle figure un débat de consultation sur le Rapport sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Par le biais de la motion, il est prévu d'inviter le Gouvernement à présenter chaque année, avec le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement et en vue d'un débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Député-e-s, une liste des projets d'envergure en matière de logements abordables à réaliser prioritairement par les promoteurs sociaux avec l'appui financier de l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et dont l'appui financier de l'Etat est susceptible d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros.

La Chambre pourrait aussi marquer son accord à l'élaboration des études nécessaires à la réalisation de projets de construction à réaliser par le Fonds du Logement et le Fonds d'Assainissement de la cité Syrdall, ainsi que par la Société nationale des Habitations à Bon Marché.

La plupart des membres de la commission se montrent d'accord avec le principe de la motion. M. Di Bartolomeo (LSAP) se montre indignée sur le fait que le rapport sur le Fonds spécial comporte le chiffre de 1500 logements à réaliser à Dudelange. Ce chiffre ne correspond pas au chiffre sur lequel s'étaient accordés le Gouvernement et la ville de Dudelange. M. le Ministre répond qu'il s'agit d'un maximum. Le Gouvernement doit indiquer un nombre inférieur et un nombre supérieur de logements servant de base au calcul des dépenses budgétaires.

**4.                   Divers**

Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) informe qu'elle souhaite reprendre les propositions de loi déposées par MM. David Wagner et Marc Baum qui ont démissionné de leurs mandats de député.

\* \* \*

Luxembourg, le 10 juin 2021

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

13



## Commission du Logement

### Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

#### Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

#### Ordre du jour :

1. 7648 Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
  - a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
  - b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,
  - c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,
  - d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement- Rapporteur : Madame Semiray Ahmedova  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat  
- Examen d'une 2<sup>e</sup> série de propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV  
- Continuation des travaux

#### Uniquement pour la Commission du Logement:

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
- Analyse du volet Logement
3. Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »  
- Continuation des travaux
4. Divers

\* \* \*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch,

M. Marc Lies, Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, membres de la Commission du Logement

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum remplaçant M. Claude Lamberty, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Claude Haagen, M. Jeff Engelen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Paul Galles, Rapporteur du dossier parlementaire 7811

M. Henri Kox, Ministre du Logement  
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Romain Alff, Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

M. Alain Becker, M. Frank Goeders, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

M. Nico Fehlen, Assistant parlementaire Déi Gréng

Mme Francine Cocard, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observatrice déléguée

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

\*

- 1. 7648** **Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant**  
**a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**  
**b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**  
**c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire,**  
**d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 1<sup>er</sup> juin 2021. La Haute Corporation analyse séparément les deux séries d'amendements les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires.

## Avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements gouvernementaux du 2 avril 2021

### Amendement 1

L'amendement sous examen répond aux observations du Conseil d'État et apporte des précisions quant à la définition du « logement abordable » en introduisant cette définition à l'article 2 du projet de loi en précisant qu'il s'agit de la même définition qui s'appliquera dans tout le projet de loi. Les auteurs précisent encore que l'article 10 du projet de loi sera également amendé pour préciser que les logements abordables, auxquels il est fait référence à cet article, ne se distinguent pas de ceux visés dans les autres dispositions du projet de loi, avec la précision que l'article 10 ne concerne que ceux qui sont gérés par les promoteurs publics. Ces précisions permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), de la loi en projet.

### Amendement 2

L'amendement sous examen vise à adapter l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prend une nouvelle teneur.

#### *Point 1°*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'amendement sous examen tient compte des observations du Conseil d'État concernant la suppression des termes « on entend au présent article » et l'harmonisation de la définition du « logement abordable » dans tout le texte du projet de loi. Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

##### *Paragraphe 2*

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'État relatives à un éventuel risque de confusion de la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » avec les concepts existants. Ceci n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les auteurs procèdent encore au remplacement des termes « qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 » par ceux de « dont la procédure a été entamée six mois après la date de publication de la présente loi ». Ce bout de phrase est à prévoir dans la disposition transitoire à insérer dans le dispositif de la loi en projet sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le point 3°.

L'intention des auteurs est de prolonger ainsi la phase transitoire pour prendre en compte certains retards procéduraux. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

##### *Paragraphe 3*

Sans observation.

#### Paragraphe 4

Le paragraphe prévoit la cession des fonds réservés aux logements abordables à la commune, et le cas échéant au ministre ayant le Logement dans ses attributions, avec une référence au paragraphe 7. Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « et le cas échéant » par « et en cas de renonciation par la commune », pour bien accentuer l'ordre de subsidiarité prévu au paragraphe 7.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial, en prévoyant que le Ministre peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune. Or, le paragraphe 5 ne se réfère au paragraphe 7 que dans le contexte de l'intervention du ministre ayant le Logement dans ses attributions, mais non en relation avec celle du promoteur public. Le paragraphe 7 ne contient par ailleurs aucune modalité y relative.

Il est encore indiqué au commentaire de l'amendement que l'État pourrait recourir à un « droit emphytéotique, si jamais, il souhaite céder les fonds afin d'y faire ériger des logements abordables, le cas échéant par des acteurs tiers ». Cependant, les dispositions proposées restent muettes notamment quant au moment de l'intervention de cette faculté de substitution. En effet, la formulation est équivoque en tant qu'elle ne permet pas de déterminer le moment auquel intervient le promoteur public : se substitue-t-il au ministre avant toute négociation, ou seulement après l'achèvement de celle-ci ?

Il semble par ailleurs que seul le ministre sera habilité à conclure la convention prévue au paragraphe 7. Cette disposition pourrait laisser croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics, qui sont, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, dotées de la personnalité juridique par la loi et régis par le principe de spécialité qui exige que la portée des missions et des pouvoirs de tout établissement public soit déterminée de façon précise et limitative par le législateur. Or, ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 108*bis* de la Constitution. Il demande que la formulation équivoque de la dernière phrase du paragraphe 4 soit amendée afin de prévoir clairement que la substitution relève du choix du promoteur public, en écrivant : « Un promoteur public autre que la commune peut se substituer au ministre en cas de renonciation par l'État. »

#### Paragraphe 5

L'amendement en projet modifie, avec celui concernant le paragraphe 6 en projet, les dispositions relatives à la cession des logements abordables qui figuraient au sein des alinéas 2 à 6 de l'article 29*bis* dans son ancienne mouture.

Les auteurs font désormais une distinction entre, d'une part, la cession des fonds réservés aux logements abordables dont les modalités de cession sont envisagées au paragraphe 5 et, d'autre part, celle des logements abordables avec leur quote-part de fonds envisagée au paragraphe 6.

L'amendement en projet entend modifier le paragraphe 5 en vue de répondre à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique que le Conseil d'État a émise à l'égard de l'article



29bis paragraphe 4, alinéa 2, en raison du manque de précision des « conditions » énoncées dans la mouture initiale du texte, qui devaient être arrêtées par la convention conclue entre la commune et le propriétaire, dans la mesure où il ne ressortait pas clairement du dispositif si lesdites conditions étaient identiques ou supplémentaires à celles déjà prévues par la loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Les auteurs introduisent encore par cet amendement un changement par rapport au projet de loi initial qui prévoyait la cession de fonds contre une indemnité foncière. L'amendement sous examen abandonne l'indemnité foncière au profit d'une augmentation de dix pour cent du degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » défini dans le plan d'aménagement général. Il est expressément prévu que le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié pour tenir compte de cette augmentation. L'idée d'une indemnité foncière est donc abandonnée au profit d'un avantage en nature. Les auteurs justifient ce choix par un allègement de la charge financière pesant sur la main publique.

### *Paragraphe 6*

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport aux alinéas 1<sup>er</sup> à 4.

Concernant l'alinéa 5, le Conseil d'État constate que les auteurs ont comblé les carences ayant existé dans le projet de loi initial de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à ce sujet.

### *Paragraphe 7*

L'amendement sous revue prévoit l'hypothèse de la renonciation par la commune à la cession, l'information du ministre et la possibilité pour l'État de bénéficier de la cession à laquelle il a été renoncé antérieurement par le conseil communal.

Si le ministre ayant le Logement dans ses attributions, représentant l'État, est informé de la renonciation dans les trente jours, il n'est cependant pas précisé ni le délai durant lequel l'État doit informer le cédant de son intention, le cas échéant, de bénéficier de la cession, ni des modalités ou de la forme de cette information. Par ailleurs, si la reprise de la cession s'opère automatiquement ainsi que le dispositif semble le suggérer, il n'est pas précisé sous quelle forme l'État peut renoncer à une telle cession, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au paragraphe sous examen pour cause d'insécurité juridique.

Il est encore renvoyé aux observations à l'endroit du paragraphe 4 concernant la faculté de substitution réservée à l'État.

### *Paragraphe 8*

Il est précisé qu'aucune autorisation de construire ne saurait être délivrée avant la conclusion des conventions avec la commune, sinon avec le ministre, nonobstant que, le cas échéant, une convention d'exécution ait déjà été conclue. Ceci risque de retarder considérablement l'exécution du plan d'aménagement particulier, dûment approuvé, en cas de défaut d'accord

sur la valeur des logements abordables à céder. Le Conseil d'État s'interroge à cet égard si, par le dispositif sous revue, les auteurs ne devraient viser que les logements abordables, ayant pour conséquence que les autres constructions pourront être autorisées et réalisées, et si, dans l'intérêt de l'accélération de la procédure, il ne conviendrait pas d'insérer un délai à respecter endéans lequel une telle convention est à élaborer et à approuver par le ministre.

**La Commission décide de ne pas modifier le texte au vu des explications fournies par les représentants gouvernementaux.**

*Point 2°*

Sans observation.

*Point 3°*

L'article 108quinquies nouveau est à supprimer. Il est à remplacer par un nouvel article abrogatoire et transitoire qui est à insérer *in fine* de la loi en projet sous avis, et à libeller comme suit :

**« L'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est abrogé. Il continue à s'appliquer aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption est entamée au plus tard dans les six mois suivant la publication de la présente loi. Cette disposition s'applique également à la modification de ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier ».**

La Commission du Logement, suite aux explications fournies par M. le Ministre du Logement, et en réponse aux critiques du Conseil d'Etat, décide de formuler un autre amendement portant sur l'article 10 de la loi en projet qui modifie la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le gouvernement avait proposé de donner une nouvelle teneur au libellé (voir l'amendement gouvernemental 2 du 2 avril 2021).

Madame la Ministre de l'Intérieur présente les modifications à apporter à l'article 10.

En ce qui concerne le point 1°, il est proposé de remplacer les termes « les alinéas 3 et 4 » par ceux de « l'alinéa 3 ». En effet, en ce qui concerne l'alinéa 4, il s'agissait d'un renvoi circulaire. Il est dès lors proposé de renvoyer uniquement à l'alinéa 3.

Le point 2°, lettre a) amende le paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'Etat avait déploré que les auteurs avaient omis de préciser les modalités selon lesquelles le propriétaire-cédant se voyait informé de la renonciation de la commune. Il est dès lors proposé d'adapter le paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup> en ce sens en y introduisant une procédure prévoyant une notification au propriétaire de l'intention de renonciation de la commune par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception.

Le point 2°, lettre b) insère un nouvel alinéa au paragraphe 7 afin d'instaurer une procédure de notification analogue à charge de l'Etat. Il est désormais prévu que le ministre ayant le Logement dans ses attributions informe endéans un délai de deux mois le propriétaire-cédant ainsi que le promoteur public par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession.

Il a été décidé de retenir un délai de deux mois afin de permettre au ministre ayant le Logement dans ses attributions de disposer d'une durée adéquate pour se prononcer en faveur d'une éventuelle cession et ce notamment lorsqu'il se voit saisi d'une telle demande en période estivale.

Afin de parfaire le flux d'information, il est également proposé d'informer le propriétaire de la question de savoir si un promoteur public entend se substituer à la partie étatique.

Le point 2°, lettres c) et d) ont comme objet de compléter les anciens alinéas 2 et 3, devenus les alinéas 3 et 4. En effet, l'amendement gouvernemental avait omis de préciser que les modalités de la cession de fonds réservés au logement abordable pouvaient être arrêtées dans une convention à établir avec un promoteur public autre que la commune. Il y a lieu de préciser que les auteurs du projet de loi n'entendaient en aucun cas remettre ni la personnalité juridique des établissements publics en cause, ni leur autonomie, ni leur pouvoir de décision.

#### Amendement

L'article 10 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021) est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 2, alinéa 4, les termes « les alinéas 3 et 4 » sont remplacés par ceux de « l'alinéa 3 ».
- 2° Le paragraphe 7 est modifié comme suit :
  - a) A l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « en est informé » sont remplacés par ceux de « et le propriétaire en sont notifiés par la commune » et les termes « par lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception » sont ajoutés à la suite du terme « délibération ».
  - b) A la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup> est ajouté un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Le ministre ayant le Logement dans ses attributions dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire et les promoteurs publics par voie de lettre recommandée avec avis de réception ou par porteur avec avis de réception de son intention de renoncer ou non à la cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante. En cas de renonciation, le propriétaire est également informé, le cas échéant, de la substitution de l'Etat par un promoteur public autre que la commune. ».
  - c) A l'alinéa 2, devenu le nouvel alinéa 3, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés en fin de phrase.
  - d) A l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 4, le terme « respectivement » est ajouté à la suite des termes « propriétaire et » et les termes « ou un promoteur public autre que la commune » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

Les représentants du groupe CSV ne peuvent pas se montrer d'accord avec cet amendement. Les autres membres de la Commission du Logement l'adoptent.

## **Examen de l'avis du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires du 12 avril 2021**

### Amendement 1

La commission tient compte de la définition du « logement abordable » donnée par les amendements gouvernementaux et apporte des précisions supplémentaires par rapport aux autres notions.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord aux définitions actuellement données pour les notions de « logement abordable », « logement durable », « potentiel foncier » et « qualité résidentielle », il estime cependant que la notion de « potentiel résidentiel existant » reste floue et vague malgré la définition proposée par la commission. Si les notions de « logements inoccupés » et de « terrains construits » n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au PAG et au PAP les concernant peuvent être comprises, le Conseil d'État souhaite obtenir des **précisions supplémentaires** par rapport à la notion de « logements sous-occupés existants ». Quelles sont les situations visées ? Est-ce qu'une personne vivant seule doit s'attendre à ce que sa maison soit qualifiée de « sous-occupée » ? En attendant des précisions supplémentaires par rapport à cette notion, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son **opposition formelle** émise à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

M. le Ministre du Logement explique que la notion de logement sous-occupé – corollaire au logement surpeuplé - est utilisée notamment dans le contexte du bail des logements sociaux, notamment en France, et elle est définie de la façon suivante : Logement avec un nombre de pièces habitables (non comptés : cuisine, WC, salle de bains, pièce pour l'exercice d'un métier ou mandat d'élú) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes y ayant leur résidence principale (le ou les titulaires du bail, leurs parents et alliés, personnes à charge, personnes à leur service, sous-locataires).

De manière générale, un nombre important de logements sous-occupés peut être un symptôme d'une fluidité insuffisante du marché des logements et risque d'aller de pair avec des phénomènes d'isolement accru notamment des personnes vivant seules. À titre d'exemple, au Luxembourg, les logements sont en moyenne relativement grand avec 130 m<sup>2</sup> contre 91 m<sup>2</sup> en Allemagne. Les personnes vivant seules disposent en moyenne de 95 m<sup>2</sup> (68 m<sup>2</sup> en Allemagne), les personnes vivant dans un ménage de quatre personnes disposent en moyenne de 40 m<sup>2</sup> (33 m<sup>2</sup> en Allemagne). En même temps, le taux des personnes souffrant d'isolement au Luxembourg se situe avec 13 % en tête de liste de tous les pays de l'UE dont la moyenne se situe à 6 %.

Face à ce constat, l'objectif poursuivi par rapport à la mobilisation du potentiel résidentiel ne doit pas être de qualifier certains logements de sous-occupés, mais de proposer des initiatives qui réussissent d'un côté à mobiliser ce potentiel de logement tout en offrant d'un autre côté aux personnes concernées la possibilité de briser un isolement social non voulu.

**Afin d'éviter tout type d'insécurité juridique, il est par conséquent proposé de supprimer les termes « ou sous-occupés ».**

La Commission du Logement est d'accord avec cette suppression (à l'unanimité).

### **Amendement**

A l'article 2 du projet de loi (version coordonnée du 12 avril 2021), point 4°, les termes « ou sous-occupés » sont supprimés.

Amendements 2 à 10

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 11 et 12

Les amendements sous avis répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État sous l'article 6 de l'avis précité du 4 mars 2021, en définissant au sein d'un nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 les compétences professionnelles et techniques requises pour exercer l'activité de conseiller logement, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

Concernant la formation minimale et l'expérience professionnelle requises, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience supérieur<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, le groupe CSV rappelle qu'il accorde une préférence à une autre option décrite dans la proposition d'amendement du groupe CSV. **Au nom de son groupe, M. Lies informe que le CSV s'abstient.**

Amendements 13 à 16

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Madame la Ministre rend attentif à une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte proposé par le Conseil d'Etat.

**Redressement d'un renvoi dans le libellé de l'article 14 nouveau**

---

<sup>1</sup> Voir l'avis complémentaire n° 60.342 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et l'avis complémentaire n° 60.343 du Conseil d'État du 11 mai 2021 sur le projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

A l'article 14 nouveau, la Commission du Logement propose de suivre l'avis du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 10, point 3°, en reprenant sa proposition de texte en tant que disposition transitoire. Cependant, **une erreur matérielle s'est glissée dans l'alinéa 2**, tel que proposé. En effet, le renvoi au paragraphe 3, alinéa 2 est erroné, il y a lieu de le remplacer par un renvoi au paragraphe 2, alinéa 3. Cette rectification est reprise au texte coordonné.

### **Observations d'ordre légistique**

Le Conseil d'Etat se base sur le texte coordonné de la loi en projet joint aux amendements parlementaires du 12 avril 2021 précités qui tient compte des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021.

#### Article 7

Au paragraphe 5, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le terme « est » avant le terme « intervient », pour écrire :

« [...] dans le cas où celle-ci est intervient après le 31 mars de l'année pour laquelle la dotation est attribuée. »

#### Article 10

Au point 1°, à l'article 29*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer la virgule après les termes « nouveau quartier ».

#### Article 12

Au point 2°, en ce qui concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa teneur amendée, il convient de rajouter les termes « de la » avant ceux de « loi précitée du 19 juillet 2004 ».

#### Article 13

Au point 2°, à l'article 3, point 14°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « 14° des projets [...] ».

La Commission du Logement décide de suivre le Conseil d'Etat.

### **Discussion**

Une question de M. Marc Lies (CSV) porte sur l'article 7 et la remarque du Conseil d'Etat concernant le rôle de l'Etat et des promoteurs publics, ainsi que le subventionnement de la réalisation de tels logements sociaux.

M. le Ministre du Logement répond que la commune profite de toutes les réalisations de logements sociaux sur son territoire. Peu importe, si ces logements sont réalisés par la commune ou un autre promoteur subventionné selon la loi modifiée du 26 février 1979, la commune perçoit dans tous les cas les dotations étatiques prévues au Pacte Logement 2.0.

M. Roy Reding (ADR) est d'accord avec le Conseil d'Etat en ce qui concerne le concept de « logement sous-équipé ». Une telle notion pourrait mener à une discussion où une surface donnée serait accordée ou attribuée à une personne.

M. Lies critique que l'article 10 est suffisamment imprécis pour laisser la place à d'importantes inconnues. Il renvoie à l'avis du Syndicat des Villes et Communes qui rendent attentif à des manques de précisions et craignent que les communes rencontreront des difficultés majeures lors de l'exécution de la loi.

L'orateur présente l'amendement de son groupe datant du 20 mai 2021 qui remplace l'amendement formulé le 16 avril 2021 qui avait également trait à l'article 10 amendé du projet de loi. Voici l'argumentation du CSV :

Les paragraphes 4 à 7 de l'article 29*bis* nouveau tels qu'amendé par le gouvernement précisent les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les textes en question restent cependant muets quant au prix de cession des terrains respectivement quant à la quote-part de fonds qui doit être cédée pour la réalisation de logements abordables c'est-à-dire le pourcentage de la surface construite brute totale logement dédié à la construction de logements abordables. Ce pourcentage est dépendant des stades de planification et de développement des terrains destinés à accueillir des logements. Une distinction est par conséquent faite entre un terrain PAP-NQ sans PAP approuvé et un terrain PAP NQ avec PAP approuvé.

L'amendement sous rubrique définit également que si le nombre total de logements dans un lotissement couvert par un PAP "nouveau quartier", suite à une modification ponctuelle du plan d'aménagement général à des fins de logement, est supérieur à 10 unités, 30 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à des logements abordables.

L'évaluation du coût du terrain à céder se fait sur base de données mises à disposition par le LISER-Observatoire de l'Habitat à savoir le prix médian du foncier par région ou par commune. Est également pris en considération pour la détermination du prix de cession des terrains réservés aux logements abordables le potentiel constructible du terrain. Il s'agit en l'occurrence du coefficient d'utilisation du sol - CUS - qui est le rapport entre la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de logements et la surface totale du terrain à bâtir brut. Le CUS permet de déterminer la surface construite brute admissible d'un terrain et donc le potentiel constructible. En dernier lieu une distinction est également faite entre terrains non-viabilisés respectivement terrains viabilisés.

En ce qui concerne la viabilisation d'un terrain, on parle tout d'abord de la viabilisation ordinaire des terrains. Les travaux relatifs à la viabilisation ordinaire permettent d'aménager un terrain brut et de le munir des équipements nécessaires pour construire des logements. Un terrain viabilisé est muni d'infrastructures publiques telles que les voiries et réseaux divers. L'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain définit les travaux de viabilisation "ordinaire". Ils comprennent l'aménagement des réseaux de circulation (travaux de voiries y compris trottoirs, emplacements publics, ...), des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des réseaux et infrastructures d'énergie (hors panneaux photovoltaïques), des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, des plantations.

Afin de rendre un terrain « constructible » suite à la présence de bâtiments avoisinants et d'autres constructions sur la limite de la/ des parcelles à bâtir, des travaux de nature préparatoire et de stabilisation peuvent s'avérer nécessaires. Les méthodes de renforcement du sol visant à améliorer la qualité et les caractéristiques du sol sont entre

autres les pieux, les murs de blindage, des reprises en sous-oeuvre, les stabilisations diverses pour constructions existantes voisines sur la limite de la parcelle à bâtir et l'éblaiement [sic] du terrain naturel dû à la présence ponctuelle de sol médiocre et/ ou pollué et remblaiement.

Dans l'esprit d'une approche globale de planification du projet, des études relatives à la viabilisation particulière, à la viabilisation ordinaire et à la viabilisation du terrain net sont nécessaires. Il s'agit de frais d'études et honoraires préliminaires dont:

- Etudes urbanistiques (PAG et modifications PAG),
- Frais d'élaboration de plans directeurs, PAP, infrastructures (VRD),
- Etudes de rentabilité d'efficacité économique,
- Etudes relatives à la viabilisation particulière,
- Études environnementales telles que prévues par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- Etude stratégique des incidences environnementales UEP (Umwelterheblichkeitsprüfung),
- Etude stratégique des incidences environnementales SUP (Strategische Umweltprüfung),
- Evaluation des incidences sur l'Environnement (EIE),
- Etudes de géothermie,
- Bilan des biotopes,
- Études techniques,
- Etudes de trafic, de mobilité, de voiries et réseaux divers (VRD),
- Etudes de sol (pollution, statique),
- Evacuation des eaux résiduaires,
- Gestion des eaux pluviales,
- Concept énergétique,
- Concept paysager,
- Concept acoustique,
- Concept évacuation des déchets,
- Diagnostic archéologique telle que prévu par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel,
- Fouilles archéologiques telles que prévues par l'avant-projet de loi sur le patrimoine culturel dont 50% des frais sont à charge de l'Etat.

Les coûts liés aux travaux relatifs à la viabilisation ordinaire d'un terrain, aux travaux préparatoires et de stabilisation du sol et les coûts liés aux frais d'études et des honoraires sont pris en compte dans le calcul du prix maximal de cession de fonds réservés aux logements abordables qui est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction.

L'amendement sous rubrique fixe également le prix maximal de cession d'un logement abordable c'est-à-dire le prix de construction, de rénovation respectivement de transformation y compris les aménagements de l'espace extérieur et des frais d'études et honoraires. Le prix est adapté annuellement en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction et un règlement grand-ducal définira les modalités de construction exactes.

Avec la fixation de prix maxima pour le foncier et la construction, tant les promoteurs privés que les promoteurs publics recevront un outil qui leur permette une prévisibilité financière dans la réalisation de logements abordables prévus par l'article 29bis nouveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il en est de même pour les communes qui recevront une définition claire et précise



pour le prix de cession des logements abordables en cas de réalisation par des acteurs privés. »

Madame la Présidente donne à considérer que les réflexions sur la coopération entre les communes et l'Etat ont débuté il y a 5 ans déjà. Les discussions ont eu lieu dans des groupes de travail. L'oratrice se montre déçue que le groupe CSV fasse connaître ses remarques et propositions seulement maintenant.

M. Marc Hansen (déi Gréng), tout en saluant que le groupe CSV ait cherché des solutions au manque de logements abordables, constate que les modèles proposés par le gouvernement et le groupe CSV se distinguent sur des points majeurs, notamment budgétaires. L'orateur craint en outre que le modèle préconisé par le groupe parlementaire donne lieu à des dépenses et frais importants. Ces sommes doivent utilement être investies dans le logement et non pas dans les procédures.

M. Max Hahn (DP) note que la différence fondamentale réside dans le fait que le « modèle CSV » prévoit que l'Etat devienne propriétaire des terrains contre paiement pécuniaire alors que la proposition de l'État prévoit une compensation en nature.

Mme la Ministre de l'Intérieur est d'accord pour dire que le modèle proposé par le gouvernement constitue en effet une nouveauté par rapport au texte du projet initial et au système actuel d'application. Elle ne concède pas pourquoi le modèle proposé devait échouer. A l'heure actuelle, il est d'une importance majeure pour l'Etat d'intervenir en faveur de la création de davantage de logements abordables et du renforcement du rôle des communes dans l'acquisition de logements abordables pour la main publique.

Le modèle proposé par le groupe CSV soulève, selon Mme la Ministre, d'importantes questions quant à sa réalisation. En effet, des calculs spécifiques concernant p.ex. le CUS (coefficient d'utilisation du sol) doivent être établis. Mme la Ministre est d'accord pour dire que la piste de la limitation des prix peut être considérée comme étant intéressante. Cependant une modélisation et des discussions avec des experts ont montré qu'une telle limitation n'est pas réalisable et est susceptible de se heurter à des dispositions légales existantes.

M. Lies répond que le critère de constructibilité pourrait être un argument intéressant à faire valoir dans les discussions avec les promoteurs. Cependant, il faut craindre que ce soit finalement le prix du marché ou les prix constatés par le LISER qui servent de base à la négociation. Il faut craindre qu'à l'avenir les communes appliquent l'article 7.

M. le Ministre du Logement rappelle que le gouvernement propose d'entamer un changement de paradigme en faisant abstraction des prix de marché, mais de discuter sur les surfaces que les promoteurs privés mettront à disposition à la main publique. Le plafonnement reste en vigueur. Il est déjà en vigueur. Le législateur met en place un cadre permettant à la main publique de réaliser davantage de logements ensemble avec les communes. Le modèle de cahier de charges établi est connu et a été communiqué à tous les partenaires potentiels.

M. Lies reconnaît l'utilité du cahier de charges, mais estime que les communes sont laissées seules face à la mise en route de l'article 29bis nouveau tels qu'amendé par le gouvernement qui précise les modalités de la cession de fonds réservés aux logements abordables

respectivement la cession de logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

Les propositions d'amendement du groupe parlementaire CSV sont rejetés par une majorité des membres de la Commission du Logement.

### **Uniquement pour la Commission du Logement:**

## **2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Par courrier du 29 avril 2021, le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission du Logement, dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (année 2019) d'émettre une position au sujet du rapport d'activité, des recommandations éventuelles qui concernent la Commission du Logement, et au sujet de l'avant-propos de Madame le Médiateur (pages 9 à 10 du rapport).

M. le Rapporteur Paul Galles a été invité à la présente réunion afin de lui permettre de préparer son rapport en vue dudit débat d'orientation.

La Commission du Logement examine les critiques formulées aux pages 88 à 90 du rapport du Médiateur.

### **Subvention de loyer [2020/35]**

Concernant les demandes en obtention de subventions de loyer, il est prévu à l'article 3(1) du règlement modifié grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement que

*« Les demandes en obtention de l'aide sont à adresser moyennant un formulaire spécifique, mis à disposition des personnes intéressées, ensemble avec les pièces justificatives à l'appui, au service.*

*Toute demande présentée au service doit être dûment signée par le demandeur. En cas de mariage ou en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande. »*

Dans un premier dossier, la personne concernée, bénéficiaire de la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, s'est vu refuser les aides au motif que le réclamant, bien qu'il fût marié, avait apposé sa seule signature sur la demande d'octroi des aides. De fait, son épouse se trouvait toujours dans son pays d'origine et la demande de regroupement familial était tenue en suspens jusqu'à ce que le réclamant puisse prouver qu'il disposait de ressources personnelles suffisantes.

Dans un deuxième dossier, la réclamante a informé le Médiateur avoir fait une demande de subvention de loyer en février 2018 en remettant tous les documents demandés par les services concernés. Elle reprochait au Service que celui-ci lui ait demandé à plusieurs reprises de fournir de nouveaux documents et de n'avoir pas pu prendre de décision en 11

mois de temps. La dernière demande en date du Service indiquait qu'étant donné que la réclamante était mariée, son mari devait habiter avec elle et qu'il devait signer la demande d'octroi des aides. Or ceci était impossible pour des raisons dûment fournies au Service depuis l'introduction du dossier.

Le Médiateur s'est adressé au Service des aides au Logement pour obtenir une copie du dossier, mais finalement, étant donné que plusieurs dossiers du même type s'étaient présentés, le Service des Aides au Logement a informé le Médiateur qu'après une analyse desdits dossiers et des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de subvention de loyer, la Commission en matière d'aides individuelles au logement a décidé d'accorder une subvention de loyer aux ménages concernés dans ces affaires.

Lors d'une entrevue avec le Service en question il a été indiqué que si les personnes motivent pourquoi il est impossible aux deux conjoints de signer la demande ou si une procédure de divorce est entamée, les aides pourront quand-même être accordées.

**De manière générale**, les conjoints/partenaires sont tenus d'introduire conjointement la demande en obtention d'une subvention de loyer afin d'éviter notamment des situations confuses voire même l'abus.

Or, au vu des **situations parfois précaires** des demandeurs de l'aide il a été procédé à une nouvelle analyse des dispositions réglementaires tout en tenant compte de l'esprit de la législation en la matière.

Ainsi, la Commission en matière d'aides au logement a **adopté une interprétation moins restrictive** de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer pour les cas dans lesquels le demandeur vit en séparation de son conjoint mais n'est pas en mesure d'entamer une procédure de divorce ou produire une copie du jugement de divorce.

En revanche, pour minimiser l'abus (et partant l'impact budgétaire) **l'interprétation large** des dispositions réglementaires **n'est pas appliquée**, si les conjoints ne vivent pas ensemble pour des raisons de simple convenance personnelle.

#### Prime à la construction [2020/36]

Un réclamant s'est adressé au Médiateur alors qu'il estimait que c'était à tort qu'une prime à la construction lui avait été refusée par le Ministère du Logement pour l'acquisition de son immeuble.

La décision litigieuse était notamment motivée sur base de l'article 3 paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose que : *« Le revenu à prendre en considération pour le calcul des primes de construction, des primes d'acquisition, des primes d'amélioration et des subventions d'intérêt respectivement pour la condition de revenu applicable à la bonification d'intérêt est le revenu imposable au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, augmenté de tous les autres revenus, même non soumis à l'impôt, dont dispose le demandeur et toute autre personne qui vit avec le demandeur dans le logement en question (...) »*.

L'intéressé n'était cependant pas d'accord avec cette décision, alors que selon lui le revenu de sa compagne, qui habitait avec lui au moment de l'introduction de la demande, n'aurait pas dû être pris en compte, alors qu'il avait contracté seul un prêt hypothécaire pour l'acquisition du logement et qu'il avait également été seul à signer la demande en obtention des aides.

Le Ministère du Logement a toutefois correctement répondu qu'en vertu de l'article précité ainsi que de l'article 5 du même règlement grand-ducal, la situation de famille du demandeur à prendre en considération pour la détermination des aides au logement est celle existant à la date de commencement des travaux de construction.

Le Médiateur, bien qu'il ait été d'accord avec cette réponse, a néanmoins estimé que cette décision était injuste au vu de l'article 3 (7) du règlement grand-ducal de 2011 susmentionné, qui prévoit une exception en faveur des couples mariés ou pacsés depuis moins de 3 ans au moment de l'acquisition du bien immobilier pour lequel des aides étaient demandées.

L'article en question dispose notamment que *« Lorsque les conjoints sont mariés respectivement les partenaires ont signé une déclaration de partenariat depuis moins de 3 années au moment de la date de l'acte d'acquisition, de la date du commencement des travaux de construction respectivement de la date du commencement des travaux d'amélioration, il n'est tenu compte pour l'octroi de la prime que du revenu de l'un des conjoints respectivement de l'un des partenaires, le revenu à retenir étant le plus élevé. Dans ce cas, la réduction prévue au paragraphe (5) n'est pas applicable »*.

Si le réclamant avait donc été marié ou pacsé depuis moins de 3 ans au moment du dépôt de la demande, seul le revenu du ménage le plus élevé aurait été pris en compte.

Aussi, le Médiateur a estimé que cette disposition créait une discrimination par rapport aux couples qui vivent en ménage sans être unis par les liens du mariage ou du PACS et a demandé, sur base de ces réflexions, de reconsidérer la demande du réclamant.

Le Ministre compétent a répondu que l'article 3 (7) résultait d'un choix politique décidé en 1983 pour soutenir spécialement les jeunes mariés, mais qu'à son avis cette disposition n'aurait plus de raison d'être compte tenu des réalités actuelles et des changements sociodémographiques constatés au cours des dernières années.

Le Ministre a par ailleurs tenu à préciser qu'il était prévu de remplacer ce texte par des règles plus opportunes et équitables dans le cadre de la prochaine réforme de la législation applicable en matière de logement.

Etant donné qu'il n'avait pas pris position quant à l'éventualité de revoir la demande du réclamant, le Médiateur a écrit de nouveau au Ministre concerné (qui avait changé entre-temps) pour lui proposer de revenir sur la décision de refus d'attribution de la prime de construction sur base du principe d'équité.

En effet, l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à ce dernier, lorsqu'il apparaît que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, de faire une recommandation en ce sens.

Le Ministre a toutefois répondu qu'il n'entendait pas revenir sur la décision, au motif que d'une part les textes en vigueur avaient été respectés et que d'autre part, la commission en matière d'aides au logement ne saurait être obligée d'accorder à titre exceptionnel l'aide sollicitée par le réclamant, ceci au risque de violer le principe d'équité par rapport à tous les autres ménages se trouvant dans la même situation.

Le Médiateur salue le fait que la disposition litigieuse fera l'objet d'une refonte en vue d'être adaptée à la réalité sociodémographique actuelle. Néanmoins, il déplore le fait que le ministre n'ait pas voulu faire une application du principe d'équité en faveur du réclamant, qui s'est vu discriminé au seul motif qu'il n'était pas marié ou pacsé avec sa compagne au moment de l'introduction de la demande en obtention des aides.

Le dossier dont question dans le rapport du Médiateur concernait cependant un **couple ni marié ni pacsé** de sorte que l'article 3(7) du règlement grand-ducal ne peut être appliqué. La Commission en matière d'aides au logement n'avait donc aucun moyen de revenir sur sa décision prise dans le dossier concerné.

Comme déjà évoqué par le Médiateur, cette disposition résultait d'un choix politique pour **soutenir les jeunes mariés** (et par après les couples en partenariat déclaré). Il est d'ailleurs impossible de vérifier en pratique depuis quand deux personnes non mariées / pacsées vivent en couple.

### **Réforme des aides individuelles au logement**

L'avant-projet de loi de réforme des aides individuelles au logement étant en cours de rédaction, il importe de noter que ce projet fera abstraction de la disposition actuellement prévue par l'article 3 (7) du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011.

### **Discussion**

M. Galles, rapporteur du projet de rapport sur le rapport annuel du Médiateur, demande quelques précisions sur la gestion des réclamations.

Le représentant ministériel informe que la prime à la construction est effectivement attribuée en vue de la construction, mais que l'argent est souvent attribué quand les travaux de construction sont encore en cours. S'il est vrai que le projet est effectué ensemble, les partenaires habitent souvent encore à deux adresses distinctes.

