

N° 7109**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**DEBAT D'ORIENTATION
SUR LE RAPPORT D'ACTIVITE
DE L'OMBUDSMAN (2016)**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(28.6.2017)

La Commission se compose de: M. Marco SCHANK, Président, Mme Martine HANSEN, Rapportrice, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Lex DELLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Mme Cécile HEMMEN, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS, Roberto TRAVERSINI et David WAGNER, Membres

*

I. ANTECEDENTS

Conformément à l'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur qui dispose que: „*Le médiateur présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité*“, Madame la Médiateure a présenté son rapport d'activité pour l'année 2016 à la Chambre des Députés le 2 mars 2017.

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

Le premier débat d'orientation en la matière a eu lieu en date du 22 avril 2008 et a couvert les quatre premiers rapports d'activité du Médiateur (doc. parl. 5804). Ont suivi successivement les débats sur les rapports d'activité 2007-2008, le 6 mai 2009 (doc. parl. 5998), 2008-2009, le 7 juillet 2010 (doc. parl. 6088), 2009-2010, le 8 juin 2011 (doc. parl. 6214), 2010-2011, le 26 juin 2012 (doc. parl. 6353), 2011-2012 (doc. parl. 6529) et 2013 (doc. parl. 6634), le 3 juillet 2014, 2014 (doc. parl. 6789) le 14 juillet 2015 et 2015 (doc. parl. 6953), le 6 juillet 2016.

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2016, la Commission des Pétitions s'est réunie à trois reprises afin de procéder à différents échanges de vues sur le rapport d'activité annuel de la Médiateure.

Le 25 janvier 2017, la Commission a désigné Mme Martine Hansen comme rapportrice.

Le 15 mars 2017, les membres de la Commission des Pétitions ont eu un échange de vues avec Madame la Médiateure qui a approfondi certains sujets de son rapport d'activité et apporté les précisions nécessaires.

Le 20 juin 2017, la Commission a poursuivi l'analyse du rapport d'activité pour développer ses conclusions.

Le présent rapport a été présenté et adopté au cours de la réunion du 28 juin 2017.

*

II. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

Il a été décidé par la Conférence des Présidents que la Chambre des Députés organise, dans les six mois suivant la présentation par le Médiateur de son rapport annuel, un débat d'orientation au sujet de ce rapport. La Conférence des Présidents a, en outre, délégué à la Commission des Pétitions la mission d'analyser le rapport annuel en vue du débat d'orientation. Ainsi, la Commission des Pétitions coordonne le débat d'orientation en collaboration étroite avec les commissions parlementaires concernées par le rapport d'activité 2016 de l'Ombudsman.

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

Dans le cadre du présent débat d'orientation, la Commission des Pétitions constate avec satisfaction que les relations entre la Médiateure et la Chambre des Députés, en général, et la Commission des Pétitions, en particulier, sont bonnes.

*

III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1^{ER} JANVIER AU 31 DECEMBRE 2016

Sur un nombre total de 857 réclamations reçues au cours de la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016, il apparaît que 625 dossiers ont été clôturés et 232 dossiers sont encore en cours (y compris 15 dossiers clôturés provisoirement). Le taux de correction global pour tous les dossiers clôturés au cours de l'année 2016 s'élève à 84,1%.

Les statistiques fournies par Madame la Médiateure dans son rapport annuel se présentent comme suit:

- Dossiers en cours: 232
- Dossiers clôturés: 625, dont 548 réclamations recevables et 77 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

En matière de répartition des réclamations par domaine, les statistiques fournies par Madame la Médiateure se présentent comme suit:

Affaires relevant des administrations et établissements publics de l'Etat

- Réclamations introduites auprès de la Médiateure: 767
- Clôture: 553
- Clôture provisoire: 13
- En cours: 201
- Dossiers clôturés: 553, dont 506 réclamations recevables et 47 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

- Bureau des passeports, visas et légalisation, Direction de l'Immigration: 204 affaires dont 122 sont clôturées et 82 en cours (y compris 1 clôturée provisoirement), le taux de correction s'élevant à 94,2% .

Parmi les 122 affaires clôturées figurent 99 réclamations recevables et des 23 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère de la Sécurité sociale

- Contrôle Médical de la Sécurité sociale, Association d'assurance accidents, Caisse nationale d'assurance pension, Centre commun de la Sécurité sociale, Commissariat aux Assurances, Commission de surveillance (des assurances sociales), Conseil arbitral de la sécurité sociale, Inspection générale

de la sécurité sociale: 141 affaires dont 109 sont clôturées et 32 en cours (y compris 6 clôtures provisoires), le taux de correction s'élevant à 72,7%.

Parmi les 109 affaires clôturées figurent 106 réclamations recevables et 3 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

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

- Caisse pour l'avenir des enfants, Fonds national de solidarité, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, Service national d'action sociale: 117 affaires dont 79 sont clôturées et 38 en cours (y compris 3 clôtures provisoires), le taux de correction s'élevant à 85,4%.

Parmi les 79 affaires clôturées figurent 75 réclamations recevables ventilées et 4 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère des Finances

- Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des contributions directes, Administration des douanes et accises, Administration du cadastre et de la topographie: 92 affaires dont 75 sont clôturées et 17 en cours, le taux de correction s'élevant à 87,9%.

Parmi les 75 affaires clôturées figurent 73 réclamations recevables et 2 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

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

- Agence pour le développement de l'emploi, Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exécuter leur dernier poste de travail, Inspection du Travail et des Mines: 78 affaires dont 64 sont clôturées et 14 en cours, le taux de correction s'élevant à 78,3%.

