

N° 5804

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

DEBAT D'ORIENTATION**sur le rapport d'activité du Médiateur (2006-2007)**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(18.3.2008)

La Commission se compose de: M. Camille GIRA, Président-Rapporteur; M. Xavier BETTEL, Mme Anne BRASSEUR, M. Fernand DIEDERICH, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Marie-Thérèse GANTENBEIN-KOULLEN, MM. Jean-Pierre KOEPP, Patrick SANTER, Marco SCHANK et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Comme prévu par l'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur qui dispose que: „*Le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité*“, le Médiateur a présenté son rapport d'activité pour la période du 1er octobre 2006 au 30 septembre 2007 à la Chambre des Députés le 25 octobre 2007.

La Conférence des Présidents ayant retenu que la Chambre des Députés organiserait un débat d'orientation au sujet de ce rapport annuel et ayant jugé opportun de déléguer la préparation de ce débat à la Commission des Pétitions, cette dernière a par conséquent organisé le débat d'orientation en collaboration étroite avec les commissions parlementaires concernées par les recommandations du Médiateur.

Dans le cadre de la préparation du débat d'orientation, la Commission des Pétitions s'est réunie à cinq reprises, à savoir les 10 novembre 2007, 10 décembre 2007, 24 janvier 2008, 14 février 2008, 6 et 18 mars 2008.

Au cours de la réunion du 10 novembre 2007, la Commission a désigné Monsieur Camille Gira comme Rapporteur du débat d'orientation et a procédé à un premier échange de vues sur le rapport d'activité annuel du Médiateur ainsi que sur l'organisation des travaux afférents à la préparation du débat. Les travaux préparatoires se sont poursuivis au cours des réunions des 10 décembre 2007, 24 janvier 2008 et 14 février et 6 mars 2008. Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion du 18 mars 2008.

*

II. HISTORIQUE**II.1. Résumé des circonstances ayant abouti au dépôt du projet de loi instituant un Médiateur****II.1.1. Origine et développement historique**

L'institution moderne du Médiateur trouve ses origines dans le *Justitieombudsman* créé en Suède en 1809 avec mission de surveiller l'administration et la justice entre les sessions parlementaires, d'examiner l'état de la législation et d'en relever les lacunes, de proposer des réformes, de recevoir les plaintes des particuliers, ... Cette institution suédoise a été reprise par la Finlande en 1919. Mais ce

n'est que dans la deuxième moitié du vingtième siècle qu'elle a été introduite dans d'autres pays: le Danemark en 1955, la Norvège en 1962, le Royaume-Uni en 1967, la France en 1973, les Pays-Bas en 1981, la Belgique en 1995, ...

La fonction de Médiateur existe actuellement dans de très nombreux pays avec des compétences au niveau national, régional ou local. Plusieurs pays ont même créé des Médiateurs ayant des compétences dans des domaines particuliers. Ainsi, au Luxembourg, l'instauration du Médiateur à compétence générale au niveau national a été précédée de la création d'une médiation à caractère particulier. La loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé *Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand* (ORK) a donné une suite positive à la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993 en instituant le comité luxembourgeois des droits de l'enfant (Doc. parl. 4137).

Au Grand-Duché, une première initiative en vue de la création de la fonction de Médiateur date de 1976 avec le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi portant institution d'un commissaire général au contrôle de la gestion administrative de l'Etat et des communes (Doc. parl. 2060). Ce projet de loi n'avait, à l'époque, pas abouti.

Une seconde initiative est la proposition de loi de Madame Lydie Err sur l'instauration d'une Ombudspersonne déposée le 9 mai 2001 (Doc. parl. 4798), soit quelques mois avant le dépôt du projet de loi 4832 instituant un Médiateur. A cet égard, il y a lieu de préciser la différence entre les notions de „Médiateur“ et d'„Ombudspersonne“: alors que le Médiateur reçoit uniquement les réclamations des citoyens relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat, des communes, ainsi que des établissements publics placés sous leur tutelle dans des affaires déterminées lorsque ceux-ci n'ont pas fonctionné conformément à la mission qu'ils doivent assurer, l'action de l'Ombudspersonne ne se limite pas à la vérification du respect des droits des citoyens dans leurs relations avec l'Administration. L'Ombudspersonne défend et promeut également les droits et libertés fondamentaux reconnus par la Constitution et les traités internationaux. L'action de l'Ombudspersonne suit par ailleurs une procédure de médiation plus longue dans le temps mais qui s'inscrit dans une réelle volonté de pacification et de cohésion sociale. Le Gouvernement a pris position en date du 24 octobre 2002 sur la proposition de loi 4798, en expliquant qu'il préférerait l'institution d'un Médiateur.

II.1.2. L'opportunité de la mise en place d'un Médiateur au Luxembourg

La question de l'opportunité de la création d'un Médiateur au Luxembourg s'est posée lors du dépôt du projet de loi 4832 instituant un Médiateur.

Partant du constat que l'existence d'une instance de médiation constitue, dans un Etat de droit, l'un des repères permettant d'apprécier le développement démocratique d'une société respectueuse des droits de tous les citoyens, l'exposé des motifs du document parlementaire estimait que tout Etat de droit doit „créer les conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales“ et que, parmi les infrastructures à mettre en place pour mieux garantir les intérêts du citoyen face à une administration disposant de moyens d'action toujours croissants, il faut avoir recours à des instances de médiation indépendantes: l'administré ne se voit en effet pas seulement confronté à un ensemble de dispositions légales toujours plus nombreuses et plus complexes, mais il ne parvient souvent pas à saisir le bien-fondé des décisions de l'administration. Certes, le Luxembourg avait déjà mis en place en 1978 la procédure administrative non contentieuse et en 1995 les juridictions administratives avec un double degré de juridiction. Ces mesures ne semblaient cependant pas donner satisfaction à toutes les réclamations de l'administré. Les auteurs du projet de loi étaient donc d'avis que l'institution du Médiateur permettrait au citoyen d'avoir recours à une institution plus rapide, plus simple, moins onéreuse et plus souple dans son fonctionnement que les voies de recours judiciaires existantes.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait à l'époque fait part de ses réserves à l'égard du projet de loi 4832 car elle n'était „pas convaincue de la nécessité de la mise en place d'un Médiateur dans notre pays, dont les structures ne sont pas du tout comparables à celles de nos voisins du fait que l'exiguïté du territoire et l'envergure relativement peu importante de sa fonction publique sont à la base de circuits administratifs extrêmement réduits“.

Pour le Conseil d'Etat, la création d'une instance indépendante et neutre jouant pleinement son rôle de Médiateur était parfaitement justifiée face aux procédures complexes, la taille d'une administration ne la préservant d'ailleurs pas d'une erreur ou d'un comportement discutable. La Haute Corporation

rendait également attentif au fait que l'institution d'un Médiateur permet d'éviter des procédures juridictionnelles généralement assez longues et coûteuses et ajoute que „*le fonctionnement inapproprié d'un service public déterminé au détriment du citoyen utilisateur peut être plus facilement corrigé par une approche de Médiateur que par une procédure juridictionnelle. Dans beaucoup de cas, le citoyen hésite à s'engager dans une procédure devant une juridiction, surtout quand l'affaire ne revêt pas clairement un caractère contentieux*“.

II.1.3. Le Médiateur et les institutions

Le Médiateur est une autorité indépendante et neutre dont la mission consiste à recevoir des réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services publics et à proposer des solutions, sans force obligatoire, dans le respect des lois et règlements.

Tout en étant nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, le Médiateur n'est pas placé sous l'autorité de l'un ou de l'autre de ces pouvoirs. Il se distingue des autres administrations et services de l'Etat et des communes par son indépendance qui s'exprime par le fait qu'il ne peut recevoir aucun ordre d'une autre autorité publique.

Le Médiateur a des relations particulières, définies par la loi, avec la Chambre des Députés. Les détails concernant ces relations sont développés au chapitre V du présent rapport.

Il n'a aucune relation avec le Gouvernement ou avec les autres administrations publiques, sauf celle de les aborder en vue de trouver des solutions aux différends opposant les réclamants à ces mêmes administrations.

Le Médiateur n'est pas un juge appelé à trancher des litiges en appliquant la règle de droit. Il peut exercer sa mission dans des affaires où une solution juridictionnelle est possible ou dans des affaires où une telle solution n'est pas ou plus possible. Contrairement au juge qui applique strictement le droit et dont les décisions juridictionnelles s'imposent aux parties litigieuses, le Médiateur ne fait que proposer une solution. A cet égard, les pouvoirs du Médiateur sont plus étendus que ceux du juge, étant donné qu'il peut se saisir de toute réclamation même non appuyée sur des arguments de droit, sans se soucier si une solution juridictionnelle reste possible. Le Médiateur ne peut pas intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Il peut toutefois être saisi si toutes les voies de droit devant le juge sont épuisées. Il peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice, donner une injonction à l'organisme public concerné de se conformer ou d'exécuter le jugement dans un délai fixé par le Médiateur. A défaut d'exécution dans le délai prévu, il rédige un rapport spécial adressé à la Chambre des Députés et publié au Mémorial. Ce moyen de pression supplémentaire en faveur de l'administré s'ajoute aux autres moyens existant en droit luxembourgeois en vue d'obtenir l'exécution d'un jugement. La saisine du Médiateur peut intervenir avant ou conjointement à un recours juridictionnel. La saisine du Médiateur n'interrompt pas le délai du recours devant les juridictions. Cette solution marque une distinction nette entre la procédure de saisine du Médiateur et d'un recours juridictionnel. Toutes les dispositions précitées partent du souci de séparer nettement les pouvoirs du Médiateur de ceux du juge. Le Médiateur ne doit pas se mêler de ce qui est de la compétence du juge. Toutefois, il convient de relever que l'agencement des procédures devant le Médiateur et devant les juridictions peut s'avérer comme un piège pour l'administré qui risque de laisser forclore les délais que le recours au Médiateur ne préserve pas. L'indépendance de la justice et la non-ingérence du Médiateur dans les affaires juridictionnelles n'admettent cependant aucune autre solution.

La Commission des Pétitions tient à cet égard à mentionner la question de l'opportunité d'introduire ou non le Médiateur dans la Constitution dans le cadre d'une réforme institutionnelle. Elle estime cependant qu'au Grand-Duché, le Médiateur est un organe de la Chambre des Députés et qu'à ce titre, sa présence dans la Constitution ne se justifie *a priori* pas.

II.2. Résumé des travaux parlementaires qui ont abouti au vote de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur

Le projet de loi 4832 a été déposé à la Chambre des Députés le 21 août 2001 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a commencé l'examen du projet le 22 janvier 2003. Elle a désigné lors de la même réunion M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet. Elle a continué l'examen du projet et des avis y relatifs dans ses séances du 27 février, du

5 mars, du 28 mars, du 28 avril et du 16 mai 2003. Elle a formulé une série d'amendements qui ont été approuvés dans la séance du 16 mai 2003 et soumis pour avis au Conseil d'Etat le 26 mai 2003, ensemble avec un nouveau texte coordonné du projet. Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 1er juillet 2003.

Conjointement avec le projet de loi 4832, le Conseil d'Etat a examiné la proposition de loi 4798 sur l'instauration d'une Ombudspersonne, déposée à la Chambre des Députés par Madame Lydie Err lors de la séance publique du 9 mai 2001. Le Gouvernement a pris position sur cette proposition de loi par dépêche du 24 octobre 2002.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté son rapport au cours de sa réunion du 9 juillet 2003. Le projet de loi a été évacué en séance plénière en date du 16 juillet 2003 et est ainsi devenu la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

*

III. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

La Chambre des Députés a, avec le Médiateur, des liens particuliers en vertu des pouvoirs réservés par la loi du 22 août 2003 à la Chambre en ce qui concerne la nomination et la révocation du Médiateur, la saisine de réclamations, la publication des rapports et des recommandations du Médiateur en relation avec des modifications en matière législative ou réglementaire.

III.1. Historique

Il est à noter que les auteurs du projet de loi 4832 avaient établi des relations de travail très étroites entre le Médiateur et la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés. Ainsi, l'article 2 initial disposait que *„La personne qui s'estime lésée peut faire parvenir sa réclamation directement ou indirectement par l'intermédiaire de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés, un député ou un membre du Gouvernement au Médiateur. La Commission des Pétitions, un député ou un membre du Gouvernement peuvent soumettre, de leur propre initiative, des affaires qui sont portées à leur connaissance et qui rentrent dans le champ d'application de la présente loi au Médiateur“*. De même, l'article 4, alinéa (5) disposait qu' *„à défaut d'accord entre l'administration et le réclamant, le Médiateur soumet le dossier à la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés et lui propose la façon de régler l'affaire. La Commission des Pétitions peut demander au Médiateur de procéder à des enquêtes supplémentaires“*. L'alinéa (7) du même article prévoyait que *„lorsqu'une réclamation ne lui paraît pas justifiée, le Médiateur en informe le réclamant et la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés“*. Enfin, l'article 10 du projet de loi initial retenait que *„le Médiateur peut participer à toutes les réunions de la Commission des Pétitions. Lorsqu'il le demande, la Commission des Pétitions doit entendre le Médiateur. La Commission des Pétitions pourra demander au Médiateur de lui faire rapport sur des cas individuels“*.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement aux dispositions y relatives au motif que les pouvoirs de la Commission des Pétitions sont fixés par l'article 67 de la Constitution et que la loi ne peut y déroger. A cet égard, la Haute Corporation rappelait en effet que l'article 67 de la Constitution règle ses attributions et les conditions de sa saisine. C'est ainsi qu'il y est disposé qu' *„il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre“*. De même est-il prévu que *„la Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre“*. Le Conseil d'Etat estime que parmi les réclamations qui sont adressées au Médiateur certaines risquent de ne pas être conformes aux conditions prévues par l'article précité de la Constitution et s'oppose formellement à la disposition prévue relative à la Commission des Pétitions.

III.2. Relations avec la Conférence des Présidents et mise en place de lignes directrices concernant les relations futures entre le Médiateur et la Chambre des Députés

Le Médiateur a procédé, en date du 16 avril 2007, à un échange de vues avec les membres de la Conférence des Présidents. Cet échange de vues a abouti à la mise en place des lignes directrices suivantes:

III.2.1. La présentation du rapport par le Médiateur

L'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur prévoit que: „*Le Médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité (...) Ces rapports contiennent les recommandations que le Médiateur juge utiles et exposent les difficultés éventuelles que celui-ci a rencontrées dans l'exercice de sa fonction. Les rapports sont rendus publics par la Chambre des Députés. Le Médiateur peut être entendu soit à sa demande, soit à la demande de la Chambre, selon les modalités fixées par celle-ci.*“

La procédure employée est la même que celle prévue pour le budget de l'Etat, c'est-à-dire que tous les Députés et la presse sont invités à assister à la présentation du rapport du Médiateur, ceci en dehors du cadre ordinaire des séances publiques. Le rapport est publié sous forme de document parlementaire et figurera sur le site Internet de la Chambre.

III.2.2. Le suivi réservé par la Chambre au rapport et aux recommandations du Médiateur

La Conférence des Présidents a retenu que la Chambre des Députés organiserait un débat d'orientation au sujet du rapport présenté par le Médiateur. Ce débat doit avoir lieu dans les six mois suivant la présentation par le Médiateur. En ce qui concerne plus particulièrement l'analyse du rapport en vue du débat d'orientation, cette tâche est déléguée à la Commission des Pétitions, qui coordonne le débat d'orientation en collaboration étroite avec les Commissions parlementaires concernées par les recommandations du Médiateur. La Conférence des Présidents détermine en dernier lieu le déroulement dudit débat après que la Commission des Pétitions lui en a référé, ceci endéans les cinq mois qui suivent la présentation du rapport par le Médiateur.

De façon générale, toutes les recommandations du Médiateur sont adressées dès réception pour analyse à la Commission des Pétitions qui les transmet pour avis à d'autres commissions parlementaires. La Commission des Pétitions en réfère à la Conférence des Présidents. Toute recommandation suggérée par le Médiateur sur base de l'article 4 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur doit être expédiée par la voie la plus directe et à la date la plus précoce possible au Président de la Chambre des Députés. Le Médiateur fait bénéficier la Chambre des Députés de tout document susceptible de l'éclairer sur les faits à la base des recommandations. Il se tient à la disposition de la Chambre des Députés et plus particulièrement des commissions parlementaires pour toute explication supplémentaire.

III.2.3. Les prévisions budgétaires et les comptes du Médiateur

L'article 5 de la loi du 22 août 2003 dispose que „*le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Médiateur au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier*“. La Chambre des Députés considère que la dotation du Médiateur doit être approuvée au préalable par le Bureau de la Chambre des Députés.