En ce qui concerne les réclamations liées à la subvention loyer, il est précisé que le Médiateur était saisi de deux dossiers seulement, mais que plusieurs autres réclamants s'étaient manifestés auprès du Service d'Aide au Logement du Ministère du Logement. Le gouvernement avait espéré que la nouvelle législation sur le divorce apporte des clarifications au niveau de certains dossiers, mais il s'est avéré que la communication entre certains anciens partenaires est parfois tellement perturbée que les dossiers restent en suspens.

M. le Ministre ajoute que le dépôt du projet de loi sur l'adaptation de la législation de 1979 est prévu pour l'automne 2021.

**La Commission du Logement décide d'informer le Président de la Chambre des Députés qu'elle a entendu les représentants gouvernementaux en leurs explications, que certaines questions ont pu trouver une solution, alors que pour d'autres cas, les instances compétentes n'avaient pas de disposition légale leur permettant de donner raison au réclamant.**

**3.                   Projet de motion « Les Projets d'envergure en matière de Logements abordables »  
- Continuation des travaux**

Mme la Présidente revient au projet de motion qu'elle a brièvement présenté au cours de la dernière réunion. Le projet de motion sera finalisée et ouvert à signature au cours de la séance plénière du jeudi 10 juin 2021 à l'ordre du jour de laquelle figure un débat de consultation sur le Rapport sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Par le biais de la motion, il est prévu d'inviter le Gouvernement à présenter chaque année, avec le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds spécial de soutien au développement du logement et en vue d'un débat à mener en Commission du Logement et au sein de la Chambre des Député-e-s, une liste des projets d'envergure en matière de logements abordables à réaliser prioritairement par les promoteurs sociaux avec l'appui financier de l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et dont l'appui financier de l'Etat est susceptible d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros.

La Chambre pourrait aussi marquer son accord à l'élaboration des études nécessaires à la réalisation de projets de construction à réaliser par le Fonds du Logement et le Fonds d'Assainissement de la cité Syrdall, ainsi que par la Société nationale des Habitations à Bon Marché.

La plupart des membres de la commission se montrent d'accord avec le principe de la motion. M. Di Bartolomeo (LSAP) se montre indignée sur le fait que le rapport sur le Fonds spécial comporte le chiffre de 1500 logements à réaliser à Dudelange. Ce chiffre ne correspond pas au chiffre sur lequel s'étaient accordés le Gouvernement et la ville de Dudelange. M. le Ministre répond qu'il s'agit d'un maximum. Le Gouvernement doit indiquer un nombre inférieur et un nombre supérieur de logements servant de base au calcul des dépenses budgétaires.

**4.                   Divers**

Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) informe qu'elle souhaite reprendre les propositions de loi déposées par MM. David Wagner et Marc Baum qui ont démissionné de leurs mandats de député.

\* \* \*

Luxembourg, le 10 juin 2021

La Secrétaire-administratrice,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Logement,  
Semiray Ahmedova

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

15



## **Commission de la Famille et de l'Intégration**

### **Procès-verbal de la réunion du 4 juin 2021**

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 octobre 2020 (réunion jointe avec la Commission de la Mobilité et des Travaux publics), des 12, 20 et 26 janvier 2021, du 2 février 2021, des 1<sup>er</sup> et 19 avril 2021 (réunions jointes avec la Commission de la Santé et des Sports) ainsi que du 27 avril 2021
2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Chapitre concernant le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
3. 7828 Projet de loi portant sur la modification de :  
1° du Code de la sécurité sociale ;  
2° du Code du travail ;  
3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat  
4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux  
  
- Présentation du projet de loi

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Jean-Paul Schaaf, Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Claude Lamberty remplaçant M. Gilles Baum, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz

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

M. Pierre Lammar, Président du Fonds national de solidarité, Mme Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse pour l'avenir des enfants, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire



Excusés : M. Paul Galles, M. Fred Keup, M. Serge Wilmes  
M. Marc Goergen, observateur délégué

\*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 octobre 2020 (réunion jointe avec la Commission de la Mobilité et des Travaux publics), des 12, 20 et 26 janvier 2021, du 2 février 2021, des 1<sup>er</sup> et 19 avril 2021 (réunions jointes avec la Commission de la Santé et des Sports) ainsi que du 27 avril 2021**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

**2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Le volet du rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) concernant le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région est divisé en deux parties<sup>1</sup>, la première porte sur les cas recueillis en relation avec le Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») et la deuxième sur les affaires concernant la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE ») ; la présentation des différentes activités de l'Ombudsman suivra cet ordre.

Monsieur Pierre Lammar, Président du FNS, procède à l'exposition des divers différends en ajoutant certaines précisions.

Ainsi, en ce qui concerne le revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS »), il est fait mention d'une personne recueillie par pitié que l'on exclut par dérogation aux dispositions générales de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale<sup>2</sup> de la communauté domestique d'accueil, afin de considérer les membres du ménage accueillant comme faisant partie d'une communauté domestique différente de celle que forme la personne recueillie de manière à ce que ce ménage renferme exceptionnellement deux communautés domestiques ayant distinctement droit au REVIS<sup>3</sup>. Cette dérogation à la norme est néanmoins conditionnée par l'arrivée immédiate de la personne recueillie dans le ménage d'accueil après la sortie de celle-ci d'un des établissements limitativement énumérés dans la loi modifiée du 28 juillet 2018

---

<sup>1</sup> Voyez <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2019.pdf>, pp.61-75.

<sup>2</sup> Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant modification

1° du Code de la Sécurité sociale ;

2° du Code du travail ;

3° de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;

4° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

5° de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

6° de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;

7° de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°630, 30 juillet 2018).

<sup>3</sup> Article 4 (3) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

relative au revenu d'inclusion sociale<sup>4</sup>; il s'agit ici d'un foyer d'accueil pour personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

Or, la personne en question n'a pas été immédiatement recueillie par le ménage en question en ce qu'elle avait commencé des études universitaires et habitait dans un logement pour étudiants de manière à ce qu'elle s'est vue privée du bénéfice de la disposition dérogatoire au régime commun en matière de détermination de la communauté domestique en vue de l'octroi du REVIS.

L'orateur informe la Commission de la Famille et de l'Intégration que la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale est sans équivoque en la matière et qu'il a dès lors été impossible de déroger aux dispositions exceptionnelles de l'article 4 (3) en ce que cela mènerait à une situation discriminatoire par rapport aux personnes ne pouvant pas bénéficier de la dérogation susmentionnée.

Le rapport annuel de l'Ombudsman (2019) évoque également la condition de résidence limitant l'octroi du REVIS aux personnes qui résident de manière effective et continue sur le territoire luxembourgeois tout en accordant une période d'absence de 35 jours aux personnes concernées<sup>5</sup>. Au-delà des 35 jours d'absences accordés, il n'est plus possible de se prévaloir du bénéfice du REVIS. Dans le cas impliquant l'Ombudsman, le demandeur prétend ne pas avoir été suffisamment informé de ces modalités, ce que conteste le FNS menant à une situation de parole contre parole impossible à résoudre.

Le FNS applique encore une procédure spécifique pour le traitement des allocations d'activation. Ainsi, au début de la mesure d'activation, et dans le cas où l'intéressé perçoit encore une allocation d'inclusion, la mise en compte de l'allocation d'activation est décalée d'un mois, ceci pour éviter un trop-payé et pour permettre aux personnes de percevoir encore l'allocation d'inclusion, payée au début du mois, alors que l'allocation d'activation n'est payée qu'à la fin du mois comme un salaire. Cette procédure a pour conséquence qu'en fin de mesure, la mise en compte de l'allocation d'activation est prolongée d'un mois, afin de compenser le mois correspondant au début de la mesure qui n'avait pas été considéré. Il en résulte que pendant un mois aucune allocation n'est payée pendant un mois. Dans la majorité des cas, ceci ne porte pas à conséquence au niveau de l'affiliation qui reste garantie pendant 3 mois même si la personne ne perçoit pas d'allocation.

L'orateur précise que la personne concernée ne serait que dépourvue du bénéfice de la sécurité sociale à la fin de la mesure d'activation, si elle n'était pas affiliée pendant les 6 mois qui précèdent cette période transitoire. La pratique susmentionnée permet en fait d'éviter qu'un surplus soit payé à la personne concernée. Or, le FNS reconnaît que ce système, même s'il s'avère généralement favorable pour les bénéficiaires, peut désavantager certaines personnes dans des cas spécifiques de manière à ce qu'il a été décidé de ne plus recourir à cette pratique. Il s'en suit que les montants qui auraient été indûment versés à un demandeur devront être récupérés par le FNS, qui se montre pourtant flexible.

Pour ce qui est de l'allocation de vie chère (ci-après « AVC »), l'orateur mentionne que la plupart des contestations se réfèrent aux conditions d'octroi de l'AVC, c'est-à-dire l'introduction d'une demande complète, d'un relevé d'identité bancaire (ci-après « RIB ») et d'une demande signée par tous les membres d'un ménage.

En cas d'introduction d'une demande incomplète, le FNS adresse un courrier à la personne concernée priant cette dernière de fournir les données, voire pièces manquantes endéans 30 jours à partir de la réception dudit courrier. En raison des contestations récurrentes prétendant

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Article 3 (1) i) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

qu'aucun courrier de ce genre n'ait été reçu, l'Ombudsman se demande s'il ne serait pas opportun d'adresser cette catégorie de courrier par lettre recommandée afin que l'on puisse retracer avec certitude l'acheminement des lettres informant les personnes concernées de de leurs demandes incomplètes.

L'orateur concède que cela est une possibilité si tel est le souhait en précisant que cela engendrerait 4 000 lettres recommandées. Il est aussi fait mention que lorsque certaines pièces non-essentiels manquent à un dossier, mais se trouvent dans un autre dossier concernant la même personne, il est possible de puiser dans ce deuxième dossier afin de compléter le premier. Ceci n'est cependant pas possible pour toutes pièces essentielles au dossier comme notamment le RIB ; Monsieur Pierre Lammar souligne que l'introduction répétée du RIB peut contribuer à la prévention de fraude. Le FNS fait cependant preuve d'une certaine flexibilité en téléphonant par exemple aux personnes afin de les informer de l'état incomplet de leurs demandes, tout en avisant les offices sociaux de l'importance d'informer les personnes qu'il est impératif que leurs demandes soient complètes au moment de leur introduction.

Un cas spécifique s'est posé dans lequel une personne a changé de ménage tandis que sa communauté domestique d'origine faisait déjà l'objet d'une demande d'AVC, ce qui a posé obstacle à la demande formulée par la communauté domestique de laquelle la personne fait dorénavant partie. Une adaptation du régime de l'AVC s'avère peu opportune en ce que cela poserait plusieurs problèmes aux niveaux juridique et technique concernant par exemple la détermination des revenus du ménage.

En deuxième lieu, Madame Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la CAE, reçoit la parole et présente le point de vue de la CAE concernant les deux cas repérés à son égard.

Le premier cas concerne les personnes adultes qui sont inscrites dans un parcours scolaire qui s'effectue à distance et qui, par conséquent, ne remplissent pas les conditions afférentes à l'octroi de l'allocation familiale au-delà des 18 ans révolus<sup>6</sup>. L'oratrice souligne que l'inscription dans un établissement scolaire n'implique non seulement la présence aux cours, mais également un encadrement non-négligeable dont l'étudiant ne bénéficie pas s'il suit des cours à distance. L'oratrice débout ainsi les allégations de discrimination à l'appui d'une réponse préjudicielle émise par la Cour constitutionnelle à l'occasion d'une question de la part du Conseil arbitral de la sécurité sociale<sup>7</sup> qui a été transmise à l'Ombudsman afin de prévenir des interventions futures.

Le deuxième cas a été résolu par équité, il est dès lors renvoyé au rapport pour tous renseignements supplémentaires.

## **Échange de vues**

Monsieur Charles Marque (déi gréng) s'interroge sur l'avancement de la digitalisation au sein du FNS et si l'établissement de dossiers digitaux permettrait d'éviter que les demandeurs d'allocations doivent introduire certaines pièces à multiples reprises.

Monsieur Pierre Lammar indique que la digitalisation pose encore problème au FNS qui dépend du Centre commun de la sécurité sociale (ci-après « CCSS ») en ce qu'il faudrait que l'on procède à ce que l'on appelle « *input scanning* » qui consiste à digitaliser chaque document introduit ; cela entraînerait une charge incommensurable aux yeux de l'orateur. Ce

---

<sup>6</sup> Article 271 (2) du Code de la sécurité sociale.

<sup>7</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 février 2021, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°169.

dernier souligne d'autant plus que la réintroduction de certaines pièces permet au FNS d'effectuer un contrôle qui contribue à déjouer certaines tentatives de fraude.

Monsieur Marc Spautz (CSV) salue la flexibilité du FNS et de la CAE et se demande s'il faudra procéder à des adaptations législatives ou réglementaires, si l'on concède à effectuer certaines ouvertures ou s'il suffira qu'une note interne soit adoptée.

Monsieur Pierre Lammar précise que les dispositions législatives doivent être modifiées par des normes de même qualité, il en est de même pour les actes réglementaires. Par conséquent, si l'on souhaite modifier le régime du REVIS, il faudra modifier la loi relative au revenu d'inclusion sociale et si l'on souhaite faire de même quant à l'AVC, il sera nécessaire de modifier le règlement du Gouvernement relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2021<sup>8</sup>. Or, il est également possible que le comité directeur du FNS prenne des décisions au cas par cas en matière d'application de la loi et des sanctions, si cela s'avère opportun et admis. Une telle marge de manœuvre existe par exemple en matière du REVIS en vertu de l'article 3 (2) de la loi relative au revenu d'inclusion sociale.

- 3. 7828    Projet de loi portant sur la modification de :**  
**1° du Code de la sécurité sociale ;**  
**2° du Code du travail ;**  
**3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**  
**4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux**

Madame le Ministre Corinne Cahen procède à la présentation générale du projet de loi n°7828 et de ses antécédents.

Ainsi, il est fait mention de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE » ou « Cour ») du 2 avril 2020 dans lequel la Cour déclare les dispositions luxembourgeoises afférentes à l'allocation familiale discriminatoires en ce que l'enfant d'un travailleur résident n'est pas soumis à la condition d'une filiation établie envers un parent travaillant au Luxembourg par opposition aux enfants d'un travailleur non-résident. Le présent projet de loi vise à combler cette lacune et constitue par conséquent la continuation des discussions tenues en commission dudit arrêt<sup>9</sup>.

L'oratrice concède qu'en transférant le droit à l'octroi de l'allocation familiale au parent, le projet de loi entraîne un changement de paradigme en ce que la législation luxembourgeoise conférait ce droit de longue date à l'enfant. Or, la situation factuelle ne se verra guère modifiée par ce changement ; en réalité, la large majorité des allocations familiales distribuées est virée aux parents de l'enfant bénéficiaire en raison du statut légal de l'enfant mineur.

Rares seront les enfants qui se verront exclus du bénéfice de l'allocation familiale sous le régime modifié, tel que prévu par le projet de loi sous rubrique, même si bien entendu les enfants n'auront plus droit à l'allocation familiale, mais leurs parents. Le nouveau critère déterminant étant l'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise, les catégories de parents qui ne tomberont plus dans le champ d'application du nouveau régime de l'allocation familiale sont les fonctionnaires des institutions européennes, les personnes vivant de leurs fortunes et les étudiants qui ne travaillent pas.

---

<sup>8</sup> Règlement du Gouvernement en Conseil du 20 novembre 2020 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2021, (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°963, 3 décembre 2020).

<sup>9</sup> Réunions des 12 et 20 janvier, du 2 février et du 8 mars 2021, P.V. FAIN 05, 06, 08, 09.

L'oratrice souligne que les étudiants qui se verront privés du bénéfice de l'allocation familiale pourront escompter la clémence du Conseil d'Administration de la CAE afin de bénéficier d'une dérogation conformément à l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale. De plus, il est évoqué que la période transitoire permettra aux bénéficiaires actuels, qui ne seront plus éligibles à l'octroi de l'allocation familiale sous le nouveau régime, de continuer à bénéficier de l'ancien régime jusqu'à ce que l'enfant ne remplisse plus les conditions actuelles afférentes à l'allocation familiale.

La deuxième grande modification concerne le congé parental et donne également suite à un arrêt de la CJUE, cette fois-ci du 25 février 2021<sup>10</sup>. La Cour déclare la législation luxembourgeoise discriminatoire en ce qu'elle dispose qu'il est nécessaire d'être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise au moment de la naissance de l'enfant afin de pouvoir bénéficier du congé parental, ce qui désavantagerait les parents affiliés à l'étranger qui viendraient travailler au Luxembourg après la naissance de leur enfant. Ainsi, il a été décidé de modifier le texte de manière à ce que la condition déterminante en matière d'octroi de l'allocation familiale soit le fait d'avoir travaillé au moins 12 mois avant la survenance de l'enfant.

Également annoncé lors d'une réunion en commission, le projet de loi sous rubrique réintroduit l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 en cohérence avec l'accord de coalition.

L'oratrice note qu'elle a, de même, jugé opportun de saisir l'occasion afin de procéder à un toilettage de certaines autres dispositions. Seront ainsi effectuées les modifications suivantes :

- À l'article 271 du Code de la sécurité sociale, la terminologie utilisée pour désigner les établissements scolaires est actualisée ;
- L'allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés sera dotée d'une base légale plus précise en incluant aussi la possibilité de requérir des avis d'experts ;
- Le régime de prescription des arrérages non payés des prestations familiales sera allégé de certaines imprécisions et incohérences ;
- Le Conseil d'Administration de la CAE sera complété par des fonctionnaires sur requête du ministère des Finances ; l'État pourvoit quasiment l'entièreté du budget de la CAE ce qui a motivé la demande du ministère des Finances ;
- Le congé parental sera adapté afin de préciser le régime relatif aux parents qui détiennent plusieurs contrats de travail.

En ce qui concerne l'impact financier, le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région escompte les coûts suivants pour l'année civile 2022:

- La modification du régime de l'allocation familiale est supposée avoir un impact neutre sur les finances publiques ;
- L'extension du congé parental est censée générer des coûts à hauteur de 4,6 millions d'euros ;
- La ré-indexation de l'allocation familiale engendrera des dépenses s'élevant à 17,6 millions d'euros.

## **Échange de vues**

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) soulève qu'à l'article 271 (2) b) du Code de la sécurité sociale, le législateur se réfère toujours à l'« éducation différenciée », terminologie devenue obsolète. On devrait par conséquent la modifier dans le contexte du toilettage de texte proposé ci-dessus.

---

<sup>10</sup> CJUE, Arrêt du 25 février 2021, *XI c. Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, ECLI:EU:C:2021:140.

L'oratrice s'interroge, de plus, sur les dispositions transitoires et leur effet quant aux personnes qui ne remplissent plus les conditions, telles que modifiées par le présent projet de loi, auxquelles est soumis l'octroi de l'allocation familiale, notamment en référence au cas de figure des étudiants évoqué ci-dessus.

Madame le Ministre Corinne Cahen précise que les personnes qui, avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sous forme de loi, remplissent les conditions de l'ancien régime de l'allocation familiale continueront à bénéficier de ce régime jusqu'à ce que leur situation de vie ne soit plus conforme aux conditions légales qui existaient avant la présente modification. En ce qui concerne les étudiants devenus parents, ils ne remplissent pas les conditions telles que prévues par ledit projet de loi auxquelles est soumis l'octroi de l'allocation familiale. Or, comme indiqué ci-dessus et lors des discussions préalables au dépôt du présent projet de loi, le Conseil d'Administration de la CAE pourra tout de même déroger ponctuellement aux prescriptions légales en vertu de l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale tel que modifié. Il est également mis en exergue que de tels cas de figure ne se posent que très rarement.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Charles Margue (déi gréng) soulève la question d'une éventuelle polémique qui pourrait survenir en relation avec l'exclusion des étudiants devenus parents et tombant sous le régime réformé de l'allocation familiale. Serait-il possible d'émettre une prise de position officielle de la part de la CAE, voire du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région indiquant que la CAE peut faire valoir une certaine magnanimité en vertu de la marge de manœuvre qui lui est réservée par l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale afin d'éviter de provoquer un tollé.

Madame Myriam Schanck, de concert avec Madame le Ministre Corinne Cahen, souligne que le cas d'espèces ne survient que de manière extrêmement rare et qu'il s'avère dès lors improbable qu'une polémique à ce sujet pourrait émerger. L'oratrice note qu'au cours de son expérience au sein de la CAE, elle a connu 3 cas d'étudiants demandeurs d'une allocation familiale. D'autant plus, la CAE a d'ores et déjà fait preuve d'une certaine clémence dans d'autres cas comme le montre le rapport d'activité de l'Ombudsman évoqué ci-dessus.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) requiert des précisions en ce qui concerne l'octroi de l'allocation familiale si les parents de l'enfant en question se trouvent dans une situation précaire qui leur rend impossible de s'occuper de leur enfant ; ce serait le cas pour les parents incarcérés ou sans domicile fixe.

Madame le Ministre Corinne Cahen indique que ces enfants ne tombent généralement pas entre les mailles du filet social, qu'ils seront pris en charge par une des institutions ou organisations actives dans la matière et que la demande de l'allocation familiale incombera dès lors à ces intervenants. L'oratrice mentionne, en outre, qu'elle n'a pas connaissance d'enfants qui vivraient sans domicile fixe au Luxembourg.

Monsieur Marc Spautz (CSV) soulève la question de l'opportunité de diviser le présent projet de loi en ce que la ré-indexation de l'allocation familiale est censée être appliquée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et qu'il se peut que les travaux parlementaires au sujet des autres volets du projet de loi n°7828 prennent une envergure qui rendra impossible de l'adopter en temps utile.

Madame le Ministre Corinne Cahen conçoit que cela soit une possibilité, mais souhaite attendre l'avancement desdits travaux parlementaires avant de prendre une décision prématurée.

Monsieur Marc Spautz (CSV) s'interroge, en aval, sur les montants indiqués concernant l'impact financier du projet de loi sous rubrique et sur les calculs sous-jacents.

Madame Myriam Schanck indique que le calcul des coûts afférents à la ré-indexation n'a pas posé problème en ce que ces montants sont facilement déterminables. Or, en ce qui concerne les dépenses supplémentaires générées par la refonte du congé parental, il est impossible de livrer des chiffres exacts en raison de l'imprévisibilité de l'impact de cette réforme sur le nombre de nouvelles demandes de congé parental. L'oratrice précise que depuis 1999, 11 litiges ont été introduits en relation avec la disposition jugée discriminatoire par la CJUE en matière du congé parental, ce qui représente un nombre peu élevé à ses yeux.

\*

Luxembourg, le 04 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille et de  
l'Intégration,  
Max Hahn







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

### Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 6 et 11 mai 2021 et de la réunion jointe du 26 avril 2021**
2. **7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**  
**- Rapporteur : Monsieur Paul Galles**  
  
**- Examen du volet « emploi et travail » du rapport d'activité de l'Ombudsman**
3. **7764 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal**  
  
**- Présentation du projet de loi**  
**- Examen de l'avis du Conseil d'État (23.03.2021)**  
**- Désignation d'un Rapporteur**
4. **Divers**

\*

Présents : M. Guy Arendt remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Carlo Back, Mme Myriam Cecchetti, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

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

M. Marco Estanqueiro, M. Tom Oswald, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Vanessa Tarantini, collaboratrice du rapporteur, de la fraction LSAP  
M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, Mme Carole Hartmann

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 6 et 11 mai 2021 et de la réunion jointe du 26 avril 2021**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à la fin de la présente réunion.

**2. 7764 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal**

Monsieur le Président de la commission, Georges Engel, s'étant excusé en raison d'un retard dû à sa participation à une réunion de la Conférence des Présidents, c'est un des Vice-Présidents de la commission, Monsieur le Député Marc Spautz, qui commence à présider la présente réunion.

La commission est d'accord pour modifier l'ordre du jour de la réunion et commence avec le point 3 consacré au projet de loi 7764 portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

Un collaborateur du ministère du Travail présente l'objet de ce projet de loi.

La loi en projet vise à modifier la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal (SIS) afin d'alléger les obligations de révision pesant sur ces sociétés.

L'orateur explique qu'au départ, il fut envisagé de procéder à une réforme plus large de la loi du 12 décembre 2016 prémentionnée, mais en raison de la crise pandémique, le coût financier qui pèse sur les SIS dans le contexte de la révision de leur situation financière est jugé disproportionné et il est à prévoir que les SIS les plus jeunes auront encore plus de difficultés de se conformer à leurs obligations de révision. De ce fait, cet élément de réforme fut avancé et constitue donc l'objet du projet de loi sous examen.

Au lieu de concevoir une aide spécifique qui ne servirait qu'à financer la prestation du réviseur d'entreprises, le projet de loi se propose d'alléger les obligations de révision pour réduire les coûts auxquels doivent faire face cette catégorie d'entreprises en introduisant des seuils déterminant l'intervention de tiers indépendants dans le cadre des obligations générales de transparence visées par la loi.

Par conséquent, les micro-SIS avec un chiffre d'affaires ou un actif net très réduit (en-dessous de 100.000 euros) ne seront plus obligés de recourir à un

réviseur d'entreprises. Le rapport du réviseur d'entreprises sera quant à lui remplacé par un rapport financier annuel établi par un commissaire aux comptes pour les SIS dont le chiffre d'affaires ou l'actif net se situe entre 100.001 et 1.000.000 d'euros ou par un réviseur d'entreprises agréé lorsque ce montant dépasse le million d'euros.

Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Dan Kersch, précise qu'il a en effet été question d'une réforme plus large de la loi du 12 décembre 2016 prémentionnée, mais qu'il convient de coordonner cette réforme avec une réforme de la loi sur les a.s.b.l. Il y a donc un besoin de se concerter avec le ministère de la Justice qui travaille sur l'élaboration de la réforme relative aux a.s.b.l.

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi sous examen a été élaboré très rapidement et qu'il vise à éviter aux SIS de faire face à de sérieux problèmes financiers. Environ 30 SIS sont concernées par le projet de loi. L'orateur constate que le Conseil d'État, dans son avis du 23 mars 2021, n'a pas d'observations fondamentales à faire à l'égard de la loi en projet.

Sur proposition de Monsieur le Député Claude Haagen, la commission désigne son Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur pour le projet de loi 7764.

### **3. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Monsieur le Vice-Président de la commission, Marc Spautz, lance la discussion au sujet de l'examen des cas d'espèce en matière de travail et d'emploi relevés dans le rapport 2019 de l'Ombudsman et il souhaite la bienvenue à Madame la Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Isabelle Schlessler.

Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch, constate que le rapport de l'Ombudsman ne relève que très peu de situations concernant le volet travail et emploi. Il n'y a quasiment aucune observation faite à l'égard du fonctionnement du ministère du Travail lui-même. Par ailleurs, Monsieur le Ministre salue le fait que d'éventuels conflits ont pu être résolus sans l'intervention de l'Ombudsman.

Quant à l'ADEM, Monsieur le Ministre souligne l'excellente relation entre les responsables de cette administration et l'institution de l'Ombudsman. Il existe des contacts réguliers entre le Médiateur, Madame Claudia Monti, et la Directrice de l'ADEM, Madame Isabelle Schlessler. L'orateur relève encore que l'ADEM est une grande administration appelée à traiter des milliers de dossiers. Vu la concertation avec l'Ombudsman, il fut possible de régler d'office des situations conflictuelles avant qu'elles n'aient pu prendre de l'ampleur. Au final, il subsiste peu de cas problématiques.

Monsieur le Ministre ne connaît pas tous les cas d'espèce et il constate aussi qu'un certain nombre de ces cas font l'objet d'un recours en justice. Il demande aux membres de la commission de lui poser des questions ciblées au sujet des cas d'espèce qui les intéressent le plus.

Monsieur le Président de la commission parlementaire, Georges Engel, a entretemps rejoint la réunion. Il remercie le Vice-Président Marc Spautz pour avoir présidé au début de la présente réunion.

Monsieur le Député Paul Galles, en sa qualité de rapporteur pour le débat d'orientation relatif au rapport 2019 de l'Ombudsman demande que l'on parcoure ce rapport avant d'en venir à des questions plus précises.

Madame la Directrice de l'ADEM résume les cas d'espèce dont fait particulièrement état le rapport de l'Ombudsman.

Un premier cas a trait à un refus des indemnités de chômage complet en raison de l'existence d'une autorisation d'établissement. Madame la Directrice de l'ADEM précise que la loi prévoit le refus des indemnités dès l'ors qu'il existe une autorisation d'établissement, car il faut considérer dans ces cas que le demandeur d'emploi n'est plus disponible pour le marché de l'emploi, ce qui est pourtant une condition nécessaire pour obtenir une indemnité de chômage complet. Il existe encore une nuance, à savoir, si le concerné informe l'ADEM sur les revenus issus de son activité d'indépendant, ceux-ci peuvent être simplement déduits de l'indemnité de chômage.

Dans le premier cas d'espèce, l'ADEM estimait que le concerné avait manqué d'informer l'ADEM de l'existence de son autorisation d'établissement. Or, il est apparu que le formulaire relatif à la demande d'une indemnité de chômage n'est pas précis et manque d'informer qu'une demande en cours pour une autorisation d'établissement doit également être renseigné. L'ADEM a jugé que le concerné était de bonne foi. Au vu de la confusion créée, l'ADEM a accepté de changer son formulaire afin d'éviter tout malentendu entre l'administration et l'administré. Par ailleurs, le réclamant a eu droit à ses indemnités de chômage complet. Le Médiateur salue cette réponse constructive.

Un deuxième cas d'espèce relevé par le Médiateur concerne un demandeur d'emploi qui a réactivé son autorisation d'établissement, mais sans générer des revenus. N'ayant déclaré cette réactivation à l'ADEM, celle-ci a considéré que le concerné avait fait une fausse déclaration. L'ADEM a maintenu sa position car les concernés sont obligés de communiquer à l'ADEM tout changement de leur situation. La Commission spéciale de réexamen auprès de l'ADEM a confirmé la position de l'administration. L'affaire est à présent pendante devant le Conseil arbitral et l'ADEM attend une décision de sa part.

Un autre cas d'espèce a trait à la disponibilité d'un demandeur d'emploi pour le marché du travail. Les demandeurs d'emploi sont en effet tenus de répondre aux assignations qui leur sont faites. En l'occurrence, une personne concernée n'avait pas répondu au téléphone lorsqu'un employeur potentiel tentait de la contacter. L'ADEM a constaté que ce n'était pas la première fois que cela arrivait et elle appliquait la législation et a clôturé le dossier. Madame la Directrice de l'ADEM concède que l'on peut discuter du laps de temps endéans duquel un employeur doit tenter de contacter la personne concernée. En l'occurrence, il s'agissait de trois heures. L'oratrice estime qu'un employeur ne devrait pas être tenu de tenter de contacter un demandeur pendant une semaine entière. L'oratrice est convaincue du bien-fondé de la décision prise dans ce cas d'espèce.

Un autre cas ayant trait à la disponibilité pour le marché de l'emploi met en jeu les courriels adressés par l'ADEM aux demandeurs d'emploi. En l'occurrence, l'ADEM avait demandé à la personne concernée si elle était d'accord d'être jointe via un courriel – ce qui présente l'avantage d'assurer

une grande rapidité et facilité des procédures. Autrement, il conviendrait de procéder par des courriers postaux recommandés. Dans le cas sous examen, une dame concernée affirmait ne pas avoir reçu de courriel de la part de l'ADEM, or, elle n'a pas su prouver ses dires. Madame la Directrice de l'ADEM relève qu'il appartient en principe à cette personne de faire recours contre la décision de l'administration de refuser l'indemnité de chômage. Or, les délais prévus pour un tel recours ont été dépassés, ce que Madame la Directrice regrette car il aurait été intéressant de disposer d'une jurisprudence en la matière.

La question est importante. L'ADEM essaie de trouver des solutions praticables et envisage par exemple la mise sur pied d'un portail qui permettrait aux demandeurs d'emploi d'y trouver les assignations au lieu que celles-ci doivent leur être envoyées soit par la poste, soit par le moyen d'un courriel.

Finalement, Madame la Directrice de l'ADEM constate que l'envoi de courriels, auxquels les concernés donnent leur accord, n'a posé - à quelques exceptions près - pas de problème au fil des années.

Monsieur le Ministre du Travail propose que pour présenter la prise de position du ministère par rapport aux cas d'espèce qui ont trait au reclassement professionnel, un autre collaborateur du ministère prenne la relève.

Ce collaborateur soulève un cas où la Commission mixte en charge du reclassement professionnel avait commis une erreur. En effet, un salarié devait selon une décision de cette commission être reclassé en externe, alors que son employeur était d'accord avec un reclassement interne. La décision de ladite commission fut rectifiée et l'employeur a pu aménager le poste de travail selon les besoins de son salarié.

Un autre cas d'espèce a trait à une erreur reprochée au départ à la Commission mixte. Au bout d'une période prolongée d'incapacité de travail, le médecin du travail a demandé un reclassement professionnel interne pour le réclamant. La Commission mixte a fait droit à cette demande. Or l'employeur n'était pas d'accord avec ce reclassement et le réclamant ne se sentait pas capable de reprendre son travail. Le réclamant a ainsi, dans une première phase, pris des congés et a ensuite fait un recours contre la décision de reclassement professionnel interne. A la fin de la période de congés prévue, le salarié a informé son employeur qu'il avait l'intention de reprendre le travail. L'employeur a refusé une telle reprise en invoquant l'article L. 551-10 du Code du travail selon lequel le contrat de travail est suspendu jusqu'au jour où le recours intenté par le salarié est définitivement vidé. Le réclamant a donc décidé de retirer son recours. Malgré ce retrait, la Commission mixte a décidé d'annuler sa décision précédente et de refuser le reclassement professionnel interne. La nouvelle décision annule et remplace la première décision. La Commission mixte a constaté dans sa nouvelle décision que l'employeur n'occupe régulièrement pas plus de 25 salariés et que l'employeur n'avait pas marqué son accord pour procéder au reclassement professionnel interne. Ce reclassement n'aurait donc jamais dû être accordé. Etant donné que le médecin du travail ne pouvait alors pas encore saisir la Commission mixte pour un reclassement professionnel externe, le Contrôle médical de la sécurité sociale a ensuite saisi la Commission mixte. Suite à cette saisine, la Commission mixte a décidé le reclassement externe du réclamant. L'intéressé

a ainsi pu bénéficier de l'indemnité professionnelle d'attente à partir de ce moment-là. Le droit à cette indemnité ne pouvait pas rétroagir. Or, comme le contrat de travail du réclamant était suspendu en vertu des articles L. 121-8 et L. 551-10 du Code du travail, l'employeur n'a pas payé de salaire à partir du recours intenté par son salarié. Suite à l'intervention de l'employeur et sur base de certificats émis par le Centre commun de la sécurité sociale, la Commission mixte n'avait d'autre choix que d'annuler sa première décision. Il s'est donc avéré que l'erreur n'était pas imputable à la Commission mixte.

L'orateur explique ensuite que le partage des compétences entre la Commission mixte de reclassement et l'ADEM a été considérablement modifié dans le cadre de la réforme de 2019 en ce qui concerne certaines dispositions en matière de reclassement professionnel<sup>1</sup>. L'ADEM a ainsi repris la compétence de la Commission mixte en ce qui concerne les indemnités compensatoires. De plus, ces indemnités peuvent à présent être augmentés des primes et hausses salariales accordées par l'employeur, alors que celles-ci devaient en être déduites auparavant. Ce qui n'a pas changé est l'obligation d'une seconde carte d'impôt pour les bénéficiaires d'une indemnité compensatoire. Il s'agit d'une situation qui dépend du droit fiscal, où il est jugé que les concernés ont deux employeurs distincts. Les problèmes et réclamations y liés dépassent les compétences du Ministère du Travail.

Concernant les retards de paiement des indemnités compensatoires, l'orateur affirme que tout un chacun en est conscient. Il précise d'ailleurs que l'on tente d'y remédier par le versement d'avances effectuées par l'ADEM. Or, cette administration a besoin de disposer des fiches de paie pour effectuer le calcul des indemnités compensatoires. Les employeurs disposant de deux mois avant de remettre ces fiches, des retards surviennent. Le système des avances tente de compenser les retards survenus pour le moins en partie.

Quant à l'indemnité professionnelle d'attente, suivant les dispositions d'avant la réforme prémentionnée de 2019, le salarié, arrivé en fin de ses droits de chômage, pouvait en bénéficier s'il pouvait se prévaloir d'une aptitude d'au moins 10 ans au dernier poste de travail, cette aptitude doit être constatée par le médecin du travail. Le salarié y avait droit également lorsqu'il pouvait se prévaloir d'une ancienneté de service d'au moins 10 ans. Ces seuils ont été ramenés à 5 ans par ladite réforme.