Parmi les 64 affaires clôturées figurent 59 réclamations recevables et 5 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Ministère du Logement

- Fonds du logement, Fonds pour le logement à coût modéré, Service aides au Logement: 30 affaires dont 23 sont clôturées et 7 en cours (y compris 2 clôtures provisoires), le taux de correction s'élevant à 88,2%.

Ministère du Développement durable et des Infrastructures

- Administration de l'Environnement, Administration des bâtiments publics, Administration des ponts et chaussées, Département de l'environnement, Département des transports, Société nationale de Contrôle Technique, Société nationale des chemins de fer luxembourgeois: 29 affaires dont 22 sont clôturées et 7 en cours, le taux de correction s'élevant à 90%.

Parmi les 22 affaires clôturées figurent 21 réclamations recevables et 1 demande déclarée irrecevable.

Affaires relevant des administrations et établissements publics des communes

- Réclamations introduites auprès de la Médiateur: 66
- Clôture: 49
- Clôture provisoire: 2
- En cours: 15
- Dossiers clôturés: 49, dont 42 réclamations recevables et 7 dossiers relatifs à des réclamations irrecevables ou des refus d'examiner.

Les matières principalement concernées relevaient des domaines suivants: autorisation de bâtir, aides sociales, état civil, impôts et taxes relevant de la commune, inscription au registre communal des personnes physiques, silence ou lenteur de la commune.

IV. RECLAMATIONS

La deuxième partie du rapport d'activité de l'Ombudsman est consacrée à une série de réclamations introduites par des usagers au niveau de l'Etat et des communes et retrace les démarches accomplies par la Médiateure afin que les réclamants obtiennent satisfaction.

*

V. VIVRE ENSEMBLE AU LUXEMBOURG

Justifiée tant par l'actualité luxembourgeoise et internationale que par le nombre croissant de réclamations introduites auprès de la Médiateure en matière d'immigration, une partie de son rapport d'activité vise à informer sur l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI) au Luxembourg ainsi que sur les principales difficultés rencontrées au quotidien par cette partie de notre population.

Après avoir retracé le phénomène de l'émigration entre les XVIIe et XIXe siècles et celui de l'immigration depuis l'époque de l'industrialisation du Luxembourg à la fin du XIXe siècle, la Médiateure conclut que le Grand-Duché de Luxembourg, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est définitivement un pays de migrations, qu'il s'agisse d'émigration ou d'immigration.

Constats et suggestions de la Médiateure

Au cours de l'année écoulée, la Médiateure a reçu 235 réclamations liées à des questions relatives à la protection internationale et à l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale. Pour mémoire, ce nombre s'élevait à 78 en 2015.

Chacune des réclamations traitées fait état de difficultés rencontrées par au moins un DPI ou BPI dans ses rapports avec l'Administration. La répétition de réclamations portant sur un même problème a conduit la Médiateure à procéder à une visite de certaines structures d'hébergement.

Le but de ces visites était la constatation sur place de l'état des différentes installations et structures et de permettre un échange avec des résidents, des membres du personnel encadrant et des bénévoles.

Sur base de ses observations et des témoignages obtenus, la Médiateure est arrivée aux constats et suggestions suivants:

1. *Personnes vulnérables*

a. *Mineurs*

La Médiateure a constaté qu'une partie des mineurs non accompagnés est hébergée dans de bonnes voire d'excellentes conditions et bénéficie d'un encadrement adapté. Ce constat n'est toutefois pas généralisé et la Médiateure regrette que certains mineurs non accompagnés ne puissent bénéficier d'un encadrement et d'un hébergement similaire.

La Médiateure suggère qu'une réflexion soit engagée entre les différents acteurs impliqués dans l'accueil, l'encadrement et l'intégration des mineurs non accompagnés sur la question de l'opportunité pour les mineurs non accompagnés d'être placés dans une structure d'hébergement séparée, dans une structure d'hébergement accueillant des familles avec enfants ou dans un foyer pour mineurs.

Dans certaines structures d'hébergement, la Médiateure a constaté que parents et enfants d'une même famille vivent parfois dans une seule pièce.

Dans l'intérêt des mineurs accompagnés et de leur famille, la Médiateure demande à ce qu'une attention particulière soit portée, lors de l'attribution d'un logement, au respect de l'intimité de tous les membres de la famille.

b. *Personnes malades et handicapées*

La Médiateure constate qu'au sein des structures d'hébergement, les différentes pathologies présentes sont souvent difficiles à encadrer. Si les différentes pathologies sont en soi déjà problématiques,

elles peuvent devenir source de tensions, de peur, de repli, de mutisme ou d'isolement au sein des structures d'hébergement.

Partant, la Médiateure demande à ce qu'une attention toute particulière soit portée sur l'information, la prise en charge et l'accompagnement des personnes atteintes d'un handicap physique, psychique ou mental alors que leur placement dans une structure spécialisée reste difficile en pratique, en raison notamment des problèmes de langue.

2. Structures d'hébergement

a. Règlement intérieur et autres informations à l'attention des DPI

Dans certaines structures d'hébergement visitées par la Médiateure, le règlement intérieur était soit affiché dans une langue que les résidents ne maîtrisent pas, soit il ne l'était pas du tout. Elle note cependant qu'au jour de leur entrée dans une structure d'hébergement, le règlement d'ordre intérieur est en principe communiqué et expliqué aux nouveaux arrivants dans une langue qu'ils comprennent.