Le même article 5 poursuit que „*les comptes du Médiateur sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés. L'apurement des comptes se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés*“. A l'exemple de ce qui se fait pour le contrôle et l'apurement des comptes de la Cour des comptes, il est proposé que le contrôle des comptes du Médiateur se fasse par une Commission de la Chambre des Députés désignée par celle-ci, assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement par le Bureau. Suite au rapport de cette Commission, la Chambre se prononcera sur l'apurement du compte. La décision est communiquée au Médiateur pour être enregistrée. L'apurement des comptes du Médiateur se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés.

III.2.4. Le secrétariat du Médiateur

Au niveau du personnel, les pouvoirs conférés par la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs du Médiateur par le Bureau de la Chambre (p. ex. décision d'admission au stage, décision d'accorder ou non une promotion, décision d'accorder un service à temps partiel, etc.).

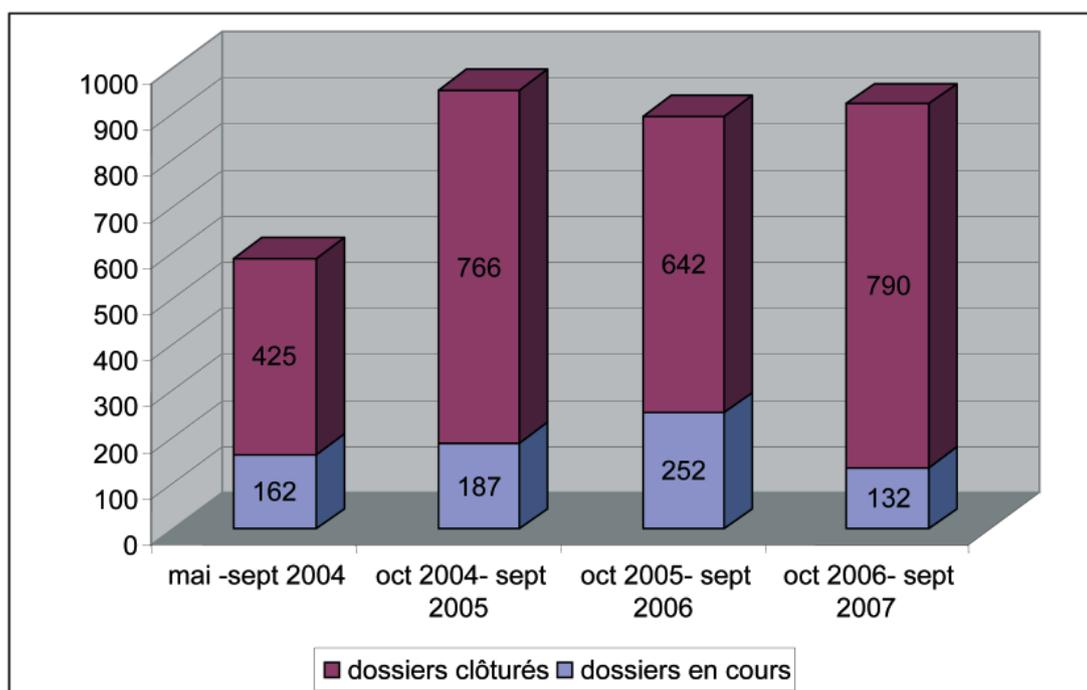
La Commission des Pétitions prend note du fait que Monsieur le Médiateur se déclare qualitativement et quantitativement satisfait de son personnel. Si les membres de la Commission estiment inapproprié de décider en lieu et place du Médiateur de quel type de personnel il est censé s'entourer, ils souhaitent cependant faire remarquer que l'équipe du Médiateur gagnerait à comprendre, à côté des juristes, d'autres professionnels tels que des sociologues ou des psychologues, et ceci afin que cette polyvalence permette de mieux couvrir la dimension non juridique de la médiation.

*

IV. EVOLUTION ET EVALUATION QUANTITATIVE DES RECLAMATIONS ET DES RECLAMANTS

IV.1. Statistiques concernant les réclamations

IV.1.1. Tableau reprenant le nombre de réclamations par année depuis l'entrée en fonction du Médiateur ainsi que la proportion entre les dossiers en cours et les dossiers clôturés



IV.1.2. Statistiques concernant le rapport d'activité pour la période du 1er octobre 2006 au 30 septembre 2007

IV.1.2.1. Nombre total de réclamations

- Dossiers en cours: 132
- Dossiers clôturés: 790, dont:
 - Transmis à un autre Médiateur: 3
 - Réclamations non fondées: 354
 - Désistement du réclamant: 59
 - Pas de correction obtenue: 64
 - Correction partielle obtenue: 45

- Correction totale obtenue: 180
- Demandes irrecevables: 34
- Refus d'examiner: 51

IV.1.2.2. *Ventilation détaillée*

- Affaires relevant de l'Etat
 - Immigration, permis de travail, visas, passeports: 105 affaires dont 9 en cours;
 - Logement et Classes moyennes: 20 affaires dont 2 en cours;
 - Administration judiciaire: 30 affaires dont 4 en cours;
 - Fiscalité: 122 affaires dont 17 en cours.
- Affaires relevant des Communes
 - Urbanisme: 39 affaires dont 5 en cours;
 - Affaires communales générales: 75 affaires dont 14 en cours.
- Affaires concernant les établissements publics
 - Administration de l'emploi: 50 affaires dont 12 en cours;
 - Sécurité Sociale: 130 affaires, dont 16 en cours;
 - Fonds national de Solidarité: 17 affaires dont 1 en cours;
 - Caisse nationale des Prestations familiales: 67 affaires dont 9 en cours.

IV.2. Statistiques concernant les réclamants

La Commission des Pétitions a estimé opportun d'obtenir une catégorisation des personnes ayant déposé une requête auprès du Médiateur, et notamment selon la nationalité, le sexe, l'âge et la qualité du réclamant. Elle a constaté que le Médiateur ne bénéficie pas de statistiques très précises et est d'avis qu'il faudrait trouver un moyen de mieux identifier le sexe, la nationalité ou la tranche d'âge du réclamant dans le respect total de l'anonymat (ex.: insertion d'une fiche d'information lors du dépôt de toute réclamation).

IV.2.1. Classification selon la nationalité du réclamant

Les services du Médiateur ont informé la Commission des Pétitions du fait que la proportion étrangers/luxembourgeois ne peut être déterminée, alors que leur outil informatique ne prévoit pas la saisine de la nationalité des réclamants.

Par contre sur les 3.686 réclamations qui sont entrées au Secrétariat du Médiateur depuis son ouverture, 3.200 émanent de résidents luxembourgeois, les 480 autres réclamations étant le fait de non-résidents avec une très forte concentration sur les trois pays limitrophes.

IV.2.2. Classification selon le sexe du réclamant

La proportion hommes/femmes ne peut être déterminée avec exactitude alors que le seul critère informatique qui permet au Secrétariat du Médiateur de procéder à une telle sélection est celui du titre qui est inséré dans les courriers. En partant de cette base, la banque de données du Secrétariat du Médiateur renseigne sur 2.069 réclamations introduites par des hommes contre 1.152 réclamations déposées par des femmes. 244 autres réclamations figurent sous la rubrique informatique „Madame, Monsieur“ et ont partant été introduites par des couples, mariés ou non.

IV.2.3. Classification selon l'âge du réclamant

Il est impossible de déterminer d'une manière tant soit peu précise la proportion entre personnes jeunes et personnes âgées parmi les réclamants alors que cette donnée n'est pas saisie par le Secrétariat du Médiateur.

IV.2.4. Classification selon la qualité du réclamant

3.465 réclamations ont été déposées par des particuliers, 4 réclamations ont été présentées par des Députés et 158 dossiers ont été soumis par des personnes morales. Des 3.686 réclamations déposées au total, il reste sur base de ces chiffres un nombre de 59 réclamations qui ne peuvent être clairement attribuées alors qu'elles ont soit été déposées au nom de personnes morales et physiques à la fois, soit par des associations de fait dont la qualité de personne morale n'est pas certaine, ou alors encore par le Maréchalat de la Cour Grand-Ducale.

*

V. EVALUATION QUALITATIVE DES RECLAMATIONS

En parcourant les différents rapports d'activité du Médiateur depuis son institution, la Commission des Pétitions a pu mettre en évidence une certaine catégorisation des réclamations introduites par les administrés auprès du Secrétariat du Médiateur. Ainsi, la plupart des réclamations ont trait aux problèmes énoncés ci-après.

V.1. Le mauvais fonctionnement des administrations

A travers de nombreuses réclamations dont il a été saisi, le Médiateur a pu déceler certaines faiblesses et insuffisances manifestes au niveau du fonctionnement de certaines administrations. Il s'agit notamment de problèmes au niveau des contacts téléphoniques et de l'accessibilité des gestionnaires de dossiers, tout comme de la perception que les réclamants ont eue du comportement des personnes qui ont traité leurs dossiers ainsi que de la diligence et des soins apportés à leurs affaires, allant parfois jusqu'à la perte de dossiers ou jusqu'à l'absence totale de réponse de l'administration. De l'avis de la Commission des Pétitions, ces manquements sont la preuve d'un certain non-respect des droits de l'administré.

V.2. Le manque de collaboration entre les différents ministères et/ou les différentes administrations étatiques

Certaines réclamations ont mis le doigt sur des problèmes de collaboration entre les différentes instances étatiques. Or, une telle attitude, peu transparente, n'est évidemment pas de nature à répondre aux attentes de l'administré. Dans ce domaine, le manque de collaboration de l'Administration des Contributions directes avec d'autres administrations a été particulièrement mis en exergue par les réclamants. De même, l'administration judiciaire est souvent critiquée pour son manque à adopter une collaboration effective et utile. Les justiciables ayant déposé des réclamations auprès du Médiateur se plaignent souvent du fait que l'administration judiciaire se retranche derrière le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la Justice ou encore derrière le principe du secret de l'instruction.

V.3. Le manque de personnel dans les administrations

La charge de travail de certaines administrations est écrasante par rapport au personnel engagé. Il s'ensuit parfois des traitements inappropriés des demandes légitimes des administrés. Ainsi, par exemple, bon nombre de réclamants se sont plaints de ce que la Caisse nationale des Prestations familiales n'est pas accessible par téléphone de sorte qu'ils sont obligés de s'adresser par écrit à cet organisme ou bien de passer directement aux guichets pour obtenir des informations d'ordre général. Un autre exemple du manque de personnel dans les administrations est celui de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, dont le délai de réponse est souvent très long eu égard à l'exigence du délai raisonnable pour ce qui concerne le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement. Pour finir, l'Administration de l'Emploi (ADEM) semble également être une des administrations pour lesquelles le manque de personnel est particulièrement ressenti au niveau de la qualité de la prise en charge des demandeurs d'emploi.

Il semble ainsi que certaines décisions appelées à être appliquées par les administrations soient prises par les politiques, sans qu'ils aient auparavant réfléchi en termes de capacités humaines et/ou matérielles à mettre en œuvre pour mener à bien et concrétiser dans la pratique ces mesures.

V.4. Les problèmes spécifiques rencontrés par certaines catégories de la population

Les membres de la Commission des Pétitions ont pu noter qu'une proportion non négligeable de réclamations émane de demandeurs d'asile. Dans cette catégorie, la plupart des réclamations dénoncent un manque d'informations quant aux conditions tenant tant à l'accès au marché du travail qu'à l'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs humanitaires.

Par ailleurs et en raison des flux particulièrement importants de frontaliers belges, français ou allemands travaillant au Luxembourg, le Médiateur est parfois saisi de réclamations émanant de travailleurs frontaliers. Ces réclamations se compliquent d'un élément transfrontalier et relèvent à la fois de la compétence d'administrations luxembourgeoises et belges, françaises ou allemandes. Dans cette catégorie, la plupart des réclamations concernent l'établissement de fiches d'impôt ou encore l'affiliation aux organismes de sécurité sociale.

V.5. Les problèmes liés à l'évolution de la société

Ce type de réclamations paraît être lié à deux sortes de problèmes différents. D'une part, certaines réclamations sont engendrées par le fait que le système législatif et réglementaire luxembourgeois accuse parfois un certain retard par rapport aux changements opérés dans la société et dans les mentalités au cours des dernières décennies. D'autre part, certaines réclamations ont trait aux difficultés liées à l'application des lois et règlements à des situations nouvelles résultant de ces changements. Il s'ensuit la non-adaptation des procédures aux réalités et, en conséquence, plusieurs dossiers ont été introduits auprès du Médiateur par des personnes divorcées (problèmes lors de la liquidation et du partage de leur communauté de biens) ou encore par des ménages recomposés (problèmes de bonification d'intérêt du chef d'enfants nés lors d'une précédente union).

V.6. Le problème de non-conformité de certaines lois à des conventions internationales

Plusieurs réclamants ont pointé du doigt la nécessité de mettre en conformité le droit interne avec les droits et libertés consacrés par des conventions internationales, comme par exemple la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ou encore la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. A titre d'exemple, on peut citer la problématique du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle ou encore celle de l'accouchement sous x.

V.7. Les problèmes en relation avec le fonctionnement des institutions judiciaires

Les réclamations introduites à l'encontre de l'administration judiciaire concernent avant tout des lenteurs procédurales. On constate que ces réclamations se rapportent dans leur grande majorité à des affaires pénales et plus précisément à des lenteurs en matière d'enquête préliminaire ou d'instruction préparatoire. Il est cependant important de noter que l'action du Médiateur à l'encontre de l'Administration judiciaire est plus limitée qu'à l'égard des autres administrations, étant donné que le Médiateur doit en tout état de cause respecter le principe de l'indépendance de la justice.

*

VI. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS

VI.1. Les recommandations du Médiateur

Pour rappel, à ce jour, le Médiateur a publié vingt-huit recommandations, à savoir:

- la recommandation No 1 relative à l'obligation d'une administration de répondre aux demandes des administrés;
- la recommandation No 2 relative à une proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal;

- la recommandation No 3 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des réclamations au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur des Contributions;
- la recommandation No 4 relative aux mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail;
- la recommandation No 5 relative à une réforme législative visant à affranchir les conjoints non communautaires de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail;
- la recommandation No 6 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement;
- la recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance;
- la recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle;
- la recommandation No 9 relative aux mesures à mettre en œuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M.;
- la recommandation No 10 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main-d'œuvre;
- la recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie;
- la recommandation No 12 relative au respect de la procédure contradictoire en matière de délivrance des permis de conduire civils;
- la recommandation No 13 relative à la notification des décisions susceptibles de recours devant les juridictions sociales;
- la recommandation No 14 relative à la procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet;
- la recommandation No 15 relative aux décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales;
- la recommandation No 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine;
- la recommandation No 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale;
- la recommandation No 18 relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics;
- la recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale;
- la recommandation No 20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998;
- la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice;
- la recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi;
- la recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques;
- la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales;
- la recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes, 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité;
- la recommandation No 26 relative à la mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes;

- la recommandation No 27 relative à la lenteur de l’instruction de l’accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002;
- la recommandation No 28 relative à l’indépendance objective des experts judiciaires (A noter que la publication de cette recommandation est postérieure à la publication du rapport annuel du Médiateur, mais que la Commission des Pétitions a tenu à en faire mention, eu égard à l’importance qu’elle revêt).

VI.2. La démarche adoptée par la Commission des Pétitions dans le cadre de l’analyse des recommandations

Etant donné qu’il s’agit du premier débat d’orientation au sujet de l’activité du Médiateur, il appartenait à la Commission des Pétitions de fixer la démarche qu’elle souhaitait adopter et de clarifier certains points.

Dans ce contexte, la Commission des Pétitions a dû, dans un premier temps, décider si elle devait ou non impliquer les autres commissions parlementaires dans le débat d’orientation. Les membres de la Commission des Pétitions ont décidé que les différentes recommandations formulées par le Médiateur devraient être renvoyées pour avis et prise de position aux commissions parlementaires compétentes. En effet, la Commission des Pétitions a considéré, d’une part, qu’elle ne pouvait pas se permettre de ne pas demander leur avis respectif aux différentes commissions concernées. D’autre part, il est impossible pour la Commission des Pétitions d’examiner tous les détails du rapport, et ceci faute de temps et de qualification.

VI.2.1. La collaboration des autres commissions parlementaires

La première question que la Commission des Pétitions s’est posée a été celle de savoir si une prise de position serait demandée à toutes les commissions ou uniquement à celles directement concernées par le rapport du Médiateur. Une autre question qui s’est posée est celle de savoir si les prises de position devaient se limiter aux différentes recommandations ou si elles devaient plutôt prendre le caractère d’une appréciation générale du travail du Médiateur.

La Commission des Pétitions a, à cet égard, adopté une procédure simple et non formaliste. Afin d’obtenir de la part des différentes commissions parlementaires des avis ciblés et plus facilement exploitables, elle a, en l’occurrence, décidé de guider les commissions dans leur réponse, en leur demandant leur avis au sujet des recommandations qui les concernent plus particulièrement. Ceci n’excluant, bien entendu, pas que chaque commission puisse examiner toutes les recommandations et donner un avis global sur l’institution du Médiateur.