Les salariés reclassés en interne bénéficient d'une protection d'une année contre un licenciement, à moins qu'il ne s'agisse d'un licenciement collectif ou d'un licenciement en raison de la cessation d'une activité d'entreprise. Dans ces cas, le salarié reclassé en interne sera assimilé à un salarié reclassé en externe, bénéficiant alors du statut de personne reclassée en externe.

Monsieur le Député Paul Galles affirme que les explications qui viennent d'être données aident à mieux comprendre les cas d'espèce relevés par le

---

<sup>1</sup> Loi du 24 juillet 2020 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

Médiateur dans son rapport sur l'année 2019. Monsieur le Député se penche plus particulièrement sur les aspects de la procédure appliquée par l'ADEM pour vérifier la disponibilité des bénéficiaires d'une indemnité de chômage pour le marché du travail – condition nécessaire à l'obtention et au maintien d'une telle indemnité.

Madame la Directrice de l'ADEM informe les membres de la commission que, dans les cas d'espèce, les services de l'ADEM sont renseignés par les employeurs au sujet d'une réponse non donnée de la part d'un demandeur d'emploi. Ensuite, les concernés sont convoqués à l'ADEM pour vérifier s'il y a une raison impérative les ayant empêchés de donner suite à une assignation. L'oratrice souligne que lors de l'examen de la situation, le bon sens prévaut pour apprécier les raisons d'empêchement évoquées par les personnes concernées. En cas de sanction, c'est-à-dire de retrait de l'indemnité de chômage, les concernés ont une possibilité de recours, d'abord devant la Commission spéciale de réexamen et ensuite devant le Conseil arbitral.

Monsieur le Ministre du Travail explique encore qu'en cas de retrait d'une indemnité de chômage, les concernés peuvent s'adresser à l'Office national d'inclusion sociale (ONIS). Il importe de constater qu'une condition préalable pour obtenir une aide de la part de l'ONIS y est également la disponibilité pour le marché de l'emploi.

Madame la Directrice de l'ADEM répond à une question supplémentaire de Monsieur le Député Paul Galles qu'environ 250 à 300 refus de travail par an mènent à un retrait de l'indemnité de chômage. Le chiffre exact sera communiqué ultérieurement aux membres de la commission. L'ADEM ne transmet pas d'office les personnes concernées par le retrait d'une indemnité de chômage aux services de l'ONIS.

Madame la Directrice précise encore que, dans le cadre d'une procédure qui vise à déterminer si les demandeurs d'emploi sont employables, il apparaît que 55 % des concernés sont considérés comme employables et, dès lors, leur dossier est géré par l'ADEM, pour les 45 % restants, considérés dans le cadre de cette procédure comme non-employables, leur dossier est géré par l'ONIS.

Monsieur le Député Marc Spautz donne encore à considérer qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi se voient privés temporairement de leur indemnité de chômage, ceci en guise de sanction pour ne pas avoir répondu à toutes les obligations leur imparties.

Madame la Directrice de l'ADEM précise à ce sujet qu'il s'agit en effet des situations où les demandeurs d'emploi ne répondent pas à une convocation. Il s'agit alors de suspensions en cascade de l'indemnité, c'est-à-dire d'abord d'une suspension de deux semaines, et ensuite, en cas de récidive, d'une suspension d'un mois. L'oratrice souligne qu'il convient de distinguer les deux cas de figure. Celui des sanctions temporaires qu'elle vient de préciser, et celui du refus de travail qui mène à la suppression complète de l'indemnité de chômage. L'oratrice transmettra également les chiffres relatifs aux sanctions temporaires au membres de la commission.

#### **4. Divers**

Il n'y a aucun élément discuté sous le point « divers ».

Luxembourg, le 10 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Joé Spier

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







## Commission de la Mobilité et des Travaux publics

### Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021
2. 7781 Projet de loi relative au réaménagement de l'échangeur de Pontpierre situé sur l'autoroute A4
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État
3. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Élaboration d'une prise de position
4. Divers

\*

Présents : M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Félix Eischen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Marc Spautz

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Stéphanie Empain remplaçant M. Marc Hansen  
M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes

M. François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics  
Mme Félicie Weycker, M. Alain Disiviscour, M. Frank Vansteenkiste, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics

M. Dan Michels, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jeff Engelen, M. Marc Hansen, M. Serge Wilmes

M. Paul Galles, Rapporteur du Débat d'orientation

\*

Présidence : M. Carlo Back, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021 est approuvé à l'unanimité des membres présents.

**2. 7781 Projet de loi relative au réaménagement de l'échangeur de Pontpierre situé sur l'autoroute A4**

À titre liminaire, Monsieur le Président informe la commission parlementaire qu'il a été contacté par Madame Welmoed Neijmeijer, Head of Public Policy Rentals & Benelux de « Bolt <sup>1</sup> », une plateforme européenne de mobilité urbaine au sujet du nouveau projet de loi (doc. parl. 7762) modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis.

En effet, « Bolt » souhaiterait s'échanger avec les membres de la Commission de la Mobilité et des Travaux publics à propos de certains éléments de ce texte et partager son expérience de la régulation du secteur LVC dans près de 20 États Membres.

Monsieur le Ministre informe dans ce contexte la commission avoir eu un échange de vues constructif avec la fédération des taxis, représentant le secteur au Luxembourg. Ladite fédération souhaite voir intégrer certains nouveaux éléments dans le texte du projet de loi ; il s'agit de propositions qui font actuellement l'objet d'un examen au sein du Ministère.

Monsieur le Ministre s'interroge encore sur l'utilité d'inviter à ce stade de la procédure législative des sociétés individuelles en réunion de commission.

\*

Madame Chantal Gary est désignée rapportrice du projet de loi.

Il est ensuite procédé à une présentation du projet de loi pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du projet de loi (doc. parl. 7781<sup>00</sup>).

Il est noté à titre liminaire que l'autorisation du législateur pour procéder au réaménagement de l'échangeur Pontpierre est requise en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, étant donné que le montant de la dépense d'investissement en question dépasse le seuil de 40.000.000 d'euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

---

<sup>1</sup> Fondée en Estonie en 2013, Bolt opère aujourd'hui dans 40 pays à travers le monde - dont 18 États membres de l'Union européenne - et compte 50 millions d'utilisateurs.

Le projet de réaménagement de l'échangeur Pontpierre situé sur l'autoroute A4 comprend un giratoire ovale au niveau de la route nationale N13, deux ouvrages d'art pour l'aménagement proprement dit, l'élargissement et la réhabilitation d'un ouvrage d'art existant, des bretelles d'accès et de sortie sur l'autoroute A4, le déplacement des deux aires de service en amont respectivement en aval de l'échangeur et le réaménagement de la chaussée autoroutière ainsi qu'un mur de soutènement en vue du gabarit du tram rapide au niveau de l'échangeur, tout comme les mesures compensatoires, un bassin de rétention, des écrans anti-bruit des deux côtés de l'autoroute A4 ainsi que le réaménagement de la rue d'Europe.

Il faut noter que le coup de départ du projet a déjà été donné en 2008 avec l'aménagement de la nouvelle plate-forme pour aire de service en direction de Luxembourg-ville. Or, l'évolution du chantier et des dépenses supplémentaires non couvertes par les prévisions financières initiales ont fait que le montant total du projet dépassera le seuil de 40.000.000 d'euros. Ensuite, lors de la progression des études et des premières phases des travaux, il s'est avéré que le budget pour la sécurisation de l'échangeur Pontpierre serait également dépassé. En conséquence, le Gouvernement propose de regrouper l'ensemble des chantiers nécessaires pour le réaménagement de l'échangeur dans une seule loi de financement.

De l'échange de vues consécutif, il y a lieu de retenir ce qui suit :

Monsieur Marc Goergen (Piraten) souhaite recevoir des précisions concernant une éventuelle limitation de vitesse pendant la durée du futur chantier (accompagnée d'un éventuel accroissement du nombre de bouchons ; faisant allusion aux bouchons fréquents suite à un chantier actuel sur l'échangeur de Pontpierre (limitation de vitesse à 70km/h). Il souhaite également recevoir de plus amples informations concernant le financement des aires de service par l'État. Est-ce que les exploitants des stations-service doivent rembourser les frais afférents à l'État ou est-ce que les frais de construction des stations-service sont à charge de l'État (cf. concurrence déloyale, politique écologique) ?

Monsieur Marc Spautz (CSV) souhaite recevoir des détails concernant la taille des stations-service, tout en donnant à considérer qu'en cas de haute fréquentation des stations-service, des bouchons supplémentaires pourraient en résulter. Il se demande si les voies d'accès aux stations-service ne devraient pas être agrandies voire élargies. Pour ce qui est de la construction de la future aire de rebroussement (« Wendehammer »), il souhaite savoir si le pont existant sera par la suite démolé ?

Le représentant du Ministère précise que la limitation de vitesse pendant la durée du futur chantier sera en principe fixée à 70km/h (comme tel est le cas actuellement). D'après des études, cette limitation de vitesse ne génère pas davantage de bouchons. Bien au contraire elle permet de garantir une certaine fluidité du trafic. Pour ce qui est des stations-service, il est précisé que l'État

finance uniquement les aires de service et qu'un contrat de concession sera par la suite conclu avec les exploitants des stations-service. En vue d'éviter des bouchons supplémentaires à l'accès/la sortie des stations-service, le standard a été adapté pour ce type d'autoroute. Pour ce qui est de la construction de la future aire de rebroussement (« Wendehammer »), il est informé que le pont existant sera effectivement démoli.

Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) constate que sur les plans, qui ont été présentés à la commission parlementaire, le « VëloExpressWee » (piste cyclable PC 104) ainsi que le gabarit du tram rapide n'y figurent pas. L'oratrice souhaite dès lors savoir si ces deux projets ont néanmoins été pris en compte dans le cadre de l'élaboration du présent projet ?

Il est confirmé que les deux futurs projets ont été pris en compte. En effet, la troisième voie destinée aux autobus a été abandonnée en faveur d'un aménagement des bandes d'arrêt d'urgence, pour l'utilisation par des autobus et des voitures en mode de covoiturage aux heures de pointe. Cette idée fut intégrée dans le nouveau concept du tram rapide entre l'agglo-Sud et la capitale, qui inclut également le « VëloExpressWee » (piste cyclable PC 104) le long de l'autoroute.

Ceci étant, le réaménagement de l'échangeur de Pontpierre, entamé depuis des années, pourra être poursuivi en tenant compte des éléments précités. Les budgets sollicités dans ce projet donneront au chantier les moyens pour en terminer les travaux, tout en plaçant le cadre dans le concept global.

La commission procède par la suite à l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'État du 11 mai 2021.

### **Article 1<sup>er</sup>**

Cet article autorise le Gouvernement à faire procéder au réaménagement de l'échangeur Pontpierre situé sur l'autoroute A4 comprenant un giratoire ovale au niveau de la route nationale N13, deux ouvrages d'art pour l'aménagement proprement dit, l'élargissement et la réhabilitation d'un ouvrage d'art existant, des bretelles d'accès et de sortie sur l'autoroute A4, le déplacement des deux aires de service en amont respectivement en aval de l'échangeur et le réaménagement de la chaussée autoroutière ainsi qu'un mur de soutènement en vue du gabarit du tram rapide au niveau de l'échangeur. Le projet comprend en outre les mesures compensatoires, un bassin de rétention, des écrans antibruit des deux côtés de l'autoroute A4 ainsi que le réaménagement de la rue d'Europe.

L'article n'appelle pas d'observation ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

### **Article 2.**

Cet article détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement du projet, rattachée à l'indice semestriel des prix de la construction valable au 1<sup>er</sup> octobre 2020 (valeur 845,51). Il comporte en outre la clause usuelle d'adaptation des coûts à l'évolution de cet indice.

L'article n'appelle pas d'observation ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

### **Article 3.**

Cet article précise que les dépenses sont imputables sur les crédits du Fonds des routes.

L'article n'appelle pas d'observation ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

### **Article 4.**

Cet article dispose que les travaux dont question sont déclarés d'utilité publique, entre autres afin de pouvoir procéder, en cas de besoin, aux acquisitions nécessaires par la voie d'expropriations.

L'article n'appelle pas d'observation ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

## **3. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

Par courrier du 29 avril 2021 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman (2019), la Commission de la Mobilité et des Transports publics a été invitée à communiquer sa prise de position concernant ledit rapport d'activité.

Le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) fait état de plusieurs doléances, d'une part, relatives à la carte de stationnement pour personnes handicapées et, d'autre part, en raison de la lenteur des décisions en matière d'indemnisation des entrepreneurs ayant connu une réduction de leur chiffre d'affaires en raison des travaux liés au chantier du tramway.

En effet, pour ce qui est du premier cas de figure, la requérante s'est adressée au Médiateur car elle trouvait que la décision de refus du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics de lui délivrer une carte de stationnement pour personnes handicapées<sup>2</sup> était injustifiée au vu de son état de santé. En l'espèce, la commission médicale du MMTP - chargée de vérifier si les

---

<sup>2</sup> L'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour personnes handicapées dispose qu': « *Il est créé une carte de stationnement pour personnes handicapées, dont le handicap induit une mobilité réduite. Par handicap au sens du présent règlement on entend :*

- *les personnes incapables de faire seules et/ou de façon continue plus de 100 m,*
- *les personnes se déplaçant à l'aide de béquilles ou d'une chaise roulante,*
- *les aveugles ».*

conditions réglementaires pour prétendre à une carte de stationnement pour personnes handicapées sont remplies -, était venue à la conclusion que le périmètre de marche de la réclamante était supérieur à 100 mètres. La réclamante a ensuite contesté cette décision. Le Ministre a cependant rappelé que ce cas de figure n'était pas prévu par le texte en vigueur et qu'il ne pouvait par conséquent pas faire droit à sa demande.

La commission est informée qu'en l'occurrence la requérante n'a pas rempli les conditions pour prétendre à une carte de stationnement pour personnes handicapées. À noter dans ce contexte qu'il a déjà été prévu en 2019 de modifier la législation actuellement en vigueur et d'élaborer un nouveau modèle voire une nouvelle forme de carte de stationnement en s'alignant sur une recommandation de la DG Justice de la Commission européenne de 2013 pour un modèle uniforme européen de cartes de stationnement pour personnes handicapées. Un projet de règlement grand-ducal afférent a néanmoins dû être retiré suite à une opposition formelle du Conseil d'État pour non-conformité à la Constitution<sup>3</sup> puisqu'il s'agit d'une matière réservée à la loi. Par conséquent, un projet de loi a été déposé le 22 avril 2021 (dossier parlementaire n°7805). L'on est actuellement en attente de l'avis du Conseil d'État. Le projet de loi a notamment pour objet d'élargir les critères d'éligibilité aux personnes atteintes d'une maladie évolutive ayant un impact sur la mobilité (groupe de personnes dont la requérante fait en l'occurrence partie), ce qui avait également été revendiqué par le Conseil supérieur des personnes handicapées. La commission est encore informée que le Ministre ayant la Mobilité et les Travaux publics dans ses attributions a répondu au Médiateur par un courrier du 30 mars 2020.

Concernant le deuxième cas de figure, il s'agit d'un commerçant qui s'était adressé au Médiateur pour se plaindre de la lenteur des décisions en matière d'indemnisation des commerçants ayant connu une perte en raison des travaux liés à la mise en place du tramway.

La commission est informée que le dossier du commerçant était largement incomplet (la seule preuve versée en vue de démontrer une perte étaient des reçus de caisse et des bilans manuscrits incomplets). À noter encore que plusieurs demandes envoyées par courriel et invitant le requérant à faire certifier son bilan par un expert-comptable sont restées infructueuses voire sans réponse de sa part.

Il s'agit en l'occurrence d'un cas isolé. La commission est informée dans ce contexte que jusqu'en mai 2021, 47 dossiers de demande d'indemnisation ont été introduits (sur quelque 80 à 90 commerces), dont 21 ont été déclarés irrecevables et ont dû être refusés (notamment pour défaut de perte respectivement pour défaut de longer le tracé du tramway), 12 dossiers ont conduit à une indemnisation (environ 200.000 euros en total) et 14 demandes sont encore en cours de traitement.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics se montre satisfaite des explications reçues.

---

<sup>3</sup> Art. 11.

(5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

**4. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Mobilité et des  
Travaux publics,  
Carlo Back



15



## **Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2021**

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. Présentation du rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence de l'année 2020
2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Élaboration d'une prise de position (volet égalité entre les femmes et les hommes)

\*

Présents : M. Guy Arendt (en rempl. de M. Gilles Baum), Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Simone Asselborn-Bintz (en rempl. de Mme Francine Closener), M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Myriam Cecchetti, M. Emile Eicher (en rempl. de M. Michel Wolter), Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Aly Kaes, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydia Polfer (en rempl. de M. Claude Lamberty), M. Gilles Roth

M. Claude Haagen, observateur

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Mme Maryse Fisch; M. Christopher Witry, du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Philippe Neven, Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jeff Engelen

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Paul Galles, rapporteur du débat d'orientation

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

## 1. **Présentation du rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence de l'année 2020**

Après quelques mots de bienvenue, M. le Président fait savoir qu'il juge que le rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence de l'année 2020 (ci-après le « rapport 2020 ») est particulièrement intéressant, étant donné que celui-ci analyse l'évolution de la violence domestique depuis le début de la pandémie de COVID-19. Il accorde ensuite la parole à Mme la Ministre pour la présentation dudit rapport.

Mme la Ministre estime nécessaire de préciser que le phénomène de la violence domestique n'est pas une affaire privée et que personne au Luxembourg ne doit souffrir de violences domestiques, d'attaques verbales, sexuelles et physiques. Peu importe la gravité de la dispute, personne n'a le droit de lever la main contre l'autre au sein d'un ménage.

L'oratrice fait remarquer que la violence domestique touche tous les âges et peut se manifester dans tous les milieux sociaux et toutes les communautés.

Les cas de violence domestique ne se produisent pas de manière spontanée, mais représentent le plus souvent la fin d'une longue spirale de violence. L'oratrice regrette que de tels actes, souvent très brutaux, sont banalisés par les médias, qui présentent une interprétation dénaturée au public en les réduisant à ces cas isolés de drames familiaux, voire des affaires privées. Or, cette façon de présenter les choses entraînerait que les victimes auraient encore moins de courage pour se manifester et pour se défendre en cherchant de l'aide. Il en résulte, selon Mme la Ministre, que les médias disposeraient d'une certaine responsabilité de ne pas banaliser de tels actes de violence domestique.

À part les médias, Mme la Ministre soulève que toutes les personnes qui sont témoins de violence domestique, en premier lieu l'entourage de la victime, ont également une responsabilité de réagir afin que les conséquences de telles tensions puissent être évitées.

L'oratrice affirme que le Ministère de l'Égalité investit 50% de son budget annuel, à savoir approximativement 11 millions d'euros, dans les travaux de prévention ainsi que dans les programmes et actions liés à la violence domestique, et supporte ainsi de manière significative ses organismes partenaires engagés dans ce domaine.

### **Présentation du rapport 2020 du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence**

Mme la Ministre signale que la violence domestique reste une réalité quotidienne et que le propre domicile peut se révéler comme étant un endroit dangereux, avant tout pour de nombreuses femmes. En comparant les chiffres du rapport 2020 entre les sexes, on constate que, pour la grande majorité des cas de violence domestique, les victimes sont des femmes et que les auteurs sont, dans deux tiers des cas, des hommes. Ceci démontre, selon l'oratrice, que la violence domestique est avant tout un problème qui concerne les femmes.

De manière générale, les statistiques présentées dans le rapport 2020 permettent de conclure que la situation en matière de violence domestique a été stable avec une légère tendance à la hausse. Pourtant, l'oratrice se félicite du fait que le Luxembourg,

contrairement à certains pays voisins, n'a pas connu une évolution alarmante de la violence domestique pendant l'année dernière, qui a été significativement marquée par la crise sanitaire de COVID-19.

Elle poursuit en informant que l'ampleur de la violence domestique peut être évaluée à l'aide des 2 paramètres suivants :

#### 1. Le nombre d'interventions de la Police grand-ducale

Au cours de l'année 2020, la Police grand-ducale a procédé à 943 interventions (avec et sans expulsion), ce qui représente une augmentation de 11,07% par rapport à 2019 (849 interventions). En moyenne, sur 12 mois, la Police grand-ducale est donc intervenue 78,58 fois par mois.

En 2020, la Police grand-ducale a compté 1 356 auteurs, dont 954 (70,35%) étaient de sexe masculin et 402 (29,65%) de sexe féminin.

Les victimes de la violence domestique se sont chiffrées au total à 1 697 en 2020. 60,28% des victimes ont été de sexe féminin et 39,72% de sexe masculin. Les tranches d'âge de 35-40, de 40-45 et supérieur à 50 ans ont été les plus concernées.

En ce qui concerne la répartition régionale, l'oratrice estime qu'il n'est pas surprenant que ce sont les communes les plus peuplées qui ont connu les nombres d'interventions policières les plus élevés en matière de violence domestique en 2020. Ainsi, les communes de Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Differdange et Dudelange ont été les communes les plus concernées.

Les statistiques montrent que la majorité des interventions policières en 2020 ont eu lieu le weekend (173 interventions ont eu lieu lors d'un dimanche et 151 lors d'un samedi).

Pendant l'année 2020, les mois de juillet (90 interventions), mars et mai (84 interventions chacun) ont été les mois durant lesquels la Police grand-ducale a dû intervenir le plus pour des cas de violence domestique.

#### 2. Le nombre des expulsions autorisées par le Parquet

Mme la Ministre tient à préciser qu'une intervention policière ne doit pas forcément résulter dans une expulsion. Or, si suffisamment d'indices existent contre une personne, de sorte qu'elle se prépare à commettre à l'égard d'une personne proche avec laquelle elle cohabite une infraction qui va à l'encontre de la vie ou de l'intégrité physique de cette dernière, alors la Police grand-ducale, avec l'autorisation du procureur d'État, peut expulser l'auteur présumé de son domicile.

L'oratrice ajoute à cet égard qu'une mesure d'expulsion ne constitue pas une condamnation pénale, mais une sanction administrative qui est valable pour une durée de 14 jours. Pourtant, le juge aurait la possibilité de prolonger l'interdiction à la personne expulsée de retourner au domicile ou de contacter la victime pour une période maximale de 3 mois.

L'expulsion permettrait à la victime ainsi que ses enfants, ayant été directement ou indirectement témoins de la violence domestique, de solliciter de l'aide auprès des services d'assistance aux victimes. En parallèle, l'auteur présumé aurait la possibilité de se faire conseiller auprès du service d'assistance aux auteurs de violence domestique de la Croix Rouge, dénommé « Riicht Eraus ».

Celui-ci a été saisi de 278 dossiers d'expulsion en 2020 contre 265 en 2019, ce qui représente une augmentation de 13 dossiers (+4,91%). Sur 12 mois, ceci équivaut en moyenne à 23 expulsions par mois.

Parmi l'ensemble des personnes expulsées en 2020, la répartition entre les deux sexes est restée identique par rapport aux années précédentes. Les femmes ont représenté 9,9% (46 personnes) et les hommes 90,1% (419 personnes).

La majorité des personnes expulsées figurent dans la tranche d'âge de 31-50 (61,9%) et vivent en couple (30,1%) ou sont mariées (44,1%).

En 2020, novembre et décembre avaient été les mois pendant lesquels le nombre d'expulsions ordonnées par le Parquet avait été le plus élevé. Un constat intéressant constitue notamment le fait qu'en 2020 le nombre d'expulsions ordonnées pendant les mois de février, mars et mai a connu une hausse par rapport aux années précédentes, ce qui démontre, selon l'oratrice, l'impact des mesures de confinement pendant la phase d'état de crise sur la violence domestique. Les effets de la phase de Lockdown expliquent également l'augmentation du nombre d'expulsions pendant les périodes des vacances scolaires.

En tout, le Parquet auprès des deux Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch a été saisi de 1 640 dossiers de violence domestique dans l'année 2020. Le Parquet a ordonné 278 et a refusé 303 expulsions.

Sur base des 2 paramètres précités et des données collectées dans ce contexte, Mme la Ministre conclut que les chiffres 2020 relatifs à la violence domestique au Luxembourg ont connu une légère hausse. Même si la crise sanitaire de COVID-19 n'a pas engendré une flambée significative des tensions, l'oratrice soulève que chaque victime représente une victime de trop, raison pour laquelle les efforts de suivi en matière de violence domestique au Luxembourg devraient continuer.

Selon l'oratrice, le rapport 2020 démontre également que les victimes de violence domestique osent davantage chercher de l'aide. Elle se félicite de cette tendance positive en ajoutant que celle-ci est d'autant plus constatée par les différents partenaires sociaux engagés dans la lutte contre la violence domestique sur le terrain.

Le rapport 2020 dresse également un bilan quant aux jugements relatifs à des cas de violence domestique. En total, il y a eu 129 jugements à cet égard tandis que le nombre des demandes de prolongation d'expulsions s'est élevé à 120, dont 111 prolongations ont été autorisées. L'oratrice fait encore savoir que le Parquet n'a pas enregistré de décès suite à une affaire de violence domestique.

En ce qui concerne les récidives<sup>1</sup>, une personne est considérée récidiviste dans les statistiques du rapport 2020 lorsqu'elle a été expulsée de son domicile au moins 2 fois pendant et/ou avant l'année en cours, et ce à partir de septembre 2013<sup>2</sup>. Le service Riicht Erasus a constaté que les récidives représentent 18,3% des expulsions de 2020. Mme la Ministre en conclut qu'il serait important d'investir davantage dans les travaux

---

<sup>1</sup> Au sens non-juridique du terme.

<sup>2</sup> Les statistiques relatives aux auteurs expulsés récidivistes sont collectées par le service Riicht Erasus qui a, depuis septembre 2013, la mission légale de prendre en charge les auteurs expulsés de leur domicile. Par conséquent, dans le cas du rapport 2020 du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence, les personnes considérées comme récidivistes ont fait l'objet d'au moins 2 expulsions entre septembre 2013 et décembre 2020.

relatifs à l'encadrement des auteurs de violence domestique afin d'interrompre le cycle de violence à l'égard des victimes.

Un autre constat du rapport 2020, qui démontre que la violence domestique reste une réalité quotidienne au Luxembourg, est le fait que le nombre des consultations auprès des différents services d'assistance a augmenté pendant l'année dernière. En prenant l'exemple du Service d'assistance aux victimes de violence domestique (SAVVD)<sup>3</sup>, Mme la Ministre informe que celui-ci a enregistré 338 consultations et effectué 3 540 appels téléphoniques en 2020. Le service de consultation pour auteurs de violence domestique Riicht Erasus a compté, de son côté, 1 819 consultations. Même s'il faut considérer dans ce contexte que le suivi psychologique pour les auteurs peut s'étirer sur plusieurs séances, l'oratrice affirme que le nombre de consultations a néanmoins connu une hausse par rapport aux années précédentes.

Suivant l'oratrice, le comité de suivi en matière de violence domestique au Luxembourg n'a pas pu confirmer si les effets de la crise sanitaire de COVID-19 ont eu un impact sur la gravité, voire la brutalité des cas de violence domestique. Néanmoins, la hausse des interventions policières permet de conclure que le confinement et les inquiétudes y liées quant à la situation socio-économique générale ont engendré une hausse des tensions au sein des familles. À part l'inquiétude de perdre son emploi, une autre source de tensions est la situation tendue sur le marché du logement.

En vue d'éviter une aggravation substantielle des cas de violence domestique pendant la pandémie, le Ministère de l'Égalité a mis en place, dès mars 2020, un dispositif de gestion de crise, en collaboration avec les gestionnaires sociaux conventionnés. Celui-ci prévoit notamment d'assurer à tout moment un encadrement efficace et non bureaucratique des victimes ainsi que des auteurs de violence domestiques à travers différents mesures :

- La continuité des procédures légales et réglementaires en place en matière de violence domestique

L'oratrice souligne qu'il a été très important pour le Ministère de l'Égalité que le mécanisme des expulsions ne soit pas suspendu pendant la période de l'état de crise, comme ça a été le cas pour maintes autres procédures légales et réglementaires au niveau national. Elle fait savoir que, dans certains pays voisins, la suspension temporaire des lois et procédures relatives à l'expulsion a causé de nombreux problèmes, étant donné que les forces de police sont moins intervenues pour des cas de violence domestique. Ainsi, l'oratrice juge que les auteurs doivent à tout moment rendre des comptes, même en période de crise, car il ne convient pas de considérer la violence domestique comme une peccadille.

- L'augmentation des capacités des maisons d'accueil pour femmes

En situation de surpopulation des structures d'accueil d'urgence, les gestionnaires sociaux ont organisé des alternatives de logement, notamment des hôtels. L'oratrice affirme que, malgré le contexte de crise, qui a rendu le travail des gestionnaires sociaux assez compliqué, ceux-ci ont réussi à assurer à tout moment une prise en charge adéquate des victimes de violence domestique.

---

<sup>3</sup> La mission du SAVVD consiste à assister, guider et conseiller des personnes victimes de violence domestique bénéficiant d'une mesure d'expulsion en recherchant activement leur contact dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 2003. Le SAVVD accompagne également les victimes notamment dans leur démarche de demande de prolongation de la mesure d'expulsion.

- La mise à disposition aux gestionnaires sociaux d'équipements et de matériaux de protection nécessaires pendant la crise sanitaire de COVID-19

Au cours de l'année 2020 et notamment lors de la période du confinement, les associations d'assistances aux victimes et aux auteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence avaient continué à prêter leur offre d'aide et de soutien de manière constante et régulière en misant notamment sur des téléconsultations et des vidéoconsultations avec les victimes et les auteurs, respectivement les personnes prises dans le cycle de la violence, mais aussi sur des échanges via SMS afin de pouvoir maintenir le contact avec la population-cible, tant pour sa sécurité physique que pour son bien-être mental.

Afin d'assurer que l'activité des gestionnaires sociaux puisse être maintenue, le ministère leur a mis à disposition tous les moyens nécessaires pour réaliser les consultations aussi bien à distance qu'en présentiel.

- La mise en place d'une helpline s'adressant aux victimes de violence domestique

La nouvelle helpline violence domestique pour femmes et hommes est gérée par 5 gestionnaires sociaux<sup>4</sup> conventionnés avec le Ministère de l'Égalité. Il s'agit d'un numéro d'appel d'urgence anonyme qui offre une écoute, un soutien et une orientation dans le domaine de la violence domestique. La ligne est accessible 7 jours sur 7 de 12:00 à 20:00 heures par téléphone au numéro suivant : 2060 1060<sup>5</sup>.

- La mise en œuvre de campagnes de prévention et d'information sur les réseaux sociaux et dans les médias nationaux

Le Ministère de l'Égalité a régulièrement publié des campagnes de prévention et d'information, rédigées en plusieurs langues afin de sensibiliser le grand public au phénomène de la violence domestique. À part les annonces diffusées dans les journaux nationaux, sur internet, à la radio et sur les réseaux sociaux, qui ont également permis de rendre les services d'aides visibles et accessibles, l'oratrice rend attentif au fait que le ministère a également procédé à une extension du site web [www.violence.lu](http://www.violence.lu)<sup>6</sup>.

- La mise en place d'un monitoring hebdomadaire sur l'évolution de la violence domestique

Dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020, un monitoring hebdomadaire mesurant l'évolution de la violence domestique a été mis en place avec les principaux acteurs du terrain (Police grand-ducale, Parquet et gestionnaires sociaux), dont les membres du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence, pour collecter, d'une part, les données clés et évaluer de semaine en semaine la situation d'augmentation des risques de conflits, de comportements violents et d'actes de violences domestiques liées à la COVID-19, et pour réajuster, d'autre part, à tout moment les mesures nécessaires et appropriées pour garantir leur efficacité et leur efficacité dans l'intérêt du public cible.

---

<sup>4</sup> Les 5 gestionnaires sociaux sont : la Fondation Pro Familia, la Fondation Maison de la Porte Ouverte, l'ASBL Femmes en détresse, le service de consultation et d'accueil pour hommes en détresse InfoMann et son gestionnaire l'ASBL ActTogether, ainsi que le service d'accueil pour femmes en détresse Foyer Sud et son gestionnaire le Conseil national des Femmes du Luxembourg (CNFL).

<sup>5</sup> La helpline est également joignable par courriel via l'adresse : [info@helpline-violence.lu](mailto:info@helpline-violence.lu).

<sup>6</sup> Il s'agit d'un site web du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes qui a pour objectif de diffuser des informations sur les différents types de violence et le réseau d'assistance existant.

L'oratrice informe qu'il est prévu que ce monitoring hebdomadaire reste en vigueur jusqu'à la fin de la pandémie de COVID-19 et donc tant que le risque demeure que les effets de celle-ci puissent causer des problèmes psychiques et sociaux.

L'ensemble des mesures précitées, prévues par le dispositif de gestion de crise instauré par le Ministère de l'Égalité ont permis, selon l'oratrice, d'éviter la flambée des cas de violence domestique redoutée dans le cadre de la crise sanitaire au Luxembourg. Elle fait encore remarquer que la France a enregistré au cours de l'année 2020 un pic significatif du nombre de cas de violence domestique, qui se sont traduit par une hausse qui aurait été supérieure à 30%.

### **Les futurs projets du Ministère de l'Égalité en matière de lutte contre la violence domestique**

- **Le relancement du théâtre de prévention**

En vue de poursuivre ses efforts d'information et de prévention de la violence, l'oratrice annonce que le ministère serait en train d'élaborer plusieurs nouveaux projets. Un nouveau projet, qui est relancé en date du 3 juillet 2021 au Théâtre des Capucins à Luxembourg-Ville, serait le théâtre de prévention. Ce concept de théâtre forum avait initialement débuté en 2011 avec un projet de la Confédération de la Communauté Portugaise au Luxembourg (CCPL) en langue portugaise et à l'attention de la communauté lusophone. Il a été proposé jusqu'en 2018. Le Ministère de l'Égalité relancerait, à partir de juillet 2021, ce théâtre forum avec une offre dans plusieurs langues. L'objectif de ce projet, mis en œuvre par l'École du théâtre, serait de dé-tabouiser et dé-stigmatiser la violence domestique. Il s'agirait de sensibiliser à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'impact des stéréotypes de genre, de stimuler la prise de conscience et la réactivité de toute la société et d'informer sur l'existence des dispositions légales et réglementaires sanctionnant la violence domestique. L'approche participative du théâtre forum et la mise en scène de différentes situations de violence domestique permettraient de présenter toutes les facettes de la violence. Le public serait invité à prendre un rôle actif et à s'exprimer sur le sujet.

Vu que le projet du théâtre de prévention est lancé au niveau communal, l'oratrice signale qu'elle compte sur les communes, qui auront la possibilité de réserver des séances de cette pièce de théâtre afin d'atteindre un large public dans les différentes régions du pays. Lors des séances, des membres d'organisations partenaires du ministère (Police grand-ducale, Parquet, services d'aides aux victimes et aux auteurs de violence domestique) pourraient également y assister pour répondre aux questions du public.

- **Le développement d'une nouvelle formation dénommée « Ee Schrëtt géint Gewalt »**

Il s'agit d'une formation qui s'adresse aux auteurs de violence domestique au Luxembourg et qui a été élaborée par l'ASBL<sup>7</sup> Inter-Actions<sup>8</sup> avec le soutien du Ministère de l'Égalité. Il est prévu qu'une formation dure 80 heures pendant lesquelles les participants sont outillés pour apprendre à maîtriser et à surmonter leurs comportements violents et pour se rendre compte de leur responsabilité et de la conséquence de leurs actes. Le développement de cette nouvelle formation se fera en

---

<sup>7</sup> ASBL étant l'acronyme pour « association sans but lucratif ».

<sup>8</sup> Active dans le secteur social au Luxembourg depuis 1979, l'ASBL Inter-Actions gère aux côtés de différentes structures locales aussi des activités de prévention contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité entre femmes et hommes, filles et garçons, notamment dans le domaine de la détresse et de la violence.



étroite concertation avec les autres acteurs du terrain, notamment le service Riicht Eraus.

- Le maintien et le développement éventuel de la helpline violence domestique

Mme la Ministre fait savoir que le service de la helpline a été conçu dans une première phase comme un projet pilote pendant la crise sanitaire de COVID-19. Sur base des résultats d'une évaluation qui sera prochainement conduite par le ministère et au regard des engagements internationaux pris par le Luxembourg, il serait décidé si le projet de la helpline sera maintenu, ou même développé davantage. Dans ce contexte, l'oratrice ajoute encore que des discussions sont actuellement menées au niveau européen quant à l'introduction d'une helpline accessible via un numéro de téléphone unique permettant d'aider aussi bien les victimes de violence domestique que les victimes de traite d'êtres humains.

- Le développement du site web [www.violence.lu](http://www.violence.lu)

Ce site web est davantage développé en le rendant, d'un côté, plus accessible au public et en le mettant, de l'autre côté, à jour avec les dernières informations quant au sujet des différentes formes de violence.