Dans le même ordre d'idées, elle juge opportun qu'une fiche informative indique la ou les personnes à contacter en cas de question, de problème ou d'urgence (par exemple: question liée à la procédure, à l'assistance sociale ou à la traduction). Une telle fiche devrait elle aussi être éditée dans une langue compréhensible par chacun des résidents.

b. Etat des lieux

i. Sanitaires

La Médiateure retient des visites effectuées que dans certaines institutions l'état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d'état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d'accueil de l'infrastructure concernée.

Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d'intimité.

ii. Contrôle externe des structures d'hébergement

La Médiateure renvoie sur ce point à la recommandation n° 52 relative à la mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour DPI et BPI.

iii. Alimentation

La Médiateure constate qu'il existe actuellement en cette matière de grandes disparités entre les structures d'hébergement.

La plupart des structures d'hébergement visitées ne contiennent pas de cuisine et ne permettent partant pas aux personnes de préparer leurs propres repas. Ces derniers sont alors livrés sous forme de plats préparés par diverses firmes de restauration collective.

La Médiateure précise que l'installation de cuisines dans les structures d'hébergement qui n'en disposent pas permettrait aux personnes de cuisiner selon leurs habitudes alimentaires. Si l'installation de cuisines n'est pas possible dans tous les foyers, il y aurait lieu de discuter avec les résidents au sujet du choix des aliments.

En tout état de cause, la distribution des repas sous forme de buffet serait à privilégier et permettrait un choix entre les produits proposés.

Lorsque la cuisine existe et que les résidents peuvent cuisiner eux-mêmes leurs repas, le problème le plus mentionné est l'inadaptation des camions d'approvisionnement, notamment au regard du choix restreint de produits, de leur qualité et de leur prix.

Dans l'une des structures d'hébergement, les personnes ont la possibilité de s'approvisionner dans un supermarché par le biais de bons alimentaires.

Pour pallier aux problèmes liés à l'alimentation, la Médiatrice propose:

- d'installer des cuisines dans les structures d'hébergement qui n'en ont pas et de privilégier une distribution des repas sous forme de buffet;
- de mettre en place une collaboration avec des producteurs, restaurateurs et commerçants locaux voire de leur confier certains marchés liés à la fourniture d'aliments ou la préparation de repas, et
- de généraliser le système des bons alimentaires permettant de faire des achats dans des supermarchés.

c. Comités consultatifs

L'article 10 (7) de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire prévoit que les demandeurs peuvent participer à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans la structure d'hébergement par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.

D'après la Médiatrice, une telle initiative de la part du législateur serait à saluer alors qu'elle participe à la responsabilisation et l'implication des DPI et BPI dans l'organisation de leur vie.

Elle juge partant essentiel d'encourager et de généraliser le développement de pareils comités dans les structures d'hébergement, dans l'intérêt bien compris des personnes hébergées qui pourront ainsi participer à la gestion des structures qui les hébergent.

3. Activités

L'occupation est un point particulièrement délicat qui pose souvent problème.

a. Cours de langues

Bien qu'une part des nouveaux arrivants actuels ait accompli des études et dispose d'acquis professionnels divers, leur intégration sur le marché de l'emploi n'en est pas évidente pour autant. Une raison essentielle est d'ordre linguistique alors qu'une petite minorité seulement des récents immigrés maîtrise l'une des langues pratiquées au Luxembourg. Parmi les autres, beaucoup de personnes doivent commencer par l'apprentissage de l'alphabet latin.

Dès l'introduction d'une demande de protection internationale, les DPI ont la possibilité de suivre des cours de langues luxembourgeoise, française et allemande.

Un catalogue contenant l'ensemble des offres de cours de langue dispensés au Luxembourg est régulièrement mis à jour par le Service de la formation des adultes du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Ce catalogue, qui reprend également d'autres types de cours est disponible sur le site internet dudit Ministère¹.

Au-delà des cours, la Médiatrice salue la mise en place par certaines communes et associations de lieux de pratique de langues. Une liste de ces lieux et des activités proposées par différentes communes et associations luxembourgeoises est reprise en annexe au rapport annuel de la Médiatrice.

La Médiatrice encourage le développement de pareils lieux et activités.

Pour les résidents de certaines structures d'hébergement qui ne disposent pas des infrastructures nécessaires, d'un nombre de participants suffisant ou d'un réseau de transports adéquat, suivre un cours de langue peut toutefois relever du parcours du combattant requérant plusieurs heures de trajet.

Il est donc essentiel, selon la Médiatrice, d'assurer à chacun un accès décent aux cours de langues et la possibilité matérielle pour les personnes de suivre un tel cours dans des conditions acceptables.

b. Activités sportives, culturelles et autres

De nombreuses communes et associations à travers le pays offrent la possibilité aux DPI d'accéder aux locaux, aux activités et à diverses formations et manifestations culturelles.

¹ <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/adultes/informations-generales-offre-cours/cours-adultes/16-17.pdf>

4. Education, formation continue et reconnaissance des connaissances et formations acquises

a. Mineurs

La Médiateure constate que dans certaines structures, la scolarisation des enfants a lieu au sein même du bâtiment où ils sont hébergés. Elle s'interroge sur les risques d'une telle organisation pour les enfants qui restent constamment dans un même lieu. En effet, dans ces structures d'hébergement, les enfants se retrouvent de fait coupés du monde extérieur, alternant leurs journées entre vie scolaire dans une partie du bâtiment et vie familiale dans une autre.