Par ailleurs, s’il est admis que les commissions ne seront pas appelées à apprécier, d’une manière générale, le travail du Médiateur, il est cependant convenu que les avis des commissions parlementaires ne devraient pas nécessairement se limiter aux recommandations.

Les prises de position des différentes commissions parlementaires au sujet du rapport annuel du Médiateur sont reprises en annexe du présent rapport, sous la forme d’un tableau synoptique.

Les membres de la Commission des Pétitions ont constaté avec satisfaction que les commissions parlementaires ont répondu avec célérité et sérieux à la demande qui leur a été adressée. Les membres de la Commission saluent cette implication, qui rend compte de l’estime dont fait preuve la Chambre des Députés vis-à-vis de l’institution du Médiateur.

VI.2.2. La tâche de la Commission des Pétitions

Les membres de la Commission des Pétitions se sont, dans un deuxième temps, demandés s’ils devaient prendre position sur le travail du Médiateur depuis son institution ou seulement sur son dernier rapport d’activité. Ou encore s’ils devaient prendre position uniquement sur les recommandations ou, au contraire, apprécier de manière globale la place du Médiateur et son rôle dans le paysage institutionnel luxembourgeois.

Il a finalement été convenu que la Commission des Pétitions devrait faire une appréciation, non seulement du travail du Médiateur, mais aussi de ses résultats. Il est entendu que le rôle de la Commission des Pétitions n’est pas de censurer le travail du Médiateur, ni de se demander si, en l’occurrence, il fait correctement son travail, mais d’établir ce que l’institution du Médiateur a apporté au pays.

La Commission des Pétitions s'est donc chargée de coordonner et d'intégrer les avis respectifs des différentes commissions parlementaires, puis d'en tirer les conclusions qui s'imposent en tentant de donner une appréciation générale des résultats du travail du Médiateur.

Les membres de la Commission sont d'ailleurs d'avis qu'il est opportun de faire une synthèse des prises de position des commissions parlementaires et de ne citer que quelques exemples caractéristiques (suggestion supplémentaire d'une commission, remarque pertinente sur un point précis, ...). Les conclusions qu'ont pu tirer les membres de la Commission des Pétitions sont reprises ci-dessous.

VI.3. Evaluation qualitative et catégorisation des recommandations

De même que la Commission des Pétitions a tenté de catégoriser les réclamations introduites par les administrés dans le chapitre V., elle a estimé que les différentes recommandations émises par le Médiateur peuvent également être regroupées en plusieurs catégories. La Commission des Pétitions note à cet égard qu'il existe un certain parallélisme entre les catégories des réclamations et les catégories de recommandations.

VI.3.1. *L'amélioration du fonctionnement de certaines administrations*

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 1 relative à l'obligation d'une administration de répondre aux demandes des administrés, la recommandation No 4 relative aux mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail, la recommandation No 18 relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics, la recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales.

VI.3.2. *Une meilleure coordination entre les différents ministères et/ou les différentes administrations*

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 2 relative à une proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal et la recommandation No 26 relative à la mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes.

VI.3.3. *L'augmentation des effectifs humains dans différentes administrations étatiques*

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 3 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des réclamations au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur des Contributions, la recommandation No 6 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement, la recommandation No 10 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main-d'œuvre, la recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales.

VI.3.4. *La modification de certains textes légaux et de certaines procédures, afin de les adapter aux réalités du XXI^e siècle et à l'évolution des mœurs et des mentalités de notre société*

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 5 relative à une réforme législative visant à affranchir les conjoints non communautaires de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail, la recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance, la recommandation No 15 relative aux décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des

Assurances sociales, la recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale, la recommandation No 20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 et la recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes, 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité.

VI.3.5. L'amélioration de la flexibilité et de l'empathie des administrations dans un but d'une meilleure compréhension des problèmes des administrés

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 4 relative aux mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail, la recommandation No 15 relative aux décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales et la recommandation No 20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998.

VI.3.6. La mise en conformité du droit interne avec des conventions internationales

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle, la recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie et la recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques.

VI.3.7. L'amélioration du fonctionnement des instances judiciaires

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 2 relative à une proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal, la recommandation No 9 relative aux mesures à mettre en œuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M., la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice, la recommandation No 27 relative à la lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002 et la recommandation No 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires.

VI.3.8. Un meilleur respect des droits de l'administré

Ce point concerne plus particulièrement la recommandation No 12 relative au respect de la procédure contradictoire en matière de délivrance des permis de conduire civils, la recommandation No 13 relative à la notification des décisions susceptibles de recours devant les juridictions sociales, la recommandation No 14 relative à la procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet et la recommandation No 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale.

Dans cette même catégorie, il semble opportun de citer également la recommandation No 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine, qui prône un meilleur respect des droits des mineurs et le recours à des moyens proportionnés à la situation. De même, il convient d'y classer la recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes, 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité, prônant un meilleur respect de l'équité entre les administrés.

VI.4. Impact et transposition des recommandations

VI.4.1. *Recommandations transposées ou en voie de l'être*

Sur les vingt-huit recommandations du Médiateur, il s'avère qu'un certain nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été entièrement transposées. D'une manière générale, la Commission des Pétitions a pu constater que les commissions parlementaires partagent les critiques exprimées par le Médiateur dans ses recommandations et le soutiennent dans sa démarche. Il s'avère également que le Gouvernement a été très réceptif aux recommandations émises par le Médiateur.

La Commission des Pétitions ne souhaite pas s'approfondir sur les recommandations déjà transposées, car elle entend donner une priorité aux recommandations non encore transposées et se concentrer sur celles où des divergences apparaissent entre le Médiateur et le Gouvernement. Pour simple mémoire, les recommandations suivantes ont déjà été transposées dans la pratique ou sont en voie de transposition:

- la recommandation No 1, transposée par le biais de l'instruction donnée par le Ministre délégué des Affaires étrangères et de l'Immigration à ses services de répondre à toute demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs humanitaires par une décision dûment motivée et ce dans un délai raisonnable;
- la recommandation No 2, en voie d'être transposée par l'article 15 du projet de loi 5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises;
- la recommandation No 3, pour laquelle le Médiateur a estimé que les différentes mesures prises par la Direction des Contributions directes répondaient parfaitement à l'objet de sa recommandation;
- la recommandation No 4, car les mesures prises par l'ADEM répondent parfaitement aux préoccupations exprimées par le Médiateur;
- la recommandation No 5, en voie d'être transposée par l'article 22 du projet de loi 5802 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection; – le Code du travail; – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère; – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché;
- la recommandation No 10, car les réclamations pour lenteurs excessives ont largement diminué au cours des derniers mois;
- la recommandation No 12, car le Ministre s'est déclaré d'accord à suivre la recommandation du Médiateur sans la moindre réserve ou condition liée aux effectifs disponibles;
- la recommandation No 13, car l'Inspection générale de la Sécurité sociale a adressé une lettre circulaire à tous les organismes de Sécurité sociale par laquelle l'autorité de surveillance les enjoint de se conformer strictement aux dispositions réglant la matière. En outre, il y a lieu de relever que dans le cadre du projet de loi portant introduction d'un statut unique, la procédure de la décision conjointe de l'article 55, alinéa 5 du Code des assurances sociales, à laquelle se réfère le Médiateur dans la recommandation, est abrogée;
- la recommandation No 15, car les membres de la Commission mixte de reclassement ont adopté une attitude responsable et faisant preuve d'un sens de l'équité;
- la recommandation No 19, qui est en voie d'être transposée suite au dépôt du projet relatif à la réforme du divorce (doc. parl. 5155) et des deux propositions de loi de Messieurs Laurent Mosar (doc. parl. 5285) et Jacques-Yves Henckes (doc. parl. 5304), qui ont trait à l'exercice de l'autorité parentale conjointe.

VI.4.2. *Recommandations encore non transposées à ce jour*

D'autres recommandations n'ont pas, à ce jour été transposées ou de manière non entièrement satisfaisante aux yeux du Médiateur.

Si elle ne souhaite pas prendre position sur le fond, la Commission des Pétitions estime ici opportun de mettre en exergue les sujets politiquement importants pour lesquels elle estime qu'un débat devrait être mené à l'échelle nationale.

A cet égard, les membres de la Commission notent que certains blocages sont apparus en ce qui concerne les recommandations du Médiateur par rapport au fonctionnement du pouvoir judiciaire. S'ils souhaitent dans ce cadre apporter leur soutien au Médiateur, ils s'astreignent à la plus grande prudence, soucieux de la séparation des pouvoirs et de la nécessaire indépendance de la justice. La commission parlementaire rappelle cependant que, si le Médiateur a effectivement soulevé un problème de manque de coopération de l'administration judiciaire dans ses précédents rapports d'activité, le rapport 2006-2007 signale que la situation s'est, depuis lors, quelque peu améliorée (voir page 25 du rapport annuel 2006-2007).

Les membres de la Commission ont constaté qu'à de rares exceptions près – la Commission du Travail et de l'Emploi a émis l'avis le plus réservé par rapport aux suggestions du Médiateur, en y exprimant quelques divergences et en se ralliant plutôt à la position du Ministre concerné qu'aux propositions du Médiateur – les commissions parlementaires partagent les critiques exprimées par le Médiateur dans ses recommandations. Certaines commissions sont même allées jusqu'à énoncer des suggestions complémentaires pour la résolution de certains problèmes. Ainsi, par exemple, la Commission des Finances et du Budget qui, tout en se félicitant du dépôt d'un amendement au projet de loi 5757, prévoyant une coopération plus étroite entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes, visant à la transposition de la recommandation No 26, propose de surcroît qu'un bilan soit dressé après un délai de deux à trois ans afin d'en évaluer l'efficacité. De même, la Commission juridique propose une série de mesures visant à remédier aux lenteurs de l'instruction judiciaire (cf. ci-dessous à l'endroit du commentaire des recommandations No 9 et No 27). Pour finir, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture, concernant le refus de l'attribution d'une prime d'encouragement de 2e, respectivement de 3e cycle, se propose d'analyser différents cas de figure qui se sont présentés lors du dépassement de la durée d'études et d'en tenir compte lors d'une reformulation du dispositif législatif concernant les aides financières à allouer aux étudiants.

La Commission des Pétitions en conclut que le Médiateur a bien mis l'accent sur une série de problèmes réels et il s'avère que les différentes commissions parlementaires le soutiennent dans sa démarche et se sont, pour la plupart, engagées à faire en sorte de transposer, dans la pratique, les recommandations, par le biais d'un travail législatif adéquat.

Les recommandations non encore transposées dans leur intégralité à ce jour sont examinées ci-dessous. La Commission des Pétitions a, à cet égard, jugé utile d'opérer une distinction entre, d'une part, les recommandations non transposées mais pour lesquelles il existe une volonté politique pour ce faire et, d'autre part, les recommandations qui posent problème et pour lesquelles aucun consensus n'a encore été trouvé. La Commission a examiné les prises de position des différentes commissions parlementaires concernées ainsi que les commentaires afférents du Médiateur.

VI.4.2.1. Recommandations encore non totalement transposées mais pour lesquelles il existe un consensus politique

Ad recommandation No 6

Le Médiateur a recommandé à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de poursuivre les efforts entrepris dans le but de réduire sensiblement le délai de traitement des demandes de remboursement TVA. En effet, les délais de remboursement avaient atteint jusqu'à 27 mois en 2003 en raison d'un manque de personnel, de changements fréquents au niveau du personnel et de problèmes liés à l'introduction d'un nouveau système informatique en 2000. Le délai de traitement des dossiers s'élevait encore à 18 mois en 2005 et à 15 mois en 2006.

Au mois d'octobre 2006, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines a informé que le délai de remboursement ne s'élevait plus qu'à 12 mois et que, si l'effectif du personnel restait stable, il serait envisageable de ramener ce délai à 11 mois. Elle a signalé, en février 2007, qu'un délai d'attente de 10 mois avait pu être atteint.

Dans sa prise de position du 17 janvier 2008, la Commission des Finances et du Budget précise qu'elle porte une attention particulière à l'évolution de ce délai. Elle constate une nette amélioration du délai de remboursement critiqué à juste titre par le Médiateur, mais déplore néanmoins que ce délai

soit encore de 10 mois. Elle invite dès lors l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à produire des efforts supplémentaires pour réduire encore davantage ce délai.

De même, tout en appréciant les efforts entrepris par l'Administration compétente en vue de réduire sensiblement les délais de remboursement en matière de TVA Logement, le Médiateur encourage la Direction de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à faire tout son possible pour ramener les délais de remboursement à moins de 10 mois.

Ad recommandation No 7

Dans le cadre de la procédure de déclaration de naissance, le Médiateur a recommandé au Gouvernement de revoir les dispositions afférentes du code civil à la lumière de la pratique recommandée par le Parquet et de présenter un projet de loi couvrant les situations non réglées par cette pratique.

Le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que, dans le cadre d'une prochaine réforme, il ne manquera pas de prendre en considération cette recommandation. Le Médiateur s'est adressé au Ministre de la Justice pour avoir des informations plus précises sur l'état d'avancement du projet de réforme. Cette lettre est restée sans réponse jusqu'à ce jour.

Dans sa prise de position du 10 janvier 2008, la Commission juridique partage l'avis du Médiateur que la pratique recommandée par le Parquet aux officiers de l'état civil va au-delà des dispositions de l'article 56 du Code civil qui ne comporte, hormis la désignation des personnes habilitées à déclarer la naissance d'un enfant, aucune indication quant à d'autres formalités à remplir. La Commission juridique estime qu'il y a lieu de revoir les dispositions afférentes du Code civil dans le cadre de la réforme de l'état civil annoncée par le Ministre de la Justice dans sa réponse au Médiateur.

Ad recommandation No 8

Dans ce document relatif à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle, le Médiateur recommande aux autorités concernées de réexaminer les dispositions législatives et constitutionnelles à la lumière de l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rendre la législation luxembourgeoise compatible avec le niveau de protection minimum des droits de l'homme.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné, dans le cadre de ses délibérations sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, le problème de l'interdiction du droit de vote pour les condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle tel que prévu aux articles 52 et 53 de la Constitution. Tout en partageant le souci du Médiateur visant à examiner et à réviser les actes constitutionnels afférents à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il y a lieu de limiter les interdictions prévues à l'article 53 sous les points 1 et 2 à la période de l'exécution de la peine privative de liberté. Par ailleurs, il échet de modifier la loi électorale en prévoyant une réinscription d'office sur la liste électorale après l'exécution des peines d'emprisonnement.

En vue de la mise en conformité de la législation luxembourgeoise avec la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Ministre de la Justice s'est adressé en date du 22 août 2007 à Madame la Secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement en la priant de soumettre à la Chambre des Députés la question de l'opportunité d'une modification de l'article 53 de la Constitution avant toute modification législative du Code pénal et de la loi électorale. Le Médiateur n'a pas encore été informé des suites réservées à cette lettre.

Ad recommandation No 11

Le Médiateur recommande au Gouvernement de réexaminer la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme afin de la rendre compatible avec le niveau de protection minimum des Droits de l'Homme. Le Médiateur relève en effet qu'il est de jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme qu'une pension légalement due est à assimiler à un droit de propriété au sens de l'article 1er, protocole 1 de la Convention et que la disposition de suspension de la pension pendant la période de détention rompt, au détriment de l'ayant droit, l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit à la propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général.

En août 2006, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a informé le Médiateur que l'avant-projet de loi relatif au dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale devrait être

finalisé dans les prochains mois. La recommandation sous rubrique a été soumise à un groupe de travail, composé d'experts du département de la justice et du département de la sécurité sociale, chargé de revoir le dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale. Ce groupe de travail a élaboré un avant-projet de loi relatif au régime d'assurance pension des détenus qui tient compte de la recommandation du Médiateur en abrogeant les dispositions relatives à la suspension des rentes de l'assurance accident et des pensions pendant la période de détention. Les services du Ministère de la Sécurité sociale ont finalisé l'avant-projet de loi en question et l'ont transmis en date du 29 novembre 2006 à Monsieur le Ministre de la Justice aux fins de saisine du Conseil de Gouvernement.

Ad recommandation No 14

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail de réexaminer les dispositions de l'article 46 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet. Cette recommandation a fait suite à un certain nombre de réclamations dont le Médiateur a été saisi au sujet de décisions prises par la Commission spéciale chargée du réexamen (CSR) des décisions de l'ADEM en matière de refus ou de retrait de l'indemnité de chômage. La recommandation du Médiateur concerne le respect du principe du contradictoire dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse au niveau de l'ADEM et au niveau de la CSR ainsi que les possibilités de recours contre la décision de la CSR.