- La création d'un groupe de travail interministériel chargé de l'analyse des dispositions légales et réglementaires en matière de lutte contre la violence domestique

À côté des dispositions légales et réglementaires, le groupe de travail analyse également les mécanismes et les procédures appliqués par tous les acteurs et partenaires sur le terrain. L'oratrice explique que les conclusions de cette analyse sont ensuite discutées entre Mme la Ministre de la Justice, M. le Ministre de la Sécurité intérieure et elle-même en vue de définir une stratégie gouvernementale en matière de lutte contre la violence domestique, qui sera, dès l'aboutissement des discussions, communiquée au public.

### Échange de vues

Mme Françoise Hetto-Gaasch (CSV) fait savoir qu'elle a plusieurs questions concernant le contenu du rapport 2020 du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence.

- À la page 6, le premier alinéa est rédigé comme suit « Le Comité a finalement reçu une présentation du programme « HOLD » du service Riicht Eraus de la Croix-Rouge Luxembourgeoise qui propose un accueil d'urgence de courte durée et sous conditions, accessible principalement aux auteurs masculins de violence domestique expulsés. »

À cet égard, l'oratrice demande à ce que Mme la Ministre puisse fournir quelques explications quant au programme « HOLD ».

- À la page 7, au niveau de la note de bas de page, le lecteur est informé que la helpline violence domestique est joignable 7 jours sur 7 de 12:00 à 20:00 heures.

Étant donné que l'oratrice estime que la plupart des tensions se produisent en soirée ou pendant la nuit, elle demande pourquoi le Ministère de l'Égalité n'a pas fait en sorte que la helpline fonctionne aussi encore après 20:00 heures.

De plus, elle s'interroge sur la répartition des prises en charges des appelants de la helpline entre les différents gestionnaires sociaux, qui ont assuré la continuité du service en question depuis le début de la pandémie.

- À la page 8, il est annoncé que le site web [www.violence.lu](http://www.violence.lu) a été mis à disposition en plusieurs langues « Compte tenu de la situation linguistique au Luxembourg et du caractère multiculturel de notre pays ».

Dans ce contexte, l'oratrice souhaite savoir si le ministère communique de manière systématique dans plusieurs langues, notamment dans le cadre de ses publications ou si ceci n'a uniquement été le cas dans le cadre du site web précité.

- À la page 21, sur le tableau 15 intitulé « Typologie des violences », le lecteur peut constater qu'en 2020 le nombre de victimes ayant subi de la violence psychologique (291 personnes) est plus élevé que celles ayant subi de la violence physique (264 personnes).

Ainsi, l'oratrice demande si l'augmentation des interventions policières et des expulsions ordonnées par le Parquet peuvent éventuellement être à l'origine du fait que la violence psychologique a dépassé la violence physique en termes de fréquence.

- À la page 33, l'oratrice se montre choquée du fait que pour les 278 expulsions qui ont eu lieu en 2020, « 111 personnes expulsées ne se sont pas présentées à un premier rendez-vous » auprès du service d'assistance aux auteurs de violence domestique Riicht Eraus et elle s'interroge quant aux conséquences pour ces personnes.
- À la page 34, dans le contexte des récidives, le rapport cite que « 6 personnes ont été expulsées 2 fois en 2020 » et que « 4 personnes ont été expulsées 3 fois en 2020 ». Au vu de ces chiffres, l'oratrice estime qu'il convient de se demander si la prolongation de l'expulsion constitue encore une mesure suffisante en vue de responsabiliser les auteurs et de protéger les victimes ou s'il ne faudrait pas considérer d'autres types de sanctions.
- Quant à la remarque de Mme la Ministre que les capacités des maisons d'accueil pour femmes ont été augmentées pendant l'année 2020, l'oratrice souhaite savoir comment ceci a pu être réalisé, c'est-à-dire à travers une extension des infrastructures ou à travers une autre mesure.
- L'oratrice fait remarquer que la situation de Lockdown de l'année dernière a constitué une nouvelle expérience pour de nombreuses familles, de sorte que les parents ont été obligés de rester à la maison avec leurs enfants pendant la phase de fermeture des écoles. De ce fait, l'oratrice demande si le ministère dispose éventuellement d'informations concernant l'évolution du nombre d'enfants qui ont été victimes de violence domestique en 2020.
- En ce qui concerne le théâtre de prévention, l'oratrice se félicite de la relance de celui-ci et fait savoir qu'elle espère que les communes profiteront effectivement de cette offre du ministère. Elle se rappelle que lors du lancement du projet pilote en 2011, il s'était avéré que les textes de la pièce de théâtre et les campagnes de publicité n'avaient pas interpellé la communauté lusophone, raison pour laquelle elle demande si la pièce sera également présentée dans d'autres langues.

Mme la Ministre confirme que la helpline violence domestique ne fonctionne effectivement pas pendant la nuit. Néanmoins, elle est d'avis que lorsqu'une personne subit de la violence domestique pendant la nuit, alors il ne convient pas d'appeler respectivement la helpline ou le gestionnaire social pour se renseigner sur ses droits, mais plutôt la Police via le numéro d'appel d'urgence 113, étant donné qu'une telle

situation requiert en premier lieu la protection de la victime et éventuellement, en deuxième lieu, l'expulsion de l'auteur du domicile commun.

À part cela, l'oratrice affirme que le ministère a constaté qu'en principe seulement peu de personnes appellent les gestionnaires sociaux en soirée. Même pendant la période du confinement, durant laquelle les gestionnaires sociaux ont assuré une permanence téléphonique quotidienne, très peu de gens se sont manifestés pendant les heures de nuit, en ajoutant que les personnes qui appellent cette helpline font ceci pour s'informer sur leurs droits et pour se faire conseiller en situation de violence domestique.

Les dites permanences téléphoniques ont été assurées par les 5 gestionnaires sociaux précités qui ont réparti la charge de travail entre-eux. Ils ont aussi été accompagnés par des collaborateurs de l'organisation SOS Détresse<sup>9</sup>.

Mme la Ministre fait remarquer que non seulement le site web [www.violence.lu](http://www.violence.lu) est rédigé en plusieurs langues, mais également les annonces publiées par le ministère dans les journaux nationaux, sur les réseaux sociaux et sur d'autres sites web. Afin d'interpeller un maximum de personnes, les langues choisies sont le luxembourgeois, le français, l'allemand, le portugais et l'anglais.

Les pièces du théâtre de prévention sont présentées, à ce stade, en français pour la simple raison que le nouveau projet est mis en œuvre en collaboration avec l'École du théâtre, et que la majorité de ses acteurs sont francophones. Étant donné que la Confédération de la Communauté Portugaise au Luxembourg (CCPL) n'a plus été intéressée à continuer sa collaboration avec le Ministère de l'Égalité dans le cadre du projet en question, les pièces de théâtre ne sont, à ce stade, plus présentées en portugais. Or, Mme la Ministre souligne que ceci ne saurait empêcher que les pièces du théâtre de prévention soient proposées encore dans d'autres langues à l'avenir.

En ce qui concerne la hausse de la violence psychologique, l'oratrice fait savoir qu'il s'agit d'un phénomène que la Police grand-ducale observe aujourd'hui de manière générale à un niveau sociétal et qui a certainement gagné en ampleur pendant la crise sanitaire de COVID-19. Cette typologie de violence se manifeste de manière assez fréquente, notamment sous forme de Mobbing chez les jeunes dans les écoles. Le fait d'être victime de violence psychologique est d'autant plus difficile à prouver. L'oratrice précise néanmoins que, dans le contexte de la violence domestique, des cas de violence psychologique sont indiqués dans des procès-verbaux, et sont par conséquent considérés par le tribunal en cas de condamnation des auteurs présumés.

Selon l'oratrice, la problématique des auteurs récidivistes de violence domestique réside dans le fait qu'après la fin de la période d'expulsion, certaines victimes et auteurs se remettent ensemble et continuent ensuite de vivre, en tant que couple, dans un même ménage. L'oratrice estime que, parmi ces cas, il y en a certainement qui prennent une bonne fin, mais aussi d'autres, qui se terminent mal. Souvent, le seul moyen pour sortir définitivement d'une relation toxique est de se séparer de son partenaire. Or, l'oratrice rend attentif au fait que ceci n'est pas toujours facile, notamment pour les femmes qui, elles seules, ne disposent pas d'une sécurité financière suffisante et qui, en se séparant de leur conjoint, se mettent dans une situation précaire. Bien que, dans de tels cas, les gestionnaires sociaux mettent tout

---

<sup>9</sup> L'objectif de SOS Détresse - Aide par téléphone est d'offrir une aide à toute personne qui cherche par le dialogue ouvert, compréhensif et sincère, consolation, espoir ou de nouvelles perspectives dans sa vie. Les écoutants essaient de soutenir les appelants en les aidants à puiser dans leurs propres ressources et à trouver des solutions convenant à leur situation individuelle. L'anonymat des appelants est garanti. En cas de besoin, les numéros de téléphone d'institutions spécialisées sont transmis.

en œuvre pour encadrer ces personnes le mieux possible, la situation reste compliquée lorsque la victime de violence domestique ne réussit pas à se séparer de son conjoint.

Quant à l'augmentation des capacités dans les maisons d'accueil pour femmes, Mme la Ministre explique que celle-ci a pu être réalisée grâce à une nouvelle répartition des chambres en interne des infrastructures existantes. Or, ceci n'a pas été évident, étant donné qu'on a dû s'assurer que les habitantes des foyers puissent respecter les règles de distanciation afin d'éviter des contaminations avec le virus de COVID-19.

En ce qui concerne le nombre d'enfants qui ont été victimes de violence domestique, l'oratrice informe qu'en 2020 l'évolution de tels cas a été plus ou moins stable.

Un représentant du Ministère de l'Égalité explique que le programme « HOLD<sup>10</sup> » est un programme du service Riicht Eraus de la Croix-Rouge Luxembourgeoise qui propose un accueil d'urgence de courte durée et sous conditions, accessible principalement aux auteurs masculins de violence domestique expulsés qui n'ont pas la possibilité ou les moyens financiers pour trouver un logement ou un hôtel à court terme. L'orateur souligne que l'offre du programme HOLD n'est que proposée sous condition que la personne en question accepte de travailler sur son nouveau « projet de vie » en participant activement aux séances de consultation organisées par le service Riicht Eraus et en faisant preuve de sa volonté de changer son comportement.

À cet égard, l'orateur informe que le programme HOLD dispose de plusieurs logements dans lesquels les auteurs masculins sont hébergés de façon communautaire. Étant donné que la prise en charge du programme HOLD se focalise sur une prise en charge à court terme, le cadre relativement rudimentaire de ces logements évite d'offrir des perspectives à long terme aux auteurs y logés.

Mme Françoise Hetto-Gaasch demande si Mme la Ministre est d'avis que les auteurs récidivistes de violence domestique ne doivent pas être mis en prison.

M. le Président fait remarquer qu'il convient soit au Parquet de décider - sur base du principe de l'opportunité des poursuites - des suites à donner pour chaque cas d'une récidive, soit au juge d'instruction ou au tribunal en cas de condamnation de l'auteur présumé à une peine d'emprisonnement.

En s'adressant à Mme la Ministre, l'orateur pose les questions suivantes :

- Bien qu'en sachant qu'une évaluation détaillée relative à la helpline violence domestique est actuellement en cours, l'orateur demande si Mme la Ministre peut déjà donner une indication quant au nombre d'appels entrants enregistrés en 2020.
- En ce qui concerne les jugements prononcés en 2020 en matière de violence domestique, l'orateur s'interroge quant aux délais entre le dépôt d'une plainte et le moment du jugement et s'il existe un délai raisonnable à cet égard.
- En faisant référence aux différents gestionnaires sociaux qui interviennent dans la prise en charge, soit des victimes, soit des auteurs de violence domestique, l'orateur demande si ces services travaillent séparément ou s'il se peut qu'ils collaborent pour des cas particuliers, notamment lorsque victime et auteur proviennent du même ménage.

Mme la Ministre indique que le Ministère de l'Égalité ne dispose pas d'informations quant aux délais entre les dépôts des plaintes et les jugements en 2020, car ces données ne sont pas collectées dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la

---

<sup>10</sup> « HOLD » étant l'acronyme de « hommes logés en dignité ».

violence. Elle estime qu'il faut se renseigner auprès du Parquet pour obtenir ces informations.

L'oratrice fait savoir qu'elle ne peut, à ce stade, pas non plus présenter des chiffres quant aux appels entrants de la helpline violence domestique. Elle estime néanmoins que le nombre d'appels ne devrait pas être très élevé vu que tous les gestionnaires sociaux disposent, à côté de la helpline en question, également de leur propre helpline. Il en résulte qu'au cas où une victime a été en contact avec un gestionnaire social spécifique (comme l'ASBL Femmes en détresse ou la Fondation Maison de la Porte Ouverte) ou même avec un conseiller particulier dans le passé, alors celle-ci préfère rappeler dans la majorité des cas la personne à laquelle elle s'était déjà confiée précédemment.

Mme la Ministre affirme que les différents gestionnaires sociaux coopèrent de manière étroite. Le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence qui a été en charge de l'élaboration du rapport à l'ordre du jour est d'ailleurs un comité qui se réunit 3 à 4 fois par an pour analyser les différentes statistiques relatives à la violence domestique. En ce qui concerne le travail quotidien sur le terrain, les gestionnaires sociaux travaillent ensemble sur des cas concrets spécifiques. Même si un premier service assure la prise en charge des victimes, un deuxième la prise en charge des auteurs et un troisième encadre les enfants, les gestionnaires sociaux considèrent et traitent les cas de violence domestique dans leur ensemble. Cette approche constitue, selon Mme la Ministre, un avantage dans la lutte contre la violence domestique, même si au niveau international certains pays sont d'un avis contraire. Pourtant, des études à cet égard démontrent qu'un investissement dans le travail relatif à la prise en charge des auteurs constitue un avantage important dans la prévention contre la violence domestique. De ce fait, il y a des pays étrangers qui s'inspirent de l'approche luxembourgeoise et qui se renseignent auprès du Ministère de l'Égalité afin de comprendre comment le dispositif national fonctionne. Finalement, il est important, selon l'oratrice, que la collaboration entre les différents gestionnaires sociaux fonctionne de manière directe, rapide et non-bureaucratique, ce qui est le cas aujourd'hui.

Mme Françoise Hetto-Gaasch souhaite savoir s'il existe aussi des centres d'accueil pour des victimes masculines de violence domestique.

De plus, elle s'interroge sur les conséquences pour les auteurs expulsés lorsque ceux-ci ne se présentent pas auprès du service Riicht Eraus.

Mme la Ministre explique qu'à ce stade, le refus de se présenter auprès du Riicht Eraus est référencé dans le dossier de l'auteur expulsé. Au cas où celui-ci serait condamné ultérieurement, le fait qu'il a refusé de l'aide impactera dans ce cas-là significativement son dossier de manière négative.

L'oratrice informe que le groupe de travail interministériel précité a mené des réflexions pour rendre la consultation chez le service Riicht Eraus obligatoire pour les auteurs expulsés. Au cas où une telle obligation serait instaurée, il faudrait, selon l'oratrice, également définir des sanctions en cas de non-respect de celle-ci.

L'oratrice rend attentif au fait qu'à la page 33 du rapport, le lecteur est informé que « La période moyenne entre l'expulsion de l'auteur de son domicile et le premier contact avec le service Riicht Eraus est de 1,92 jours en 2020, une diminution de 4,7 jours par rapport à 2019 ». Une réduction qui s'explique par une approche plus proactive, qui prévoit que le service prend contact avec l'auteur présumé le lendemain de son expulsion en n'attendant plus le 8<sup>ème</sup> jour pour le faire, tel que prévu par la loi modifiée

sur la violence domestique. Grâce à la prise de contact le premier jour ouvrable suivant l'expulsion, le service peut proposer un premier rendez-vous le plus tôt possible après la situation de violence, voir même un 2<sup>ème</sup> rendez-vous pendant les 14 jours de l'expulsion.

Le but du service Riicht Eraus est ainsi d'intervenir au plus vite auprès de l'auteur pour le soutenir et l'orienter pendant cette situation de crise et l'aider ainsi à désamorcer une situation pouvant être potentiellement dangereuse tant pour la victime que pour l'auteur. En effet, le Riicht Eraus a constaté que les auteurs sont émotionnellement plus disponibles et ouverts au dialogue quand les faits qui leurs sont reprochés sont encore récents.

En se référant à la question quant aux centres d'accueil pour des victimes masculines, Mme la Ministre rappelle que ce sujet a été discuté en mars 2021 à la Chambre des Députés dans le cadre d'une motion<sup>11</sup>. Elle fait savoir que le service de consultation et d'accueil pour hommes en détresse « InfoMann » dispose et gère des logements à cet égard.

Un représentant du Ministère de l'Égalité précise que le service InfoMann est un centre d'information et de consultation pour hommes et garçons qui ont été victimes de violence domestique ou qui se trouvent dans une situation d'urgence. Le service dispose de différentes infrastructures permettant de loger des hommes avec leurs enfants, notamment un appartement à Soleuvre, qui est mis à disposition par la Fondation Félix Chomé<sup>12</sup> et une maison à Gasperich qui a été entièrement aménagée en 2020. Au total, le service InfoMann gère ainsi 14 logements, ce qui lui permet d'offrir un encadrement à long terme aux hommes et garçons en question.

L'orateur ajoute que le service InfoMann est géré par l'ASBL Act together, qui a été créée par les fondations Maison de la Porte Ouverte<sup>13</sup> et Pro Familia<sup>14</sup> avec lesquelles le Ministère de l'Égalité est déjà conventionné dans le cadre de l'encadrement de filles et de femmes en détresse, et dispose ainsi du savoir-faire de ces deux fondations partenaires. Selon l'orateur, ce fait démontre davantage que la coopération entre les différents gestionnaires sociaux sur le terrain est très étroite.

Mme Chantal Gary (déi gréng) s'interroge quant au pourcentage des cas d'abus sexuels parmi l'ensemble des cas de violence domestique enregistrés en 2020.

---

<sup>11</sup> L'oratrice fait référence à la motion n°3122 de M. Fernand Kartheiser (ADR) relative à la création de structures d'hébergement pour hommes et garçons victimes de violence domestique. La motion a été discutée en séance plénière de la Chambre des députés en date du 18 mars 2021.

<sup>12</sup> La Fondation Félix Chomé a pour objectif d'accueillir des personnes âgées à revenu modeste, sans restriction, selon un principe de neutralité politique et religieuse, idéologique et philosophique. Fidèle à l'esprit et à la volonté de ses fondateurs, la fondation développe un certain nombre d'initiatives parallèlement à son action en faveur du logement des personnes âgées à revenu modeste au Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>13</sup> La Fondation Maison de la Porte Ouverte est au service de personnes en situation de détresse et offre protection, soutien et aide sociale, psychologique, juridique et éducative. Son objectif est donc de proposer à toutes ces personnes « une porte ouverte » et d'être à l'écoute, de les accompagner et de les aider en recherchant la meilleure réponse possible à un besoin identifié, ceci en réflexion et en collaboration avec toutes les personnes concernées.

<sup>14</sup> La Fondation Pro Familia a pour objectif de soutenir toutes les initiatives dans les domaines de l'accueil, de l'information, de la consultation, de la formation et de la guidance sociale des familles. La Fondation s'adresse aux enfants et adolescents, personnes seules, couples et familles qui vivent des difficultés relationnelles, conjugales, familiales, parentales ou qui se trouvent dans une situation de détresse psychique et sociale.

Mme la Ministre signale qu'à la page 21 du rapport 2020 se trouve le tableau 15 intitulé « Typologie des violences » qui informe le lecteur quant aux fréquences des différentes formes de violences enregistrées pendant l'année 2020. Selon ce tableau, les violences sexuelles ont été recensées dans 20 cas, et donc dans 7% des cas de violence domestique.

## **2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

La commission n'a pu relever aucune observation ni recommandation relevant du domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Égalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

Annexe : Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence – Rapport au gouvernement pour l'année 2020

# **Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence**

**Rapport au gouvernement pour l'année 2020**



## Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2. Composition du Comité</b>	<b>4</b>
<b>3. Travaux du Comité</b>	<b>5</b>
<b>4. Recommandations au gouvernement</b>	<b>7</b>
<b>5. Statistiques</b>	<b>9</b>
<b>5.1. Considérations générales</b>	<b>9</b>
<b>5.2. Interventions policières et expulsions</b>	<b>9</b>
<b>5.3. Police Grand-Ducale</b>	<b>10</b>
<b>5.4. Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch</b>	<b>15</b>
<b>5.5. Services sociaux</b>	<b>18</b>
<b>5.5.1. SAVVD - Service d'assistance aux victimes de violence domestique</b>	<b>18</b>
<b>5.5.2. PSYea et ALTERNATIVES - Services d'assistance aux victimes mineures de violence domestique</b>	<b>23</b>
<b>5.5.3. PSYea – Centre de consultation psychologique pour enfants et adolescent(e)s victimes de violence domestique</b>	<b>27</b>
<b>5.5.4. ALTERNATIVES – Centre de consultation psychologique pour enfants et adolescent(e)s victimes de violence domestique</b>	<b>30</b>
<b>5.5.5. RIICHT ERAUS - Service de consultation pour auteurs de violence domestique</b>	<b>32</b>

## 1. Introduction

La loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique dispose dans son article IV qu'il est créé un comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence (désigné par la suite « le Comité ») composé de représentants d'instances étatiques compétentes pour la mise en œuvre de la loi sur la violence domestique, de services d'assistance aux victimes de violence domestique agréés et de services agréés prenant en charge les auteurs de violence domestique.

Instauré par règlement grand-ducal du 24 novembre 2003, modifié par le règlement grand-ducal du 15 décembre 2016, le Comité a plusieurs missions, à savoir centraliser et étudier les statistiques établies par les instances susmentionnées et examiner la mise en œuvre et les problèmes éventuels au niveau de l'application pratique de la loi et soumettre au Gouvernement les propositions qu'il juge utiles. Le Comité est un organe consultatif assumant un rôle indispensable de forum de discussion entre les différents acteurs concernés en vue d'une meilleure coopération dans cette matière sensible.

Le règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2003 prévoit qu'au moins une fois par an, au plus tard le 15 mai de chaque année, le Comité transmet, sous forme d'un rapport écrit, les statistiques et le résultat des examens susvisés au Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes. Le rapport fournit un état des lieux détaillé et indispensable en matière de l'application passée, présente et future de la législation portant sur la violence domestique.

Les termes « victime » et « auteur » sont employés de façon neutre.

Notons également que l'année 2020 est une année clé car liée à une crise sanitaire sans précédent et évaluée dans ce contexte.

En raison des restrictions liées à la crise relative à la COVID-19, le Comité n'a pas été en mesure de se rassembler physiquement dans le cadre de l'une de ces réunions régulières pour discuter et adopter le rapport. Voilà pourquoi, la présidence a décidé d'appliquer une procédure de consultation, de discussion et d'adoption du rapport par voie de courriels. Le rapport a été adopté par aval électronique le 20 mai 2021.

## 2. Composition

	Membres effectifs	Membres suppléants
<b>Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes</b>	Isabelle Schroeder (Présidence) Christopher Witry (Vice-Présidence)	Ralph Kass Paul Petry
<b>Ministère de la Justice</b>	Tara Désorbay	Pascale Millim
<b>Ministère de la Sécurité intérieure</b>	Annouck Kerschen	Jana Barthels
<b>Police Grand-Ducale</b>	Kristin Schmit	Chantal Martin
<b>Parquet du Tribunal d'Arrondissement Luxembourg</b>	Laurent Seck	Yves Seidenthal
<b>Parquet du Tribunal d'Arrondissement Diekirch</b>	Ernest Nilles	Mme Sarah Bevilacqua Stéphanie Clemen (congé maternité jusqu'au 1.7.2021)
<b>Service d'assistance aux victimes de violence domestique agréés SAVVD (victimes adultes) PSYea (victimes mineures)</b>	Andrée Birnbaum Olga Strasser	Lena Vandivinit Céline Gérard
<b>Service d'aide aux auteurs de violence domestique</b>	Laurence Bouquet Nadine Conrardy	Daniela Cabete Michèle Bressanutti

En raison du fait que le règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2003 relatif au Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence n'a pas encore été adapté pour notamment y intégrer en tant que membre le service agréé ALTERNATIVES de la Fondation Pro Familia en tant que service d'assistance aux victimes mineures de violence domestique, ce dernier y est momentanément représenté à titre d'observateur du Comité par Mmes Pierrette Meisch, directrice et Béatrice Ruppert directrice adjointe de la Fondation. Tout comme le service PSYea, ALTERNATIVES effectue ses missions d'assistance aux victimes mineures de violence domestique présents dans les ménages dans lesquels une expulsion à l'encontre d'un des membres de famille a été prononcée par le procureur d'Etat. A ce titre, il collecte les données au même titre que le service PSYea et telles que reprises dans le présent rapport.

### 3. Travaux du Comité

En raison des restrictions liées à la crise sanitaire, le Comité n'a pu se réunir que deux fois sur l'année 2020. Une première réunion en présentiel a eu lieu le 28 janvier 2020. Une deuxième réunion s'est déroulée le 8 décembre 2020 par visioconférence.

Dans sa réunion du 28 janvier 2020, le Comité a eu un échange de vue avec Mmes Alexandra Huberty et Marianne Rischette, 1ère Vice-Présidente respectivement Vice-Présidente du Tribunal d'Arrondissement Luxembourg et juges aux affaires familiales (par la suite « JAF ») sur le rôle, le fonctionnement et les missions des JAF dans le contexte de la violence domestique. A travers une présentation très détaillée, les représentantes du JAF ont fourni des informations sur l'organisation et le fonctionnement de leur institution, y inclus la gestion des dossiers en matière de violence domestique.

L'objectif de l'échange a notamment été de s'informer sur les différentes procédures en place et l'échange d'information entre les différentes parties prenantes afin d'identifier d'éventuelles pistes pour renforcer la coopération. Le Comité a montré un vif intérêt par rapport au travail des JAF, dont notamment les aspects liés à l'audition des personnes de l'entourage direct de la victime, la prolongation des expulsions, le droit de visite pendant l'expulsion ainsi que la collaboration entre les JAF et les juges de la Jeunesse lorsque des enfants sont impliqués dans les cas de violence domestique.

Dans sa réunion du 8 décembre 2020, le Comité a reçu une présentation de la nouvelle helpline violence domestique pour femmes et hommes des cinq gestionnaires fondateurs, à savoir la Fondation Pro Familia, la Fondation Maison de la Porte Ouverte, l'asbl Femmes en détresse, le service de consultation et d'accueil pour hommes en détresse InfoMann et son gestionnaire l'asbl ActTogether, ainsi que le service d'accueil pour femmes en détresse Foyer Sud et son gestionnaire le Conseil national des Femmes du Luxembourg (CNFL). La helpline a été conçue en tant qu'offre à bas seuil permettant de réagir rapidement à une éventuelle hausse des violences domestiques dans le cadre de la pandémie liée à la COVID-19. La ligne est accessible sept jours sur sept de 12h00 à 20h00 par téléphone au 2060 1060 et par courriel « info@helpline-violence ».

Le Comité s'est renseigné sur les perspectives futures de ce service, qui a été conçu dans une première phase comme un projet pilote. Sur base des résultats d'une évaluation et au regard des engagements internationaux pris par le Luxembourg, la helpline sera davantage développée, notamment par rapport à son accessibilité et son public cible.

Outre à ce point, les représentantes de l'a.s.b.l. « Femmes en Détresse » (par la suite « FED »), ont présenté la nouvelle application secrète « Bright Sky » pour les victimes de violence, qui a été développée ensemble avec la Fondation Vodafone. L'application gratuite lancée en mars 2021 est disponible en quatre langues. Elle vise tant les femmes que les hommes et est considérée comme un outil de bas seuil facilitant une première acquisition d'information et une première prise de contact avec des services prenant en charge des victimes de violence. A part de la prise de contact, cette application inclut aussi la fonction « journal », qui permet de sauvegarder des enregistrements audio, des messages, des photos ou des vidéos en tant que preuves de blessures et d'abus subis sur une adresse courriel personnelle sans laisser des traces sur le portable personnel.

Le Comité a finalement reçu une présentation du programme « HOLD » du service Riicht Eraus de la Croix-Rouge Luxembourgeoise qui propose un accueil d'urgence de courte durée et sous conditions, accessible principalement aux auteurs masculins de violence domestique expulsés.

En dépit du fait que le Comité n'a pas pu se réunir plus de deux fois en 2020, il convient de relever que dans le cadre de la crise sanitaire liée à la COVID-19, des synergies ont été mises en œuvre par l'échange régulier, tout au long de l'année 2020 de compétences, d'informations, d'analyses et de consultations par et entre ses membres et les différents acteurs clés du terrain dans le cadre d'un dispositif de gestion de crise, ce afin de suivre étroitement le phénomène de la violence domestique en ces temps de crise, pour éviter, voire contenir une augmentation et une aggravation substantielle des cas de violence domestique au Luxembourg. Cette collaboration a en outre servi de garantir et assurer la pérennité de la prise en charge tant des victimes majeures et mineures que des auteurs de violence domestique.

## 4. Recommandations au gouvernement

### 4.1. Violence domestique et COVID-19

Etant donné que l'année 2020 a été fortement marquée par la crise sanitaire liée à la COVID-19, le Comité tient à mettre un accent particulier sur la gestion de cette crise qui a été et qui est toujours sans précédent. Les différentes mesures gouvernementales prises dans ce contexte, y inclus le confinement imposé par l'état de crise, ont obligé de nombreux familles et de couples à vivre de manière continue dans une promiscuité inhabituelle et de longue durée. Cette situation a entraîné une augmentation du risque de conflits et de comportements violents, d'escalade ou de récurrence de conflits et de violences domestiques (familiale, conjugale et relationnelle).

Afin d'éviter une augmentation et une aggravation substantielle des cas de violence domestique au Luxembourg en ces temps de crise sanitaire, sociale et économique, les principaux acteurs de terrain notamment, les institutions policière et judiciaire, les associations d'assistances aux victimes et aux auteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence, ont dès le début de la crise en mars 2020 mis en place le dispositif de gestion de crise. Ce dernier consiste au côté de l'introduction d'un F hebdomadaire mesurant l'évolution de la violence domestique, en l'assurance de la continuité des mécanismes et des procédures légales, règlementaires et administratifs en place, des alternatives de logement en cas de surpopulation des structures d'accueil d'urgence et du renforcement du site « violence.lu ». Le de l'Egalité entre les femmes et les hommes a en outre lancé des actions régulières, en plusieurs langues, de sensibilisation et d'informations via les médias et les réseaux sociaux à l'attention du grand public, des personnes concernées par la violence domestique tant des auteurs que des victimes, des témoins et des personnes pris dans le cycle de la violence et permettant également de rendre les nombreux services d'aides visibles et accessibles via entre autres d'autres moyens que le présentiel. Soulevons aussi la mise en place d'une helpline violence domestique sous le numéro 2060 1060 s'adressant aux femmes et aux hommes pris dans le cycle de la violence domestique ainsi que l'assurance de la pérennité du soutien financier par l'État.

- Le monitoring hebdomadaire précité a été mis en place dès mars 2020 avec les principaux acteurs de terrain, dont les membres du Comité, pour collecter, d'une part, les données clés et évaluer de semaine en semaine la situation d'augmentation des risques de conflits, de comportements violents et d'actes de violences domestiques liée à la COVID-19, et pour réajuster, d'autre part, à tout moment les mesures nécessaires et appropriées pour garantir leur efficacité et leur efficacité dans l'intérêt du public cible.
- L'objectif de la nouvelle helpline<sup>1</sup> violence domestique pour femmes et hommes, mise en place en avril 2020 a été de prévenir, voire de stopper le plus en amont possible des situations de violence domestique par l'écoute, le soutien et au besoin la réorientation des appelants pour une prise en charge adaptée à leurs besoins.
- Le site « violence.lu » mis en place en 2010 pour sensibiliser le grand public et les professionnels sur toutes les facettes, formes et types de la violence (violence domestique et violences fondées sur le sexe) à l'égard des femmes, des hommes et des enfants, et pour informer sur le réseau d'aide au Luxembourg, a été complété par des « FAQ » multilingues pour informer sur le légalité de gestion de crise et pour informer sur les possibilités de prise en charge des victimes et des auteurs de

<sup>1</sup> La helpline est joignable 7 jours sur 7 de 12h00 à 20h00 au numéro 2060 1060 ou par courriel à l'adresse [info@helpline-violence.lu](mailto:info@helpline-violence.lu)

violence domestiques en ces temps de crise. En 2020-2021, le site a été réaménagé, afin de le rendre plus interactif et accessible aux victimes, auteurs et témoins de violence domestique et de violences fondées sur le sexe. Sa présentation et son activation sous sa nouvelle forme sont prévues pour le printemps 2021. Compte tenu de la situation linguistique au Luxembourg et du caractère multiculturel de notre pays, il a été décidé de mettre à disposition ce site en langues allemande, anglaise, française et portugaise.

- Au cours de l'année 2020 et notamment lors des différentes périodes du confinement et/ou en cas de mise en quarantaine, les associations d'assistances aux victimes et aux auteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence ont continué à prêter leur offre d'aide et de soutien de manière constante et régulière en misant notamment sur des téléconsultations et des vidéo consultations avec les victimes et les auteurs, respectivement les personnes prises dans le cycle de la violence mais aussi sur des échanges via SMS afin de pouvoir maintenir le contact avec la population-cible, tant pour sa sécurité physique que pour son bien-être mental.

Le Comité constate que les mesures précitées ont assuré le fonctionnement discontinu du dispositif d'aide et ont permis aux associations conventionnées avec le Ministère de l'Égalité de maintenir une prise en charge effective et efficace non seulement des victimes et auteurs de violence et de violence domestique mais de toutes les personnes prises dans le cycle de la violence.

Les termes de victimes et d'auteurs de violence sont utilisés à titre indicatif.

#### **4.2. La mise en œuvre de l'Observatoire de l'Égalité**

Le Comité salue le fait que le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes a entamé en décembre 2019 avec la société GOPA<sup>2</sup> le projet de l'« Observatoire de l'Égalité » avec pour premier volet la violence domestique. Le Comité ainsi que les instances et organisations y représentées suivront de près l'évolution de ce projet qui représente sans aucun doute une plus-value par rapport aux données administratives collectées et compilées dans le cadre du rapport annuel du Comité qui ne fournit qu'une image approximative sur l'envergure de la violence domestique au Luxembourg. Le projet contribue ainsi à la professionnalisation des statistiques revendiquées par le Comité dans ses rapports 2017 et 2018.

L'Observatoire de l'Égalité a été présenté le 9 mars 2021. Dorénavant, le site [www.observatoire-egalite.lu](http://www.observatoire-egalite.lu) renseigne sur la violence domestique à travers des indicateurs précis sur l'envergure de la violence domestique au Luxembourg. Ainsi, l'Observatoire va au-delà des chiffres repris dans le cadre du présent rapport, du fait qu'il inclut d'autres questionnaires et services tel que par exemple l'unité médico-légale de documentation des violences auprès du Laboratoire national de la Santé, l'UMEDO, service ayant comme mission la documentation des violences subies par une victime potentielle. Le volet portant sur la violence domestique sera annuellement actualisé et complété par d'autres indicateurs nécessaires pour disposer d'un état des lieux aussi complet que possible sur le fléau de la violence domestique au Luxembourg.

---

<sup>2</sup> [www.gopa.lu](http://www.gopa.lu)

## 5. Statistiques<sup>3</sup>

### 5.1. Considérations générales

Les statistiques sont communiquées par le Parquet des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, la Police Grand-Ducale, le Service d'assistance aux victimes de violence domestique, le SAVVD, les services d'assistance aux victimes mineures de violence domestique, le PSYea et ALTERNATIVES, ainsi que par le service prenant en charge les auteurs de violence domestique, le Riicht Eraus. Bien que ces statistiques se recoupent sur certains aspects, on constate néanmoins qu'elles y mettent des accents différents selon leurs missions respectives.

Alors que le SAVVD, le PSYea et ALTERNATIVES mettent en exergue les aspects démographiques et sociologiques des victimes et des auteurs, la Police Grand-Ducale fournit une image globale de toutes les interventions policières et des expulsions y rattachées. Les Parquets auprès des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch renseignent à leur tour entre autres, sur les expulsions accordées et refusées, les prolongations d'expulsions accordés et refusés ainsi que sur les jugements rendus en matière de violence domestique par rapports aux infractions liées à la violence domestique.

### 5.2. Interventions policières et expulsions (2011-2020)

Les interventions policières en matière de violence domestique ne donnent pas systématiquement lieu à une expulsion. Lorsque qu'aucune expulsion n'est accordée, la police remet aux parties présentes dans le ménage conformément à la loi modifiée sur la violence domestique une feuille d'information qui leur indique qu'elle est intervenue dans le cadre d'une situation de violence domestique et les invite à agir pour elles-mêmes et leurs enfants contre cette situation de violence en recherchant de l'aide auprès des services d'assistance aux victimes et les services prenant en charge les auteurs.