De manière générale, l'accueil des enfants dans les maisons relais et leur participation aux activités parascolaires peuvent être un facteur d'intégration important.

La Médiateure encourage le développement et la poursuite de ces initiatives et félicite l'ensemble des communes œuvrant en ce sens.

b. Adultes

La législation applicable en matière de protection internationale prévoit que les adultes qui bénéficient de la protection internationale ont accès au système éducatif général ainsi qu'au perfectionnement ou à la reconversion professionnelle.

Cette disposition offre à chacun la possibilité de suivre ou poursuivre un enseignement ou un apprentissage et d'améliorer ainsi son intégration et son employabilité. Des classes pour jeunes adultes entre 18 et 25 ans, sans travail ni revenus, existent et sont essentielles pour leur intégration professionnelle.

Dans cet esprit, l'Université du Luxembourg a ouvert ses portes aux DPI qui peuvent, sous certaines conditions, suivre des enseignements en tant qu'auditeurs libres et aux BPI qui, sous réserve d'avoir un niveau d'étude et des capacités linguistiques suffisants, peuvent suivre des enseignements en tant qu'auditeurs réguliers².

Ce même article prévoit encore l'accès aux procédures de reconnaissance des diplômes, certificats ou autres titres de qualification formelle ainsi qu'aux systèmes appropriés d'évaluation, de validation et d'accréditation des formations antérieures s'ils ne sont pas en mesure de fournir des preuves documentaires de leurs qualifications.

La Médiateure encourage les acteurs en ces matières à poursuivre leurs efforts qui permettront à terme de faciliter l'intégration des DPI et BPI dans la société.

5. Travail et formation professionnelle

L'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire prévoit que les DPI n'ont pas accès au marché de l'emploi pendant une durée de six mois après le dépôt de leur demande et que toute demande d'occupation temporaire présentée pendant cette période est irrecevable.

Pour favoriser leur intégration dans la société et leur autonomie, la pratique allemande a démontré qu'il est essentiel de donner aux DPI et BPI non seulement accès à des activités bénévoles mais aussi à des activités utiles au sein des structures d'hébergements ou autres organismes, le cas échéant contre une rémunération minimale.

La Médiateure suggère dès lors aux autorités concernées de poursuivre et d'intensifier l'information des DPI et BPI sur les possibilités de suivre des formations, de participer à des stages ou autres mesures d'insertion professionnelle et sur les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être envisagés.

6. Logement

Comme pour nombre de personnes vivant au Luxembourg, l'une des plus grandes difficultés pour les BPI concerne, selon la Médiateure, l'accès au logement.

² <http://www.fr.uni.lu/students/refugees>

Dès leur arrivée, l'OLAI attribue aux DPI un logement au sein de l'une des cent structures d'hébergement réparties sur le territoire.

Si les structures d'hébergement semblent être pleines, la raison en serait que plus ou moins 800 BPI ne trouvent pas de logement et continuent à occuper ces structures en contrepartie du paiement d'un loyer. S'ajoutent à ce nombre près de 400 personnes à qui la demande de protection internationale a été refusée et qui continuent à occuper ces structures.

L'accès à un logement abordable est un problème général au Luxembourg en raison de la rareté des logements disponibles et des prix inabordables pour une grande partie de la population, ce qui incite d'ailleurs nombre de citoyens luxembourgeois à résider dans un pays voisin.

Investie sur ce terrain, l'Agence Immobilière Sociale (AIS) est constamment à la recherche de logements inoccupés appartenant à des particuliers pour les mettre à la disposition de personnes aux revenus modestes. Le propriétaire qui s'engage dans cette voie obtiendra un loyer certes plus bas mais qui sera garanti par l'AIS. De même l'AIS prendra à sa charge la remise en état avant occupation ainsi que l'entretien du logement. L'AIS joue ainsi un rôle précieux dans un domaine essentiel pour les personnes aux revenus modestes, population dont font partie nombre de BPI.

Une solution pour les BPI, comme pour d'autres personnes, serait de partager un logement commun.

Cette solution est toutefois difficile à ce jour alors que les colocataires seraient considérés comme une communauté de vie et perdraient en fait tout ou partie du RMG. Un changement de la loi sur ce point est souhaitable et, en raison du principe de l'égalité de traitement entre les BPI et les autres bénéficiaires du RMG, devrait s'appliquer à tous sans distinction.

Une exception au principe de communauté de vie pourrait ainsi être envisagée pour le cas où chaque colocataire prouve qu'il participe équitablement au paiement du loyer et des charges courantes, notamment par la signature d'un contrat de bail spécifique à la colocation. L'ensemble des colocataires ne serait donc plus considéré comme une communauté de vie et chacun pourrait se loger à un prix abordable.

La Médiateure est consciente qu'une telle exception pourrait conduire à des abus et que son insertion éventuelle dans le projet de loi en cours mérite une réflexion approfondie.

Par ailleurs, les DPI et BPI ont la possibilité de trouver un logement auprès de familles résidant au Luxembourg. Cette initiative a été mise en place par „*Oppent Haus*“, une plateforme citoyenne dont le descriptif se trouve, avec d'autres associations et organismes, en annexe du rapport annuel de la Médiateure.

Enfin, une autre solution au problème général du logement pourrait consister en la construction de logements collectifs, basés sur les concepts de cohabitation, services partagés, logements temporaires et d'habitat multi-local.