Dans sa prise de position du 28 août 2007, le Ministre du Travail et de l'Emploi a informé le Médiateur que, par la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de Sécurité sociale et de politique de l'environnement, le législateur a tenu compte des préoccupations exprimées dans sa recommandation. Ainsi l'article 21 de la prédite loi ne réserve plus au directeur de l'Administration de l'Emploi le droit de se pourvoir en justice contre les décisions de la Commission spéciale de réexamen. Pour ce qui est du respect des droits des demandeurs d'emploi, l'article 15 de la loi précitée consacre bien le principe du contradictoire en prévoyant que „le refus par le chômeur indemnisé d'un emploi approprié et des mesures actives en faveur de l'emploi proposées par les services de l'administration de l'emploi avant de pouvoir faire l'objet d'un refus ou d'un retrait des indemnités de chômage complet, tel que prévu par l'article L.527-1 paragraphe 1, donne lieu à un débat contradictoire entre le placeur et le demandeur d'emploi“. En vertu de l'article L.521-9 du Code du travail et de son règlement d'exécution, les droits et obligations respectifs du demandeur d'emploi et de l'ADEM sont fixés dans une convention d'activation qui sera proposée aux demandeurs d'emploi. Les services de l'ADEM ont par ailleurs élaboré un nouveau guide remis à chaque demandeur d'emploi inscrit qui précise à la fois ses droits et obligations et les procédures en place auprès des différents services de l'administration.

Tout en se félicitant des suites réservées à sa recommandation, le Médiateur continue à se poser des questions sur le respect du principe de l'égalité des armes dans la procédure de l'instruction devant la Commission spéciale de réexamen. Le Médiateur estime en effet que devant la Commission spéciale de réexamen l'ADEM ne devrait être entendue en ses explications qu'en présence du requérant.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que les services en cause ont tenu compte de façon appropriée de cette recommandation du Médiateur. Ainsi, il est désormais prévu que l'ADEM ne sera entendue devant la CSR qu'en présence de l'administré. La Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis du Ministre que le souci de la célérité et de l'efficacité de la procédure ne doit pas être négligé dans ce contexte et que partant il s'agit d'éviter que la procédure devant la CSR prenne l'allure d'une procédure juridictionnelle à part entière. Par conséquent, la présence systématique de l'administré ne peut être retenue, alors surtout que le principe du contradictoire se trouve respecté par la convocation systématique des bénéficiaires avant la notification du refus ou du retrait de l'indemnité de chômage. La Commission prend également note du fait qu'en pratique la présence du représentant de l'ADEM a été loin de se révéler systématiquement négative pour l'administré. En ce qui concerne les voies de recours, la Commission rejoint le Ministre du Travail et de l'Emploi en rappelant que les possibilités de recours ont été renforcées dans le cadre de la législation tripartite de décembre 2006, notamment en admettant dorénavant des recours contre les sanctions administratives prononcées par l'ADEM.

Ad recommandation No 17

Le Médiateur recommande au Ministre de la Sécurité Sociale de réexaminer les dispositions afférentes du CAS en vue de les rendre conformes au droit de communication, tant à l'égard de l'assuré

que du médecin traitant, du dossier y compris l'avis motivé du contrôle médical conformément au droit énoncé à l'article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et d'instaurer une procédure propre à garantir à travers une expertise médicale extrajudiciaire une solution du différend médical.

Le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a informé le Médiateur qu'il partage son souci que les procédures contentieuses et non contentieuses inscrites au Code des Assurances sociales soient transparentes et que l'assuré ait accès aux informations pertinentes de son dossier. Par ailleurs, le Ministre a donné à considérer que l'introduction du statut unique remettra en cause l'organisation administrative actuelle de la sécurité sociale basée sur les différents groupes socioprofessionnels. Des modifications en profondeur des dispositions du Code des Assurances sociales se rapportant à l'organisation et aux procédures sont à envisager au terme de ces discussions. Ainsi, il sera institué un projet de modélisation des procédures administratives transposables sur le plan informatique devant permettre aux différents organismes de sécurité sociale de structurer de manière uniforme leurs procédures, de sorte qu'à terme les assurés puissent s'adresser à un guichet unique en matière de sécurité sociale.

En raison de la complexité, de l'envergure et de la contrainte temporelle du projet de loi portant introduction d'un statut unique, la question d'une réforme fondamentale du Contrôle médical de la sécurité sociale n'a pas été abordée par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale. Le Ministre de la Sécurité sociale et la Commission ont rendu attentif à la complexité et la sensibilité de la matière, ceci notamment par rapport à la nécessité de respecter en tout état de cause les règles de la protection des données personnelles. La commission parlementaire est d'avis que la mise en oeuvre de la recommandation nécessite encore des travaux préparatoires approfondis avant de pouvoir statuer définitivement sur les suites à y donner.

Ad recommandation No 18

Le Médiateur recommande au Gouvernement:

- d'évaluer, au besoin par des audits externes, l'accessibilité des agents gestionnaires des dossiers au regard des demandes de renseignements et d'informations sur l'évolution des dossiers en instruction. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative constate que le Gouvernement a mis en place un modèle d'autoévaluation des fonctions publiques („Common Assessment Framework“). La commission parlementaire estime que le projet CAF relève d'une démarche trop lourde, du fait qu'il implique un calendrier s'étendant sur plusieurs années avant que cette autoévaluation porte ses fruits. Par ailleurs, elle regrette que ce projet se fonde sur une adhésion volontaire des administrations. La Commission estime qu'il faudrait que le Gouvernement désigne d'office les administrations devant se soumettre à une autoévaluation. Le Médiateur estime de la même manière que l'autoévaluation par les différentes administrations, telle que privilégiée par le Gouvernement, ne saurait porter ses fruits à moyenne échéance que si parmi les administrations, qui se prêtent à l'autoévaluation, figurent en priorité celles qui sont le plus sollicitées par les citoyens. Il estime qu'il serait dès lors indiqué que le Gouvernement prenne ses responsabilités et désigne d'office les administrations devant se soumettre à une autoévaluation;
- de prévoir des plages horaires journalières fixes pendant lesquelles les agents gestionnaires de dossiers seront effectivement disponibles pour répondre aux demandes des citoyens tant par téléphone que sur place. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative prend note du fait que le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative estime qu'il revient aux chefs d'administration d'imposer aux différentes administrations des horaires pendant lesquels leurs fonctionnaires seront disponibles pour les administrés et que ces horaires ne peuvent pas être imposés de manière centralisée. La commission parlementaire considère que la mise en place de plages horaires journalières fixes est essentielle. Elle est d'avis que, dans le cadre de ses compétences dans le domaine de la réforme administrative, le Ministre devrait imposer une décision concernant les plages horaires fixes à tous les services publics. Ainsi, il pourrait émettre une circulaire prévoyant que chaque administration doit fixer des plages horaires, quitte à laisser le choix des horaires aux administrations;
- de faciliter l'accessibilité directe des citoyens aux agents gestionnaires de leurs dossiers par l'indication systématique dans le courrier leur adressé du nom de l'agent concerné ainsi que son numéro de téléphone direct. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative est d'avis que ce type de dispositions élémentaires pourrait facilement être implémenté et encourage le Gouvernement à oeuvrer dans ce sens;

- de revoir d’urgence le fonctionnement défaillant du dispositif téléphonique de certaines administrations. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative se félicite du fait que l’amélioration et la réorganisation de l’accueil téléphonique seront entamées moyennant des projets-pilote au sein du Ministère de l’Education nationale et de la Formation professionnelle ainsi qu’au sein du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative;
- d’aménager dans certaines administrations et services en contact direct avec le public et, en priorité, dans les secteurs de la Sécurité sociale et de l’Immigration, des bureaux d’accueil centralisés en charge de conseiller les citoyens et de les orienter correctement dans les démarches et procédures à suivre. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative approuve cette suggestion et note qu’elle a d’ores et déjà été en partie mise en pratique et sera élargie dans les prochaines années. Elle tient cependant à souligner la difficulté de cette démarche, car il est quasiment impossible pour un fonctionnaire de répondre à des questions très spécifiques concernant des matières variées et parfois très complexes. Cependant, le „guichet unique“ peut s’avérer très utile s’il dirige les administrés exactement à l’endroit où ils obtiendront directement la réponse à leurs requêtes ou encore s’il offre un service de centralisation des formulaires officiels. Le Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale a informé le Médiateur que ses services sont en train de finaliser une convention-cadre sur la modélisation des procédures administratives devant permettre aux différents organismes de Sécurité Sociale de structurer de manière uniforme leurs procédures de sorte qu’à terme les assurés puissent s’adresser à un guichet unique en matière de Sécurité Sociale. Le Médiateur se félicite d’un tel engagement qui répond parfaitement à sa recommandation;
- d’établir, au besoin par des audits externes, un inventaire des administrations et services peu respectueux des délais raisonnables et de détecter les causes des retards dans le traitement de leurs affaires afin d’en tirer d’urgence les conclusions qui s’imposent. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative est d’avis que chaque administration devrait se donner des délais contraignants en deçà desquels un dossier devrait être clôturé. Par contre, elle considère que la fixation d’un délai unique n’est pas réalisable, car la complexité de certains dossiers nécessite parfois un délai de plusieurs mois avant leur finalisation, alors que d’autres dossiers peuvent être menés à bien en quelques jours. Elle est d’avis que le problème des délais pourrait être amélioré de manière sensible si le fonctionnaire en charge du dossier envoyait à l’administré un accusé de réception dans lequel, le cas échéant, il lui signalerait immédiatement d’éventuelles pièces manquantes au traitement de son dossier;
- de mettre l’accent sur le sens des relations humaines et le comportement approprié tant aux niveaux du recrutement que de l’affectation et du maintien des agents publics à un poste en contact direct avec les citoyens. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative estime inacceptable que certains agents publics manifestent un comportement inapproprié dans leurs relations avec les citoyens, se concrétisant sous forme d’un manque de serviabilité et de courtoisie. La Commission est d’avis que ce type de problèmes se résume bien souvent à une question de mentalité et que, pour les résoudre, il faudrait que l’administré soit considéré comme un client et traité comme tel. Elle considère par ailleurs qu’il doit être tenu compte des spécificités caractérielles lors de l’affectation des fonctionnaires à un poste en contact direct avec les citoyens. La Commission salue à cet égard la nouvelle procédure de recrutement au sein de la fonction publique, qui prendra dorénavant en compte les dispositions psychologiques des futurs fonctionnaires. Ainsi, les personnes qui se sont classées en rang utile à l’examen-concours devront subir un test psychologique ainsi qu’un entretien et elles seront, selon les résultats obtenus à ces deux épreuves, dirigées vers la fonction qui convient le mieux à leur caractère;
- de procéder à l’élaboration d’un guide des meilleures pratiques diffusé pour les agents publics et d’en faire l’objet d’un cours principal assorti de travaux pratiques dans le cadre de la formation initiale dispensée par l’Institut national de l’administration publique. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative salue le fait que les services du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative sont actuellement en train de développer une charte d’accueil dans laquelle seront inscrits clairement les droits des administrés. Cette charte d’accueil sera considérée comme contraignante pour les administrations concernées.

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative prend par ailleurs note du fait que le Gouvernement réalisera au cours des prochains mois un sondage d’opinion publique destiné à rendre compte de l’image globale de la fonction publique dans le pays. Des enquêtes de satisfaction des usagers seront également effectuées dans un certain nombre d’administrations de l’Etat. La

Commission estime qu'il faudra, dans ce contexte, accorder une priorité aux administrations dont l'action est la plus visible de l'extérieur et aux services les plus critiqués par les citoyens. La Commission approuve également la définition d'un cadre éthique de la fonction publique sous forme de code de déontologie, dont le but est de contribuer à consolider le caractère professionnel des administrations publiques et de guider les fonctionnaires lorsqu'ils sont confrontés à un dilemme éthique. La Commission encourage la définition de plans de formation obligatoires pour chaque agent public, par la mise en place d'une méthode d'analyse des besoins de formation continue par les services de l'Institut national d'Administration publique ensemble avec chaque administration concernée. La Commission estime qu'il existe un lien direct entre la modernisation de l'administration et l'informatisation des services publics. Elle invite à cet égard le Gouvernement à étendre ses services en ligne et approuve sa volonté d'équiper les administrations de telle sorte que les citoyens aient un accès direct à leurs dossiers sur Internet ainsi que la possibilité de rechercher, remplir puis renvoyer électroniquement des formulaires officiels. La généralisation de ce type de système engendrera une énorme simplification administrative.

Ad recommandation No 20

Le Médiateur recommande de réexaminer le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 qui ne semble plus répondre ni aux objectifs sociaux ni aux attentes des promoteurs. Dans sa prise de position du 24 janvier 2008, la Commission des Classes moyennes, du Logement et du Tourisme se félicite que le Ministère du Logement ait pu trouver un accord avec le Médiateur au sujet d'une modification du règlement grand-ducal précité, modification qui devrait porter sur les éléments suivants:

- les hausses de loyer ne seront plus appliquées de façon rétroactive, comme tel a été le cas jusqu'ici;
- la prise en compte du revenu des jeunes vivant toujours chez leurs parents se fera désormais progressivement, et ce en trois ou quatre étapes;
- conscient du fait qu'un enfant de plus de 14 ans représente une charge plus importante pour le ménage qu'un enfant plus jeune, le Ministre du Logement s'est déclaré prêt à en tenir compte dans la pondération des unités de consommation, de sorte que la valeur de l'unité de consommation de tous les enfants à charge de plus de 14 ans sera désormais de 0,5, alors que celle des adultes faisant partie du ménage sera réduite de 1,75 à 1,70;
- le taux de loyer (x), concernant un revenu net disponible annuel (RND) par unité de consommation inférieur à douze fois le revenu minimum garanti (RMG), montant net, par mois, est relevé de 8% à 9%.

La Commission a approuvé ces modifications, tout en invitant le Ministre du Logement à invoquer l'urgence dans le cadre de la procédure concernant le nouveau projet de règlement grand-ducal, afin que ce dernier puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Le Médiateur se félicite également du fait que le Ministre se soit engagé à réexaminer le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 à la lumière de ses observations.

Ad recommandation No 21

Le Médiateur recommande à la Chambre des Députés et au Gouvernement l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

La Commission juridique s'exprime en faveur de l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice dans le rapport qu'elle a établi dans le cadre du débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg (doc. parl. 5511, pp. 23 à 26).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle marque un grand intérêt pour la proposition du Médiateur et se rallie aux développements contenus dans le rapport de la Commission juridique sur la sécurité intérieure au Luxembourg. Si la création d'un tel conseil, quant à son principe, trouve sa place dans la Constitution, il est cependant nécessaire qu'une révision correspondante de la Constitution intervienne conjointement avec un texte de loi fixant notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil. Aussi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a-t-elle demandé au Gouvernement de prendre position quant à la recommandation du Médiateur et de soumettre, le cas échéant, un projet de loi à la Chambre des Députés.

Par courrier du 30 avril 2007, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que le Gouvernement continue sa réflexion sur l'institution d'un Conseil supérieur de la Justice. Le Médiateur prend acte

que dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 9 mai 2007, le Premier Ministre a confirmé que le Ministre de la Justice veut, dans le dialogue avec tous les acteurs de la justice, promouvoir l'idée d'un Conseil supérieur de la Magistrature qui pourrait examiner les plaintes concernant le fonctionnement de la justice ainsi que certaines questions en rapport avec la nomination des juges.

Ad recommandation No 22

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail et de l'Emploi:

- de prendre toutes les dispositions requises pour promouvoir l'efficacité du Service Placement notamment par un renforcement sensible du nombre de placeurs;
- de prévoir pour les besoins particuliers du Service Placement dans le cadre de l'Institut National d'Administration Publique une formation initiale et continue axée essentiellement sur les tâches d'accompagnement et de conseil des placeurs;
- de favoriser l'efficacité et la qualité de travail de placement par le renouvellement périodique des titulaires aux postes de placeur;
- de faciliter l'accompagnement personnalisé et d'améliorer les attentes d'emploi des personnes inscrites à l'Administration de l'Emploi en recommandant l'intervention du Service d'Accompagnement Personnalisé des Demandeurs d'Emploi (SAPDE) à un stade plus avancé dès la première inscription des demandeurs d'emploi;
- d'envisager la création d'un Service du Contentieux rattaché au Service des Prestations de Chômage complet;
- de prévoir des sanctions à l'égard des employeurs non respectueux des obligations qui sont les leurs à l'égard des employés licenciés;
- d'envisager d'urgence l'engagement d'un second médecin du travail au service de l'Administration de l'Emploi;
- de proposer le recrutement d'un, voire de deux éducateurs gradués pour mieux assurer l'encadrement et le suivi des jeunes bénéficiant d'un CAT dans le secteur public.

Par courrier du 28 juillet 2007, le Ministre du Travail a transmis au Médiateur la prise de position suivante:

„L'accompagnement personnalisé a été facilité dans le sens où le dispositif de suivi individualisé a pu être complètement réaménagé par une activité de collaboration soutenue entre le Service placement, le Service emploi des jeunes et le Service d'accompagnement.