Au cours de l'année 2020, la Police Grand-Ducale a procédé à **943 interventions policières**, dont **278 interventions ont donné lieu à une expulsion**. L'évolution de ces deux chiffres clés depuis 2011 est illustrée par le tableau et le graphique ci-dessous. Il en ressort que les expulsions connaissent une hausse de 13 unités par rapport à 2019. Vu sur la période décennale 2011-2020, le chiffre moyen annuel des expulsions s'élève à 287,9 Les interventions policières augmentent de 94 unités pour se chiffrer à 943, chiffre le plus élevé depuis 2011. Entre 2011 et 2020, le chiffre moyen des interventions policières s'élève à 804,2.

**Tableau 1 – Interventions policières et expulsions (2011-2020)**

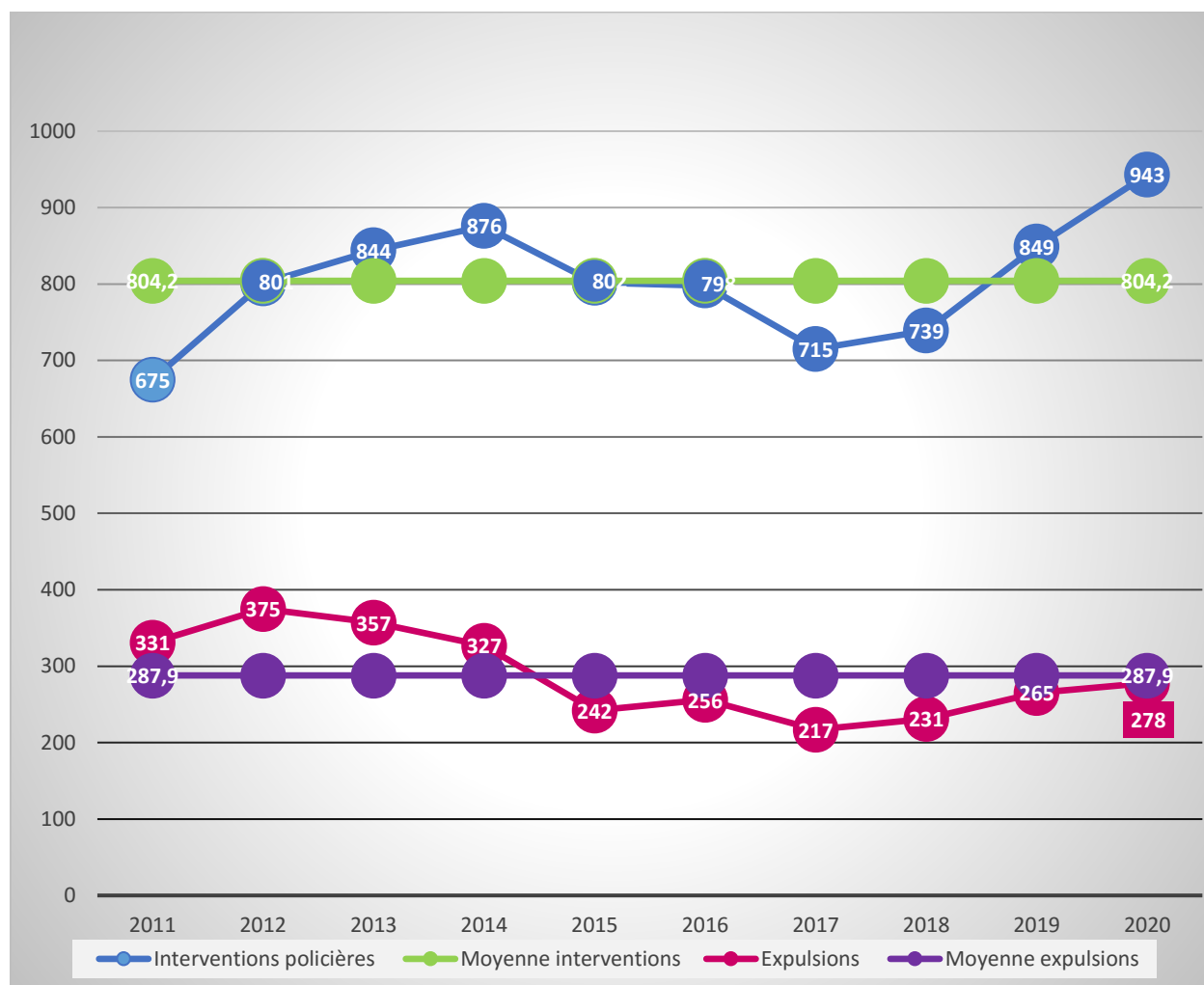
Année	Interventions policières	Expulsions
2011	675	331
2012	801	375
2013	844	357
2014	876	327
2015	802	242
2016	798	256
2017	715	217
2018	739	231
2019	849	265
2020	943	278

Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

<sup>3</sup> L'intégralité des statistiques peut être demandée auprès du ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes.



Graphique 1 – Interventions policières et expulsions 2011-2020



Sources : Police Grand-Ducale, Parquets auprès des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch ; Graphique : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

### 5.3. Police Grand-Ducale

#### 5.3.1. Interventions policières

La loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique a créé un cadre légal pour protéger dans l'urgence les personnes victimes de violence domestique. La Police Grand-Ducale, avec l'autorisation du Procureur d'Etat et sur base d'indices suffisants, procède à l'expulsion de l'auteur de violences à l'égard de la personne avec laquelle il cohabite dans un cadre familial. Toute intervention policière conduit à l'établissement d'un rapport d'intervention et, le cas échéant, à une expulsion avec rapport d'expulsion. Au cours de l'année 2020, la Police Grand-Ducale a procédé à 943 interventions (avec et sans expulsion), ce qui représente une augmentation de 11,07 % par rapport à 2019 (849). Le nombre des expulsions autorisées par le Parquet a été de 278 (265 en 2019). En moyenne, la Police Grand-Ducale est intervenue 78,58 fois et a procédé à 23,16 expulsions par mois.

Le nombre d'interventions est le plus haut enregistré depuis 2011 et peut s'expliquer en pleine période de pandémie et de confinements successifs par différents facteurs, notamment un accroissement de la vigilance

de la police, une augmentation des conflits intra-familiaux, qui peut entre autres être expliquée par les différentes mesures gouvernementales prises et le fait que de nombreux familles et de couples ont dû vivre de manière continue dans une promiscuité inhabituelle et de longue durée, et par les différentes campagnes et activités de sensibilisation lancées en 2020. Les expulsions n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions que les interventions de police, ce qui laisse supposer plutôt une augmentation de conflits intrafamiliaux et des violences légères que des violences graves justifiant une expulsion.

### 5.3.2. Répartition régionale des interventions policières

Depuis la réforme de 2018, la Police Grand-Ducale a divisé le territoire en quatre régions (au lieu de six avant la réforme), à savoir « Capitale », « Centre-Est », « Nord » et « Sud-Ouest ». La majorité des interventions policières s'est concentrée dans les régions « Sud-Ouest » et « Nord ».

**Tableau 2 - Interventions par régions**

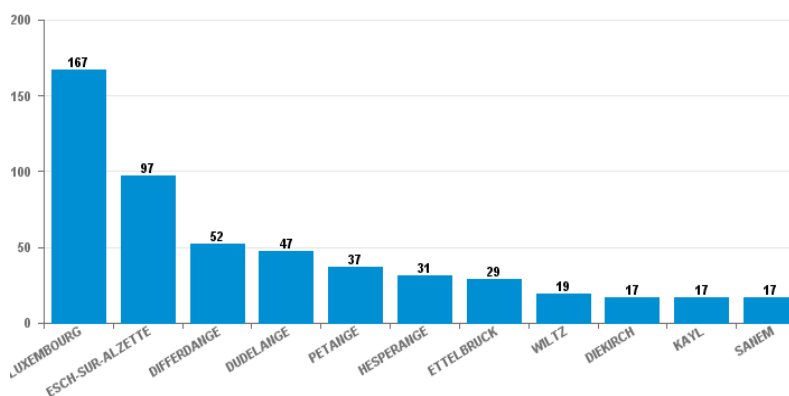
Centre d'intervention	Interventions	en %
Capitale	198	20,97
Centre-Est	134	14,19
Nord	212	22,46
Sud-Ouest	400	42,37
<b>Total</b>	<b>944<sup>4</sup></b>	100

Source : Police Grand-Ducale

Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Concernant les interventions policières par commune, on constate qu'à l'exception des communes de Esch et de Kayl, les autres communes reprises au graphique 2 ont connu des hausses par rapport à 2019. Les communes de Sanem et de Diekirch ont remplacé la commune de Schifflange parmi les communes les plus concernées par la violence domestique au Luxembourg en 2020.

**Graphique 2 - Interventions policières par commune**



Source et graphique : Police Grand-Ducale

<sup>4</sup> En 2020 un total de 943 interventions policières a été compté. Le fait qu'une intervention en plus est affichée au niveau des chiffres globaux des interventions par commune et ou région peut arriver en fonction de la ventilation des faits. Il ne s'agit toutefois pas d'un fait supplémentaire. Ceci se traduit par un comptage supplémentaire en fonction de l'horaire, un fait qui peut engendrer un surplus de comptage (doublette).

**Tableau 3 - Interventions policières par commune**

Commune	Interventions 2020	En %	Interventions 2019	En %	Tendance
Luxembourg	167	17,69	138	16,25	↑
Esch-Alzette	97	10,27	102	12,01	↓
Differdange	52	5,51	47	5,54	↑
Dudelange	47	4,98	43	5,06	↑
Pétange	37	3,92	29	3,41	↑
Hesperange	31	3,28	25	2,94	↑
Ettelbruck	29	3,07	18	2,12	↑
Wiltz	19	2,01	18	2,12	↑
Diekirch <sup>5</sup>	17	1,80	12	1,41	↑
Kayl	17	1,80	17	2,00	→
Sanem <sup>6</sup>	17	1,80	16	1,9	↑
<b>Autres communes</b>	<b>414</b>	<b>43,85</b>	<b>384</b>	<b>45,23</b>	
<b>Total</b>	<b>944</b>	<b>100</b>	<b>849</b>	<b>100</b>	

Source : Police Grand-Ducale ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

### 5.3.3. Infractions répertoriées dans le contexte des expulsions

En ce qui concerne les délits en rapport avec la violence domestique, il s'agit majoritairement de coups et blessures entraînant ou non une incapacité de travail. En 2020, le nombre des procès-verbaux de ces chefs s'est élevé à 248 (221 en 2019) ce qui représente de loin la majorité des délits répertoriés. Les menaces écrites/verbales à l'encontre de personnes ou propriétés sont en augmentation pour se chiffrer à 62 en 2020 (38 en 2019). La majorité des expulsions ont eu pour cause une menace ou une atteinte à l'intégrité physique.

**Tableau 4 - Délits en relation avec une expulsion**

2020		%
<b>Coups et blessures sans incapacité de travail</b>	213	41,76
<b>Menaces écrites/verbales à l'encontre de personnes ou propriété</b>	62	12,16
<b>Injures à caractère public</b>	57	11,18
<b>Menaces de mort</b>	57	11,18
<b>Coups et blessures avec incapacité de travail</b>	35	6,86
<b>Violences</b>	31	6,08
<b>Endommagement de propriété mobilière d'autrui</b>	17	3,33
<b>Menaces avec arme blanche</b>	12	2,35
<b>Protection de la jeunesse</b>	10	1,96

<sup>5</sup> Diekirch ne figurait pas dans le listing des communes les plus concernées en 2019.

<sup>6</sup> Sanem ne figurait pas dans le listing des communes les plus concernées en 2019.

<b>Confiscations</b>	8	1,57
<b>Injures sans caractère publique</b>	8	1,57
<b>Total</b>	510	100,00

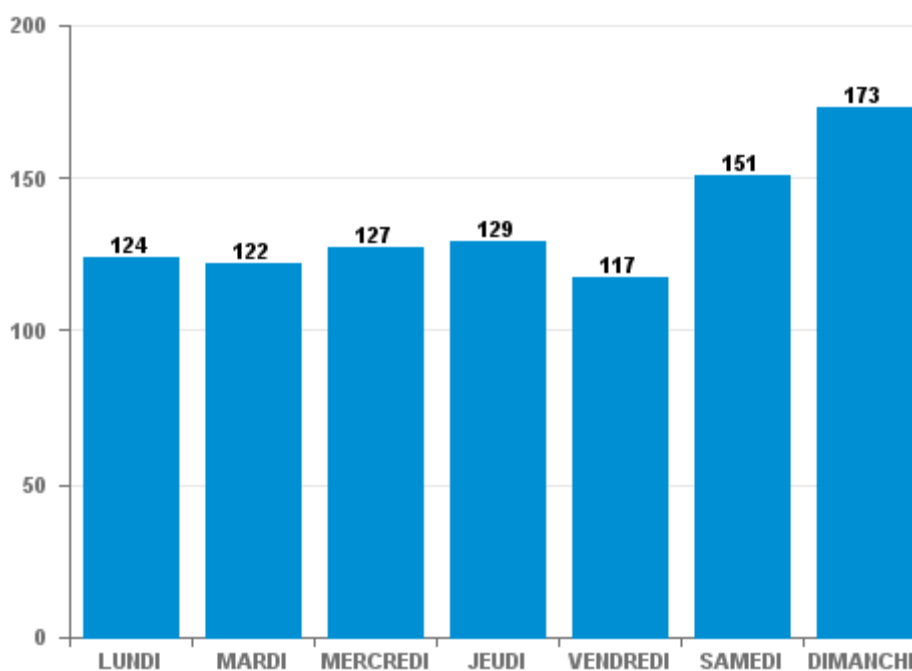
Source : Police Grand-Ducale ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

A noter que les infractions reprises au tableau 3 ne sont pas exclusivement celles énumérées à l'article III de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, telle que modifiée, mais toutes les infractions constatées par la Police Grand-Ducale lors de leurs interventions dans le cadre des expulsions. Ces infractions sont prises en considération par le Parquet pour apprécier la situation globale (degré et nature de la violence, problèmes d'alcool etc.) lui permettant de prendre en premier lieu une décision relative à l'expulsion et par après décider du traitement subséquent du dossier pénal.

#### 5.3.4. Interventions policières en semaine et réparties sur l'année

Le graphique suivant montre que la majorité des interventions policières ont lieu le weekend.

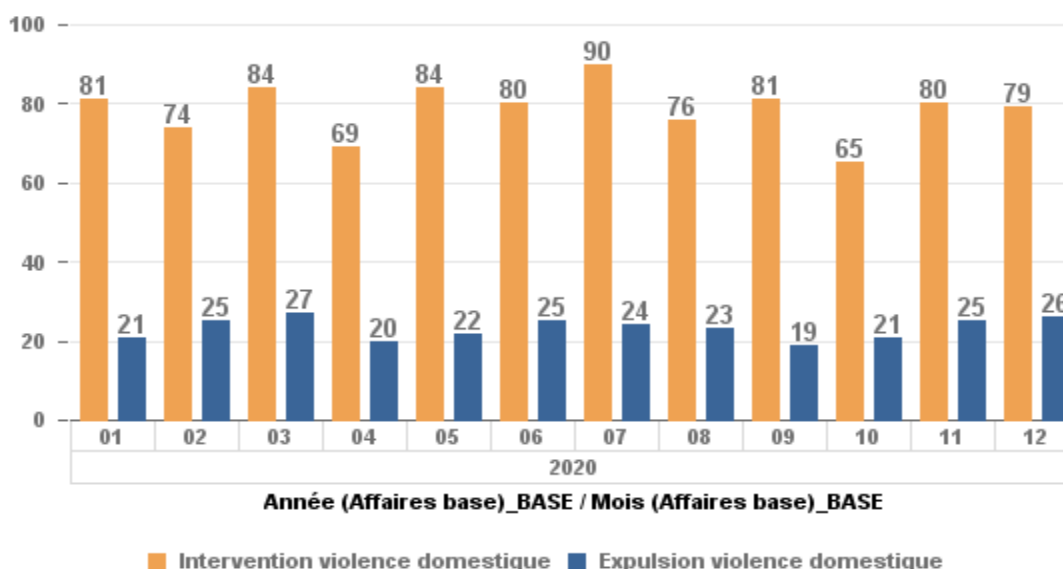
**Graphique 3 - Interventions policières en semaine**



Source et graphique : Police Grand-Ducale

Le graphique suivant reproduit les interventions policières et les expulsions réparties sur les douze mois de 2020.

### Graphique 4 - Interventions policières et expulsions par mois



Source et graphique : Police Grand-Ducale

#### 5.3.5. Victimes présumées par sexe et âge dans le cadre des interventions

Le nombre des victimes répertoriées dans le cadre des interventions policières est en augmentation par rapport à 2019. Alors que ce chiffre était de 1337 en 2019, les victimes féminines et masculines ont augmenté de 360 personnes pour se chiffrer à 1697 en 2020. 60,28% des victimes sont de sexe féminin (63,58% en 2019) et 39,72 de sexe masculin (36,42% en 2019). 356 victimes sont mineures contre 195 en 2019, ce qui représente une hausse par rapport à 2019. Les tranches d'âge de 35-40, de 40-45 et >50 sont les plus concernées et représentent à elles seules 41,37 %. 18,74% des victimes ont plus de 50 ans.

Notons qu'il peut y avoir dans le cas d'une violence domestique plusieurs victimes pour un même auteur.

Tableau 5 - Répartition des victimes par sexe et âge

	< 8	8 < 14	14 < 18	18 < 21	21 < 25	25 < 30	30 < 35	35 < 40	40 < 45	45 < 50	>= 50	Total
Masculin	95	56	43	35	44	36	52	58	67	52	136	674
Féminin	76	53	33	47	56	93	125	136	123	99	182	1023
Total	171	109	76	82	100	129	177	194	190	151	318	1697
%	10.08	6.42	4.48	4.83	5.89	7.60	10.43	11.43	11,20	8.90	18.74	100.00

Source : Police Grand-Ducale ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

#### 5.3.6. Auteurs présumés par sexe et âge dans le cadre des interventions

La tendance à l'augmentation par rapport à 2019 est également à constater du côté des auteurs. En 2020, la Police Grand-Ducale a compté 1356 auteurs ce qui représente une augmentation de 150 (+ 12,44 %) par rapport à 2019. 70,35% des auteurs étaient de sexe masculin et 29,65% de sexe féminin (en 2019 : 68,32% hommes; 31,68% femmes). 2,88% des auteurs étaient mineurs, et ont été placés par le biais d'une

mesure de garde provisoire dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse seule applicable aux mineurs de moins de dix-huit ans. Les catégories d'âge les plus représentées parmi les auteurs sont celles de 30-35, de 35-40 et de 40-45 qui représentent à elles seules 45,58%. 21,09% des auteurs ont plus de 50 ans.

**Tableau 6 - Répartition des auteurs par sexe et âge**

	8 < 14 <sup>7</sup>	14 < 18 <sup>8</sup>	18 < 21	21 < 25	25 < 30	30 < 35	35 < 40	40 < 45	45 < 50	>= 50	Total
Masculin	3	24	31	61	99	126	130	158	108	214	954
Féminin	2	10	8	26	35	61	75	68	45	72	402
Total	5	34	39	87	134	187	205	226	153	286	1356
%	0.37	2.51	2.88	6.42	9.88	13.79	15.12	16.67	11.28	21.09	100.00

Source : Police Grand-Ducale ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Notons que les termes de victimes et auteurs au stade des interventions sont purement indicatifs.

## 5.4. Tribunaux d'Arrondissement de Luxembourg et de Diekirch

### 5.4.1. Expulsions

En tout, le Parquet auprès des deux Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch a été saisi de 1640 dossiers de violence domestique, dont 1331 pour la juridiction de Luxembourg et 309 pour la juridiction de Diekirch.

Les expulsions autorisées par le Parquet ont augmenté par rapport à 2019 (265) de 4,91 % pour se chiffrer à 278 en 2020. Il y a lieu de préciser qu'une expulsion ne donne pas nécessairement lieu à une condamnation.

Le nombre de dossiers en matière de violence domestique dont fut saisi le **Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg** a diminué pour atteindre 1331 en 2020 par rapport à 1393 en 2019. 233 expulsions ont été autorisées ce qui correspond à un taux de 43,96%, alors que 297 demandes ont été refusées, ce qui représente un taux de 56,04%. Ces chiffres s'expliquent par des raisons tenant chaque fois à des circonstances propres aux affaires considérées dans leur particularité. Par rapport à 2019, on constate que les expulsions autorisées ont augmenté de 12 unités (5,43%) et les expulsions refusées ont diminué de 6,40% (316 expulsions refusées en 2019).

Le **Parquet auprès du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch** a été saisi en tout de 309 dossiers de violence domestique ce qui correspond à une augmentation de 10 dossiers par rapport à 2019. Il a autorisé 45 expulsions, ce qui correspond à une augmentation de 2,27 % par rapport à 2019 (44). Six expulsions ont été refusées.

<sup>7</sup> Auteur(e)s mineur(e)s

<sup>8</sup> Auteur(e)s mineur(e)s

## 5.4.2. Jugements

En 2020, il y a eu 129 jugements relatifs à la violence domestique, dont 12 jugements par le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 83 par le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, et 34 rendus par la Cour d'appel ceci en grande majorité sur base de l'article 409 du Code pénal.

Le nombre total des requêtes déposées en interdiction de retour au domicile suite à une mesure d'expulsion, c'est-à-dire des demandes de prolongation de l'expulsion sur base des articles 1017-1 et suivants du NCPC auprès du juge aux affaires familiales – le JAF – s'élève à 120 (108 pour le Luxembourg et 12 pour Diekirch), soit presque la moitié des expulsions autorisées. 111 prolongations ont été autorisées (soit 101 pour Luxembourg et 10 pour Diekirch). 3 affaires ont été rayées et 8 demandes ont été rejetées.

**Tableau 7 - Requêtes en interdiction de retour au domicile suite à une mesure d'expulsion (Articles 1017-1 et suivants de NCPC)**

	2020
<b>Requêtes déposées<sup>9</sup></b>	<b>120</b>
<b>Ordonnances prononcées</b>	<b>121</b>
<b>Ordonnances contradictoires<sup>10</sup></b>	<b>75</b>
<b>Ordonnances par défaut<sup>11</sup></b>	<b>46</b>
<b>Demandes rejetées</b>	<b>8</b>
<b>Prolongations accordées</b>	<b>111</b>
<b>Requêtes rayées<sup>12</sup></b>	<b>3</b>
<b>Mainlevée accordée</b>	<b>2</b>
<b>Opposition</b>	<b>0</b>
<b>Art.1017-8 et suivants NCPC</b>	<b>4</b>

Source : Parquet Luxembourg/Parquet Diekirch ; Tableau : Ministère de l'Égalité des chances

## 5.4.3. Relation entre auteur et victime au moment de l'expulsion

Pour 278 auteurs on compte 283 victimes adultes et mineures. On peut compter pour un même auteur plusieurs victimes.

La relation entre auteur et victime au moment de l'expulsion autorisée par les Parquets de Luxembourg et de Diekirch est résumée au tableau suivant. L'expulsion peut protéger à côté de la victime directe également des victimes secondaires en tant que personnes à protéger. Dans ses statistiques, le Parquet ne retient que les victimes « principales » ou « directes » et non les personnes à protéger.

<sup>9</sup> Demandes de prolongation d'une expulsion

<sup>10</sup> Lorsque les deux parties sont présentes lors des audiences

<sup>11</sup> Seul le demandeur est présent, le défendeur est absent

<sup>12</sup> Le demandeur ne comparait pas

Tableau 8 - Relation auteur-victime au moment de l'expulsion autorisée

Relations entre auteur et victime	Luxembourg	Diekirch	Total
Beau-fils/Belle mère	0	1	1
Beau-frère/Belle-soeur	1	0	1
Beau-père / Beau-fils	2	0	2
Beau-père / Belle-fille	1	0	1
Belle-mère/Belle-fille	1	0	1
Colocataires / Colocataires	1	0	1
Concubin de la mère/Fille de la concubine	1	0	1
Concubin/Concubin	3	0	3
Concubin/Concubine	64	10	74
Concubine / Concubin	7	2	9
Concubine/Colocataires	0	1	1
Épouse / Époux	9	1	10
Épouse/Épouse	1	0	1
Époux / Époux	2	0	2
Époux/Épouse	87	22	109
Ex-concubin / Ex-concubine	7	3	10
Ex-concubine / Ex-concubin	1	0	1
Ex-époux / Ex-épouse	2	0	2
Fiancé/Fiancée	0	2	2
Fille / Mère	1	0	1
Fils / Mère	17	2	19
Fils / Père	6	0	6
Fils de la concubine/Concubin de la mère	1	0	1
Frère / Frère	3	0	3
Frère / Sœur	3	0	3
Grand-père/Petite-fille	0	1	1
PACS / PACS	7	0	7
Père / Fille	3	1	4
Père/Fils	3	3	6
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>49</b>	<b>283</b>

Source : Parquets auprès des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch;  
Tableau: Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

On constate que la violence domestique continue à couvrir majoritairement la violence relationnelle de couple (fiancés, conjoints, partenaires, concubins, hétérosexuels et homosexuels). En 2020, la violence exercée par un enfant majeur à l'égard d'un parent est par rapport au chiffre global des expulsions en diminution avec 26 cas sur 278 expulsions, ce qui correspond à un taux de 9,35 % (22 cas/265 expulsions en 2019). La violence exercée par un parent sur un enfant victime directe a augmenté de 5 unités par rapport à 2019 pour atteindre 10 expulsions.



## 5.5. Services sociaux

### 5.5.1. SAVVD - Service d'assistance aux victimes de violence domestique

#### 5.5.1.1. Aperçu général

La prise en charge en urgence et de manière intensive correspond aux besoins et à la demande des personnes victimes de violence. L'expérience acquise par le Service d'assistance aux victimes de violence domestique (SAVVD) né dès l'entrée en vigueur de la loi sur la violence domestique et agréé depuis 2003 démontre qu'il est essentiel de prendre en charge la victime au moment immédiat de la crise.

La mission du SAVVD consiste à assister, guider et conseiller des personnes victimes de violence domestique bénéficiant d'une mesure d'expulsion en recherchant activement leur contact dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 2003. Le SAVVD accompagne également les victimes notamment dans leur démarche de demande de prolongation de la mesure d'expulsion pouvant aller jusqu'à trois mois maximum.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2020, 278 expulsions ont été communiquées par la Police Grand-Ducal au service, avec en tout 370 victimes, dont 291 victimes adultes directes, c'est-à-dire des personnes à protéger (246 femmes, 45 hommes) et 79 enfants qui ont été déclarés comme personnes à protéger par le Parquet, c'est-à-dire personnes à protéger au même titre que la victime adulte (45 victimes masculines et 34 victimes féminines).

Il peut y avoir plusieurs victimes pour un même auteur.

Le SAVVD note qu'au moment des 278 expulsions 320 enfants mineurs et majeurs vivaient dans les familles et qui ont été victimes soit des victimes directes et/ou des victimes indirectes témoins de violence domestique, bien que ces enfants ne soient pas officiellement recensés comme victimes.

Le SAVVD a enregistré 338 consultations et effectué 3540 appels téléphoniques. L'année 2020 a été un nouveau défi pour le SAVVD. Suite aux restrictions liées à la crise sanitaire, le SAVVD a continué à encadrer les victimes dans le cadre des expulsions mais souvent sous une autre forme. Les visites à domicile n'ont plus pu se faire à partir du 16 mars 2020 et les consultations ont, en raison des restrictions mises en place par le Gouvernement diminué par rapport à l'année précédente, tandis que le nombre d'appels téléphoniques a au contraire augmenté de 21,86%.

Le nombre des consultations ne correspond pas au nombre des personnes encadrées, du fait que lors d'une prise en charge, le SAVVD encadre souvent plusieurs personnes. Les collaboratrices sont assistées par des traducteurs en cas de besoin. Le travail proactif comprend non seulement la prise de contact par téléphone, mais également la prise de contact avec la victime par courrier. En 2020, cinq dossiers ont été transmis au service après l'expiration de la mesure d'expulsion. De ce fait, les victimes n'ont pas pu être encadrées.

Dans le contexte des expulsions en 2020, le SAVVD a enregistré 81 récidives (29,24%), donc des mêmes auteurs qui ont déjà fait dans le passé l'objet d'une ou plusieurs mesures d'expulsion. En 2020, une prolongation de la mesure d'expulsion a été demandée dans 97 cas (35%).

**Tableau 9 - Demandes de prolongation**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	en %
<b>Total</b>	72	50	70	85	97	<b>35%</b>

Source : SAVVD ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

**5.5.1.2. Age**

Le tableau suivant comporte une ventilation des victimes par catégorie d'âge. Par rapport au total des victimes, les tranches d'âge de 18-30, 31-40 et 41-50 ans sont celles les plus représentées.

**Tableau 10 - Âge**

Tranche d'âge	Nombre de victimes	%
<b>18-30</b>	<b>66</b>	<b>23</b>
<b>31-40</b>	<b>91</b>	<b>31</b>
<b>41-50</b>	<b>72</b>	<b>25</b>
<b>51-60</b>	<b>38</b>	<b>13</b>
<b>61-70</b>	<b>14</b>	<b>5</b>
<b>71 +</b>	<b>10</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>100</b>

Source : SAVVD ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

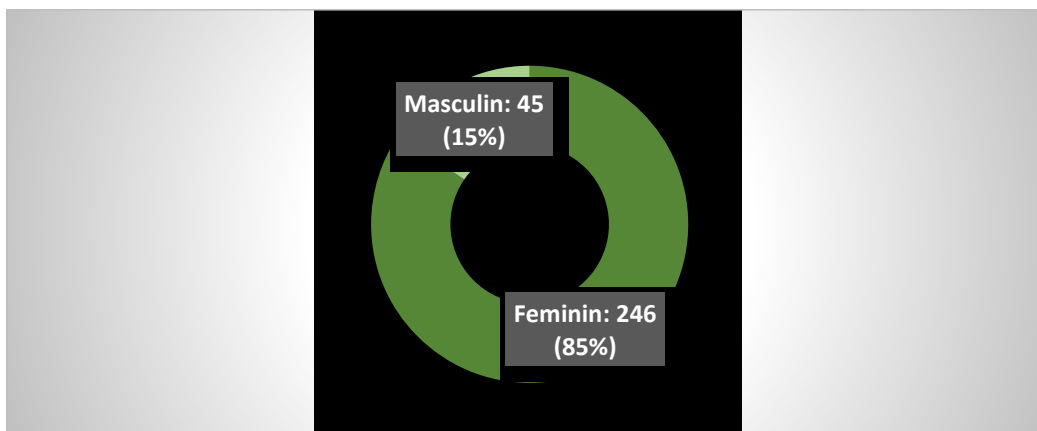
**5.5.1.3. Sexe**

Dans 85% des cas (246), les victimes ont été de sexe féminin. Dans 15% des cas (45), la victime a été de sexe masculin.

**Tableau 11 - Sexe**

	2016	2017	2018	2019	2020	en %
<b>Féminin</b>	222	211	204	242	246	<b>85</b>
<b>Masculin</b>	34	26	31	41	45	<b>15</b>
<b>Total</b>	256	237	235	283	291	<b>100</b>

Source : SAVVD ; Tableau : Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

**Graphique 5 : Sexe des victimes majeures**

Source et graphique : SAVVD

#### 5.5.1.4. Nationalité

En 2020, le SAVVD a recensé 42 nationalités. 34 % des victimes sont de nationalité luxembourgeoise, tandis que 24% de nationalité portugaise. 42% sont originaires d'un autre Etat membre de l'Union européenne que le Luxembourg ou d'un pays tiers.

**Tableau 12 - Nationalités**

Nationalité	Nombre de victimes	%
Luxembourgeoise	100	34
Portugaise	69	24
Cap-verdienne	21	7
Française	13	5
Kosovare	11	4
Monténégrine	6	2
Marocaine	6	2
Autres	65	22
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>100</b>

Source: SAVVD ; Tableau : Ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes

#### 5.5.1.5. Statut professionnel

Le tableau suivant fournit une ventilation des victimes par statut professionnel des victimes majeures, dont la majorité revêt par ordre dégressif le statut de salarié(e) et de « sans revenus ».

**Tableau 13 - Statut professionnel**

	Nombre de victimes	%
Salariés	148	51
Sans revenus	41	14
Revenus de remplacement	32	11
Retraités	23	8
Indépendants	6	2
Etudiants	12	4
Inconnus	29	10
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>100</b>

Source et tableau : SAVVD

#### 5.5.1.6. Relation victimes-auteurs

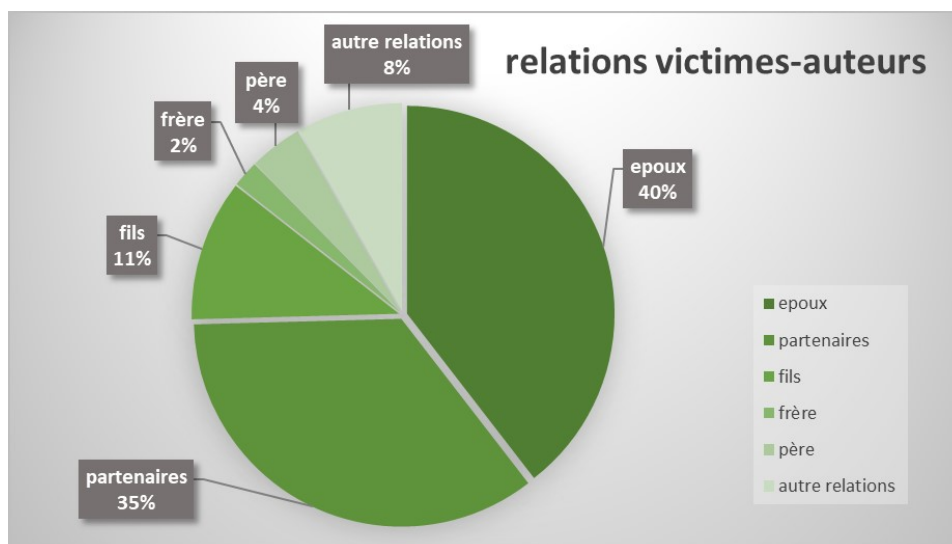
La violence se produit principalement dans les relations de couple, cela concerne 75%. Dans 11% des cas, les victimes sont agressées par leur fils majeur.

**Tableau 14 - Relation avec l'auteur**

	2020	%
Epoux	116	40
Partenaire	102	35

<b>Fils</b>	32	11
<b>Père</b>	12	4
<b>Frère</b>	6	2
<b>Autres</b>	23	8
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>100</b>

Source et tableau : SAVVD

**Graphique 6 - Relation Victimes-Auteurs**

Source et graphique : SAVVD

**5.5.1.7. Typologie des violences**

Chaque violence physique est également une atteinte à l'intégrité psychologique de la personne. Les violences psychologiques sont toujours présentes et imprègnent toutes les autres violences. Les violences physiques ont été recensées dans 264 cas (91% des cas). Les menaces de mort ont été proférées dans 25% des cas. Le tableau ci-dessous montre également les autres formes de violences, telles que les violences sexuelles, économiques, verbales telles les menaces de mort et menaces avec armes et le harcèlement. Selon les informations fournies par les victimes et/ou par la police, dans 122 cas, l'auteur de violence a consommé de l'alcool et dans 49 des cas, l'auteur a été sous l'emprise de stupéfiants.

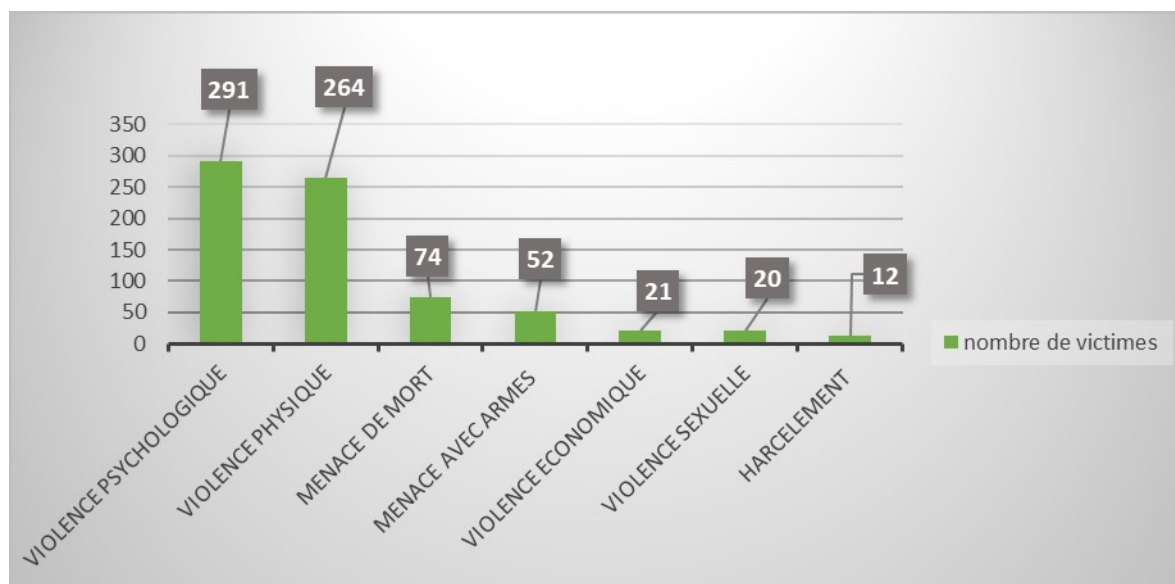
Une même victime peut avoir subi plusieurs formes différentes de violences.