Réflexions d'ordre général

Au vu de certaines des considérations qui précèdent et compte tenu de l'urgence de certaines problématiques relevées, la Médiateure conclut cette partie de son rapport par deux questionnements, à savoir:

L'implication de l'ensemble des communes dans l'accueil et l'intégration des DPI et BPI

D'après la Médiateure, il serait logique et juste que chaque commune participe équitablement à l'accueil et à l'intégration des DPI et BPI.

A ce jour, seulement certaines d'entre elles sont actives en ces matières et prennent en charge l'organisation et les frais d'hébergement, de scolarisation, de formations et autres frais y relatifs.

Bien qu'une participation étatique ait été mise en place en fonction du nombre de personnes accueillies, celle-ci s'avère toutefois souvent insuffisante pour couvrir l'ensemble des frais.

A défaut d'un accueil effectif de ces personnes, la participation visée pourrait prendre la forme d'une contribution financière proportionnelle au nombre d'habitants de la commune et au montant de son budget.

***la mise en place au niveau gouvernemental d'un comité interministériel actif
sur la question de l'accueil et de l'intégration des DPI et BPI***

Une telle initiative est essentielle et urgente pour répondre de manière rapide et efficace aux problématiques actuelles concernant l'accueil et l'intégration des DPI et BPI.

La Médiateure rappelle, pour autant que de besoin, que presque tous les Ministères ont un rôle à jouer en la matière.

*

**VI. SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS
DE LA MEDIATEURE**

La Médiateure adresse un certain nombre de suggestions au Gouvernement, aux administrations et établissements publics concernés, dont notamment

- une suggestion concernant la formation des professionnels et des bénévoles en contact régulier avec des DPI et BPI.

Par ailleurs, elle publie deux nouvelles recommandations, à savoir:

- la recommandation n° 51 relative à la réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, résultat de l'analyse pratique des dernières cinq années, et
- la recommandation n° 52 sur la mise en place d'un contrôle externe des structures d'accueil et d'hébergement pour DPI et BPI.

**Suggestions de la médiateure au gouvernement, aux administrations
et établissements publics concernés**

Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)

*Renforcer l'équipe des assistants sociaux de l'Office luxembourgeois
de l'accueil et de l'intégration*

La Médiateure a constaté l'urgence qu'il y a à renforcer l'équipe des assistants sociaux de l'OLAI.

Comme les réclamants se plaignent du fait qu'il est difficile de se voir accorder un rendez-vous avec un assistant social, la Médiateure a prié le Directeur de l'OLAI de l'informer sur les mesures précises prévues pour répondre au mieux à la demande croissante de suivi social. En effet, il semble difficile, voire impossible d'assurer simultanément le suivi social de plusieurs centaines de personnes.

Caisse nationale de santé (CNS)

Prise en charge des frais de transport par ambulance

Conformément aux articles 133 et suivants des statuts de la CNS, les frais de transport par ambulance à l'étranger ne sont remboursables que sur demande d'autorisation introduite préalablement au transport.

Les formalités en vue d'une prise en charge par la CNS des frais de transport à l'étranger sont effectuées par le médecin traitant. Ce n'est pas aux assurés de pâtir d'un oubli ou d'une négligence de leur médecin traitant et de devoir prendre à leur propre charge les frais coûteux d'un transport à l'étranger.

La Médiateure suggère une modification des statuts pour prévoir la possibilité d'une régularisation des formalités en cas d'oubli ou de lacunes dans les documents nécessaires pour la prise en charge d'un transport par ambulance à l'étranger.

Prise en charge par la CNS de soins ambulatoires fournis à l'étranger

La Cour de Justice de l'Union européenne a statué dans un arrêt du 27 janvier 2011 (C-490/09 – Commission/Luxembourg), que le défaut de prise en charge des frais d'analyses et d'examen de

laboratoire effectués dans un autre Etat membre constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 49 du traité CE.

Dans cet arrêt, la CJUE a visé généralement „*les analyses et frais de laboratoires*“ au sens de l'article 24 du Code de la sécurité sociale dans sa version publiée au Mémorial A 2008, page 790. La Médiateure est d'avis que ces termes se réfèrent de façon générale aux analyses et frais de laboratoires médicaux sans distinction entre laboratoires de biologie médicale et laboratoires d'anatomopathologie.

La Médiateure suggère à la CNS de prendre également en charge les frais d'analyses d'anatomopathologie effectuées à l'étranger.

Prise en charge de soins stationnaires programmés à l'étranger

Les dispositions légales étrangères permettent au corps médical et aux hôpitaux de facturer légalement des suppléments par rapport aux tarifs sociaux.

En l'état actuel de la législation, la CNS ne peut pas rembourser lesdits suppléments d'honoraires dépassant les tarifs sociaux.

Les personnes bénéficiant d'un transfert à l'étranger sont informées par la CNS sur la facturation à l'étranger et notamment des montants assez élevés des participations personnelles au cas où ils font le choix de convenances personnelles telles que chambre individuelle, „*Chefarztbehandlung*“, „*Wahlleistungen*“ ou au cas où le médecin spécialiste étranger ne travaille pas sous le régime conventionné. Au cas où il y a lieu de procéder à un traitement hospitalier d'urgence à l'étranger, les assurés luxembourgeois ne sont souvent plus en mesure en fait de se renseigner au préalable auprès des hôpitaux et des médecins spécialistes étrangers, si ceux-ci sont d'accord pour fournir le traitement uniquement sur la base des tarifs sociaux applicables dans leur pays.