En ce qui concerne la précocité des interventions, il faut souligner qu'un premier bilan est dressé dès l'inscription par le placeur, à la fois pour les jeunes (moins de trente ans) et pour les adultes (âgés de plus de trente ans). Ce bilan débouche sur une analyse de l'employabilité du demandeur en question. Le placeur dispose alors de toute une panoplie de mesures applicables en fonction de sa première analyse. De plus, dès l'inscription, le placeur encadre en principe les efforts propres du demandeur d'emploi jeune ou adulte.

Le SAPDE intervient de manière complémentaire, dès le 2e mois d'inscription pour les jeunes demandeurs d'emploi (en dessous de 30 ans). Pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans une action complémentaire du SAPDE est programmée dès le 5e mois d'inscription. Le moment d'intervention de ces procédures d'intervention est organisé selon des raisons bien précises.

En premier lieu, en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi, il s'est avéré utile d'attendre le 2e mois d'inscription pour vérifier la persévérance du jeune dans son inscription auprès de l'ADEM. Lorsque le jeune reste inscrit à l'ADEM, le SAPDE analyse et traite les obstacles qui se dressent à une première intégration réussie sur le marché du travail. De manière parallèle, le placeur, mais aussi les agents du Service Emploi des Jeunes vérifient individuellement les efforts propres des jeunes.

Ensuite, pour les chômeurs adultes, il s'est avéré que la plupart d'entre eux avaient déjà eu un ou plusieurs emplois avant leur inscription à l'ADEM, et de manière générale, ils savent plutôt comment rechercher du travail et où ils peuvent postuler (ce qui n'est pas forcément le cas chez les jeunes). C'est pourquoi, en ce qui concerne les adultes, ce sont avant tout les efforts propres qui sont importants et qui sont contrôlés et accompagnés (de manière individuelle) en principe par le placeur dès l'inscription du demandeur d'emploi. De manière complémentaire, un bilan exhaustif

sera dressé de la situation par le Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi adultes qui sont toujours inscrits auprès de l'ADEM après cinq mois de chômage. Pour les adultes il y a donc un accompagnement personnalisé qui commence dès l'inscription chez le placeur et qui est intensifié par les actions engagées par le Service SAPDE dès le 5e mois d'inscription.

Par ce qui précède, on peut se rendre compte que l'ADEM a adapté ses services d'accompagnement aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi jeunes et adultes tout en déclenchant des actions de suivis et d'encadrement dès leur inscription.“

Le Médiateur se félicite des efforts substantiels accomplis par l'ADEM afin d'intensifier l'accompagnement personnalisé et de le rendre plus conforme aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi. Le Médiateur déplore cependant ne pas avoir obtenu d'informations plus précises quant aux suites réservées aux autres propositions formulées dans sa recommandation.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que cette recommandation a très largement été suivie par différentes mesures mises en oeuvre par l'ADEM.

Ad recommandation No 23

Le Médiateur recommande au Gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour offrir aux enfants nés de mère inconnue la possibilité de connaître l'identité de celle-ci et/ou de leur père tout en veillant au juste équilibre qu'il convient de ménager entre les intérêts concurrents de la mère et de l'enfant.

Au vu de la non-conformité de la législation luxembourgeoise à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Commission juridique se déclare consciente de la nécessité de légiférer en la matière.

Le Ministre de la Justice a été chargé par le Conseil de Gouvernement d'analyser plus en avant la législation française, ceci dans l'optique d'une modification de la loi luxembourgeoise. Le Médiateur se félicite d'un tel engagement de la part du Gouvernement tout en souhaitant que cette réforme soit entamée dans les meilleurs délais.

Ad recommandation No 24

Le Médiateur recommande au Gouvernement de prendre les dispositions requises afin que la Caisse Nationale des Prestations Familiales soit accessible aux citoyens par voie téléphonique et que les réponses aux demandes écrites leurs soient transmises dans des délais raisonnables.

Dans sa prise de position du 20 décembre 2007, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a estimé, d'une part, que les procédures devant la CNPF sont à simplifier dans la mesure du possible et, d'autre part, que le renforcement en personnel de la CNPF s'impose et devrait se faire proportionnellement à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des allocations. La commission parlementaire est par ailleurs d'avis que la CNPF doit être mise en mesure de pouvoir répondre aux demandes écrites dans des délais raisonnables.

Le Ministre de la Famille et de l'Intégration a reconnu un besoin urgent de renforcement du personnel et a informé le Médiateur que la recommandation a été transmise au Ministre d'Etat qui est en charge de la mise en place du renforcement des administrations et services de l'Etat en personnel à charge du *numerus clausus* de l'exercice 2008.

Tout en partageant l'avis de Madame le Ministre quant au besoin d'un renforcement sensible du personnel de la Caisse nationale des Prestations familiales, le Médiateur suivra de près les suites qui seront réservées à sa recommandation et plus particulièrement celle que le Conseil de Gouvernement lui donnera dans le cadre du *numerus clausus* pour l'exercice 2008.

Ad recommandation No 25

Le Médiateur recommande au Gouvernement de revoir, d'une part, la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes et, d'autre part, la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité.

A cet égard, la Commission juridique informe qu'elle a d'ores et déjà entamé l'examen du projet de loi 4955 portant modification – de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes; – de la loi modifiée du 26 avril 1999

portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; – de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite; – de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour des raisons familiales; – de la loi modifiée du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation; – du Code des Assurances Sociales; – de la loi du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmières et réglementant la collaboration entre le ministère de l'Education Nationale et le ministère de la Santé; – du Nouveau Code de Procédure Civile.

Le Médiateur espère que, suite à sa recommandation, le projet de loi 4955 sera remis à l'ordre du jour de la Chambre des Députés. Il se félicite de ce que ce projet se recoupe largement avec ses recommandations, notamment en ce qui concerne la prise en compte de la situation familiale du débiteur, l'abolition d'un traitement différent suivant que le débiteur relève du régime public ou du secteur privé, la limitation des effets du principe de cumul des saisies et cessions ainsi qu'en ce qui concerne la modification des taux applicables aux tranches saisissables et cessibles. Le Médiateur tient cependant à soulever la question si ce projet de loi qui autorise dans une mesure certes réduite la saisie ou la cession du RMG ne va pas à l'encontre du principe que ce revenu devrait constituer le minimum que l'Etat garantit, sous certaines conditions, à chaque résidant afin qu'il puisse subvenir à ses besoins les plus élémentaires et participer d'une manière minimale aux actes de la vie sociale.

Le Médiateur se félicite également du fait que le projet de loi 5155 portant réforme du divorce et déposé en date du 20 mai 2003 se propose de modifier l'article 230 du code civil en ce qui concerne la convention de divorce. Par l'homologation du tribunal, toutes les mesures contenues dans une telle convention, donc également celles relatives au secours alimentaire, seront exécutoires et ce au même titre que la décision ayant prononcé le divorce. Par conséquent le paiement d'une avance de pension alimentaire par le Fonds National de Solidarité pourrait désormais se faire sans aucun problème.

Ad recommandation No 26

Le Médiateur recommande:

- la mise en oeuvre d'un échange d'informations entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes,
- la mise en place d'un organe commun dont la tâche consistera à analyser la situation économique et financière des débiteurs communs et à prendre au nom et pour le compte des trois administrations les décisions en matière de recouvrement des créances.

La Commission des Finances et du Budget constate que le Gouvernement a déposé, en date du 31 décembre 2007, un amendement au projet de loi 5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises et portant modification de – la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; – la loi générale des impôts („Abgabenordnung“); – la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes; – la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines; – la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale. Cet amendement répond à la première partie de la recommandation du Médiateur, en introduisant un article 7bis prévoyant une coopération plus étroite entre le CCSS, l'ACD et l'AED par le biais d'une transmission réciproque et ciblée de renseignements portant sur une période limitée dans le temps et relatifs à l'endettement de certaines entreprises connaissant de sérieuses difficultés financières. Selon l'exposé des motifs, cet échange de renseignements impliquera une concertation régulière entre ces trois administrations et devrait servir utilement d'instrument de prévention de faillites dans l'intérêt d'entreprises économiquement saines, mais confrontées à un besoin de liquidités temporaire. La Commission des Finances et du Budget approuve la mise en place de cette nouvelle procédure de concertation et propose qu'un bilan soit dressé après un délai de deux à trois ans afin d'en évaluer l'efficacité.

Quant à la seconde partie de la recommandation, le Ministre des Finances se pose la question quant à l'utilité d'un organe commun dont la tâche consisterait à analyser la situation économique et financière des débiteurs communs et à prendre au nom et pour le compte des trois administrations des décisions en matière de recouvrement de créances. Dans une lettre adressée au Ministre des Finances, le Médiateur conclut que les expériences futures en matière de recouvrement forcé des créances mon-

treront s'il serait avantageux d'organiser une concertation entre les administrations concernées dans le cadre d'un organisme spécifique investi d'un pouvoir de décisions propres.

VI.4.2.2. *Recommandations pour lesquelles aucun consensus n'a encore été trouvé*

Ad recommandations Nos 9 et 27

Dans la recommandation No 9, le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de prendre toutes les dispositions qu'il jugera utiles et nécessaires afin que la procédure d'instruction dont Monsieur M. fait l'objet soit accomplie avec toute la diligence requise et qu'en général, les responsables de l'administration judiciaire se montrent autrement plus respectueux de la mission légale du Médiateur. Dans la recommandation No 27 relative à la lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu en novembre 2002, le Médiateur recommande à l'autorité compétente d'activer l'instruction de cette affaire en vue de la clôturer dans les meilleurs délais.

Ces recommandations ont pour but d'entamer une réflexion sur le devoir des juges d'instruction de répondre à toute demande d'information de la part de l'inculpé ou de son conseil et d'informer le Médiateur sur l'état d'avancement de la procédure et sur les causes de l'origine des lenteurs de procédure, sans la moindre intention de s'enquérir sur le fond de l'affaire. Le fond de ces recommandations soulève clairement le problème de la responsabilité des magistrats en ce qui concerne une bonne administration de la justice. Il paraît en effet inadmissible au Médiateur que les dispositions légales en place rendent quasiment impossible toute responsabilisation et tout contrôle tant interne qu'externe en la matière.

Eu égard au principe de séparation des pouvoirs, la Commission juridique n'a pas abordé l'objet proprement dit de ces deux recommandations, qui ont trait à des instructions pénales en cours, mais s'est penchée sur le respect par les juridictions pénales du délai raisonnable.

Outre les renforcements en effectifs qu'ont connus les autorités judiciaires et qui devront se poursuivre, la Commission juridique a recommandé au Gouvernement d'examiner la procédure pénale existant actuellement pour voir quels éléments de procédure pourraient être modifiés ou supprimés faute d'intérêt. Des procédures accélérées pourraient être étudiées, à condition toutefois que les droits de la défense soient bien respectés. De même une informatisation de la procédure et notamment du dossier pénal constitue, aux yeux de la Commission juridique, un des éléments à prendre en considération pour apporter des allègements et améliorations dans l'instruction des affaires pénales. Finalement, la Commission juridique a eu un échange de vues sur le rôle du juge d'instruction. Pour certains, la position du juge d'instruction doit être supprimée. Pour d'autres il faudrait le remplacer par un juge de l'instruction afin de séparer clairement les fonctions juridictionnelles et celles liées à l'enquête proprement dite.

En ce qui concerne le régime de la détention préventive, la Commission juridique propose d'étudier l'introduction au Luxembourg du système tel qu'appliqué en Belgique où chaque détention préventive est examinée par la Chambre du Conseil tous les mois pour en apprécier la nécessité.

Ad recommandation No 16

Le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de donner les instructions requises pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine.

Dans sa prise de position du 30 mai 2005, le Ministre se réfère tant aux principes généraux à appliquer par les corps de Police des Etats membres de l'UE qu'à la marge d'appréciation de la Police quant à l'évaluation des risques dans une situation donnée. Le Médiateur ne saurait se satisfaire de telles explications alors que le Ministre n'a pas répondu à la question fondamentale de savoir s'il entend donner les instructions requises pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine.

La Commission juridique partage les observations formulées par le Médiateur. La recommandation 1547 (2002) relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité adoptée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de

l'Europe le 22 janvier 2002 fournit des pistes afin de procéder à des expulsions dans le respect de la dignité humaine.

Ad recommandation No 28

Le Médiateur recommande au Ministre de la Justice:

- de soumettre au législateur une modification de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés, qui prévoit la création de deux listes séparées d'experts assermentés, les experts inscrits sur la première liste étant limités aux seules expertises judiciaires et ceux inscrits sur la deuxième liste étant limités aux seules expertises extrajudiciaires;
- d'étendre cette obligation de choix aux sociétés ou associations d'experts, qu'elles soient de droit ou de fait;
- de prévoir des sanctions pour ceux des experts qui ne respecteraient pas les prédites dispositions limitatives;
- d'inciter plus d'experts étrangers à s'inscrire sur une des deux listes.

Pour la Commission juridique, la création préconisée par le Médiateur de deux listes séparées d'experts assermentés, l'une pour les expertises judiciaires, l'autre pour les expertises extrajudiciaires, entraînera plus d'inconvénients que d'avantages du fait, entre autres, du nombre limité d'experts disponibles. Face au problème du risque de partialité des experts soulevé par le Médiateur, il convient d'insister sur l'article 3 de la loi précitée du 7 juillet 1971 qui dispose qu'„*en matière judiciaire répressive et en matière administrative les experts, traducteurs et interprètes seront choisis de préférence parmi les experts, traducteurs et interprètes assermentés, à moins que pour cause d'éloignement, de parenté, d'alliance, d'intérêts opposés ou pour d'autres motifs de suspicion légitime ou en raison de l'impossibilité de recourir promptement aux services d'un expert, traducteur ou interprète assermenté spécialisé en la matière, il ne devienne nécessaire ou utile de faire un autre choix*“. La Commission juridique tient cependant à attirer l'attention sur un problème qu'elle considère plus important et plus urgent à résoudre: celui de la durée excessive de certaines expertises, que ce soit en matière civile ou en matière pénale.

La Commission des Pétitions constate que, si le Ministre n'a, à ce jour, pas encore pris position au sujet de la problématique sous rubrique, ce dernier n'a bénéficié que d'un laps de temps très court pour réagir. En effet, la publication du rapport annuel du Médiateur est antérieure à celle de la recommandation No 28.

*

VII. CONCLUSIONS

Il a semblé opportun à la Commission des Pétitions de profiter de l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur pour tirer un premier bilan concernant l'action et l'utilité de cette nouvelle institution. La Commission des Pétitions a en effet estimé, quasiment quatre ans après les débuts des travaux du Médiateur, bénéficiaire du recul et de l'objectivité nécessaires pour ce faire. Afin de pouvoir dresser au mieux ce premier bilan, la Commission des Pétitions a réexaminé la teneur de l'exposé des motifs du projet de loi 4832 instituant un Médiateur et a tenté de voir s'il a été, oui ou non, répondu aux attentes qui ont conduit à l'élaboration puis au vote dudit projet de loi.

Ainsi, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi 4832 que les objectifs poursuivis dans le cadre de l'institution d'un Médiateur peuvent être subdivisés en trois catégories:

- 1) La mise en place d'un intermédiaire impartial entre l'administration et le citoyen, afin de revitaliser le cadre dans lequel l'administré peut faire valoir ses droits. Sur ce premier point, la Commission des Pétitions ne peut que constater avec satisfaction que le Médiateur a permis d'aider les personnes qui contestent une décision des administrations étatiques. La nouvelle institution a ainsi permis de mettre en place un dialogue entre les citoyens et l'administration et, de cette façon, de rapprocher l'Etat du citoyen. Le Médiateur a ainsi pu, d'une certaine manière, participer à l'amélioration des relations quotidiennes entre l'administration et l'utilisateur et offrir un soutien aux administrés en difficulté. A cet égard, il est flagrant de constater que le Médiateur est devenu, en grande partie, le Médiateur de certains groupes minoritaires (frontaliers, demandeurs d'asile, prisonniers, ...) qui ont trouvé en sa personne un soutien et un appui;

- 2) La réalisation d'un exercice plus effectif du droit de pétition. Concernant ce point, tout en rappelant que le Médiateur n'exerce pas les mêmes missions que celles dévolues à la Commission des Pétitions, cette dernière constate que le Médiateur s'est révélé être dans une certaine mesure un moyen complémentaire à son action. En effet, d'une part, le principe de la séparation des pouvoirs interdit à la Chambre des Députés d'empiéter sur la sphère d'activité du pouvoir exécutif et de lui adresser des injonctions contraignantes. D'autre part, les Députés n'ayant pas toujours le temps de s'occuper des réclamations de façon exclusive et rapide, d'éventuelles interventions du Médiateur ont pu augmenter grandement l'efficacité du traitement de ces réclamations. A titre d'exemple, la Commission des Pétitions souhaite mettre en exergue que le réexamen du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a pu être initié grâce à la dynamique créée à la fois par une recommandation du Médiateur (recommandation No 20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998) et par une pétition lui adressée collectivement par le Syndicat National du Fonds du Logement (Pétition No 267 pour l'abolition des décomptes de loyer);
- 3) Le renforcement de la démocratie et le développement d'une société participative. L'exposé des motifs du projet de loi 4832 partait du principe que, dans toute démocratie, les administrations publiques sont soumises à la règle de droit et qu'un Etat de droit moderne doit faire participer les administrés à ses décisions. C'est pour ces raisons que les auteurs du projet de loi, ayant constaté que les formes usuelles du contrôle judiciaire ne permettaient pas toujours de réagir avec rapidité et efficacité à tous les aspects du fonctionnement de l'administration moderne, ont, à l'époque, souhaité mettre en place des instances de médiation indépendantes pour arbitrer entre les intérêts parfois divergents entre les administrations et les administrés. Concernant ce troisième et dernier point, la Commission des Pétitions note que l'institution du Médiateur a permis aux administrés d'avoir recours à des mécanismes à la fois plus simples, plus rapides, moins onéreux et plus souples dans leur fonctionnement que les voies de recours judiciaires existantes. Le Médiateur a en outre donné aux citoyens la possibilité de se faire entendre et de participer aux processus de décision qui les concernent, de mieux comprendre et de s'insérer dans un ensemble complexe de dispositions législatives et réglementaires en constante extension. En rendant les services administratifs conscients du caractère potentiellement inadapté d'une décision, le Médiateur a en effet su créer les conditions d'une société plus participative permettant au citoyen de mieux articuler ses doléances.