**Tableau 15 – Typologie des violences**

<b>Violence</b>	<b>Fréquence des violences</b>	<b>% (2020)</b>
<b>Violence psychologique</b>	291	100
<b>Violence physique avec blessures</b>	264	91
<b>Menaces de mort</b>	74	25
<b>Menaces avec armes</b>	52	18
<b>Violence économique</b>	21	7
<b>Violence sexuelle</b>	20	7
<b>Harcèlement</b>	12	4

Source et tableau : SAVVD

## Graphique 7 – Typologie de violences

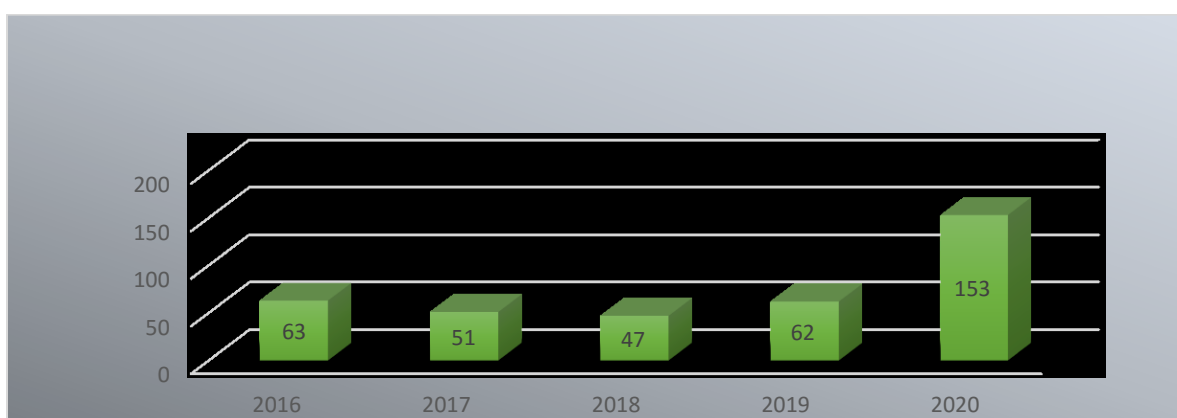


Source et graphique : SAVVD

## 5.5.1.8. Consultations auprès du service psychologique du SAVVD

Le rôle de psychologue est d'accompagner les victimes adultes dans les premiers temps suivant l'expulsion. Depuis la création du service psychologique en juin 2015, le nombre considérable de demandes de consultation des personnes victimes auprès du service psychologique a démontré qu'il existe un besoin primordial de prendre en charge la victime au cours de la crise.

## Graphique 8 - Evolution des consultations psychologiques (2016-2020)

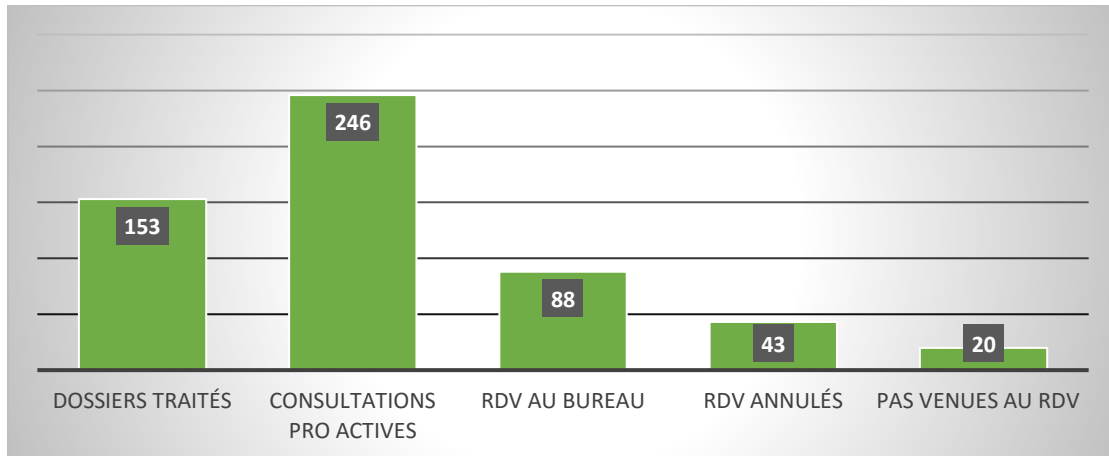


Source et graphique : SAVVD

En 2020, 153 victimes ont accepté au minimum un rendez-vous avec la psychologue du SAVVD. Suite aux mesures sanitaires liées à la COVID-19, la grande majorité des victimes a été contactée pro activement par téléphone et a pu bénéficier d'un, voire de plusieurs contacts téléphoniques avec la psychologue.

La psychologue travaille en étroite collaboration avec les différentes intervenantes du SAVVD auprès de la victime. Il s'agit de proposer un service gratuit offrant la possibilité de consulter une psychologue formée à la problématique de la violence domestique.

**Graphique 9 - Consultations au SAVVD (2020)**



Source et graphique : SAVVD

### 5.5.2. PSYea et ALTERNATVES - Services d'assistance aux victimes mineures de violence domestique

Depuis 2017, les centres de consultation psychologique pour enfants et adolescent(e)s et jeunes adultes victimes de violence, le PSYea et ALTERNATIVES ont reçu l'agrément en tant que services d'assistance aux victimes mineures de violence domestique dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique. Les deux services prennent en charge obligatoirement dans le cadre des expulsions tout enfant et adolescent(e) âgé(e) entre 0 et 17 ans présents dans le ménage, considéré toujours comme victime de violence domestique, soit en tant que victime directe, soit en tant que victime indirecte

Les victimes majeures de 18 à 21 ans (jeunes adultes) sont prises en charge en tant que membre de la fratrie des victimes mineures.

Les dossiers impliquant des mineur(e)s sont transmis aux deux services par la Police Grand-Ducale.

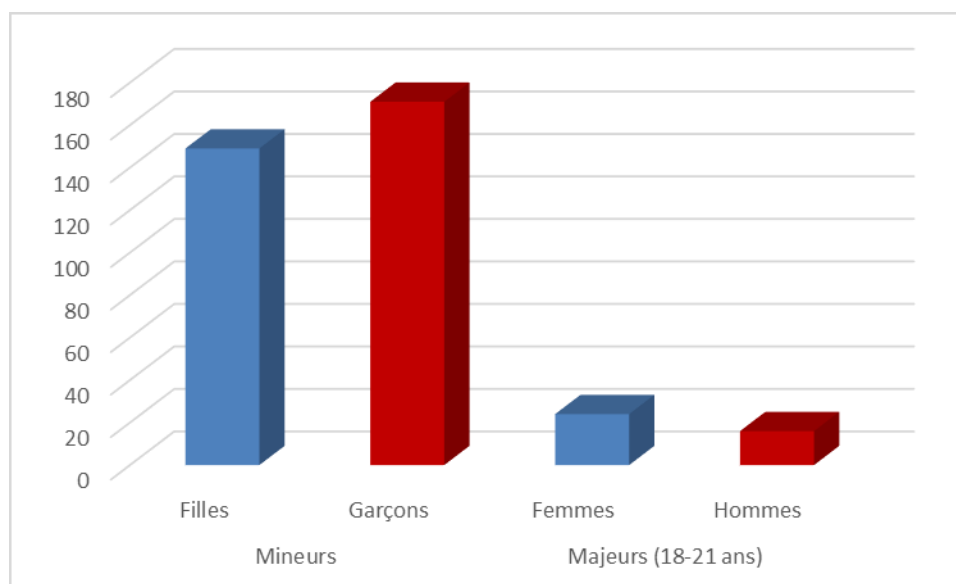
Les deux services adoptent une approche proactive lors de la prise de contact avec les concernés respectivement leur parent endéans la période de la mesure d'expulsion consistant en un premier entretien téléphonique permettant d'évoquer les faits ainsi que d'évaluer la situation des mineur(e)s notamment en ce qui concerne leur vécu de violence. Un soutien psychologique au parent par rapport aux enfants peut déjà être fourni à ce stade. Ils proposent des consultations psychologiques et éducatives et peuvent également assurer en tant que service de consultation psychologique un suivi à moyen et long terme au-delà de la mesure d'expulsion respectivement de la prolongation de la mesure d'expulsion.

**Tableau 16 – Consultations PSYea/ALTERNATIVES**

	Nombre	%
<b>Dossiers d'expulsion</b>	<b>164</b>	<b>100</b>
<b>Familles ayant accepté un premier entretien</b>	<b>162</b>	<b>99</b>
<b>Familles ayant effectivement participé au premier entretien</b>	<b>157</b>	<b>96</b>
<b>Familles ayant accepté une poursuite des consultations</b>	<b>95</b>	<b>59</b>

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

Dans le cadre des expulsions ordonnancées par le Parquet, la Police Grand-Ducale a transmis 164 dossiers aux deux services impliquant des mineurs soit en tant que victime directe ou indirecte. En tout, il y a eu 320 victimes mineures dont 149 filles et 171 garçons et 40 victimes majeures (18-21 ans) dont 24 femmes et 16 hommes prises en charge (augmentation de 10,5% par rapport à 2019).

**Graphique 10 - Nombre de victimes PSYea et ALTERNATIVES**

Source et graphique : PSYea/ALTERNATIVES

Parmi les victimes prises en charge se trouvent également des victimes de récurrence de violence domestique. Est considérée récidiviste une personne ayant été expulsée de son domicile au moins 2 fois pendant et/ou avant l'année en cours. Sept victimes mineures ont vécu 3 expulsions au cours de 2020, 6 victimes mineures et 1 victime majeure ont vécu 2 expulsions au cours de 2020, 28 victimes mineures et 7 majeures ont vécu au moins 1 expulsion avant celle de 2020, 7 mineures ont vécu 2 expulsions avant 2020, 3 mineurs ont vécu 3 expulsions avant 2020 et 2 mineurs ont vécu 4 expulsions avant 2020.

Parmi les 320 enfants mineurs ayant vécu une expulsion d'un parent, 79 ont été déclarés comme personnes à protéger par le Parquet, soit environ 25%.

Le tableau 16 ci-dessus montre une prise en charge de 96% de l'ensemble des dossiers d'expulsion transmis aux services d'assistance pour mineurs. Le faible taux de refus montre que l'obligation de consulter en cas de présence de mineurs lors d'une expulsion est un élément convainquant pour le parent pour accepter un

premier rendez-vous. Suite aux premiers entretiens, 59% des familles ont décidé de mettre en place un suivi de consultation psychologique, dont 56 familles auprès du PSYea et 39 familles auprès d'ALTERNATIVES et 3 familles auprès des deux en tant que centre de consultation psychologique tel que décrit sous les points 5.5.2.1 et 5.5.2.2.

Le délai entre l'expulsion et le premier rendez-vous a varié entre 1 et 124 jours pour le PSYea et 2 à 51 jours pour ALTERNATIVES. Ces délais sont dus principalement à des reports liés à la crise sanitaire mais aussi à des reports des familles pour raisons personnelles. Deux dossiers ont été transmis plus de 14 jours après l'expulsion.

**Tableau 17 – Âge des victimes**

Tranches d'âge des victimes	Nombre de victimes	Pourcentage
0-3 ans	76	21
4-6 ans	59	17
7-12 ans	112	31
13-17 ans	73	20
18-21 ans	40	11
<b>Total</b>	<b>360</b>	<b>100</b>

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

La grande majorité des enfants victimes de violence directes ou indirectes se classe dans les catégories d'âge entre 0-3 ans, 7-12 ans et 13-17 ans.

**Tableau 18 - Nationalités**

Nationalités des victimes	Nombre de victimes	Pourcentage
Luxembourgeoise	161	45
Portugaise	75	21
Cap Verdienne	22	6
Française	17	4,5
Serbe	11	3
Russe	7	2
Belge	6	1,5
Syrienne	6	1,5
Népalaise	6	1,5
Guinéenne	4	1
Non déterminé	10	3
Autres	35	10
<b>Total des victimes</b>	<b>360</b>	<b>100</b>

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

Les services d'assistance ont recensé 25 nationalités. Le tableau ci-dessus montre que 45% des victimes sont de nationalité luxembourgeoise et 21 % de nationalité portugaise. On constate également des victimes originaires d'autres pays de l'Union européenne et de pays tiers.



**Tableau 19 - Relation Auteur – Victime**

Relation de la victime avec l'auteur	Mesures d'expulsion	Pourcentage
Père	253	70
Beau-père	63	17,5
Mère	22	6
Frère	8	2
Belle-mère	6	1,5
Autre homme	3	1
Grand-père	2	0,5
Belle-sœur	1	< 1
Oncle	1	< 1
Compagne	1	< 1
<b>Total des victimes</b>	<b>360</b>	<b>100</b>

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

Dans 70% des cas, la relation entre auteur et victime couvre le lien entre père et enfant et dans 17,5 % des cas le lien beau-père et beau-fils, belle-fille. Néanmoins 6% des cas couvre le lien mère enfant et 1,5 % le lien belle-mère et beaux-enfants.

**Tableau 20 - Typologie des violences à l'égard de l'enfant**

Typologie de violence	Nombre de victimes	Pourcentage
<b>Violence psychologique</b>	360	100
<b>Violence physique</b>	79	22
<b>Menaces de mort</b>	12	3
<b>Harcèlement</b>	2	0,5
<b>Violence économique</b>	0	0
<b>Violence sexuelle</b>	1	< 1

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

Etant donné que tous les enfants vus et assistés ont été confrontés à l'expulsion d'un parent et ont vécu ou vivent dans un contexte de violence domestique, les services d'assistance considèrent que l'ensemble de ces enfants sont victimes (directes ou indirectes) de violence psychologique, notamment au niveau de l'impact des violences sur leur quotidien et les conséquences engendrées au niveau sécuritaire, psycho-affectif et comportemental.

Dans les dossiers d'expulsion pris en charge, des violences physiques à l'égard des enfants ont été recensées dans 79 cas (22%). 12 enfants ont été témoins de menaces de mort, soit à l'égard d'un parent, soit à leur égard (3%), deux enfants (0,5%) ont déclaré subir du harcèlement de la part du parent auteur et 1 enfant, < 1 %, a vécu de la violence sexuelle.

Le tableau suivant renseigne sur le degré de scolarité des enfants victimes de violence domestique.

Tableau 21 - Degré de scolarité

Situation scolaire	Nombres de victimes	Pourcentage
Non scolarisé	69	19
Préscolaire	16	4,5
Maternelle	42	11,5
Primaire	108	30
Secondaire	111	31
Etudes supérieures	8	2
Apprentissage	3	1
Classe accueil DPI	3	1
<b>Total des victimes</b>	<b>360</b>	<b>100</b>

Source et tableau : PSYea/ALTERNATIVES

### 5.5.3. PSYea - Centre de consultation psychologique pour enfants et adolescents victimes de violence domestique

Créé en novembre 2005, le PSYea de l'asbl Femmes en détresse est à côté de son service d'assistance aux victimes mineures de violence domestique créé et agréé en 2017 dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, également un service agréé depuis 2005 de consultation psychologique pour enfants, adolescents et jeunes adultes victimes de violence domestique.

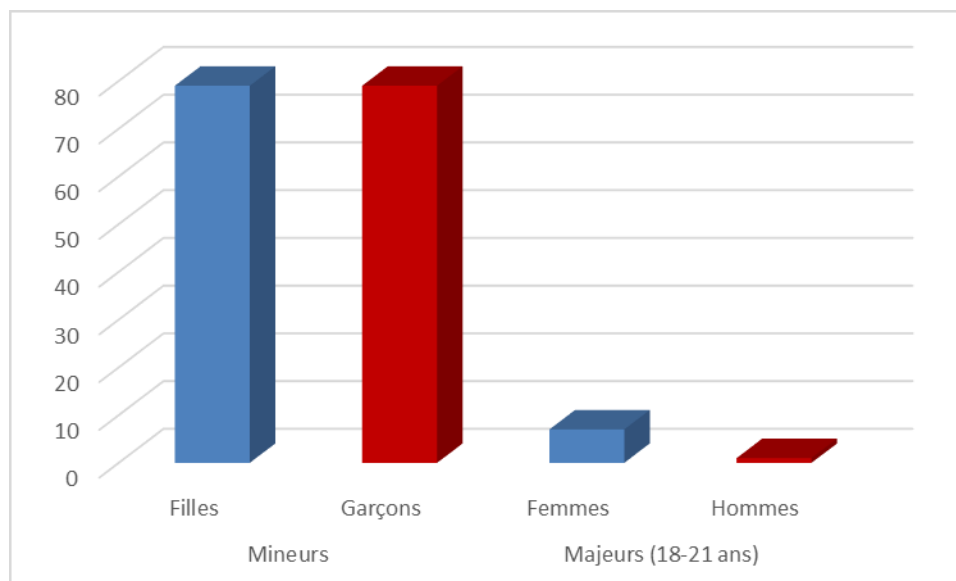
En tant que service de consultation psychologique, il prend en charge tout enfant, adolescent(e) et jeune adulte âgé(e) de 0 à 21 ans, victime de violence domestique, soit en tant que victime directe, soit en tant que victime indirecte et demandeur soit par lui-même, soit par le biais de son parent, soit à la demande du juge ou d'une institution. Il a pour mission de leur permettre de pouvoir bénéficier d'une prise en charge psychologique adaptée à leurs besoins spécifiques.

Dans le cadre de sa mission, le PSYea poursuit plusieurs objectifs tant au niveau du travail avec les enfants, adolescents et jeunes adultes qu'au niveau du travail sur la relation entre le parent victime et l'enfant. Des rencontres ponctuelles peuvent être organisées avec le parent auteur selon une procédure sécurisée pour travailler à la parentalité et à la sensibilisation du parent aux conséquences de la violence sur l'enfant.

Le service de consultation prend le relais du service d'assistance au-delà des mesures d'expulsion. Au cours de l'année 2020 la crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur les enfants vivant dans un contexte de violence domestique. Le PSYea a maintenu le contact avec la population cible tant pour des raisons de sécurité physique que de bien être mental. Les consultations ont pu être assurées sous d'autres formes afin de respecter les mesures de confinement, tels les téléconsultations, les vidéoconsultations et les messages digitaux. Néanmoins cette approche ne couvrait pas les plus jeunes. Avec la réouverture des écoles et crèches les consultations ont repris en présentiel.

En 2020, le PSYea a, en tant que service de consultation psychologique, pris en charge 104 dossiers soit une stabilité par rapport à 2019 comptant au total 166 enfants victimes dont 158 victimes mineures (79 filles et 79 garçons) et 8 jeunes adultes (7 femmes et 1 homme).

Il a programmé 1484 consultations, dont 1001 consultations psychologiques, 38 consultations éducatives (menées par l'éducatrice graduée) et 36 consultations proactives ont été menées.

**Graphique 11 - Sexe des victimes prises en charge**

Source et graphique : PSYea

**Tableau 22 - Âge des victimes**

Tranches d'âge des victimes	Nombre de victimes	Pourcentage
0-3 ans	11	6,5
4-6 ans	34	20,5
7-12 ans	65	39
13-17 ans	48	29
18-21 ans	8	5
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>100</b>

Source et tableau: PSYea

**Tableau 23 - Nationalités des victimes encadrées par le PSYea**

Nationalités des victimes	Victimes	Pourcentage
Luxembourgeoise	69	41,5
Portugaise	35	21
Belge	9	5,5
Turque	6	3,5
Française	5	3
Allemande	5	3
Italienne	5	3
Irakienne	4	2,5
Russe	3	2
Serbe	3	2
Autres	22	13
<b>Total des victimes</b>	<b>166</b>	<b>100</b>

Source et tableau : PSYea

Le service de consultation psychologique a recensé 23 nationalités parmi les enfants et adolescent(e)s victimes de violence domestique dont les plus représentatives figurent dans le tableau ci-dessus. 41,5% des victimes ont la nationalité luxembourgeoise.

**Tableau 24 - Relation Auteur – Victime**

Relation de l'auteur avec la victime	Enfants	Pourcentage
Père	126	76 %
Mère	37	22 %
Beau-père	18	11 %
Belle-mère	3	2 %
Sœur	2	1 %
Oncle	1	< 1 %
Autre homme	1	< 1 %

Source et graphique : PSYea

Certains enfants sont victimes de plusieurs auteurs. Dans 76% des cas, l'auteur est le père de l'enfant et dans 22% des cas, la mère est l'auteur.

**Tableau 25 – Typologie des violences**

Typologie de violence	Nombre de victimes	Pourcentage
Violence psychologique	166	100
Violence physique	72	43
Menace de mort	19	11,5
Harcèlement	11	6,5
Violence économique	2	1
Violence sexuelle	4	2,5

Source et tableau : PSYea

Dans les dossiers pris en charge dans le cadre du service de consultation, les violences psychologiques concernent tous les enfants. Des violences physiques à l'égard des enfants et adolescents ont été recensées dans 72 cas (43%). 19 enfants ont été témoins de menaces de mort, soit à l'égard d'un parent, soit à leur égard (11,5%). 11 enfants se disent victimes de harcèlement de la part d'un parent et 4 de violences sexuelles.

**Tableau 26 - Degré de scolarité des enfants et adolescents ayant passé par le service de consultation psychologique du PSYea**

Situation scolaire	Nombres de victimes	Pourcentage
Non scolarisé	10	6,5
Pré-scolaire	3	2
Maternelle	22	13
Primaire	75	45
Secondaire	56	33,5
Total des victimes	166	100

Source et tableau : PSYea

Le tableau ci-dessus renseigne sur le degré de scolarité des enfants, adolescent(e)s et jeunes adultes victimes de violence domestique, encadrés par le service de consultation psychologique.

#### **5.5.4. ALTERNATIVES - Centre de consultation pour enfants et adolescents victimes de violence**

Créé et agréé en 2016, le service ALTERNATIVES de la Fondation Pro Familia a contribué à élargir l'offre de services pour enfants et adolescent(e)s victimes de violence domestique en tant que centre de consultation pour enfants et adolescent(e)s victimes de violence. En 2017, il a été agréé comme le PSYea en tant que service aux victimes mineures de violence domestique. Le service propose un soutien psychologique et thérapeutique aux enfants, adolescents et jeunes adultes qui vivent de la violence au sein de leur famille.

Les enfants et leur famille sont reçues en consultation soit sur leur propre initiative, soit à la demande du juge ou d'une autre institution soit sur recommandation d'un tiers. Le centre s'adresse aux enfants et aux jeunes dès leur naissance jusqu'à l'âge de 27 ans. Ceux-ci peuvent être exposés à différentes formes de violence que ce soit en tant que témoins de scènes de violence entre leurs parents ou si ces violences sont dirigées directement envers eux. Par ailleurs, il est établi que dans le cas d'adultes montrant une forte propension à la violence dans leur relation conjugale, le risque de comportement violent à l'égard de leurs enfants est plus élevé. Plus loin, le fait de vivre une situation de violence conjugale est reconnu comme violence psychologique pour les enfants.

Les interventions se fondent sur une approche de résolution en douceur des traumatismes, orientée vers les ressources de l'enfant et combinée à un apprentissage émotionnel.

Les consultations peuvent être offertes en luxembourgeois, allemand, français, anglais, italien et espagnol.

Une demande de soutien par une traducteur féminin ou masculin peut être assurée.

En 2020, ALTERNATIVES en tant que service de consultation psychologique a pu assurer 60 demandes de consultations. Les consultations comprennent tant les demandes introduites par des familles que les prises en charge continuant au-delà de la période d'expulsion. Au total, 86 filles et jeunes adultes (81 mineures et cinq jeunes femmes âgées entre 18 et 21 ans) ainsi que 71 garçons et jeunes adultes (68 mineurs et trois jeunes hommes âgés entre 18 et 30 ans) ont bénéficié de consultations psychologiques.

39 familles (81%) venues au premier entretien suite à une mesure d'expulsion ont accepté une continuation du suivi psychologique auprès de ALTERNATIVES.

Le caractère obligatoire des consultations dans le cadre de la loi sur la violence domestique en tant que service d'assistance aux victimes mineures soutient la participation des familles à un début de prise en charge. Près de la moitié d'elles continuent à s'engager ensuite dans un accompagnement psychologique et thérapeutique. Cette proportion est encourageante, étant donné que cette intervention permet un travail du vécu familial et émotionnel des membres de la famille, qui auraient sinon risqué de rester dans un certain isolement. Alors que l'intervenant reconnaît l'utilité d'un tel soutien aussi pour la majorité des demandes sans suite, diverses raisons amènent les familles à ne pas consulter davantage : réticences à se confier à un tiers, remise en ménage avec l'auteur, souhait de laisser la crise derrière soi et des difficultés organisationnelles.

Pendant toute l'année 2020 en raison de la crise sanitaire et des mesures de confinement mises en place, ALTERNATIVES a su maintenir sa disponibilité pour les enfants, les adolescents et jeunes adultes victimes de violence domestique avec leur famille. Lorsque les consultations en présentiel n'ont pas pu être assurées, le service a organisé des consultations sous d'autres formes tels, les téléconsultations et le téléphone. Par la suite un rendez-vous sur place a néanmoins été organisé afin de pouvoir offrir le soutien psychologique nécessaire. Au-delà de la violence domestique, les familles ont manifesté des inquiétudes supplémentaires tels l'isolement social, le manque d'activités extra-scolaires, les difficultés scolaires du « home schooling », l'insécurité sanitaire, économique et financière. Les familles déjà fragilisées avant la crise souffrent encore d'avantage en raison de la crise et signalent une détresse psychologique supplémentaire chez les enfants, adolescents et jeunes adultes.

**Tableau 27 - Age des victimes**

Tranches d'âge des victimes	Nombre de victimes	Pourcentage
0-3 ans	22	14
4-6 ans	33	21
7-12 ans	71	45
13-18 ans	23	15
>18 ans	8	5
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

Source et tableau: ALTERNATIVES

**Tableau 28 – Nationalités**

	Nombre de victimes	%
Luxembourgeoise	91	58
Union européenne	49	31
Hors Union européenne	17	11
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

Source et tableau : ALTERNATIVES

Concernant les nationalités, 58 % ont été originaires du Luxembourg, tandis que 42% ont été originaires de l'Union européenne ou d'un pays tiers.

**Tableau 29 – Typologie des violences**

	Nombre de victimes	%
Violence psychologique	157	100
Violence physique	82	52
Violence sexuelle	1	1

Source et tableau : ALTERNATIVES

Les 157 enfants encadrés sont victimes de différentes formes de violence mais tous sont victimes de violence psychologique. La violence psychologique touche tout enfant qui grandit dans un milieu de vie violent en tant

que victime directe ou indirecte et n'est pas propice à son développement. En ce qui concerne les différentes formes de violence subies, 82 ont été victimes de violence physique.

Par ailleurs, des formes de négligence (négligence affective et physique), au niveau de l'encadrement des enfants se manifestent dans de nombreux contextes familiaux violents et risquent de gravement porter préjudice au bien-être des enfants.

Finalement, le tableau ci-dessous indique le degré de scolarité des enfants et adolescents encadrés par le service.

**Tableau 30 – Degré de scolarité**

Situation scolaire	Nombre de victimes	Pourcentage
<b>Non scolarisé</b>	10	6
<b>Préscolaire</b>	12	8
<b>Maternelle</b>	33	21
<b>Primaire</b>	71	45
<b>Secondaire</b>	23	15
<b>Apprentissage</b>	8	5
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

Source et tableau : ALTERNATIVES

### 5.5.5. RIICHT ERAUS - Service de consultation pour auteurs de violence domestique

#### 5.5.5.1. Généralités

A travers une approche centrée sur le client, le service Riicht Erasus de la Croix-Rouge Luxembourgeoise a pour but d'accompagner et de conseiller des auteurs, hommes et femmes majeurs, de violence domestique potentiels, présumés ou condamnés. Le but des consultations est la prise de responsabilité pour les actes de violence. Le service accompagne l'auteur sur son chemin vers un changement de comportement durable et non-violent, ceci entre autres, à travers l'activation de ses propres ressources. Les auteurs pris en charge se différencient par leur voie d'accès qui peut être de nature volontaire, sous contrainte judiciaire (dans le cadre d'un sursis probatoire, liberté provisoire, contrôle judiciaire, avertissement, jugement, injonction du tribunal de la jeunesse) ou obligatoire dans le cadre d'une expulsion.

Au niveau qualitatif, les consultations se déroulent globalement de la même manière, quel que soit le contexte dans lequel l'auteur est acheminé vers le Riicht Erasus. Le service constate parfois une différence entre les clients orientés vers le Riicht Erasus qui ont une contrainte judiciaire et les personnes venant en consultation de leur propre gré. Cette différence se reflète dans la motivation du client lors des premières consultations.

Le client sous contrainte peut, au début des consultations, ne pas (encore) être capable ou prêt à prendre l'entière responsabilité de son/ses acte(s) violent(s). Le rôle du conseiller est alors d'accompagner le client, en travaillant dans la transparence, afin que ce dernier soit de moins en moins réticent pour parler de lui-même et de ses actes. Pour y parvenir, il faut du temps, de l'authenticité et un cadre clairement défini. Le secret professionnel prend dans ces conditions tout son sens. Un client, qu'il vienne de manière volontaire ou sous contrainte, a besoin de faire confiance à son conseiller afin de pouvoir dévoiler ses côtés les plus obscurs. Le conseiller a donc une part active dans ce processus : il rencontre le client de manière neutre et libre de tout préjugé. Il le valorise en tant qu'être humain et s'abstient de le juger.

## 5.5.5.2. Statistiques

### 5.5.5.2.1. Expulsions

En 2020, Riicht Eraus a été saisi de 278 dossiers d'expulsion contre 265 en 2019, soit une augmentation de 13 dossiers. 23,4% des personnes expulsées n'ont pas pu être contactées pour différentes raisons : pas de numéro de téléphone, pas d'adresse pendant l'expulsion, détention préventive, hospitalisation en psychiatrie fermée ou parce que le service n'a pas reçu le dossier d'expulsion au moment des faits.

La période moyenne entre l'expulsion de l'auteur de son domicile et le premier contact avec le service Riicht Eraus est de 1,92 jours en 2020, une diminution de 4,7 jours par rapport à 2019. Une réduction qui s'explique par une approche plus proactive, depuis août 2019, le service prend contact avec l'auteur présumé le lendemain de son expulsion en n'attendant plus le 8<sup>ème</sup> jour pour le faire tel que prévu par la loi modifiée sur la violence domestique.

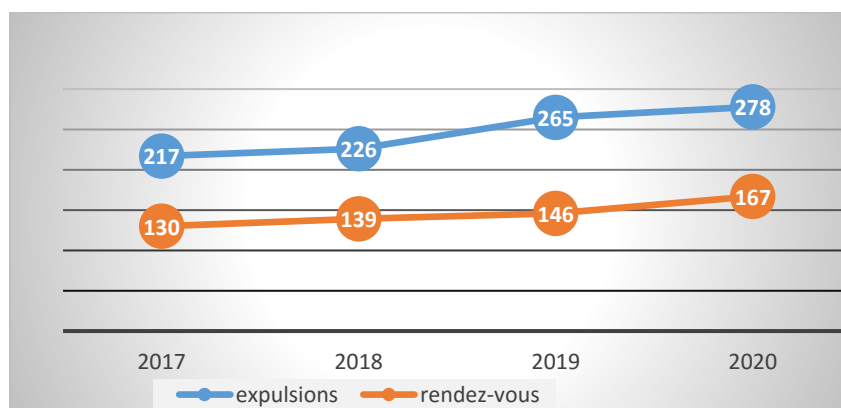
La période moyenne entre l'expulsion de l'auteur de son domicile et le premier rendez-vous au Riicht Eraus est quant à elle de 6,69 jours. Grâce à la prise de contact le premier jour ouvrable suivant l'expulsion, le service peut proposer un premier rendez-vous le plus tôt possible après la situation de violence, voir même un 2<sup>ème</sup> rendez-vous pendant les 14 jours de l'expulsion.

Pour les 278 expulsions en 2020,

- le service a pu établir le contact avec 213 personnes expulsées (76.6%) ;
- lorsque le premier contact est établi, 167 soit 78,4% des personnes expulsées se présentent au premier rendez-vous ;
- 111 personnes expulsées ne se sont pas présentées à un premier rendez-vous, ce qui équivaut à 40% du total des expulsions (baisse de 4,9% par rapport à 2019);
- Le service n'a pas pu établir de contact avec 65 personnes expulsées (23,4%). La baisse de ce taux qui était de 27,5% en 2019 peut être expliquée par la prise de contact proactive le premier jour ouvrable suivant l'expulsion.

Il ressort du graphique que les expulsions et les premiers rendez-vous ont connu une légère hausse par rapport à 2019.

**Graphique 12 – Expulsions et Premiers rendez-vous**



Source et graphique. Riicht Eraus

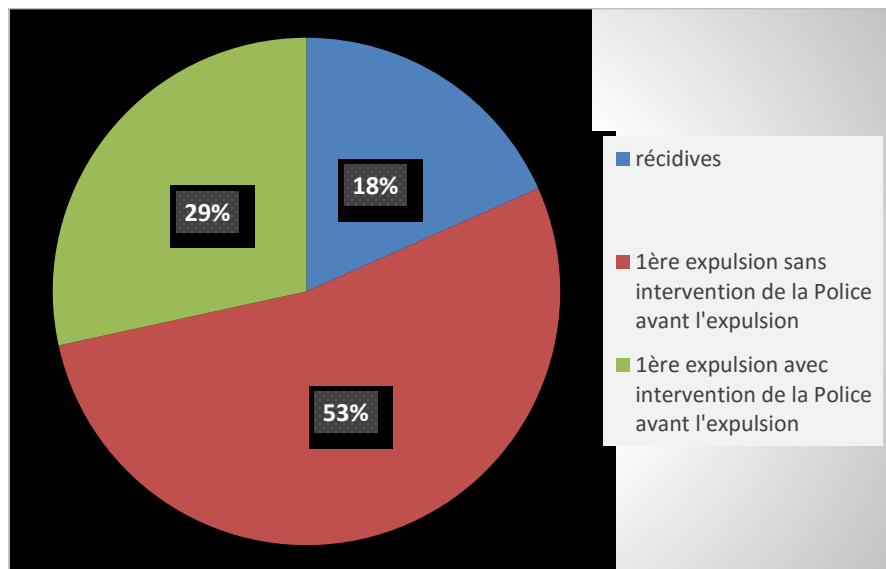


### 5.5.5.2.2. Récidives

Une récidive (au sens non-juridique du terme) représente une personne ayant fait l'objet d'au moins deux expulsions entre septembre 2013<sup>13</sup> et décembre 2020. En 2020, le service a enregistré 51 cas de récidives pour 47 personnes expulsées qui se répartissent comme suit :

- 6 personnes ont été expulsées 2 fois en 2020 ;
- 4 personnes ont été expulsées 3 fois en 2020 ;
- 25 personnes ont été expulsés 2 fois entre septembre 2013 et décembre 2020 ;
- 6 personnes ont été expulsées 3 fois entre septembre 2013 et décembre 2020 ;
- 2 personnes ont été expulsées 4 fois entre septembre 2013 et décembre 2020 ;
- 3 personnes ont été expulsée 5 fois entre septembre 2013 et décembre 2020.

Graphique 13 – Récidives



Source et graphique : Riicht Eraus

Depuis septembre 2013, le Riicht Eraus a la mission légale de prendre en charge les auteurs expulsés de leur domicile. Un souci majeur du service reste celui des expulsions multiples (récidives) et des interventions policières répétitives ne menant pas à une expulsion. Le service constate que les récidives représentent 18,3% des expulsions de 2020. Dans 28,4% des premières expulsions, au moins une intervention policière pour violence domestique avait déjà eu lieu sans avoir mené à une expulsion. Ceci signifie que dans 46,7% des expulsions, soit près de la moitié, l'auteur présumé était déjà connu pour des faits de violence domestique antérieurs.