A cet égard, les médecins spécialistes luxembourgeois qui demandent l'autorisation de transfert à l'étranger et qui désignent le prestataire de soins étranger doivent également veiller à s'assurer que ce prestataire est disposé à fournir le traitement sans exiger des suppléments.

La Médiateure suggère que les médecins spécialistes établis au Luxembourg soient instruits par les autorités compétentes afin qu'ils s'assurent que les centres spécialisés étrangers vers lesquels ils transfèrent leurs patients fournissent les soins demandés dans le cadre des tarifs sociaux sans suppléments à charge de leurs patients.

Reclassement professionnel des personnes inaptes à occuper leur dernier emploi

La loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe prévoit que les salariés qui occupent leur dernier poste de travail depuis moins de trois ans ne sont éligibles pour le reclassement professionnel que sous condition qu'ils soient en possession d'un certificat d'aptitude au poste de travail, établi par le médecin du travail compétent lors de l'embauche à ce dernier poste de travail.

Il est de première importance d'organiser une campagne d'information afin d'informer tant les employeurs que les salariés au sujet de l'obligation relative à l'examen médical d'embauche qui conditionne l'octroi d'un reclassement.

En raison du fait que de très nombreux salariés n'ont pas été soumis à un examen médical d'embauche et ne disposent d'aucune fiche d'aptitude à leur poste de travail, il est indispensable de régulariser ces situations par un examen médical effectué après le délai prévu par l'article L.326-1 du Code du travail. La Médiateure suggère que cet examen médical soit reconnu comme valant examen médical d'embauche.

La loi du 23 juillet 2015 dispose qu'en cas de récupération des capacités de travail nécessaires pour occuper un poste ou des tâches similaires au dernier poste de travail, les personnes en reclassement externe se voient retirer l'indemnité d'attente avec un préavis de douze mois.

La réévaluation ne doit pas aboutir à un retrait de la décision de reclassement et de l'indemnité d'attente en l'absence d'une amélioration réelle de l'état de santé et sans motivation médicale précise.

La Médiateure suggère que le médecin-consultant de l'ADEM précise dans son avis médical les capacités de travail que les personnes en reclassement externe ont récupérées depuis leur reclassement

et indique quelles tâches contre-indiquées, déterminées par le médecin du travail dans son avis établi dans le cadre de la procédure de reclassement, ils sont à nouveau en mesure d'exécuter ainsi que les postes de travail similaires qu'ils peuvent à nouveau occuper.

*Prise en charge des frais de rapatriement d'une dépouille en cas de décès
à l'étranger suite à un transfert pour raison médicale*

La Médiateure a été saisie par un usager suite au refus de la CNS de prendre en charge les frais liés au rapatriement de la dépouille de son époux décédé en France suite à un transfert médical à l'étranger préalablement autorisé.

A l'heure actuelle, les statuts de la CNS ne prévoient pas de prise en charge spécifique dans cette situation et pareils frais sont donc assimilés en pratique aux frais de transport prévus, dans le cadre de l'indemnité funéraire, à l'article 166 des statuts de la CNS.

D'un montant de 1.007,72 euros en 2016 (1.032,90 euros en 2017), l'indemnité funéraire ne couvre souvent qu'une partie des frais funéraires, de sorte que pour l'usager en question, les frais liés au rapatriement de la dépouille de son époux sont restés intégralement à sa charge.

La question de prendre en charge ces frais se pose d'autant plus dans l'hypothèse particulière où la présence à l'étranger se justifie par un transfert médical à l'étranger préalablement autorisé, alors qu'en cas de survie du patient, les frais de rapatriement auraient certainement été pris en charge par la CNS.

La Médiateure suggère dès lors aux Ministères compétents en la matière de prévoir, pour ce type de situation, la prise en charge des frais de rapatriement de la dépouille.

Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

Prévoir des avances en cas de paiement de l'indemnité compensatoire

La Médiateure a été saisie de plusieurs réclamations mettant en cause le délai extrêmement long pour l'instruction et le paiement initial de l'indemnité compensatoire aux personnes reclassées. Par ailleurs la Médiateure constate qu'il n'existe souvent aucune régularité dans le paiement subséquent de l'indemnité compensatoire mensuelle, privant ainsi les personnes concernées pendant une certaine période d'une partie de leurs revenus.

La Médiateure estime que l'ADEM devrait tout mettre en œuvre pour instituer un système d'avances ou d'acomptes pour les personnes bénéficiaires de l'indemnité compensatoire afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent pendant une longue durée qu'avec seulement une partie de leur revenu mensuel.

Informations erronées

La Médiateure suggère à l'ADEM de veiller à la clarté et à la justesse des informations contenues sur son site Internet, sur le site Internet Guichet.lu, et de celles transmises aux usagers par ses agents.

Compte tenu de la difficulté de prouver des éléments oraux, la Médiateure suggère vivement aux usagers d'informer l'ADEM de tout élément concernant leur dossier par écrit et de poser toute question importante par écrit.

Fonds national de solidarité (FNS)

*Etablissement d'un relevé détaillé des paiements effectués
par le Fonds national de solidarité*

La Médiateure a été confrontée à un dossier dans lequel le bureau d'imposition avait erronément intégré la partie du revenu minimum garanti revenant à la mère du contribuable dans le revenu imposable du réclamant et de son épouse. Or, la mère ne peut pas être comprise dans l'imposition collective.