La Commission des Pétitions constate également avec grande satisfaction que le Médiateur jouit d'une forte crédibilité auprès de la population qui apprécie le fait qu'il se place au-dessus de tout clivage politique et qu'il est ainsi en mesure d'analyser les rouages de l'Etat en toute objectivité. Dans le même ordre d'idées, elle constate que les critiques qui ont pu naître lors de la gestation de la nouvelle institution, et notamment celles de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui avait, à l'époque, totalement désapprouvé la création de cette nouvelle instance *„qui fonctionnerait d'ailleurs à côté de toute une série de dispositions légales et réglementaires garantissant un traitement équitable de tous les citoyens et prévoyant suffisamment de voies de recours au cas où un administré se sentirait néanmoins désavantagé par rapport à un autre“* et qui avait par ailleurs fait part d'importantes réserves à l'égard du projet de loi 4832 en notant entre autres que le texte semblait *„basé sur la présomption de culpabilité des fonctionnaires et employés publics, intention à peine cachée dans le texte dont l'objectif semble être de clouer les agents publics au pilori de la nation dès qu'une demande d'un administré rencontre le moindre obstacle“*, semblent avoir perdu leur fondement. Force est de constater que les inquiétudes et le scepticisme de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics étaient injustifiés et que le Médiateur a, par son action, œuvré également dans l'intérêt des agents publics. Les exemples de demandes de renforcement de personnel dans des administrations comme la CNFP ou l'ADEM sont particulièrement significatifs à cet égard.

Cependant, malgré les avancées certaines qu'a pu créer l'institution du Médiateur au sein de notre pays, la Commission des Pétitions est consciente du fait que, peu importe la considération et la popularité dont bénéficie la fonction du Médiateur, son action s'évalue uniquement à travers les suites qui sont réservées à ses recommandations. En effet, le Médiateur, à lui seul, est incapable de faire changer de manière significative les agissements et les comportements des administrations étatiques sans, d'une part, la bonne volonté du pouvoir exécutif et sans, d'autre part, l'appui du pouvoir législatif. C'est en effet la Chambre des Députés, dans son rôle essentiel de contrôle de l'action du Gouvernement, qui se doit de supporter autant que possible les différentes mesures préconisées par le Médiateur dans ses recommandations. A cet égard, la Commission des Pétitions, si elle se réjouit de la proportion importante de recommandations du Médiateur d'ores et déjà transposées ou en voie de l'être, souhaite cependant citer quelques-uns des points qu'elle estime essentiels de transposer dans la pratique, à savoir:

- la mise en place d'un Conseil Supérieur de la Justice (voir recommandation No 21). La Commission des Pétitions estime de fait que la création de cette institution permettrait, en toute indépendance, d'assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire, de procéder à la sélection des candidats à la magistrature, de se prononcer sur les promotions des magistrats et, enfin, d'exercer un pouvoir disciplinaire à l'égard de la magistrature. La Commission des Pétitions demande donc au Gouvernement de soumettre, dans les meilleurs délais, un projet de loi en la matière à la Chambre des Députés;
- le renforcement en personnel de la CNPF, qui devrait se faire proportionnellement à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des allocations (voir recommandation No 24);
- la révision des procédures d'instruction dans le cadre d'affaires en cours, visant notamment à l'accélération de la procédure (voir recommandations Nos 9 et 27).

La Commission des Pétitions salue, d'une manière générale, la dynamique positive qu'a créée l'institution du Médiateur depuis sa mise en place. Cette dynamique se révèle être favorable à la fois pour les administrés et pour l'Etat luxembourgeois. En effet, une des principales conclusions que la commission parlementaire souhaite mettre en exergue est le fait que les différentes institutions du pays se sont mises à collaborer davantage, en faisant chacune part de leur expérience, afin de régler les situations conflictuelles.

En dernier lieu, la Commission des Pétitions constate que, dans un laps de temps très court, le Médiateur a su se forger une crédibilité certaine au sein de la société luxembourgeoise et a su d'ores et déjà s'établir durablement dans le paysage institutionnel du pays. De même, il a pu, d'une certaine manière, participer à l'émancipation du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif. Ceci permet à la Commission des Pétitions de conclure que, si le Médiateur n'existait pas, il faudrait l'inventer!

*

VIII. ANNEXES

Tableau synoptique reprenant les prises de position des différentes commissions parlementaires au sujet du rapport d'activité annuel et des recommandations du Médiateur.

Luxembourg, le 18 mars 2008

Le Président-Rapporteur,
Camille GIRA

*

**PRISE DE POSITION DES DIFFÉRENTES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES
AU SUJET DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR**

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	Recommandation No 1 relative à l'obligation d'une administration de répondre aux demandes des administrés	Les membres de la commission se rallient aux conclusions du Médiateur, qui recommande à l'administration de fournir une réponse dûment motivée aux administrés endéans un délai raisonnable.
	Recommandation No 5 relative à une réforme législative visant à affranchir les conjoints non communautaires de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail	La Commission attire l'attention sur l'article 22 du projet de loi 5802 (1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection; – le Code du travail; – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère; – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché. L'article 22 retient en effet que „ <i>Les membres de la famille du citoyen de l'Union, quelle que soit leur nationalité, qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ont le droit d'exercer une activité salariée, sans être soumis aux conditions de l'article 42. Néanmoins, les membres de la famille du citoyen de l'Union soumis au régime prévu à l'article 6, paragraphe (3), quelle que soit leur nationalité, sont tenus de solliciter la délivrance d'une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité salariée.</i> “ Ledit projet de loi, que la commission est en train d'étudier, répond par conséquent à la recommandation du Médiateur.
	Recommandation No 10 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main-d'œuvre	La commission prend note de la prise de position du Ministre délégué des Affaires étrangères et à l'immigration du 15 novembre 2005 qui souligne qu' „ <i>en ce qui concerne le service des permis de travail, la durée moyenne de traitement d'une nouvelle demande en obtention d'un permis de travail se situe entre-temps entre deux et cinq semaines au maximum (...)</i> “, mais les membres donnent à considérer qu'ils ont aussi connaissance de dossiers dans lesquels le délai de réponse de l'administration reste malgré tout plus long.
Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire		En tenant compte des statistiques présentées par le Médiateur, la commission constate qu'on peut qualifier de bon le fonctionnement des communes en général et souligne en particulier la bonne communication entre l'administration publique et le citoyen. Par ailleurs, le nombre de réclamations non fondées et de désistements des réclamants représente un pourcentage élevé du nombre total des affaires dont est saisi le Médiateur. La commission apprécie le caractère informel de l'intervention du Médiateur qui permet souvent d'apporter rapidement une solution. Afin de sensibiliser davantage les communes au rôle du Médiateur, elle estime qu'il pourrait être utile de leur adresser une circulaire ministérielle.

Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural		<p>Les membres de la Commission de l'Agriculture ont noté que le Médiateur a été saisi „de quelques réclamations relatives à l'attribution de certaines aides agricoles ainsi que de réclamations en matière de remboursement“. C'est toutefois avec satisfaction que la Commission a pu constater que ces doléances n'ont pas mené à la formulation d'une quelconque recommandation relevant de son domaine de compétences.</p> <p>Par conséquent, la Commission se limite à énoncer deux remarques de nature tout à fait générale. Elle tient, d'une part, à souligner qu'elle est pleinement consciente des conflits potentiels que peuvent soulever bon nombre de projets de remembrement.</p> <p>D'autre part, quant à l'attribution des aides agricoles, la Commission tient à rappeler que le secteur agricole bénéficie d'une multitude de régimes d'aides publiques qui ont pour objectif d'améliorer la compétitivité de ce secteur, d'encourager une utilisation durable des terres agricoles, d'améliorer la qualité de vie en milieu rural et de diversifier l'économie rurale.</p> <p>Pourtant, il n'est point surprenant que certaines des nombreuses décisions en la matière fassent l'objet de contestations.</p>
Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	Recommandation No 20 concernant le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998	<p>La Commission se félicite que le Ministère du Logement ait pu trouver un accord avec le Médiateur au sujet d'une modification du règlement grand-ducal précité, modification qui devrait porter sur les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - les hausses de loyer ne seront plus appliquées de façon rétroactive, comme tel a été le cas jusqu'ici - la prise en compte du revenu des jeunes vivant toujours chez leurs parents se fera désormais progressivement, et ce en trois ou quatre étapes - consistent du fait qu'un enfant de plus de 14 ans représente une charge plus importante pour le ménage qu'un enfant plus jeune, le Ministère du Logement s'est déclaré prêt à en tenir compte dans la pondération des unités de consommation, de sorte que la valeur de l'unité de consommation de tous les enfants à charge de plus de 14 ans sera désormais de 0,5, alors que celle des adultes faisant partie du ménage sera réduite de 1,75 à 1,70 - le taux de loyer (x), concernant un revenu net disponible annuel (RND) par unité de consommation inférieur à douze fois le revenu minimum garanti (RMG), montant net, par mois, est relevé de 8% à 9%. <p>La Commission a approuvé ces modifications, tout en invitant le Ministre du Logement à invoquer l'urgence dans le cadre de la procédure concernant le nouveau projet de règlement grand-ducal, afin que ce dernier puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais.</p>
Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports		<p>Les membres de la Commission de l'Economie notent avec satisfaction qu'aucune recommandation relevant de leur domaine de compétences n'a été exprimée par le Médiateur.</p>

Commission de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle	<p>Les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction que, selon le rapport, „la collaboration entre le Ministère de l'Éducation nationale et le Médiateur est excellente“ et que le Médiateur n'a été saisi que de très peu de dossiers relevant du domaine de l'éducation. Suite aux explications de Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, la Commission de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a noté qu'une solution pour remédier aux problèmes relevés plus particulièrement dans ledit rapport a pu être trouvée.</p>
Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture	<p>Les membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture ont noté que „Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations contre le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche“ et ont constaté par la même occasion que „Les réponses aux demandes de prise de position sont généralement transmises dans les délais au Médiateur.“ La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture a constaté que les problèmes relevés dans ledit rapport ont généralement eu trait soit à des demandes d'homologation de diplômés et de grades, soit à un refus de l'attribution d'une prime d'encouragement de 2e, respectivement de 3e cycle.</p> <p>Comme il est relevé dans le rapport d'activité „La rigueur dans l'attribution des primes est clairement voulue par le législateur et par conséquent, il n'y a pas de possibilité de dérogation aux conditions d'attribution des primes de 2e ou de 3e cycle. La gestion du système des primes d'encouragement est basée sur l'application stricte du dispositif législatif en vigueur, et ce pour garantir l'égalité de tous les requérants devant la loi“ et il en découle que „le Médiateur a dû clôturer ces dossiers alors que sa propre loi organique du 22 août 2003 ne lui permet pas de remettre en cause l'application correcte d'une loi, respectivement d'un règlement grand-ducal.“ La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture est consciente des conflits potentiels pouvant naître en cas de refus d'attribution d'une prime d'encouragement. La loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures dispose à l'article 5 que „des primes d'encouragement peuvent être accordées aux étudiants ayant terminé avec succès les études dans leur cycle d'études respectifs et dans les durées officiellement prévues par le cycle d'études en cause“. Par „durées officiellement prévues“ aux termes de la loi, il faut, suivant la lecture des instances gouvernementales, entendre la durée officielle d'un cycle d'études telle qu'elle est fixée par l'établissement d'enseignement supérieur qui dispense la formation en question. Cette définition, basée sur des critères de temps objectifs et définis par les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes, est considérée comme étant la seule définition qui permette un traitement équitable de tous les étudiants, et ce quelque soit le pays ou l'établissement d'études. La commission est par ailleurs parfaitement consciente du caractère exceptionnel de la prime censée constituer une sorte de récompense pour les étudiant(e)s terminant leurs cycles dans les délais officiellement prévus dans les pays respectifs. Elle se demande cependant si l'interprétation très restrictive des dispositions légales se justifie toujours si l'on se trouve p. ex. en présence d'un(e) étudiant(e) qui a bel et bien effectué un parcours sans faute, au sens qu'elle/qu'il n'a jamais été ajourné(e) ou recalé(e) au cours de son cycle d'études, mais où il s'avère que la durée de ses études a dépassé de</p>

		<p>quelques semaines la durée officiellement prévue et ce indépendamment de la volonté de l'étudiant en question. Il se peut également qu'un(e) étudiant(e) soit amené(e) à effectuer des travaux pratiques complexes en laboratoire qui nécessitent un laps de temps supplémentaire. La traduction vers la réalité universitaire des principes théoriques sur lesquels se fondent les différents programmes universitaires des <i>Bachelor</i> et <i>Master</i> risque également d'entraîner de nouvelles contraintes pour les étudiants qui sont appelés à passer des semestres à l'étranger ou de réaliser des travaux pratiques sur le terrain. Les imprévus qui peuvent se présenter sont indépendants de leur volonté. La commission estime par conséquent que le législateur pourrait analyser différents cas de figure qui se sont présentés lors du dépassement de la durée d'études et d'en tenir compte lors d'une reformulation du dispositif législatif concernant les aides financières aux étudiants.</p> <p>Quant aux demandes d'homologation de diplômés et de grades, les membres de la commission parlementaire s'interrogent sur les raisons menant aux retards dont se plaignent de nombreux intéressé(e)s. Elle constate cependant que les délais sont dus aux informations à requérir auprès d'instances étrangères et que les délais de réponse sont souvent indépendants de la volonté à la fois du Gouvernement que de la commission d'homologation.</p>
<p>Commission de l'Environnement</p>		<p>Pour ce qui est des aides financières pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, la Commission de l'Environnement note avec satisfaction une diminution sensible du nombre de dossiers encore non clôturés, et ceci grâce notamment au fait que l'Administration de l'Environnement a fait un important effort d'information en envoyant à tous les requérants dont les dossiers étaient encore en suspens, une lettre les informant des formalités et conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une aide à l'investissement. La commission parlementaire plaide cependant pour que tous les dossiers encore en suspens soient clôturés dans les plus brefs délais;</p> <p>En ce qui concerne l'approbation des plans d'aménagement particulier et général, la Commission tient à relever que le Ministre de l'Environnement et le Ministre de l'Intérieur ont émis la circulaire commune 2643 destinée aux administrations communales en date du 13 juillet 2007 et relative notamment à l'application de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans le cadre de l'adoption du plan d'aménagement général. La Commission salue cette avancée significative et se propose de chercher, si possible, une solution commune à cette problématique en procédant, le cas échéant, à une modification de la législation afférente;</p> <p>Pour ce qui est des autorisations de construire en zone verte, la commission parlementaire rappelle que, dans le rapport de l'exercice écoulé, le Médiateur avait jugé recommandable pour le Ministre de l'Environnement d'élaborer un guide contenant les informations essentielles en matière d'autorisations de construire en zone verte. Le Médiateur estimait en effet qu'un tel guide fixerait des lignes de conduite à l'administration dans le but de garantir une certaine cohérence et de prévenir tout traitement discriminatoire. A cet égard, la Commission de l'Environnement salue l'élaboration des instructions relatives à l'application de l'article 17 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.</p>