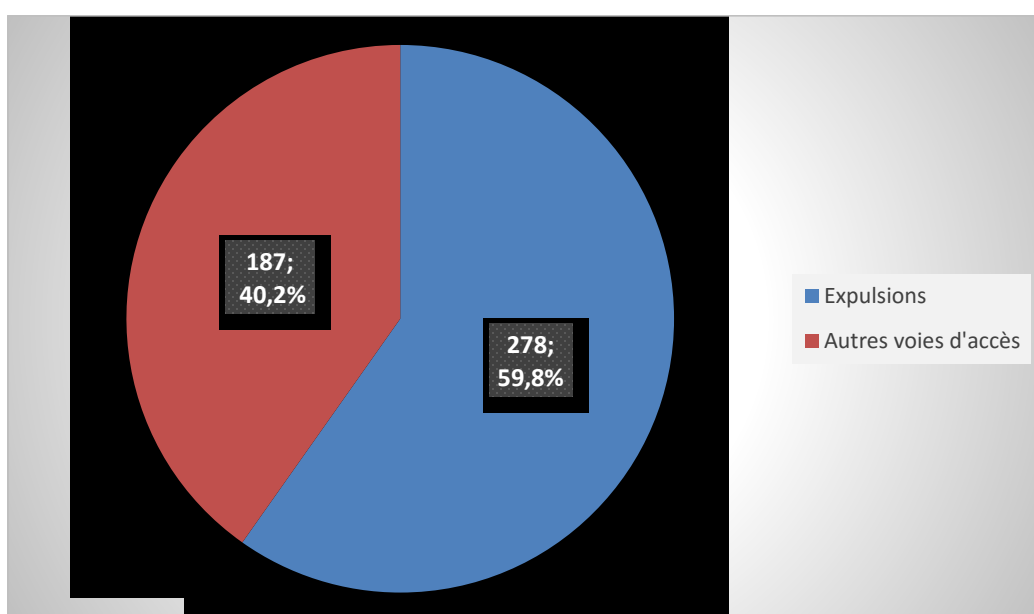
<sup>13</sup> Le Riicht Eraus ne comptabilise les expulsions que depuis septembre 2013, moment d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la violence domestique, modifiant la loi de 2003. Avant septembre 2013, le service prenant en charge les auteurs de violence domestique, n'était pas systématiquement informé par les instances judiciaires dans le cadre d'une expulsion.

Le pourcentage élevé d'interventions policières avant une première expulsion met en avant la nécessité d'investir davantage de moyens politiques, professionnels et financiers dans la prévention de la violence domestique, et ceci dans toutes cultures et milieux socio-économiques confondus.

### 5.5.5.2.3. Nombre total des auteurs encadrés par Riicht Eraus

En 2020, Riicht Eraus a traité 465 dossiers dont 278 dossiers d'expulsions (59,8%) et 187 dossiers (40,2%) regroupant les autres voies d'accès (volontaire, sursis probatoire, liberté provisoire, contrôle judiciaire, avertissement, jugement, injonction du tribunal de la jeunesse).

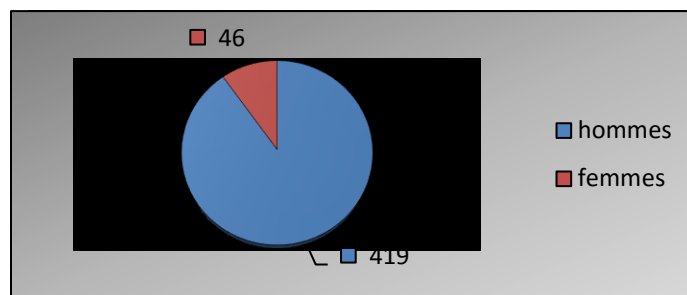
**Graphique 14 - Nombre total des auteurs encadrés par voie d'accès**



Source et graphique : Riicht Eraus

Le Riicht Eraus tient à préciser que certains clients sont primairement acheminés dans le cadre d'une expulsion, puis reçoivent un avertissement et/ou sont jugés. D'autres font la démarche suite à une intervention policière n'ayant pas mené à une expulsion, et consultent donc volontairement le Riicht Eraus, mais peuvent par après être amenés à faire un suivi par injonction judiciaire. Les voies d'accès peuvent donc changer au cours du suivi, ce qui empêche d'en quantifier précisément le détail.

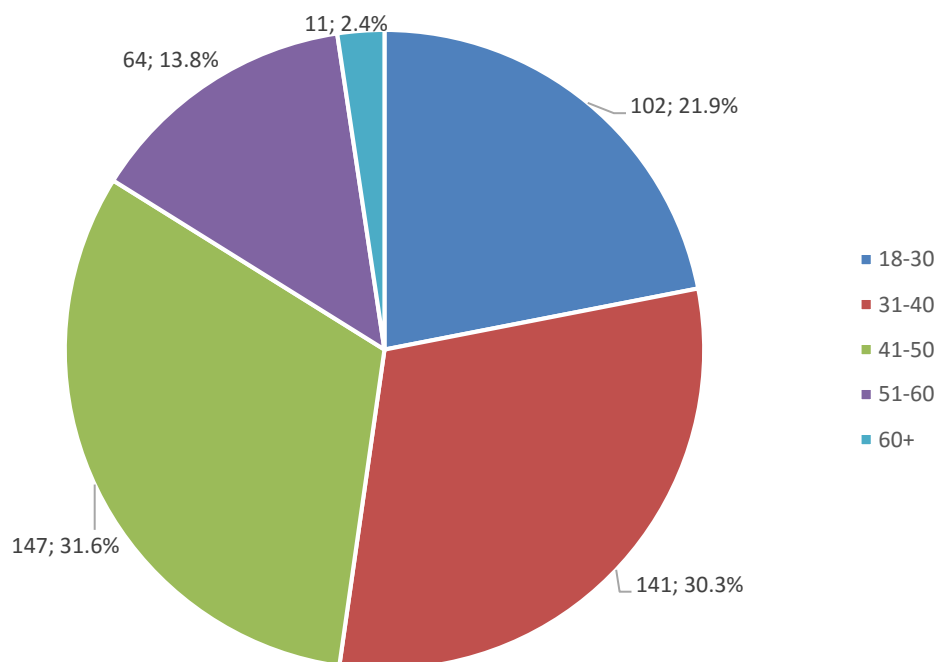
### Graphique 15 - Sexe des auteurs



Source et graphique : Riicht Eraus

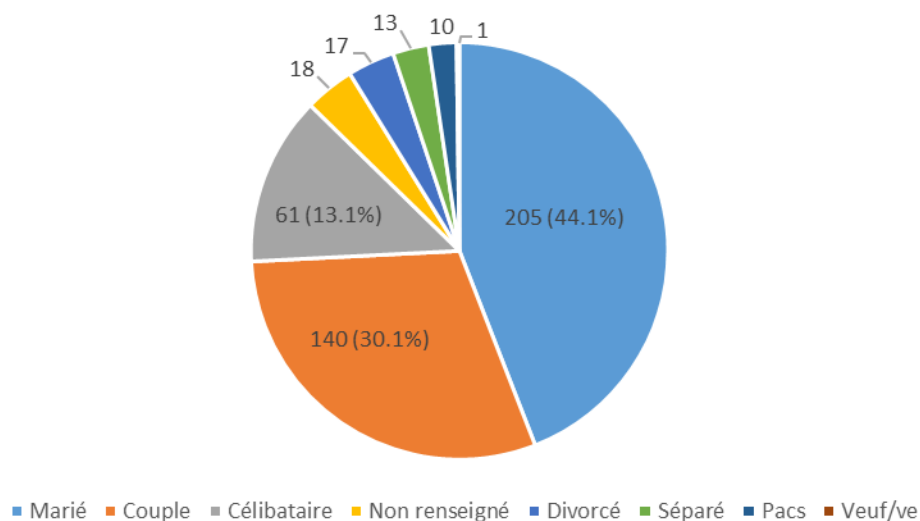
La répartition entre les deux sexes reste identique par rapport aux années précédentes. Les femmes représentent 9,9% (46 personnes), les hommes 90,1% (419 personnes).

### Graphique 16 - Âge des auteurs



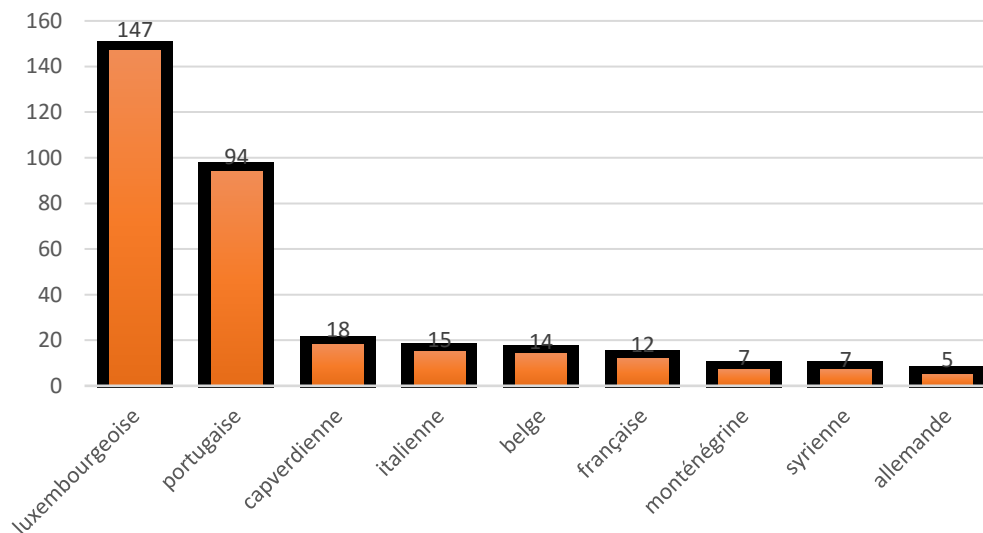
Source et graphique : Riicht Eraus

En 2020, l'âge moyen du public cible du Riicht Eraus est de 40 ans.

**Graphique 17 - Etat civil**

Source et graphique : Riicht Eraus

La majorité de notre population encadrée, à savoir 76.4%, est mariée (44.1%), en couple (30.1%) ou pacsée (2.2%). Les célibataires représentent 13.1%.

**Graphique 18 – Nationalités**

Source et graphique: Riicht Eraus

Le service Riicht Eraus rencontre une population très diversifiée. En effet, les clients de l'année 2020 sont originaires de 46 pays différents.

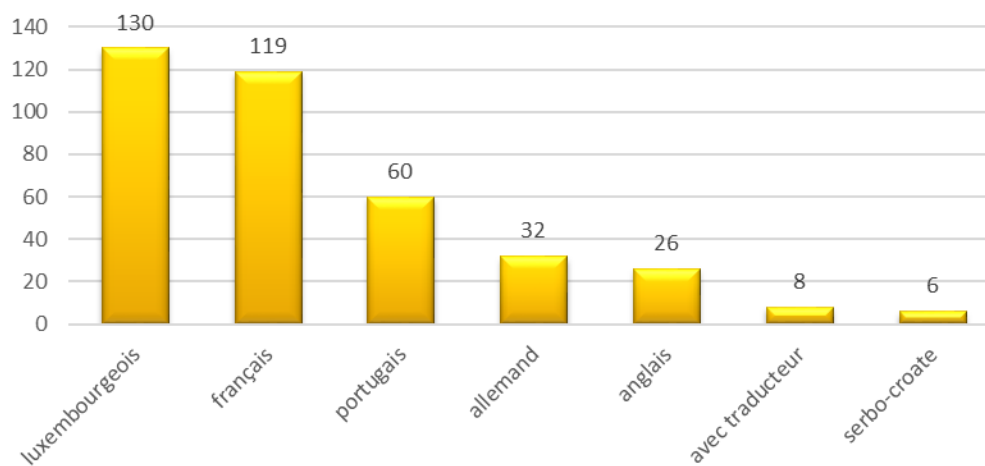
La majorité des clients du Riicht Eraus en 2020 était de nationalité luxembourgeoise (31.6%), suivi des clients de nationalité portugaise (20.2%) et capverdiennne (3.9%). Les italiens représentent (3.2%) et les belges (3%) de la clientèle.

Tableau 31 - Nationalités

Nationalité	Nombre d'auteurs
Luxembourgeoise	147
Portugaise	94
Cap-Verdienne	18
Italienne	15
Belge	14
Française	12
Monténégrine	7
Syrienne	7
Roumaine	5
Allemande	5
Kosovare	5
Brésilienne	5
Autres nationalités	131
Total	465

Source et tableau: Riicht Eraus

Graphique 19 - Langue parlée au moment de la consultation



Source et graphique: Riicht Eraus

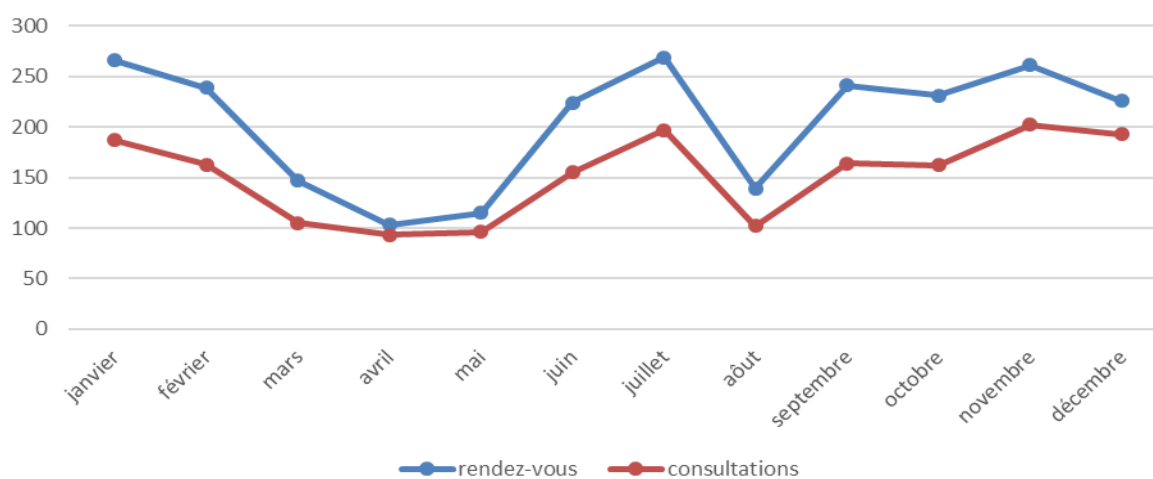
En 2020, la langue majoritairement parlée lors des consultations était le luxembourgeois (34,1%), suivi du français (31,2%). Les consultations en langue portugaise représentaient 15,7% et de l'allemand (8,4%). Les consultations qui ont nécessité un traducteur étaient de 2,1%.

Le service n'a pas pu attribuer de langue à 84 dossiers (18%). Soit le service n'a pas eu de contact avec ces personnes (expulsion), soit ces personnes n'ont pas eu de premier rendez-vous (incarcération, refus de rdv, hospitalisation, pas de contact possible, etc).

#### 5.5.5.2.4. Résumé des activités de l'année 2020

Le ratio entre les rendez-vous fixés et les consultations effectuées est repris dans le graphique et le tableau ci-dessous.

Graphique 20 - Rendez-vous fixés et consultations



Source et graphique : Riicht Eraus

Tableau 32 - Rendez-vous fixés et consultations

2020	RDV	CONSULT	CONSULT EXC	CONSULT RATÉ
<b>Janvier</b>	266	187	53	26
<b>Février</b>	239	163	60	16
<b>Mars</b>	147	105	32	10
<b>Avril</b>	103	93	4	6
<b>Mai</b>	115	96	9	10
<b>Juin</b>	224	155	47	22
<b>Juillet</b>	269	197	53	19
<b>Août</b>	139	102	25	12
<b>Septembre</b>	241	164	53	24
<b>Octobre</b>	231	162	48	21
<b>Novembre</b>	261	202	44	15
<b>Décembre</b>	226	193	24	9
<b>TOTAL</b>	<b>2461</b>	<b>1819</b>	<b>452</b>	<b>190</b>

Source et tableau : Riicht Eraus

Le taux d'absentéisme pour 2020 s'élève à 26,1%, un taux qui a baissé de 3,7% par rapport à 2019. Il faut noter que malgré la pandémie, le nombre de consultation pour 2020 n'a pas baissé.

Malgré la crise sanitaire le Riicht Eraus n'a jamais cessé de fonctionner, a maintenu ses activités et a continué à lutter contre la violence domestique en prenant en charge les auteurs malgré les défis à relever. Pour 2020 le service a constaté à partir de mars en raison de la crise sanitaire et des mesures de confinement une baisse fulgurante des prises de rendez-vous et des consultations. La plupart des suivis réguliers en présentiel des personnes expulsées ainsi que des clients en situation de crise ont dû être suspendus et la prise en charge s'est essentiellement fait par téléphone. Soucieux des effets du confinement sur le bien être des personnes, le Riicht Eraus a créé une hotline et assuré une permanence téléphonique quotidienne pendant toute la durée du confinement.

Les consultations en présentiel ont repris de mai à octobre. En ce qui concerne les mois de novembre et de décembre les équipes du service ont été scindées en deux groupes alternant le travail au bureau avec le télétravail permettant ainsi de garantir tous les suivis réguliers avec une alternance de consultation téléphonique et en présentiel.

**Tableau 33 - Rendez-vous fixés (2017-2020)**

	2017	2018	2019	2020
<b>Janvier</b>	245	263	244	266
<b>Février</b>	209	206	211	239
<b>Mars</b>	284	234	237	147*
<b>Avril</b>	234	179	210	103*
<b>Mai</b>	245	211	192	115*
<b>Juin</b>	257	210	213	224
<b>Juillet</b>	216	210	198	269
<b>Août</b>	177	163	190	139
<b>Septembre</b>	172	213	199	241
<b>Octobre</b>	222	239	145	231
<b>Novembre</b>	226	222	243	261
<b>Décembre</b>	180	186	185	226
<b>Total</b>	<b>2667</b>	<b>2539</b>	<b>2567</b>	<b>2461</b>

Source et tableau: Riicht Eraus

**Tableau 34 - Consultations (2017-2020)**

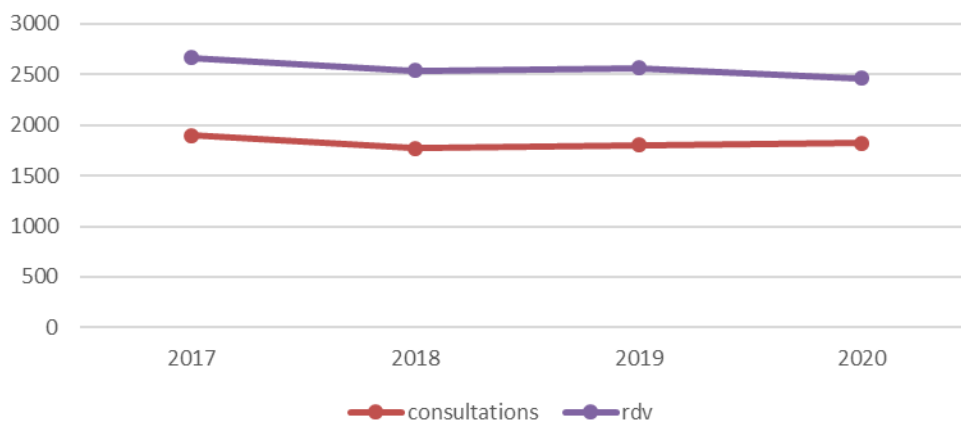
	2017	2018	2019	2020
<b>Janvier</b>	170	178	181	187
<b>Février</b>	156	123	153	163
<b>Mars</b>	204	171	178	105*

\* Pour les mois de mars à mai 2020, le Riicht Eraus a constaté une baisse des prises de rendez-vous et des consultations suite à la suspension de la plupart des suivis réguliers et la priorisation sur la prise en charge téléphonique des personnes expulsées ainsi que de personnes se trouvant en situation de crise. Le Riicht Eraus a en outre créé une « hotline » et a assuré une permanence téléphonique quotidienne pendant toute la durée du premier confinement.

<b>Avril</b>	170	125	143	93*
<b>Mai</b>	180	150	139	96*
<b>Juin</b>	186	152	152	155
<b>Juillet</b>	156	154	144	197
<b>Août</b>	117	121	129	102
<b>Septembre</b>	118	145	133	164
<b>Octobre</b>	152	168	163	162
<b>Novembre</b>	162	160	166	202
<b>Décembre</b>	126	126	122	193
<b>Total</b>	<b>1897</b>	<b>1773</b>	<b>1803</b>	<b>1819</b>

Source et tableau : Riicht Eraus

**Graphique 21 - Evolution des rendez-vous et des consultations 2017-2020**



Source et graphique: Riicht Eraus

Pour 2020, le Riicht Eraus a constaté une légère baisse au niveau de la prise de rendez-vous et une légère hausse au niveau des consultations effectuées ce qui va à l'encontre des tendances habituelles. Ceci s'explique par les mesures prises par le Riicht Eraus dans le cadre de la pandémie. L'appel téléphonique étant principalement initié par le service il y a eu moins d'absences aux rendez-vous. Il y a eu aussi une plus grande participation aux consultations en présentiel les deux derniers mois de l'année car les clients étaient demandeurs pour venir dans les locaux du service afin d'avoir un contact social autre que privé ou professionnel.

La mission primordiale du Riicht Eraus qui est celle d'assurer un suivi psychologique pour les auteurs de violence domestique continue en dépit de tout à être fructueuse et à connaître un succès considérable auprès de ses clients. En effet, les chiffres démontrent que l'activité générale du service est constante, malgré le renouvellement perpétuel de sa clientèle à travers les années.

Si le nombre d'expulsions a connu une légère augmentation, le service a constaté une nette augmentation des auteurs expulsés ayant pris un premier rendez-vous (60%, contre 44,9% en 2019).



Dans le but d'assurer une prise en charge aussi proche que possible du conflit familial ayant mené à l'expulsion, le Riicht Eraus a changé sa procédure de prise de contact à partir du mois d'août 2019. Le but était d'intervenir au plus vite auprès de l'auteur pour le soutenir et l'orienter pendant cette situation de crise et l'aider ainsi à désamorcer une situation pouvant être potentiellement dangereuse tant pour la victime que pour l'auteur. Cette augmentation de 15,1% pourrait s'expliquer par le fait que le service contacte les personnes expulsées au premier jour ouvrable suivant l'expulsion, moment difficile pendant lequel un grand besoin de parler des faits se fait clairement ressentir. En effet, le Riicht Eraus a constaté que les auteurs sont émotionnellement plus disponibles et ouverts au dialogue quand les faits qui leurs sont reprochés sont encore récents. Cette prise de contact précoce permet également de proposer à la personne expulsée un deuxième rendez-vous pendant la période d'expulsion.





## **Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2021**

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

- 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)  
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles  
  
- Examen en vue de l'élaboration d'une prise de position

\*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Paul Galles, Rapporteur du débat d'orientation 7811

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

### **7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

En réponse à la lettre du 29 avril 2021 de Monsieur le Président de la Chambre des Députés, la présente réunion a pour objet d'élaborer une prise de position sur le rapport d'activité de l'Ombudsman de 2019.

Monsieur le Président estime nécessaire de rappeler que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes traite les réclamations relatives aux administrations communales présentées dans le rapport d'activité de l'Ombudsman. Il précise que, contrairement aux

administrations étatiques, pour lesquelles les directeurs respectifs sont généralement invités aux réunions des commissions parlementaires compétentes pour prendre position quant au rapport d'activité, l'identité des administrations communales concernées n'y est pas divulguée par le Médiateur.

Le taux de correction global<sup>1</sup> concernant les réclamations contre des administrations et établissements publics relevant des communes s'élevait en 2017 à 55,6% et en 2018 à 71,4%. En 2019, 113 réclamations en relation avec le secteur communal ont été introduites. De ces réclamations 77 ont pu définitivement être clôturées, dont 40 ont été déclarées recevables et 36 ont été en cours<sup>2</sup>. Le taux de correction s'élevait à 91,7% (correction totale obtenue et correction partielle obtenue), alors que celui pour le secteur étatique s'élevait à 87,2%. Pour 70,8% des réclamations contre des communes, une correction totale a pu être obtenue.

L'orateur se félicite de cette évolution positive et considérable du taux de correction des affaires concernant le secteur communal entre 2017 et 2019. Il en conclut que la qualité des échanges entre le Médiateur et les autorités communales s'est améliorée dans les dernières années. L'orateur soulève dans ce contexte que lors de la présentation de son rapport d'activité 2019 à la Chambre des Députés, l'Ombudsman a affirmé que, de manière générale, une bonne collaboration s'est développée entre les autorités communales et le Médiateur.

Malgré le rôle important de celui-ci, qui consiste à tenter de rapprocher, voire de concilier les administrations et les citoyens par la médiation, l'orateur estime qu'il n'est pas toujours facile d'aboutir à un résultat satisfaisant pour les administrés, étant donné que les communes sont des autorités tenues à respecter les lois et qu'elles doivent rester libres de prendre la décision qui, à leurs yeux, correspond le mieux à leur intérêt.

L'orateur poursuit en résumant brièvement les six affaires relatives aux communes qui sont décrites dans le rapport d'activité 2019 de l'Ombudsman. Celles-ci concernent principalement les matières suivantes :

- dépassements du cadre légal et réglementaire (un classement douteux d'une propriété privée en zone BEP<sup>3</sup> et une affaire d'exigences arbitraires imposées par une commune en vue d'un morcellement d'un terrain ;
- état civil (un refus de célébrer un mariage) ;
- urbanisme (une construction sans autorisation communale) ;
- réseaux (une affaire de factures d'eaux élevées) ;
- voirie et stationnement (une interdiction de stationner).

---

<sup>1</sup> Rapport Ombudsman 2019 : « Taux de correction : pourcentage déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations irrecevables, recevables mais non fondées et pour lesquelles le réclamant s'est désisté (les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre de l'exercice concerné ne sont pas prises en considération pour la détermination du taux de correction). »

<sup>2</sup> Rapport Ombudsman 2019 : « En cours : réclamation introduite après le 1<sup>er</sup> janvier et en cours de traitement après le 31 décembre de l'exercice concerné. »

<sup>3</sup> BEP étant l'abréviation pour désigner une zone de bâtiments et d'équipements publics.

Monsieur le Président estime que, de manière générale, les situations décrites et les argumentations afférentes du Médiateur sont compréhensibles. Pourtant, il tient à souligner qu'il est difficile pour la commission de prendre position par rapport aux réclamations, étant donné que les députés ne connaissent pas les détails des dossiers cités. L'orateur renvoie dans ce contexte à sa remarque précédente que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes n'a pas la possibilité de consulter les autorités communales concernées, contrairement à d'autres commissions parlementaires qui peuvent se référer éventuellement aux explications détaillées de responsables d'administrations et d'établissements publics relevant de l'État.

Sur base de ce qui précède, Monsieur le Président retient le constat général que la collaboration entre l'Ombudsman et les autorités communales est bonne de sorte qu'une solution a pu être trouvée pour la majorité des situations concernant les communes.

Monsieur le Rapporteur informe la commission que lors d'une entrevue entre le Médiateur et lui-même après la présentation du rapport d'activité 2019 à la Chambre des Députés, celui-ci a affirmé qu'il a l'impression que les autorités communales comprennent entretemps mieux le rôle du Médiateur, contrairement aux années précédentes. Il souligne que la médiation réalisée par l'Ombudsman ne saura signifier que celui-ci défend uniquement les intérêts des administrés, mais que son rôle consiste à concilier administrations et administrés en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties. L'orateur juge ainsi très intéressant que l'Ombudsman constate que nombre d'autorités communales ont adopté entretemps une attitude proactive vis-à-vis du Médiateur dans le cadre de réclamations introduites par des administrés. L'orateur estime, lui aussi, que l'amélioration significative du taux de correction, dont témoigne le rapport d'activité 2019, fait preuve de cette évolution positive.

Monsieur le Rapporteur évoque que, lors son entrevue avec l'Ombudsman, il a également abordé le sujet de l'annonce de celui-ci de l'année dernière, qui consistait à citer nommément certaines collectivités locales dans son rapport d'activité au cas où le manque de collaboration de celles-ci persisterait. Or, il peut être constaté que le Médiateur a renoncé à faire ceci dans son rapport d'activité de l'année 2019. L'orateur indique que l'Ombudsman lui a expliqué dans ce contexte qu'il a voulu éviter le risque que l'identité de certains employés communaux soit directement ou indirectement dévoilée, en citant notamment les noms d'administrations communales de plus petite taille, qui disposent généralement d'un nombre assez restreint de collaborateurs. L'orateur ajoute qu'il plaide, d'un point de vue personnel, pour une analyse généralisée des réclamations, même si certaines situations relèvent d'un caractère particulier. Il s'agit de ne pas condamner quelqu'un au pilori et de ce fait il salue l'approche du Médiateur de renoncer à la citation nominale des communes récalcitrantes dans son rapport d'activité.

L'orateur explique qu'il a personnellement ressenti, lors des débats des années précédentes sur les rapports de l'Ombudsman, que les situations y décrites en relation avec les communes incitent souvent beaucoup de réactions - positives et négatives - de la part des députés, et notamment des députés-maires. Dans ce contexte, il signale qu'il a pu observer dans le passé que l'interprétation des députés-maires de certaines situations et des conclusions qui en découlent ont différé de celle du Médiateur. Ainsi, Monsieur le Rapporteur affirme qu'il s'intéresse particulièrement aux points de vues et remarques de la présente

commission parlementaire par rapport aux revendications formulées par le Médiateur à l'adresse des communes dans son rapport d'activité 2019.

Monsieur Emile Eicher (CSV) se félicite du constat de l'Ombudsman que les communes comprennent désormais mieux son rôle et qu'elles profitent entretemps systématiquement de la médiation offerte par celui-ci en vue de pouvoir régler des cas de réclamations de manière satisfaisante pour les deux parties. L'orateur estime que la collaboration avec le Médiateur se révèle particulièrement bénéfique pour des administrations communales de petite taille.

L'orateur rend attentif au fait que de nombreuses administrations communales ne sont pas seulement confrontées à des réclamations allant à l'encontre de leurs propres services, mais aussi à des situations de réclamations entre parties différentes parmi la population, à savoir des conflits de voisinage. Même si l'administration communale elle-même n'est pas directement visée dans le cadre de tels conflits, il se peut qu'elle y soit activement impliquée parce qu'elle doit réaliser une médiation entre les voisins, par exemple en cas d'attribution d'autorisations de construction. En rappelant que l'Ombudsman n'intervient qu'en cas de réclamations entre citoyens et administrations, l'orateur estime que les communes devraient entamer des réflexions afin d'améliorer leur offre en terme de médiation en cas de conflits de voisinage.

Monsieur Michel Wolter (CSV) approuve l'attitude de Monsieur le Président de ne pas trop s'attarder aux différents cas exposés en raison de la présentation unilatérale des situations. L'orateur explique que, d'après ses informations, la manière dont certaines situations y sont décrites diffère sensiblement de la manière dont elles se sont produites.

Quant à la forme des interventions du Médiateur auprès des autorités communales, l'orateur critique qu'à son avis, celle-ci laisse parfois apparaître un certain manque de professionnalisme et de respect vis-à-vis des bourgmestres. L'orateur soulève que la communication entre le Médiateur et une administration communale devrait se faire uniquement par voie directe entre l'Ombudsman et le bourgmestre.

Monsieur le Président rejoint l'avis de Monsieur Wolter en jugeant important qu'un certain formalisme doit être respecté par le Médiateur dans le cadre de ses interventions auprès des communes. L'orateur admet qu'il aurait été intéressant d'inviter l'Ombudsman en commission pour en discuter, en rappelant que ceci a été une proposition formulée par les députés dans la réunion relative au rapport d'activité 2018 de l'année dernière. En constatant que les députés ont différentes remarques à faire par rapport à l'activité de l'Ombudsman qui ne sont pas pour autant directement liées à son rapport 2019, Monsieur le Président suggère d'inviter le Médiateur ultérieurement en commission.

En se référant à la remarque de Monsieur le Rapporteur que les réclamations relatives aux communes incitent beaucoup de réactions parmi les députés-maires, Monsieur le Président explique que souvent ceux-ci se sont déjà vus confrontés à des situations plus ou moins similaires dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions communales. De ce fait, les députés-maires ont la possibilité de se baser sur les situations rencontrées dans leur propre commune et ces expériences leur permettent ainsi de contribuer activement aux discussions.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) se rallie à la remarque de Monsieur Eicher que les communes doivent améliorer leur médiation en terme de conflits de voisinage, car ceux-ci s'avèrent de plus en plus complexes. Elle donne à considérer que la mise en œuvre d'un service médiation est important, mais ne peut être efficace que si les réclamants ont également la volonté de participer à la médiation et manifestent ainsi un intérêt pour trouver une solution acceptable pour toutes les parties concernées.

Monsieur Aly Kaes (CSV) partage la remarque de Madame Asselborn-Bintz et ajoute que dans certains cas de conflits entre voisins, les situations se développent malheureusement de sorte que les deux parties, ayant initialement été en désaccord, s'associent et se tournent finalement contre la commune, qui, de son côté, n'a eu que l'intention d'intervenir dans le conflit en tant que médiateur.

La commission retient dans le cadre de sa prise de position qu'elle juge important que les échanges entre l'Ombudsman et les communes contactées dans le cadre de réclamations d'administrés respectent un certain formalisme qui permet de témoigner de professionnalisme et de respect mutuel.

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana







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

### Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. (volet travail et emploi)
  - 7829 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant : 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail**
    - Présentation du projet de loi
    - Examen de l'avis du Conseil d'État (09.06.2021)
    - Désignation d'un Rapporteur
  - 7830 **Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 portant dérogation temporaire à l'article L. 121-6 du Code du travail**
    - Présentation du projet de loi
    - Examen de l'avis du Conseil d'État (09.06.2021)
    - Désignation d'un Rapporteur
  - 7764 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal**
    - Rapporteur : Monsieur Georges Engel
    - Examen et approbation d'un projet de rapport
4. (volet sécurité sociale)
  - 7811 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**
    - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
    - Examen du volet « sécurité sociale » du rapport d'activité de l'Ombudsman
5. 7831 **Projet de de loi modifiant : 1. la loi modifiée du 10 juillet 2020 portant prorogation de la dérogation aux dispositions des articles 3, 6, 7 et 9 de la loi du 1er août 2019 concernant les mutuelles ; 2. l'article 16quater de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la**

## **pandémie Covid-19**

- **Présentation du projet de loi**
- **Examen de l'avis du Conseil d'État (09.06.2021)**
- **Désignation d'un Rapporteur**

- 6. Approbation d'un projet de lettre (avis de la commission au sujet du volet « travail et emploi » du rapport annuel 2019 de l'Ombudsman)**
- 7. Divers**

\*

Présents : M. Carlo Back, Mme Myriam Cecchetti, M. Frank Colabianchi, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Yves Cruchten, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale  
M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Tom Oswald, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

Mme Nadine Entringer, Mme Vanessa Tarantini, collaboratrices du rapporteur, de la fraction LSAP

M. Joé Spier, Mme Nadine Gautier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

\*

Avant d'entamer la discussion sur les points prévus à l'ordre du jour de la présente réunion, Monsieur le Président de la commission, Georges Engel, explique qu'il a convoqué la prochaine réunion en-dehors de la plage horaire fixe du jeudi, en raison d'un voyage et de son absence à ce moment-là. Monsieur le Député Marc Spautz l'avait interpellé à ce sujet et avait regretté que la prochaine réunion devait avoir lieu le lundi, 21 juin 2021, au lieu du jeudi suivant. Monsieur le Président propose d'avancer l'heure de la prochaine réunion à 10h15. Mais cela ne fait pas de différence pour Monsieur le Député Marc Spautz qui, de toute façon, ne saura assister à la réunion de lundi, mais qui signale que sa présence n'est pas absolument nécessaire. Il est ensuite décidé de maintenir dès lors la réunion de lundi, 21 juin 2021 à 10h30.

## 1. (volet travail et emploi)

### 7829 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant : 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail**

Monsieur le Président Georges Engel introduit la discussion relative au projet de loi 7829 dont l'objet est de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 les dispositions temporairement dérogatoires à l'article L. 585-6 du Code du travail instaurées par l'article 16 de la loi du 20 juin 2020, consistant à neutraliser le salaire versé à des salariés indemnisés en préretraite par rapport au calcul du revenu accessoire annuel du salarié en préretraite.

Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch, présente brièvement ce projet de loi qui ne contient pas de modification par rapport aux dispositions dérogatoires qu'il vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2021. L'orateur pense que le nombre de bénéficiaires, c'est-à-dire de personnel de soins et de santé en préretraite, qui a repris dans le contexte de la pandémie une activité professionnelle et rémunérée, est en baisse par rapport à la situation d'urgence qui caractérisait les premiers mois de la lutte contre le Covid-19.

Monsieur le Député Carlo Back demande de combien de personnes concernées il s'agit.