L'erreur venait du fait que le bureau d'imposition s'était basé sur un certificat du Fonds national de solidarité qui indiquait seulement le chiffre global des prestations payées au ménage sans préciser qui était pris en compte pour le paiement des prestations.

Afin d'éviter ce genre de problèmes à l'avenir, il serait utile que le Fonds national de solidarité établisse d'office un relevé des paiements plus détaillé, surtout si le ménage comprend des contribuables distincts.

***Formation du personnel et des bénévoles en contact régulier
avec des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale***

Lors d'une rencontre en février 2016 de la Médiateure avec les responsables de la Direction de l'immigration, de l'OLAI et les principaux acteurs gérant les structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI), la question de la formation du personnel a été abordée.

Les différents intervenants ont confirmé que le personnel en contact avec des DPI et BPI suivait régulièrement des formations dans différents domaines utiles à leurs fonctions. Ces derniers ont eu la possibilité de suivre notamment des formations relatives aux aspects légaux liés à la procédure de protection internationale, à la résolution de conflits, à la bienveillance, aux traumatismes ou encore à l'assistance psychosociale.

Pour la plupart de ces thématiques, le temps de formation est toutefois limité à une demi-journée et constitue d'avantage une première sensibilisation ou introduction en ces matières.

Cette initiative doit, selon la Médiateure, être saluée et, bien que la charge de travail du personnel concerné puisse rendre difficile l'organisation de telles formations, elle mérite d'être prolongée dans le temps et d'être étendue à d'autres catégories professionnelles.

Actuellement, il apparaît que les formations sont principalement dispensées aux assistants sociaux et aux éducateurs gradués. Il semble cependant essentiel de dispenser de telles formations aux agents de sécurité alors qu'ils sont souvent les seuls à être présents dans les structures d'hébergement, surtout la nuit, et représentent dès lors le seul interlocuteur possible pour les résidents.

La question de la formation des bénévoles s'ajoute à la présente réflexion. En effet, tel que relevé par la commune de Dudelange lors des deuxièmes Assises nationales de l'intégration au niveau local tenues en février 2017: „*Vouloir s'engager en tant que bénévole n'équivaut pas à être préparé au contact avec des réfugiés provenant d'un territoire de conflit armé ou des immigrants ayant vécu une situation de précarité dans leur pays d'origine*“.

Certains organismes, communes et gestionnaires de structures d'hébergement ont déjà mis en place des formations de base destinées aux bénévoles souhaitant s'engager auprès des DPI et BPI. De telles formations reprennent en partie les matières visées ci-avant et méritent, à l'instar de celles destinées aux professionnels, d'être complétées et poursuivies dans le temps.

Au cours de cette dernière année, certains des acteurs actifs en matière d'accueil et d'intégration des DPI et BPI ont mis l'accent sur la sensibilisation et la formation du personnel à l'interculturel. Cette initiative est à saluer et à généraliser à l'ensemble des personnes, professionnels ou bénévoles, quotidiennement au contact de DPI et BPI alors qu'il est indispensable, en vue d'accueillir et d'intégrer au mieux les nouveaux arrivants, de comprendre qui ils sont, d'où ils viennent et ce qu'ils ont vécu avant leur arrivée au Luxembourg.

Selon les différents formateurs à l'interculturel interrogés, offrir la possibilité aux personnes représentant l'autre culture, notamment des DPI et BPI, de participer à ce type de formation permet à l'ensemble des participants d'accélérer l'apprentissage et la compréhension des notions abordées par une prise de recul et de conscience immédiate sur les origines, le vécu, les habitudes et la perception du quotidien de tout un chacun des participants.

*

En conclusion, la Médiateure suggère à l'ensemble des acteurs actifs en matière d'accueil et d'intégration de DPI, BPI et, plus largement, de toute personne issue d'une culture différente, de poursuivre leurs efforts en matière de formation du personnel et des bénévoles, de proposer un module de formation spécifique à l'interculturalité et, dans la mesure du possible, d'offrir la possibilité aux personnes représentant l'autre culture, notamment des DPI et BPI, de participer à ce dernier module.

Recommandations au gouvernement, aux administrations et établissements publics concernés

Recommandation n° 51

Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Les modifications envisagées portent notamment sur les problématiques suivantes:

Dénomination de l'institution

Afin de clarifier le rôle de l'institution dans un contexte de multiplication des instances de médiation et pour éviter toute confusion entre elles, il y a lieu de changer le nom de l'institution du „médiateur“ du Grand-Duché de Luxembourg en „Ombudsman“.

Mission de protection des droits de l'Homme

Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe disposent que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 22 août 2003, le médiateur est chargé de vérifier l'application des conventions internationales et des lois (notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui consacre en son article 41 le droit à une bonne administration).

L'essence des droits humains est qu'ils sont censés être appliqués dans la vie de tous les jours. En ce sens, l'Ombudsman joue un rôle dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme alors qu'il est appelé à établir si la conduite de l'Administration ou de ses agents était appropriée à la situation rencontrée en droit et en fait.

Bien que cela n'apparaisse pas expressément dans la loi du 22 août 2003, la protection des droits de l'Homme fait donc partie des missions de l'Ombudsman et son inscription dans le corps de la loi aurait pour effet d'informer le public de cet aspect particulier de sa mission.

Elargissement du champ de compétence

La loi du 22 août 2003 limite la compétence de l'Ombudsman au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes.