		<p>La Commission de l'Environnement note encore que le Médiateur a, au cours de l'année 2007, souligné l'urgence à mettre en oeuvre une réforme du régime légal de la chasse. A cet égard, la Commission de l'Environnement tient à signaler qu'un projet de loi sur la chasse est actuellement en cours d'élaboration et sera déposé prochainement à la Chambre des Députés.</p>
<p>Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse</p>		<p>1. Les procédures devant la Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF) sont à simplifier dans la mesure du possible.</p> <p>2. Le renforcement en personnel de la CNPF s'impose et devrait se faire proportionnellement à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des allocations.</p> <p>Par ailleurs, la CNPF doit être mise en mesure de pouvoir répondre aux demandes écrites dans des délais raisonnables.</p>
<p>Commission des Finances et du Budget</p>	<p>Recommandation No 2 relative à une proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts (AO) consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal</p>	<p>La Commission des Finances et du Budget signale que l'article 15 du chapitre IV du projet de loi 5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises, déposé le 24 juillet 2007, porte sur la coopération entre l'Administration des Contributions Directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et les autorités judiciaires. Cet article est libellé comme suit:</p> <p>„Art. 15.- (1) L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.</p> <p>(2) L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenues d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.“</p> <p>La Commission des Finances et du Budget constate donc que la recommandation du Médiateur a été entendue puisque l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ne pourront désormais plus, même si elles ne le faisaient plus que très rarement, invoquer le secret fiscal lorsque les autorités judiciaires leur demanderont des informations dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.</p>
	<p>Recommandation No 3 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des réclamations au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur des Contributions</p>	<p>La Commission des Finances et du Budget a pris connaissance du contenu d'un courrier daté du 29 septembre 2006 et adressé par la Direction des Contributions Directes au Médiateur. Dans ce courrier, la Direction des Contributions Directes avait annoncé la mise en place des mesures suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nomination d'un chef de la division „contentieux“, fonction inoccupée depuis l'existence de cette division; - Renforcement substantiel de la division „contentieux“ en terme de ressources humaines; - Traitement prioritaire des réclamations nouvelles sans négliger les affaires anciennes;

		<ul style="list-style-type: none"> - Examen des anciennes réclamations devenues sans objet; - Regroupement systématique des affaires contestant des décisions similaires des bureaux d'imposition; - Elimination de certaines règles procédurales ou de pure forme sans nuire aux droits existants du contribuable. <p>Comme l'a déjà fait le Médiateur dans son rapport d'activité de l'année 2006 (1er octobre 2005-30 septembre 2006), la Commission des Finances et du Budget salue ces mesures qui devraient avoir permis de rendre la division contentieuse plus efficace et donc aidé à évacuer les réclamations pendantes dans un délai raisonnable.</p>
	<p>Recommandation No 6 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement</p>	<p>La Commission des Finances et du Budget rappelle que la Cour des Comptes avait constaté dans son rapport spécial sur le remboursement de la TVA en matière de logement, réalisé en 2003, que les délais de remboursement avaient atteint jusqu'à 27 mois en 2003 pour les raisons suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manque de personnel au niveau du bureau XII; - changements fréquents au niveau du personnel; - problèmes liés à l'introduction d'un nouveau système informatique en 2000. <p>La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait constaté en 2006 que même si les problèmes techniques liés au système informatique semblaient avoir été résolus et que le bureau XII disposait d'un effectif d'environ 15 personnes, le délai de traitement des dossiers s'élevait encore à 18 mois en 2005 et à 15 mois en 2006. Dans son rapport au gouvernement, la Commission avait demandé à ce que les efforts déployés au niveau administratif et informatique pour ramener les délais de remboursement durablement en dessous du seuil symbolique des 12 mois soient continués.</p> <p>Au mois d'octobre 2006, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines a informé la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire que le délai de remboursement ne s'élevait plus qu'à 12 mois et que, si l'effectif du personnel restait stable, il serait envisageable de ramener ce délai à 11 mois. Face à la déception exprimée par la Commission, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines lui a signalé, en date du 8 février 2007, qu'un délai d'attente de 10 mois avait pu être atteint. Elle a également ajouté que la tendance démontre que de plus en plus de personnes recourent à l'application directe du taux super-réduit de 3% pour la création ou la rénovation de logements et a confirmé ses dires au cours de la réunion avec la Commission des Finances et du Budget du 18 octobre 2007.</p> <p>La Commission des Finances et du Budget tient à préciser que, dans l'intérêt des citoyens, elle porte elle-même, ainsi que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, une attention particulière à l'évolution de ce délai. Au vu des informations sus-mentionnées, elle constate une nette amélioration du délai de remboursement critiqué à juste titre par le Médiateur, mais déplore néanmoins que ce délai soit encore de 10 mois. Elle invite dès lors l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à produire des efforts supplémentaires pour encore réduire ce délai.</p>

	<p>Recommandation No 26 relative à la mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Contributions directes</p>	<p>La Commission des Finances et du Budget constate que le Gouvernement a déposé un amendement au projet de loi 5757 en date du 31 décembre 2007. Cet amendement introduit un article 7bis prévoyant une coopération plus étroite entre le CCSS, l'ACD et l'AED par le biais d'une transmission réciproque et ciblée de renseignements portant sur une période limitée dans le temps et relatifs à l'endettement de certaines entreprises connaissant de sérieuses difficultés financières. Selon l'exposé des motifs, cet échange de renseignements impliquera une concertation régulière entre ces trois administrations et devrait servir utilement d'instrument de prévention de faillites dans l'intérêt d'entreprises économiquement saines, mais confrontées à un besoin de liquidités temporaire. La Commission des Finances et du Budget approuve la mise en place de cette nouvelle procédure de concertation et propose qu'un bilan soit dressé après un délai de 2-3 ans afin d'évaluer l'efficacité.</p>
<p>Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications</p>	<p>Recommandation No 18 relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics</p>	<p>La commission a pu constater que le Médiateur a émis en la matière huit suggestions et souhaite y apporter les commentaires suivants:</p> <p>1) <i>évaluer, au besoin par des audits externes, l'accessibilité des agents gestionnaires des dossiers au regard des demandes de renseignements et d'informations sur l'évolution des dossiers en instruction.</i></p> <p>Le Gouvernement a mis en place un modèle d'autoévaluation des fonctions publiques („Common Assessment Framework“), qui vise une introduction généralisée des méthodes de gestion de la qualité dans la culture administrative luxembourgeoise. La commission parlementaire estime que le projet CAF relève d'une démarche trop lourde, du fait qu'il implique un calendrier s'étendant sur plusieurs années avant que cette autoévaluation porte ses fruits. Par ailleurs, elle regrette que ce projet se fonde sur une adhésion volontaire des administrations. La Commission estime qu'il faudrait que le Gouvernement désigne d'office les administrations devant se soumettre à une autoévaluation;</p> <p>2) <i>prévoir des plages horaires journalières fixes pendant lesquelles les agents gestionnaires de dossiers seront effectivement disponibles pour répondre aux demandes des citoyens tant par téléphone que sur place.</i> La Commission prend note du fait que le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative estime qu'il revient aux chefs d'administration d'imposer aux différentes administrations des horaires pendant lesquels leurs fonctionnaires seront disponibles pour les administrés et que ces horaires ne peuvent pas être imposés de manière centralisée. La commission parlementaire considère que la mise en place de plages horaires journalières fixes est essentielle. Elle est d'avis que, dans le cadre de ses compétences dans le domaine de la réforme administrative, le Ministre devrait imposer une décision concernant les plages horaires fixes à tous les services publics. Ainsi, il pourrait émettre une circulaire stipulant que chaque administration doit fixer des plages horaires, quitte à laisser le choix des horaires aux administrations;</p> <p>3) <i>faciliter l'accessibilité directe des citoyens aux agents gestionnaires de leurs dossiers par l'indication systématique dans le courrier leur adressé du nom de l'agent concerné ainsi que son numéro de téléphone direct.</i> La Commission est d'avis que ce type de dispositions élémentaires pourrait facilement être implémenté et encourage le Gouvernement à oeuvrer dans ce sens;</p>

		<p>4) <i>revoir d'urgence le fonctionnement défaillant du dispositif téléphonique de certaines administrations.</i> La Commission se félicite du fait que l'amélioration et la réorganisation de l'accueil téléphonique seront entamées moyennant des projets-pilote au sein du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle ainsi qu'au sein du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative;</p> <p>5) <i>aménager dans certaines administrations et services en contact direct avec le public (...) des bureaux d'accueil centralisés en charge de conseiller les citoyens et de les orienter correctement dans les démarches et procédures à suivre.</i> La commission approuve cette suggestion et note qu'elle a d'ores et déjà été en partie mise en pratique et sera élargie dans les prochaines années. Elle tient cependant à souligner la difficulté de cette démarche, car il est quasiment impossible pour un fonctionnaire de répondre à des questions très spécifiques concernant des matières variées et parfois très complexes. Cependant, le „guichet unique“ peut s'avérer très utile s'il dirige les administrés exactement à l'endroit où ils obtiendront directement la réponse à leurs requêtes ou encore s'il offre un service de centralisation des formulaires officiels;</p> <p>6) <i>établir (...) un inventaire des administrations et services peu respectueux des délais raisonnables et détecter les causes des retards dans le traitement de leurs affaires afin d'en tirer d'urgence les conclusions qui s'imposent.</i> La Commission est d'avis que chaque administration devrait se donner des délais contraignants endéans lesquels un dossier devrait être clôturé. Par contre, elle considère que la fixation d'un délai unique n'est pas réalisable, car la complexité de certains dossiers nécessite parfois un délai de plusieurs mois avant leur finalisation, alors que d'autres dossiers peuvent être menés à bien en quelques jours. Elle est d'avis que le problème des délais pourrait être amélioré de manière sensible si le fonctionnaire en charge du dossier envoyait à l'administré un accusé de réception dans lequel, le cas échéant, il lui signalerait immédiatement d'éventuelles pièces manquantes au traitement de son dossier;</p> <p>7) <i>mettre l'accent sur le sens des relations humaines et le comportement approprié tant aux niveaux du recrutement que de l'affectation et du maintien des agents publics à un poste en contact direct avec les citoyens.</i> La commission parlementaire estime inacceptable que certains agents publics manifestent un comportement inapproprié dans leurs relations avec les citoyens, se concrétisant sous forme d'un manque de serviabilité et de courtoisie. La Commission est d'avis que ce type de problèmes se résume bien souvent à une question de mentalité et que, pour les résoudre, il faudrait que l'administré soit considéré comme un client et traité comme tel. Elle considère par ailleurs qu'il doit être tenu compte des spécificités caractérielles lors de l'affectation des fonctionnaires à un poste en contact direct avec les citoyens. La Commission salue à cet égard la nouvelle procédure de recrutement au sein de la fonction publique, qui prendra dorénavant en compte les dispositions psychologiques des futurs fonctionnaires. Ainsi, les personnes qui se sont classées en rang utile à l'examen-concours devront subir un test psychologique ainsi qu'un entretien et elles seront, selon les résultats obtenus à ces deux épreuves, dirigées vers la fonction qui convient le mieux à leur caractère;</p>
--	--	--

		<p>8) <i>procéder à l'élaboration d'un guide des meilleures pratiques diffusé pour les agents publics et en faire l'objet d'un cours principal de travaux pratiques dans le cadre de la formation initiale dispensée par l'Institut national de l'administration publique.</i> La commission salue le fait que les services du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative sont actuellement en train de développer une charte d'accueil dans laquelle seront inscrits clairement les droits des administrés. Cette charte d'accueil sera considérée comme contraignante pour les administrations concernées.</p> <p>La Commission prend par ailleurs note du fait que le Gouvernement réalisera au cours des prochains mois un sondage d'opinion publique destiné à rendre compte de l'image globale de la fonction publique dans le pays. Des enquêtes de satisfaction des usagers seront également effectuées dans un certain nombre d'administrations de l'Etat. La Commission estime qu'il faudra, dans ce contexte, accorder une priorité aux administrations dont l'action est la plus visible de l'extérieur et aux services les plus critiqués par les citoyens. La commission approuve également la définition d'un cadre éthique de la fonction publique sous forme de code de déontologie, dont le but est de contribuer à consolider le caractère professionnel des administrations publiques et de guider les fonctionnaires lorsqu'ils sont confrontés à un dilemme éthique.</p> <p>La Commission encourage la définition de plans de formation obligatoires pour chaque agent public, par la mise en place d'une méthode d'analyse des besoins de formation continue par les services de l'Institut national d'Administration publique ensemble avec chaque administration concernée.</p> <p>La Commission estime qu'il existe un lien direct entre la modernisation de l'administration et l'information des services publics. Elle invite à cet égard le Gouvernement à étendre ses services en ligne et approuve sa volonté d'équiper les administrations de telle sorte que les citoyens aient un accès direct à leurs dossiers sur Internet ainsi que la possibilité de rechercher, remplir puis renvoyer électroniquement des formulaires officiels. La généralisation de ce type de système engendrera une énorme simplification administrative.</p>
<p>Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</p>	<p>Recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle</p>	<p>La Commission a examiné, dans le cadre de ses délibérations sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, le problème de l'interdiction du droit de vote pour les condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle tel que prévu aux articles 52 et 53 de la Constitution. Tout en partageant le souci du Médiateur visant à examiner et à réviser les actes constitutionnels afférents à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il y a lieu de limiter les interdictions prévues à l'article 53 sous les points 1 et 2 à la période de l'exécution de la peine privative de liberté. Par ailleurs, il échet de modifier la loi électorale en prévoyant une réinscription d'office sur la liste électorale après l'exécution des peines d'emprisonnement.</p>

	Recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice	La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a marqué un grand intérêt pour la proposition détaillée du Médiateur. La Commission se rallie aux développements exhaustifs contenus dans le rapport de la Commission juridique du 20 juin 2007 sur la sécurité intérieure au Luxembourg (doc. parl. 5511, session 2006-2007, pages 23 à 26). Si la création d'un tel conseil, quant à son principe, trouve sa place dans la Constitution, il est cependant nécessaire qu'une révision correspondante de la Constitution intervienne conjointement avec un texte de loi fixant notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil. Aussi la Commission a demandé au Gouvernement de prendre position quant à la recommandation du Médiateur et soumettre, le cas échéant, un projet de loi à la Chambre des Députés.
Commission juridique	Recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance	La Commission juridique partage l'avis du Médiateur que la pratique recommandée par le Parquet aux officiers de l'état civil va au-delà des dispositions de l'article 56 du Code civil qui ne comporte, hors la désignation des personnes habilitées à déclarer la naissance d'un enfant, aucune indication quant à d'autres formalités à remplir. Il convient de relever que ladite pratique ne couvre pas l'hypothèse d'un accouchement intervenu hors d'un établissement hospitalier ou hors de la présence d'un gynécologue. La Commission juridique estime qu'il y a lieu à revoir les dispositions afférentes du Code civil dans le cadre de la réforme de l'état civil annoncée par le Ministre de la Justice dans sa réponse au Médiateur. Les deux recommandations sous rubrique ont été examinées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dont la Commission juridique partage la position. A propos de la recommandation No 21-2006 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice, la Commission juridique tient à faire remarquer qu'elle y a exprimé son a priori favorable – même si certaines modalités restent encore à préciser – dans le rapport qu'elle a établi dans le cadre du débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg (doc. parl. 5511, pp. 23 à 26).
	Recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle Recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice	Eu égard au principe de séparation des pouvoirs, la Commission juridique n'a pas abordé l'objet proprement dit de ces deux recommandations, qui ont trait à des instructions pénales en cours, mais s'est penchée sur leur quintessence, à savoir le respect par les juridictions pénales du délai raisonnable. Le débat d'orientation sur la sécurité intérieure au Luxembourg a déjà fourni à la Commission juridique l'occasion d'aborder la question de l'exigence du délai raisonnable posée à l'article 6, paragraphe premier, de la Convention européenne des droits de l'homme (doc. parl. 5511, p. 20 et pp. 22 à 23). Outre les renforcements en effectifs qu'ont connus les autorités judiciaires suite, entre autres, aux lois du 24 juillet 2001 et 1er juillet 2005 (couvrant respectivement les périodes de 2001 à 2004 et de 2005 à 2009) et qui devront se poursuivre, la Commission juridique a recommandé au Gouvernement d'examiner la procédure pénale existant actuellement pour voir quels éléments de procédure pourraient être modifiés ou supprimés faute d'intérêt. Des procédures accélérées pourraient être étudiées, à condition
	Recommandation No 9 relative aux mesures à mettre en oeuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M. Recommandation No 27 relative à la lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002	