Monsieur le Ministre explique que ces chiffres ne sont pas disponibles dans son ministère et qu'il faudrait soit procéder à une enquête auprès des institutions ayant recruté cette catégorie de personnel, soit faire une recherche au niveau des banques de données de la sécurité sociale.

Une collaboratrice du ministère du Travail rappelle encore dans ce contexte qu'il existe une obligation légale pour les employeurs de communiquer une liste des dites personnes au ministère du Travail, mais que peu d'employeurs font suite à cette obligation.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, signale qu'il vérifiera s'il est possible de déterminer le nombre de personnes concernées à partir des données dont peut disposer la sécurité sociale.

Madame la Députée Carole Hartmann soulève la question de savoir si l'application d'une disposition contenue à l'article 2 de la loi du 20 juin 2020 portant : 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail <sup>1</sup>, liée à la suspension de la protection contre un licenciement

---

<sup>1</sup> Art. 2 de la loi du 20 juin 2020 portant

1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ;

2° modification du Code du travail :

« Pour un salarié incapable de travailler pour cause de maladie ou d'accident pendant la durée de l'état de crise tel que déclaré par le [règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020](#) portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la [loi du 24 mars 2020](#) portant prorogation de l'état de crise déclaré par le [règlement grand-ducal du 18 mars 2020](#) portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et

sur une période de 26 semaines, risque encore aujourd'hui de priver les employeurs de la possibilité de procéder à des licenciements. Elle demande s'il ne faudrait pas supprimer cette disposition.

Monsieur le Ministre du Travail rappelle que la disposition légale évoquée par Madame la Députée visait à régler des questions qui allaient se poser à la sortie de l'état de crise. L'orateur veut vérifier la question et y revenir lors de la prochaine réunion de la commission parlementaire.

La commission désigne ensuite son Président, Georges Engel, comme rapporteur du projet de loi 7829.

## **2. 7830    Projet de loi portant modification de la loi du 19 décembre 2020 portant dérogation temporaire à l'article L. 121-6 du Code du travail**

Monsieur le Président Georges Engel introduit la discussion au sujet du projet de loi 7830 dont l'objet consiste à prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 l'application des dérogations temporaires introduites à l'article L. 121-6 du Code du travail par la loi du 19 décembre 2020, lesquelles sont actuellement applicables jusqu'au 30 juin 2021. La loi précitée du 19 décembre 2020 prévoit, entre autres, de porter le délai pour soumettre à l'employeur l'ordonnance de mise en quarantaine ou de mise en isolement servant de certificat d'incapacité de travail à huit jours (au lieu de 3) jusqu'au 30 juin 2021, et cela afin d'éviter un licenciement du salarié pour cause de non-respect du délai de trois jours dû à des retards dans la transmission des pièces officielles par la Direction de la santé.

Monsieur le Ministre du Travail souligne que le prolongement de cette disposition vise à faciliter la vie aux personnes concernées, mais il exprime son espoir qu'il ne faudra bientôt plus appliquer cette disposition dérogatoire.

Monsieur le Ministre signale ensuite que les observations d'ordre légistique du Conseil d'État, relatives aux projets de loi 7829 et 7830 sont pertinentes aux yeux de son ministère.

La commission désigne son Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur du projet de loi 7830.

## **3. 7764    Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal**

Monsieur le Président Georges Engel présente en sa qualité de rapporteur le projet de rapport relatif au projet de loi 7764. Il explique que ce projet de loi vise à introduire des seuils par rapport auxquels les sociétés d'impact sociétal (SIS) seront obligées de faire vérifier leurs comptes soit par un réviseur

---

par dérogation à l'article L. 121-6, paragraphe 3, du [Code du travail](#), le délai de protection contre le licenciement de vingt-six semaines est suspendu pour la durée d'incapacité de travail se situant pendant la durée de l'état de crise. Ce délai reprend son cours le lendemain de la fin de l'état de crise si le salarié se trouve toujours en incapacité de travail.

À partir du premier jour de la vingt-septième semaine de protection contre le licenciement l'employeur averti conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 121-6 du [Code du travail](#) ou en possession du certificat médical visé au paragraphe 2 du même article est autorisé, uniquement pour motifs graves, à notifier au salarié la résiliation de son contrat de travail, ou, le cas échéant, la convocation à l'entretien préalable visé à l'article L. 124-2 du [Code du travail](#). »

d'entreprises agréé, soit par un commissaire aux comptes, soit suivant un contrôle interne à la société, ceci suivant le volume du chiffre d'affaires desdites sociétés. L'objectif poursuivi par ce projet de loi est de faciliter ce genre de contrôle dans le chef des sociétés d'impact sociétal, et de rendre le contrôle moins onéreux pour les sociétés de taille plus modeste. L'orateur rappelle encore que lors de la présentation du projet de loi 7764, Monsieur le Ministre du Travail avait annoncé une plus large révision de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

Les membres de la commission parlementaire adoptent à l'unanimité le projet de rapport relatif au projet de loi 7764.

#### 4. (volet sécurité sociale)

##### 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Monsieur le Président Georges Engel souhaite la bienvenue à Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, et à Monsieur le Député Paul Galles dans sa qualité de rapporteur du débat d'orientation relatif au rapport annuel 2019 de l'Ombudsman.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, avant de présenter sa prise de position relative aux différents cas d'espèce soulevés par le Médiateur pour le domaine de la sécurité sociale, indique que la sécurité sociale gère les dossiers de quelque 900.000 personnes. Il s'agit de loin du département ministériel qui a le plus de contacts avec les citoyens et les salariés.

Monsieur le Ministre constate tout d'abord, qu'il ressort du rapport qu'au courant de l'année 2019 ont été introduites 207 réclamations relevant du domaine de la sécurité sociale, dont 173 pouvaient être clôturées définitivement. Globalement, le département de la Sécurité sociale dispose d'un taux de correction de 91,38 % des réclamations introduites.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale souligne que le taux de correction se situe au-dessus du taux de correction moyen. Il constate également que les institutions de la sécurité sociale ont pu améliorer leur service au citoyen, mais il donne à considérer que, vu le grand nombre de personnes concernées et vu la nature des actes, des réclamations ne vont jamais entièrement disparaître.

Monsieur le Ministre souligne encore les bonnes relations entretenues par son ministère et les institutions de la Sécurité sociale avec l'Ombudsman.

Il demande ensuite que la commission parlementaire adopte formellement sa lettre de prise de position lors d'une prochaine réunion.

Ci-dessous, la prise de position du Ministère de la Sécurité sociale, relative aux cas d'espèces cités dans le rapport 2019 de l'Ombudsman :

#### **Caisse nationale de santé (CNS)**

Prise en charge de frais médicaux sur base d'une assurance continuée [2020/37]

Ce dossier a pu être conclu suite à la transmission à la CNS des pièces

requis en matière d'affiliation.

Assurance continuée et obligation pour le non-résident de transmettre à la CNS une attestation de non-affiliation émise par la caisse de son lieu de résidence [2020/38]

Le Médiateur suggère à la CNS d'envoyer certaines informations d'office aux assurés pour mieux les sensibiliser sur les démarches administratives à respecter. Cette suggestion sera analysée dans le cadre d'un groupe de travail de la CNS qui a comme objectif d'améliorer les informations à transmettre aux assurés, notamment en veillant à ce qu'elles deviennent plus compréhensibles et donc accessibles, pour que les assurés puissent plus facilement exercer leurs droits.

Prise en charge de frais médicaux en dépit d'une désaffiliation rétroactive de l'assuré intervenue après la réalisation des actes concernés [2020/39]

Ce dossier a pu être conclu suite à l'éclaircissement de certains points en matière d'affiliation.

Demande d'autorisation préalable d'un transfert à l'étranger [2020/40]

À l'instar du dossier [2020/38], les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux leurs droits en matière de sécurité sociale et notamment de les informer adéquatement en amont. De même, des efforts seront entamés pour mieux sensibiliser les prestataires concernés.

Extension d'assurance [2020/41]

À l'instar d'autres dossiers précités, les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux leurs droits en matière de sécurité sociale et notamment de les informer adéquatement en amont.

Refus de remboursement de prestations de soins prestées à l'étranger [2020/43]

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux autorisations de transfert à l'étranger, la CNS et le CMSS se sont concertés en 2021 pour mieux départager les responsabilités respectives, ce qui devrait faciliter et optimiser le traitement des demandes. Les différents dossiers exposés dans le rapport annuel ont tous été traités de manière bienveillante par les gestionnaires de la CNS en tenant compte de la situation particulière de l'assuré., mais tout en respectant le cadre légal et statutaire qui s'impose à la CNS.

Certaines difficultés relèvent du fait que des professionnels de santé ne sont pas suffisamment bien informés par rapport aux règles qui s'appliquent en matière d'autorisation d'un transfert à l'étranger. Consciente de cette problématique, la CNS a envoyé fin mai 2021 un courrier à tous les médecins pour rappeler les règles qui sont à respecter pour éviter au patient le risque d'un refus de prise en charge.

En matière de transport de malades, le ministère de la Santé est en train d'élaborer un avant-projet de loi afin d'améliorer le cadre légal. La CNS participe à ces travaux ce qui devra également aboutir à une amélioration des statuts de la CNS.

Refus de remboursement d'un traitement médical [2020/44]

À l'instar d'autres dossiers précités, les communications avec les assurés seront améliorées en continu afin que les assurés puissent assurer au mieux

leurs droits en matière de sécurité sociale. Il en est de même pour les décisions prises par la CNS.

#### Forfait informatique [2020/45]

Dans ce dossier, un prestataire n'a pas respecté les dispositions fixées dans la convention entre la CNS et l'ALK ainsi qu'issues de l'accord conclu entre parties. Il y a lieu de souligner qu'en application des dispositions légales, une telle convention s'applique à tous les prestataires relevant de son champ d'application, en l'occurrence la kinésithérapie, indépendamment du fait que le prestataire soit membre de l'organisme le plus représentatif ou non.

#### **Contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS)**

Globalement il y a lieu de souligner que le CMSS, au cours des dernières années, a entrepris des efforts pour améliorer la communication avec d'autres institutions, notamment le Médiateur, afin que la compréhension sur son fonctionnement et les dispositions applicables soient plus accessibles. Ceci est par ailleurs salué par le Médiateur dans son rapport. Ces échanges ont également permis au CMSS de revoir et améliorer différentes procédures et points soulevés.

#### Justification d'un fait médical nouveau [2020/46]

Ce dossier a pu être réexaminé à la lumière des nouveaux faits portés à la connaissance du CMSS et la personne protégée a pu obtenir l'indemnité pécuniaire de maladie.

#### Dispense d'examen suite à une convocation du CMSS (2020/47)

En ce qui concerne la dispense suite à une convocation du CMSS, le CMSS confirme que des exceptions resteront certainement possibles pour des cas exceptionnels et dûment justifiés dans le respect des dispositions du Code de la sécurité sociale.

#### Contradiction entre le CMSS et la Médecine du travail concernant la capacité ou l'aptitude d'un salarié à reprendre son travail (202/48)

D'entrée il y a lieu de souligner que l'incapacité et l'aptitude sont deux choses distinctes et définies respectivement au Code de la sécurité sociale et au Code du travail.

Néanmoins, des adaptations légales sont envisagées en concertation avec le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale pour clarifier davantage la situation et de proposer des solutions adaptées pour éviter des situations telles que décrites par le Médiateur dans son rapport.

#### **Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)**

#### Désaffiliation rétroactive d'un salarié [2020/49]

Cette affaire a pu être conclue dans l'intérêt du réclamant après que le CCSS a obtenu des informations et documents complémentaires.

#### **Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)**

#### Pension de vieillesse [2020/50]

La présente affaire concerne une affaire de mise à la retraite auprès de l'Etat. La personne concernée n'a pas été dirigée vers la CNAP pour demander une pension de vieillesse par son administration ou par le CGPO. Néanmoins, la CNAP a résolu cette affaire suite aux informations et précisions lui transmises. Globalement, la CNAP, comme toutes les autres institutions de sécurité sociale, ont été demandées par le département de la Sécurité sociale de revoir les informations véhiculées aux personnes protégées et de les compléter, afin qu'elles puissent plus facilement exercer tous leurs droits.

#### Pension de survie [2020/51]

Sous la législation actuelle, la CNAP est dans l'impossibilité d'accorder une pension de survie au survivant d'un couple en ménage commun, statut que revêt néanmoins un partenariat étranger s'il n'est pas enregistré auprès du Parquet général au Luxembourg.

La recommandation du médiateur à tout administré ayant conclu un partenariat à l'étranger de le faire inscrire au répertoire civil selon la procédure décrite à l'article 4-1 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 ainsi que la recommandation aux autorités compétentes d'engager une discussion en vue de clarifier la situation devraient permettre de clarifier de telles situations.

#### Baby-year [2020/52]

Cette affaire concerne la mise en compte de périodes « baby-year » au cas où l'autre parent s'est déjà vu accorder l'entièreté des périodes.

Néanmoins, si cet enregistrement original est déjà coulé en force de chose décidée, la CNAP ne peut plus remplacer cet enregistrement par une nouvelle répartition des périodes correspondantes.

### **Échange de vues**

Madame la Députée Carole Hartmann relève un cas d'espèce d'un refus de la CNS de prendre en charge le remboursement d'un traitement médicamenteux alors que le nom dudit médicament inscrit sur la facture transmise à la CNS ne correspondait pas à celui mentionné sur l'ordonnance. Sur base d'une ordonnance établie au Luxembourg, laquelle mentionnait le nom commercial explicite du médicament, l'administré s'est procuré ce dernier de l'autre côté de la frontière, auprès d'une pharmacie belge. Madame la Députée s'étonne que le seul nom d'un médicament, différent de part et d'autre de la frontière, ait pu motiver un refus de prise en charge alors qu'il s'agissait exactement du même médicament. Cela amène Madame la Députée à s'enquérir sur les critères à la base de telles décisions. Elle estime qu'il conviendrait de se baser sur les composants d'un médicament plutôt que sur son nom commercial.

Madame la Députée demande des précisions supplémentaires relatives à la procédure d'enregistrement de partenariats étrangers au Luxembourg et des conséquences qui peuvent en découler.

Finalement, Madame la Députée estime que l'attribution des baby-years devrait se faire prioritairement en faveur du parent s'étant occupé principalement des enfants.

Monsieur le Député Paul Galles constate que les institutions de la Sécurité sociale sont effectivement exposées dans la mesure où elles ont un important nombre de contacts avec les administrés. L'orateur informe les membres de la



commission qu'il a eu une entrevue avec le Médiateur. L'Ombudsman a confirmé qu'elle a un contact soutenu avec les institutions de la Sécurité sociale et que ces rapports s'améliorent car il devient apparent que l'institution du Médiateur n'est pas à considérer comme étant un ennemi des administrations, mais joue un réel rôle de médiation.

Monsieur le Député reprend quelques questions qui ont déjà été soulevées par Madame la Députée Carole Hartmann, à savoir celle liée aux dénominations des médicaments et des critères à la base d'une prise en charge d'un traitement médicamenteux, celle relative à l'attribution des baby-years et celle relative à la procédure d'inscription au Luxembourg des partenariats étrangers. L'orateur estime qu'il y a en effet des procédures, mais qui n'aboutissent pas toujours en raison d'un manque d'informations ciblées y relatives. Il demande de quelle manière il est possible d'améliorer le flux d'informations en direction des concernés.

Monsieur le Député demande ensuite des précisions supplémentaires relatives aux exceptions que le Contrôle médical de la Sécurité sociale (CMSS) peut accorder à des assurés pour ne pas devoir se présenter au contrôle médical. L'orateur estime que l'explication suivant laquelle en période de pandémie de telles exceptions furent plus nombreuses ne peut pas encore s'appliquer aux cas recensés dans le rapport de l'Ombudsman qui porte sur l'année 2019.

Finalement, l'orateur s'enquiert sur les cas de refus de prise en charge des congés de maternité lorsqu'un élément étranger y est impliqué.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, explique que la Sécurité sociale et les dispositions législatives et réglementaires y relatives sont une matière fort complexe. Ainsi, différentes situations sont soumises soit à des statuts d'institutions de la Sécurité sociale, soit au Code de la Sécurité sociale, soit à des nomenclatures de prestations et de tarifs applicables, soit encore au règlement européen 883 qui vise à coordonner les prestations des différents régimes de Sécurité sociale dans l'Union européenne.

L'orateur donne raison aux Députés Hartmann et Galles lorsqu'ils demandent qu'un flux d'information des administrations vers les assurés doit avoir lieu d'une manière beaucoup plus ciblée. Monsieur le Ministre souligne à ce propos que des efforts ont déjà été entrepris et que certaines améliorations sont déjà perceptibles. Il souligne que le défi consiste habituellement à proposer des informations simplifiées, tout en veillant à leur exactitude juridique.

Monsieur le Ministre constate aussi que de nombreuses questions et situations conflictuelles ne naissent même pas si la communication est suffisamment bonne et claire dès le départ.

Concernant la question de la dénomination des médicaments et la demande de se baser sur les composants d'un médicament comme critère pour la prise en charge d'un traitement, Monsieur le Ministre signale que la liste des médicaments est gérée en commun par les services du ministère de la Sécurité sociale et celui de la Santé et que cette liste est basée sur la dénomination des médicaments. Cette liste est d'ailleurs régulièrement mise à jour. L'orateur s'engage à soulever la question et à vérifier s'il est possible de se baser sur les composants des médicaments comme critère pour la prise en

charge.

Quant à la question des procédures d'enregistrement de partenariats étrangers, l'orateur signale que le ministère de la Justice y est également concerné. L'orateur estime qu'il convient en effet de coordonner les procédures de part et d'autre.

Pour ce qui est de l'attribution des baby-years en matière de calcul de la période de stage en matière de droits de pension, Monsieur le Ministre signale qu'il convient d'examiner les différentes situations d'espèce cas par cas. Certes, le parent qui s'occupe des enfants devrait prioritairement voir s'attribuer les baby-years, mais en pratique, les tribunaux peuvent aboutir à une solution contraire qui, dès qu'elle est prise en droit, est difficile à corriger par la suite. Il s'agit d'une matière complexe, estime Monsieur le Ministre.

En ce qui concerne les dispenses pour se présenter devant le médecin du Contrôle médical de la sécurité sociale, Monsieur le Ministre confirme que dans le rapport de 2019 du Médiateur, l'effet de la pandémie n'est pas encore apparent, mais il s'agit en fait de cas de patients qui souffrent d'un cancer. En règle générale, ceux-ci sont priés une première fois de se présenter au contrôle médical. L'ordonnance de leur médecin ne fournit pas les informations détaillées qui pourraient permettre d'accorder déjà à ce moment une exception à l'obligation d'observer ladite convocation. Lorsque les patients se présentent pour la première fois, leur dossier est saisi par le CMSS et complété, ce qui, aujourd'hui, est plus facile en raison d'un meilleur équipement informatique dont dispose le CMSS. Souvent les patients concernés sont dispensés de devoir répondre aux convocations qui s'ensuivraient. S'il y avait un problème, il peut se régler de manière humaine par un entretien téléphonique.

En ce qui concerne le refus de prise en charge d'un congé de maternité, ce cas d'espèce contient un volet étranger et il est de ce fait soumis aux dispositions européennes, notamment en ce qui concerne le droit à la libre circulation et la réglementation des revenus de remplacement en relation avec le paiement de cotisations sociales. L'orateur constate que, justement, les cotisations peuvent, dans certains cas de figure, ne pas couvrir entièrement chaque prestation accordée par l'un ou l'autre État.

**5. 7831 Projet de de loi modifiant : 1. la loi modifiée du 10 juillet 2020 portant prorogation de la dérogation aux dispositions des articles 3, 6, 7 et 9 de la loi du 1er août 2019 concernant les mutuelles ; 2. l'article 16quater de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19**

Monsieur le Président, Georges Engel, rappelle que le présent projet de loi vise à prolonger les délais prévus aux articles 2, 3 et 4 de la loi modifiée du 10 juillet 2020 portant prorogation de la dérogation aux dispositions des articles 3, 6, 7 et 9 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant les mutuelles jusqu'au 31 décembre 2021.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, signale d'emblée qu'il convient d'apporter des modifications au projet de loi sous examen. En effet, une disposition contenue dans le projet de loi 7831 a déjà été évacuée par le vote à la Chambre des Députés du projet de loi sur le Covid-19. En l'occurrence, le projet de loi initial prévoyait de modifier l'article

16<sup>quater</sup> de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 pour proroger la suspension du calcul des intérêts moratoires par le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) pour les cotisations non payées à l'échéance. Suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 9 juin 2021, la disposition en question a été insérée dans le projet de loi n°7836 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 devenu la loi du 12 juin 2021 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

En conséquence, l'article 4 du projet de loi initial est à supprimer.

Ceci implique encore que l'intitulé du projet de loi doit également refléter cette modification. Il convient en effet d'y supprimer l'indication que la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 serait à modifier.

Le projet de loi se limite donc à prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la dérogation aux dispositions statutaires des mutuelles qui prévoyaient des dates limites plus rapprochées pour la tenue d'une assemblée générale et des travaux précurseurs à une telle assemblée. Monsieur le Ministre constate que beaucoup de mutuelles n'étaient tout simplement pas en mesure d'organiser une assemblée générale endéans les délais dans le contexte de l'actuelle pandémie.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale relève encore que le Conseil d'État a fait dans son avis du 9 juin 2021 une observation au sujet de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. L'orateur estime qu'il dépendra du moment auquel le projet sera voté, et par la suite pourra être publié au journal officiel, pour déterminer la formule de l'entrée en vigueur.

Il est décidé de se concerter avec le Conseil d'État afin de choisir la formulation exacte et appropriée, tout en se basant sur l'observation faite par la Haute Corporation dans le cadre de son avis.

Les membres de la commission désignent leur Président, Monsieur Georges Engel, comme rapporteur du projet de loi 7831.

**6. Approbation d'un projet de lettre (avis de la commission au sujet du volet « travail et emploi » du rapport annuel 2019 de l'Ombudsman)**

Les membres de la commission approuvent le projet de lettre relative à une prise de position de la commission parlementaire au sujet du volet « travail et emploi » du rapport annuel 2019 de l'Ombudsman.

**7. Divers**

Monsieur le Député Claude Haagen informe les membres de la commission qu'il est sur le point de convoquer une première réunion de la sous-commission « télétravail » et qu'il se propose à vérifier la procédure y relative.

Luxembourg, le 17 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Joé Spier

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

60



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 02 juillet 2021

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe), du 21 mai 2021, du 31 mai 2021 et du 21 juin 2021 (matin)
2. 7839 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7838 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
  - Rapporteur : Monsieur Paul Galles
  - Adoption d'un projet de courrier

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard (remplaçant M. François Benoy), M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Nima Ahmadzadeh, M. Tom Englaro, M. Alex Majerus, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

M. Loris Meyer, du groupe politique démocratique (DP)

Excusé : M. François Benoy

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe), du 21 mai 2021, du 31 mai 2021 et du 21 juin 2021 (matin)**

La Commission des Finances et du Budget approuve à l'unanimité les projets de procès-verbal sous-rubrique.

**2. 7839 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021**

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7839.

Dans le but d'approfondir davantage l'Union économique et monétaire (UEM) et suite au rapport en 2015 des cinq présidents issus de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil européen, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe, la Commission européenne a publié en date du 31 mai 2017 un document de réflexion qui proposait entre autres la transformation du MES en véritable « Fonds monétaire européen » ainsi que la mise en place auprès du MES d'un dispositif de soutien commun (« *common backstop* ») sous forme d'une ligne de crédit au Fonds de résolution unique (FRU).

La réforme du MES a fait l'objet d'une négociation depuis 2017 au sein de l'Eurogroupe qui, dû à la pandémie de la COVID-19, n'est que parvenu à un accord en fin d'année 2020.

Le présent projet de loi poursuit un double objectif, à savoir :

- la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le MES ;
- la clarification des modalités de l'émission de titres par le MES sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

En ce qui concerne le premier objectif du projet de loi, le représentant du ministère des Finances explique que la réforme du MES est constituée par quatre volets principaux :

1. Le rôle du MES dans la gestion et la prévention de crises : Lors de la conception du MES, le rôle de l'institution se limitait à l'émission de la dette sur les marchés financiers destinée à financer les prêts aux Etats qui en devraient bénéficier en contrepartie d'une conditionnalité stricte. Le volet opérationnel de la gestion de crise (par exemple la négociation de la conditionnalité attachée aux programmes d'assistance financière et le suivi de l'évolution économique) relevait des compétences d'autres institutions comme la Commission européenne en liaison avec la Banque centrale européenne et, si possible, avec le Fonds monétaire international. Etant donné le rôle du MES dans la gestion financière de la crise et son expertise sophistiquée, la réforme du traité du MES vise à rendre le MES directement impliqué dans toutes les étapes nécessaires à l'établissement d'un programme d'assistance financière en cas de crise.

2. Le dispositif de soutien commun au FRU : Le FRU, créé en 2014, est alimenté par des contributions du secteur bancaire soumis à la supervision unique de la Banque centrale européenne. Ce fonds vise à faire en sorte que le secteur bancaire participe aux actions de résolution des banques défaillantes, afin d'éviter l'intervention du contribuable comme cela fut le cas lors de la crise financière en 2008. Etant donné la capacité limitée du FRU - s'élevant actuellement à 52 milliards d'euros - l'idée a été avancée de mettre en place un filet de sécurité additionnel au niveau européen. Les Etats membres sont ainsi parvenus à un accord qui consiste à mettre en place un dispositif de soutien commun sous forme d'une ligne de crédit du MES au FRU pour un montant allant jusqu'à 68 milliards d'euros. Les prêts octroyés par le MES au titre de ce dispositif de soutien commun ne sont utilisés qu'en dernier ressort, lorsque les capacités du FRU ont été épuisées. Tout montant versé par le MES dans le cadre de ce dispositif de soutien commun devra être remboursé par le secteur bancaire.
3. Les instruments d'assistance financière à titre de précaution : Tout comme le Fonds monétaire international, le MES peut mettre à disposition des Etats membres des crédits « à titre de précaution » si ces derniers risquent de se trouver dans une situation financière difficile. Cet instrument constitue donc un filet de sécurité visant à éviter qu'une situation potentiellement mineure ou temporaire ne dégénère en une crise grave. Alors que le MES peut déjà offrir cet instrument depuis 2012, il n'a toutefois jamais été utilisé jusqu'à présent. Partant, la réforme du MES vise à redéfinir les critères d'éligibilité et de clarifier les modalités autour de cet instrument.
4. Les clauses d'action collectives standardisées : Dans le traité fondateur du MES, les pays signataires s'étaient engagés à inclure dans tous les titres d'émission de dette nationale d'une maturité supérieure à un an des clauses d'action collectives standardisées afin de garantir, le cas échéant, une implication appropriée du secteur privé dans le cadre des programmes d'assistance financière à travers une éventuelle restructuration de la dette publique du pays bénéficiaire. Avec la réforme du MES, la nature de ces clauses est appelée à être modifiée dans le sens où, dans le cas d'une restructuration de la dette souveraine, la méthode d'agrégation qui s'applique à ces clauses passera d'une agrégation double à une agrégation simple.

Le représentant du ministère des Finances poursuit sa présentation en indiquant que, depuis le Brexit, le MES émet ses instruments de dette sous droit luxembourgeois et non plus sous droit anglais. L'orateur précise que récemment la Commission européenne a également choisi le Luxembourg pour émettre les instruments de dette qui font partie du paquet « *Next Generation EU* ».

Le MES a par le passé – dans le cas de l'Espagne notamment – émis des obligations sous droit anglais, qui ont pu être mises à disposition aux banques défaillantes, sans avoir recours aux marchés financiers et à de l'argent liquide. Cette possibilité s'est avérée très efficace dans le cas d'une recapitalisation d'une banque à cause des délais et de l'urgence de la situation.

Considérant que le droit luxembourgeois actuel n'est pas tout à fait clair sur la possibilité de mettre en œuvre une telle opération, le deuxième objectif du projet de loi consiste à clarifier les modalités de l'émission de titres par le MES sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

\*

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle à l'égard du projet de loi 7839.

La Haute Corporation estime toutefois que le fait de prévoir dans une loi nationale que le MES « peut créer des titres de créance soumis au droit luxembourgeois » est erroné. Pour éviter de



donner l'impression que la loi en projet déterminerait les pouvoirs du MES, il y aurait lieu de reformuler le texte comme suit :

« **Art. 2.** Les titres de créance créés par le mécanisme européen de stabilité qui sont soumis au droit luxembourgeois n'ont pas besoin d'être remis à un tiers au moment de leur création. Ils peuvent être émis sans contrepartie. Les titres et les créances qu'ils représentent existent valablement dès leur création. Tant que le mécanisme européen de stabilité possède un tel titre, tous les droits afférents au titre sont suspendus. La suspension prend fin dès le transfert du titre à un tiers. ».

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

\*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) intervient pour demander si les Etats membres ainsi que des banques pris individuellement ont un droit de recours contre les décisions prises par le MES. Ensuite, l'orateur souhaite savoir quels sont les pays qui contribuent au Fonds de résolution unique (FRU).

En complément aux questions de Monsieur Mosar, le Président de la Commission des Finances et du Budget demande encore à obtenir davantage de précisions sur les titres qui sont émis sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

A la première question de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances répond que, conformément à l'article 37 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>1</sup>, les décisions qui sont prises par le MES sont contestables devant le Conseil des Gouverneurs du MES, qui est composé des ministres des Finances de la zone euro et responsable pour trancher sur les différends entre les Etats membres. Dans le cas où le Conseil des Gouverneurs n'est pas en mesure de parvenir à un accord, le litige est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne.

Le représentant du ministère des Finances explique qu'il existe certains précédents où des entités individuelles ont contesté une décision prise par une instance européenne. Il cite notamment le cas d'une banque espagnole qui a contesté une décision de résolution prise par le Conseil de résolution unique (« *Single Resolution Board* ») de la Banque centrale européenne.

A la deuxième question de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances précise que le FRU a été mis en place dans un contexte d'union bancaire<sup>2</sup> et que seuls les pays

---

<sup>1</sup> Article 37 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité - Interprétation et règlement des litiges :

1. Toute question relative à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent traité et de la réglementation générale du MES qui se poserait entre le MES et l'un de ses membres, ou entre des membres du MES, est soumise au conseil d'administration pour décision.
2. Le conseil des gouverneurs statue sur tout litige opposant le MES à l'un de ses membres, ou des membres du MES entre eux, lié à l'interprétation et l'application du présent traité, y compris tout litige relatif à la compatibilité des décisions adoptées par le MES avec le présent traité.  
Aux fins d'une telle décision, le droit de vote du ou des membres du conseil des gouverneurs nommés par le ou les membres concernés du MES est suspendu, et le seuil à atteindre pour l'adoption de la décision est recalculé en conséquence.
3. Si un membre du MES conteste la décision visée au paragraphe 2, le litige est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne est contraignant pour les parties, qui prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer dans le délai fixé par la Cour dans son arrêt.

<sup>2</sup> « L'union bancaire est une composante essentielle de l'Union économique et monétaire de l'UE. (...) Tous les États membres de la zone euro font partie de l'union bancaire. Les États membres de l'UE qui ne font pas partie de la zone euro peuvent participer à l'union bancaire en instaurant une coopération étroite avec la Banque centrale européenne. » (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/banking-union/>).

participant dans l'union bancaire sont obligés d'y contribuer. Les banques établies dans le Royaume-Uni ne versent donc pas de contributions au FRU.

A la question du Président, le représentant du ministère des Finances cite l'exemple de la crise bancaire en Espagne, où le MES est intervenu en émettant des obligations pour un montant d'environ 40 milliards d'euros. Lorsque l'Union européenne a décidé d'intervenir pour contenir cette crise, les montants nécessaires pour recapitaliser chacune des banques défailtantes n'étaient pas encore connus. Compte tenu de l'urgence, et vu qu'il était difficile de mobiliser directement des liquidités d'une telle ampleur dans les marchés financiers en fin de semaine, le MES a – sous droit anglais – pu créer des obligations qui ont d'abord été inscrites sur les comptes du MES et ensuite transférées aux banques défailtantes en fonction du montant que chacune avait besoin pour se recapitaliser. Ces obligations doivent ensuite être remboursées, la banque ayant également la possibilité de les revendre.

Le représentant du ministère des Finances précise que les obligations du MES sont donc, dans ce cas, équivalentes au « *cash* » traditionnel à l'actif d'une banque et permettent, dans le cas d'opérations de recapitalisation urgentes et sensibles, de mobiliser les moyens nécessaires rapidement. Le projet de loi 7839 vise ainsi à clarifier juridiquement cette faculté en droit luxembourgeois.

\*

Monsieur André Bauler (DP) est nommé rapporteur du projet de loi 7839.

### **3. 7838 Projet de loi portant approbation de l'Accord modifiant l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021**

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7838.

Le Fonds de résolution unique (FRU) a été créé dans le cadre de l'Union bancaire afin que les banques systémiques contribuent au préalable à leur résolution en cas de défaillance éventuelle. Ce fonds européen permet ainsi de limiter le recours à l'argent du contribuable.

Le FRU est constitué par des contributions des banques systémiques versées depuis 2016 et ceci pour une période de 8 ans (donc jusqu'au 31 décembre 2023). Les contributions sont collectées par les autorités de supervision nationales. Le seuil de ce fonds a été fixé à 1% du montant total des dépôts couverts dans la zone euro, ce qui correspond actuellement à un montant total de 70-75 milliards d'euros.

Les capacités du fonds, qui s'élèvent en ce moment à 52 milliards d'euros, ne sont pas encore intégralement mutualisées. Jusqu'en 2023, ces montants seront donc graduellement transférés des compartiments nationaux vers un compartiment européen unique. L'Accord modificateur qui sera ratifié par le présent projet de loi 7838 a comme objectif de fixer les modalités selon lesquelles ces transferts vers une mutualisation des contributions se feront.

Les modalités de transfert ont été notamment adaptées à cause de l'introduction du filet de sécurité commun. Si notamment dans le cas d'une résolution d'une banque systémique, le FRU a été entièrement déployé et les contributions extraordinaires auxquelles sont également soumises les banques ne peuvent pas être rapidement mobilisées, le FRU peut actuellement encore recourir à une garantie du pays dans lequel la banque défailtante est établie. Etant donné que les garanties des souverains sont transférées, par cet Accord modificateur, vers le niveau européen, les contributions extraordinaires des banques doivent elles-aussi être

mutualisées. Il convient ainsi de souligner que cette réforme va substantiellement réduire l'exposition des Etats membres dans le cas de la défaillance d'une banque systémique établie sur leur territoire.

A partir de 2022, le FRU aura, suite à cette opération, plus de 100 milliards d'euros à sa disposition. Les capacités du FRU sont donc substantiellement plus élevées que celles des Etats membres pris individuellement. Cette réforme, qui contribue au renforcement de la stabilité financière de l'union bancaire, est également d'une plus-value accrue pour la résilience de la place financière du Luxembourg.

\*

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation particulière à l'égard du projet de loi 7838.

\*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget demande si la réforme du Fonds de résolution unique (FRU) pourrait inciter certaines banques à adopter un comportement moins prudent, étant donné qu'elles savent qu'*in fine* leur résolution sera financée par le filet de sécurité commun.

Le représentant du ministère des Finances répond que le FRU est alimenté par des contributions du secteur bancaire lui-même et que chaque contribution est calculée en fonction du profil de risque de la banque. Partant, selon le même principe d'une assurance, une banque qui a des activités plus (moins) risquées doit également contribuer plus (moins) au FRU. Le FRU n'est que déclenché après que 8% de la perte subie au passif de la banque défaillante ait été absorbée par les actionnaires et les créanciers (« *bail-in* »).

\*

Monsieur André Bauler (DP) est nommé rapporteur du projet de loi 7838.

#### **4. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)**

La Commission des Finances et du Budget approuve le projet de prise de position relative au rapport d'activité de l'Ombudsman pour l'année 2019.

#### **5. Divers**

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) informe la commission que le groupe politique CSV soumettra prochainement une demande de convocation pour un échange de vues avec le ministre des Finances au sujet des articles de presse intitulés « LuxLetters ». L'orateur demande au Président de bien vouloir prévoir le plus rapidement possible une prochaine réunion de la Commission des Finances et du Budget afin de traiter ce sujet.

Le Président prend note de la requête de Monsieur Mosar, qu'il tâchera également de transmettre au ministre des Finances. Il attire l'attention sur la déclaration du gouvernement relative à ce sujet<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> « Déclaration du gouvernement luxembourgeois sur les articles de presse publiés au sujet de rulings et de soi-disant « lettres d'information » : <https://gouvernement.lu/de/dossiers/2021/luxletters.html> »

Luxembourg, le 13 juillet 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Cristel Sousa

Le Président de la Commission des Finances  
et du Budget,  
André Bauler