		<p>toutefois que les droits de la défense soient bien respectés. „Certes la Justice pénale est tenue d'évacuer les affaires dans un délai raisonnable, mais il ne faut surtout pas confondre vitesse et précipitation“ (doc. parl. 5511, p. 22). De même une informatisation de la procédure et notamment du dossier pénal constituée, aux yeux de la Commission juridique, un des éléments à prendre en considération pour apporter des allègements et améliorations dans l'instruction des affaires pénales (voir doc. parl. 5511, p. 29). Finalement, la Commission juridique a repris les discussions qui ont eu lieu en France dès 1991 sur le rôle du juge d'instruction. Pour certains, la position du juge d'instruction doit être supprimée, pour d'autres il faudrait le remplacer par un juge de l'instruction afin de séparer clairement les fonctions juridictionnelles et celles liées à l'enquête proprement dite (voir doc. parl. 5511, p. 26).</p> <p>En ce qui concerne le régime de la détention préventive, la Commission juridique propose d'étudier l'introduction au Luxembourg du système tel qu'appliqué en Belgique où chaque détention préventive est examinée par la Chambre du Conseil tous les mois pour en apprécier la nécessité.</p>
	<p>Recommandation No 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine</p>	<p>La Commission juridique partage les observations formulées par le Médiateur. La recommandation 1547 (2002) relative aux procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité adoptée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe le 22 janvier 2002 fournit des pistes afin de procéder à des expulsions dans le respect de la dignité humaine.</p>
	<p>Recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale</p>	<p>La Commission juridique partage l'avis du Médiateur. Le Conseil d'Etat devrait aviser les propositions de loi Nos 5285, 5304 et 5553 dans les meilleurs délais.</p>
	<p>Recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques</p>	<p>Au cours d'une réunion de la Commission juridique et de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse du 17 octobre 2007, Madame la Ministre Marie-Josée Jacobs a indiqué que le Gouvernement avait saisi pour avis la Commission Consultative Nationale d'Ethique pour les sciences de la Vie et de la Santé, ainsi que l'Ombuds-Komité fir d'Rechter vum Kand au sujet des aspects éthiques et des problèmes soulevés dans le domaine de l'adoption que des solutions et des moyens à mettre en oeuvre.</p> <p>Au regard de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission juridique est consciente de la nécessité de légiférer en la matière en tenant compte, comme l'indique la recommandation No 23, du „juste équilibre qu'il convient de ménager entre les intérêts concurrents de la mère et de l'enfant“.</p>

	<p>Recommandation No 25 relative à une révision: 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes, 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds National de Solidarité</p>	<p>La Commission juridique renvoie à la lettre du 18 décembre 2007 adressée par le Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat l'informant qu'elle examinera le projet de loi 4955 au cours du premier trimestre de l'année 2008.</p>
	<p>Recommandation No 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires</p>	<p>Pour la Commission juridique, la création préconisée par le Médiateur de deux listes séparées d'experts assermentés, l'une pour les expertises judiciaires, l'autre pour les expertises extrajudiciaires, entraînera plus d'inconvénients que d'avantages du fait, entre autres, du nombre limité d'experts disponibles.</p> <p>Face au problème du risque de partialité des experts soulevé par le Médiateur, il convient d'insister sur l'article 3 de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés.</p> <p>Cet article 3 dispose que „en matière judiciaire répressive et en matière administrative les experts, traducteurs et interprètes seront choisis de préférence parmi les experts, traducteurs et interprètes assermentés, à moins que pour cause d'éloignement, de parenté, d'alliance, d'intérêts opposés ou pour d'autres motifs de suspicion légitime ou en raison de l'impossibilité de recourir promptement aux services d'un expert, traducteur ou interprète assermenté spécialisé en la matière, il ne devienne nécessaire ou utile de faire un autre choix“.</p> <p>La Commission juridique tient cependant à attirer l'attention sur un problème qu'elle considère plus important et plus urgent à résoudre, même si elle conçoit qu'il n'existe en la matière pas de remède miracle: il s'agit de la durée excessive de certaines expertises, que ce soit en matière civile qu'en matière pénale.</p>
<p>Commission de la Santé et de la Sécurité sociale</p>	<p>Recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie</p>	<p>Le médiateur relève qu'il est de jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme qu'une pension légalement due est à assimiler à un droit de propriété au sens de l'article 1er, protocole 1 de la Convention et que la disposition de suspension de la pension pendant la période de détention rompt, au détriment de l'ayant droit, l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit à la propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général. Ladite recommandation a été soumise au groupe de travail, composé d'experts du département de la justice et du département de la sécurité sociale, chargé de revoir le dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale. Ce groupe de travail a élaboré un avant-projet de loi relatif au régime d'assurance pension des détenus qui tient compte de la recommandation du médiateur en abrogeant les dispositions relatives à la suspension des rentes de l'assurance accident et des pensions pendant la période de détention. Les services du Ministère de la Sécurité sociale ont finalisé l'avant-projet de loi en question et l'ont transmis en date du 29 novembre 2006 à Monsieur le Ministre de la Justice aux fins de saisine du Conseil de Gouvernement.</p>

	<p>Recommandation No 13 relative à la notification des décisions susceptibles de recours devant les juridictions sociales</p>	<p>Le médiateur recommande au Ministre de la Sécurité sociale de prendre les dispositions requises afin que les administrés soient dûment informés par une décision susceptible de recours ou pour le moins qu'ils soient avertis en due forme de la possibilité de solliciter une décision conjointe du président et du vice-président du comité-directeur susceptible d'un recours auprès des juridictions sociales.</p> <p>Suite à cette recommandation, l'Inspection générale de la sécurité sociale a, en date du 5 juillet 2005, adressé à tous les organismes de sécurité sociale une lettre circulaire rappelant l'obligation de l'administration d'informer l'assuré sur le genre du recours, le délai du recours et l'autorité compétente pour examiner le recours. En outre, ladite circulaire précise qu'il est indispensable que la décision administrative individuelle revête la forme d'une décision susceptible de recours émanant de l'autorité compétente et qu'elle doit porter la signature de l'autorité compétente, respectivement de la personne disposant d'une délégation de signature en bonne et due forme.</p> <p>En outre, il y a lieu de relever que dans le cadre du projet de loi portant introduction d'un statut unique la procédure de la décision conjointe de l'article 55, alinéa 5 du Code des assurances sociales, à laquelle se réfère le médiateur dans la recommandation sous examen, est abrogée.</p>
	<p>Recommandation No 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du Contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale</p>	<p>Le médiateur recommande au Ministre de la Sécurité sociale de réexaminer les dispositions afférentes du CAS en vue de les rendre conformes au droit de communication, tant à l'égard de l'assuré que du médecin traitant, du dossier y compris l'avis motivé du contrôle médical conformément au droit énoncé à l'article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et d'instaurer une procédure propre à garantir à travers une expertise médicale extrajudiciaire une solution du différend médical.</p> <p>En date du 28 septembre 2006, le Ministre de la Sécurité sociale a adressé une réponse au médiateur précisant notamment que les garanties procédurales inscrites dans la loi doivent être relayées par des procédures administratives et informatiques permettant aux organismes de sécurité sociale d'évacuer les affaires dont elles sont chargées, de sorte que les prestations puissent être allouées effectivement aux ayants droit. Dans le cadre du projet de loi portant introduction d'un statut unique il est institué un projet de modélisation des procédures administratives transposables sur le plan informatique devant permettre aux différents organismes de sécurité sociale de structurer de manière uniforme leurs procédures, de sorte à ce qu'à terme les assurés puissent s'adresser à un guichet unique en matière de sécurité sociale.</p> <p>En raison de la complexité, de l'envergure et de la contrainte temporelle du projet de loi portant introduction d'un statut unique, la question d'une réforme fondamentale du Contrôle médical de la sécurité sociale n'a pas été abordée. Le Ministre de la Sécurité sociale et la commission ont rendu attentif à la complexité et la sensibilité de la matière, ceci notamment par rapport à la nécessité de respecter en tout état de cause les règles de la protection des données personnelles.</p> <p>La commission de la Santé et de la Sécurité sociale note que la mise en oeuvre de la recommandation No 17-2005 touche à un domaine particulièrement complexe et sensible nécessitant encore des travaux préparatoires approfondis avant de pouvoir statuer définitivement sur les suites à y donner.</p>

	<p>Recommandation No 26 relative à la mise en place d'un échange d'informations et d'une concertation dans le recouvrement des créances entre le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Contributions Directes</p>	<p>Dans le cadre du projet de loi ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises (...) un amendement gouvernemental donne suite aux considérations développées dans la recommandation 26-2007 en précisant qu' "en vue d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines échangent, à l'aide de procédés automatisés ou non, des informations relatives aux arriérés respectifs concernant les commerçants et sociétés commerciales dont la situation financière est comprise au moins envers l'une de ces administrations. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé." Cet amendement a été adopté en date du 21 décembre 2007 par le Gouvernement en Conseil et transmis en date du 31 décembre 2007 à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat.</p>
<p>Commission des Transports</p>		<p>Les membres de la Commission des Transports ont pu noter avec satisfaction que M. le Ministre a d'ores et déjà transposé ladite recommandation. M. le Ministre des Transports a en outre fait parvenir une prise de position écrite à la commission parlementaire, que celle-ci se permet de citer: „(...) toutes les décisions en matière de permis de conduire sont prises conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, à l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ainsi qu'au règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. Il y a lieu de souligner qu'aucune décision n'est prise sans que la personne concernée ne soit entendue dans ses explications et moyens de défense. Les seules exceptions où des décisions sont prises sur base du dossier, sont les mainlevées des arrêtés ministériels, c'est-à-dire les cas dans lesquels les permis de conduire sont restitués sans restrictions aux personnes ou sont renouvelés pour la durée légale.“</p>
<p>Commission du Travail et de l'Emploi</p>	<p>Recommandation No 4 relative aux mesures à mettre en oeuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail</p>	<p>La commission a pris note de la prise de position y relative de l'ADEM dont il ressort</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, que l'Administration ne saurait admettre d'une façon générale et systématique le fait par un demandeur d'emploi de prétendre avoir introduit une candidature comme preuve de l'envoi sans aucun autre élément de preuve, sous peine de favoriser des abus, - d'autre part, dans l'esprit de la recommandation du Médiateur, que l'ADEM a suggéré aux demandeurs d'emploi de se constituer un dossier personnel documentant toutes leurs démarches et leurs efforts propres de recherche d'un emploi et que les conseillers-placeurs ont également reçu l'instruction d'appliquer le principe du bénéfice du doute à l'endroit de demandeurs d'emploi dont la candidature – selon leurs propres affirmations – aurait été égarée par une entreprise. Il est entendu qu'en cas de récidive, il incombera au demandeur de fournir la preuve de l'envoi de la candidature par tous les moyens et en particulier par l'envoi d'un courrier recommandé. <p>La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'en appliquant cette ligne de conduite les services compétents répondent de façon adéquate aux soucis exprimés dans la recommandation précitée du Médiateur.</p>

	<p>Recommandation No 14 relative à la procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet</p>	<p>Cette recommandation a fait suite à un certain nombre de réclamations dont le Médiateur a été saisi au sujet de décisions prises par la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de l'ADEM en matière de refus ou de retrait de l'indemnité de chômage. La recommandation du Médiateur concerne le respect du principe du contradictoire dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse au niveau de l'ADEM et au niveau de la Commission spéciale de réexamen (CSR) ainsi que les possibilités de recours contre la décision de la Commission spéciale de réexamen.</p> <p>La Commission du Travail et de l'Emploi considère que les services en cause, dans la limite des dispositions légales et réglementaires en cause, ont tenu compte de façon appropriée de cette recommandation du Médiateur. Ainsi il est désormais prévu que l'ADEM ne sera entendue devant la CSR qu'en présence de l'administré, ce qui en pratique revient à dire que l'ADEM en règle générale n'est plus représentée au sein de cet organe.</p> <p>La Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis du Ministre que le souci de la célérité et de l'efficacité de la procédure ne doit pas être négligé dans ce contexte et que partant il s'agit d'éviter que la procédure devant la CSR prenne l'allure d'une procédure juridictionnelle à part entière. Par conséquent, la présence systématique de l'administré ne peut être retenue, alors surtout que le principe du contradictoire se trouve respecté par la convocation systématique des bénéficiaires avant la notification du refus ou du retrait de l'indemnité de chômage.</p> <p>La commission prend également note de l'observation de M. le Ministre du Travail et de l'Emploi qu'en pratique la présence du représentant de l'ADEM a été loin de se révéler systématiquement négative pour l'administré et qu'ainsi la mesure ci-dessus annoncée, si elle est justifiée au plan purement formel, ne doit pas nécessairement toujours se traduire en faveur de l'administré.</p> <p>En ce qui concerne les voies de recours, la commission rejoint le Ministre du Travail et de l'Emploi en rappelant que les possibilités de recours ont été renforcées dans le cadre de la législation tripartite de décembre 2006, notamment en admettant dorénavant des recours contre les sanctions administratives prononcées par l'ADEM.</p>
	<p>Recommandation No 15 relative aux décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales</p>	<p>Par cette recommandation, le Médiateur a abordé une problématique grave qui s'est posée dans un passé récent et qui consistait dans le fait que les personnes auxquelles une pension d'invalidité transitoire a été retirée en vertu de l'article 193 du CAS ont vu leur demande de reclassement déclarée irrecevable par la Commission mixte au motif qu'elles n'étaient plus affiliées à l'assurance pension au titre de l'article 171, alinéa 1 du CAS. Les personnes concernées se retrouvaient souvent sans revenus et subissaient ainsi un grave préjudice.</p> <p>La commission constate qu'il a été fait droit dans une première phase à la recommandation du Médiateur de faire traiter en équité la situation des personnes concernées par la Commission mixte. Cette dernière a ainsi pris la décision de déclarer recevables les demandes émanant de la catégorie particulière de travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail mais non affiliés auprès d'un organisme de sécurité sociale luxembourgeois.</p>

		<p>Dans une deuxième phase la loi du 1er juillet 2005, modificative de la loi de base du 25 juillet 2002, a reformulé l'article 1er de cette loi en ce sens que dorénavant les bénéficiaires d'une pension d'invalidité auxquels celle-ci a été retirée en vertu de l'article 193 du CAS peuvent également bénéficier d'un reclassement externe (cf. doc. parl. 5334¹⁵ – rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale).</p> <p>Au-delà de la recommandation du Médiateur qui peut être considérée comme vidée, la commission a abordé encore différents autres aspects en relation avec l'application de la législation précitée.</p> <p>Ainsi il est rappelé que la loi (Art. L. 551-5 (2) du Code du Travail) prévoit que le travailleur qui n'a pu être reclassé sur le marché du travail et qui dans la suite est arrivé au terme de la durée légale de paiement de l'indemnité de chômage, bénéficie d'une indemnité d'attente dont le montant correspond à la pension d'invalidité à laquelle il aurait eu droit.</p> <p>En tant que bénéficiaire d'une prestation de l'assurance pension, l'intéressé ne peut plus être affilié à cette assurance. Par contre, pendant la durée du bénéfice de l'indemnité d'attente, le bénéficiaire doit rester inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et être disponible pour le marché de travail.</p> <p>La commission a pris note des réflexions critiques de M. le Ministre du Travail et de l'Emploi suivant lesquelles l'application pratique des dispositions en question a eu comme effet une diminution très significative du nombre des pensions d'invalidité attribuées et une augmentation corrélatrice du chômage structurel principalement due à l'inscription auprès de l'ADEM des personnes ayant vu rejeter leur demande d'attribution d'une pension d'invalidité.</p> <p>Ainsi l'approche plus restrictive appliquée au niveau de l'attribution des pensions d'invalidité a pour effet de gonfler les statistiques renseignant sur le chômage structurel. Or, on peut s'interroger sur l'opportunité d'imposer à l'ADEM de prendre en charge des personnes dont le reclassement externe s'avère en fait illusoire. La commission souligne qu'il s'agit en l'espèce d'une problématique d'une portée politique certaine qu'il faudra réexaminer dans un proche avenir.</p>
	Recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'ADEM	<p>La commission considère que cette recommandation a très largement été suivie par différentes mesures mises en oeuvre par l'administration en question.</p> <p>La Commission se réjouit ainsi du fait que suivant le Médiateur le nombre de réclamations a été peu important et elle peut également se rallier de façon générale à la demande implicite de M. Fischbach de voir raccourcir à l'avenir les délais de réponse du département des travaux publics aux courriers du Médiateur. La Commission voudrait toutefois signaler aussi que les problèmes évoqués dans les réclamations concernant le Ministère des Travaux publics sont parfois de nature fort technique et complexe, de sorte qu'il n'est pas dans tous les cas évident de fournir la réponse désirée dans un délai rapproché.</p>

		<p>Réclamations concernant des problèmes qui font l'objet d'une action en justice – sujet qui ne figure pas dans le rapport d'activité, mais qui apparemment a été évoqué lors des échanges entre le Médiateur et le département des travaux publics: la Commission estime contrairement à ce que souhaiterait le Médiateur, qu'il n'y a pas lieu d'inviter le Ministre des Travaux publics à essayer de résoudre les litiges en question avant la dernière décision en justice, une telle initiative risquant en effet d'être interprétée le cas échéant par les tribunaux en tant qu'une sorte de reconnaissance de responsabilité de la part du département des travaux publics.</p>
--	--	---