L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics.

Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur.

Démarches préalables

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que „la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction“. Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition est source d'interprétations divergentes.

Pour des raisons de clarté, il est proposé de clarifier cette notion.

Ainsi, avant d'introduire une réclamation contre une lenteur ou une décision de l'Administration, l'utilisateur doit intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

En cas d'urgence, l'Ombudsman peut toutefois intervenir en l'absence de telles démarches par l'utilisateur.

Droit d'auto saisine limité

L'introduction d'un droit d'autosaisine est nécessaire pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques.

En pratique, il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète. La mission de l'Ombudsman ne saurait se limiter à redresser un tort individuel sans se soucier d'une problématique éventuellement plus large.

En d'autres termes, s'il est constaté dans le cadre d'une réclamation individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, l'Ombudsman devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

Exécution des recommandations

Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 ont été transposées, ce qui reste très faible au regard des pays voisins.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition obligeant le Gouvernement, après consultation de l'Ombudsman, à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 6 mois après la publication de cette dernière.

Dans cette prise de position, le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation détaillée de son refus.

Délai de réponse imposé aux administrations

En pratique, les délais de réponse de certaines administrations sont excessifs, pouvant atteindre plusieurs mois. Il est ainsi proposé d'introduire un délai maximal de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger s'il s'agit de dossiers particulièrement complexes.

Suspension des délais de recours

La loi du 22 août 2003 prévoit que la réclamation auprès de l'Ombudsman n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s'explique par la volonté d'éviter que le recours à l'Ombudsman ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Il en résulte que des usagers sont parfois obligés d'entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité d'agir en justice.

Pour permettre à certains réclamants de faire l'économie de frais judiciaires inutiles lorsque l'intervention de l'Ombudsman pourrait conduire à une issue amiable, il est proposé d'introduire, à l'instar de la Belgique, une suspension des délais de prescription de trois mois, prenant cours à la date de la saisine de l'Ombudsman.

Recours aux méthodes de conciliation et de médiation

En pratique, la mission de l'Ombudsman correspond davantage à celle d'un conciliateur. Ainsi la loi actuelle prévoit la possibilité de proposer des solutions aux parties.

Il est proposé de préciser dans le corps de la loi que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de conciliation ou de médiation.

L'approche médiation est une méthode de communication adaptée aux besoins des usagers qui se sentent souvent dépassés par des communications écrites de l'Administration dont le langage technique leur est parfois difficilement accessible.

Une explication orale, de préférence en face à face et basée sur le principe de communication non-violente, est un mode de communication plus approprié.

L'Ombudsman n'est ni un juge qui tranche un litige ni un avocat de l'utilisateur ou de l'Administration. Il est le facilitateur de la communication entre les administrations et les usagers. En ce sens, il n'est pas seulement en charge d'apprécier la légalité d'une situation mais a également pour rôle de rétablir la confiance entre l'Administration et les usagers lorsque celle-ci s'est dégradée.

S'il est vrai que dans l'appréciation du bien-fondé d'une réclamation l'Ombudsman se réfère avant tout sur la réglementation en vigueur, il peut dans certaines hypothèses traiter cette situation en équité et toujours sur base du guide de bonnes pratiques administratives.

Ainsi, même lorsqu'elle est prise en toute légalité, une décision administrative peut porter préjudice à un usager et devenir le fondement d'une procédure contentieuse. Une telle procédure peut être évitée

par une rencontre en médiation qui peut permettre à la fois une compréhension mutuelle et l'apaisement du conflit.

Organiser une médiation avec l'Administration reste un processus particulier alors que les agents concernés ne sont a priori pas touchés directement et personnellement par le préjudice avancé par l'utilisateur.

Dans ce contexte, la Médiation offre un cadre de discussion dans lequel l'utilisateur et les agents de l'administration en charge de son dossier communiquent ouvertement sur la problématique rencontrée.

Au terme de cet échange, il peut arriver que les agents de l'Administration reconnaissent que la décision était inappropriée et dans certains cas, acceptent de revoir leur position.

Cette reconnaissance, qui peut se traduire le cas échéant sous la forme d'excuses au nom de l'Administration, permet à l'utilisateur de se sentir entendu et respecté dans sa position. Souvent, pareille reconnaissance ou excuse a pour effet de mettre un terme au litige et d'éviter toute procédure judiciaire.

Délégué de l'Ombudsman

Pour des raisons pratiques tenant notamment à la continuité de la mission de l'Ombudsman, il est proposé de permettre la nomination d'un délégué habilité à représenter l'Ombudsman en cas d'absence de ce dernier.

Nomination et serment de l'Ombudsman

Afin d'impliquer le soutien des partis au-delà de la majorité gouvernementale et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité en place au moment du vote, il est proposé que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

Formation de l'Ombudsman et de son personnel

La loi du 22 août 2003 dispose que le médiateur doit être porteur d'un diplôme d'études universitaires dans l'une des matières déterminées par la Chambre.

Il est proposé, à l'instar des lois sur le médiateur de la Consommation et de celui de la Santé, qu'en vue de sa nomination, l'Ombudsman ait suivi ou s'engage à suivre une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

Cette disposition devrait également s'appliquer au personnel de l'Institution.

Consultations d'experts

Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité de certaines missions de contrôle. Il est donc proposé d'inscrire expressément cette possibilité dans le corps de la loi.

Problématique annexe: Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution

En marge de la modernisation de la loi du 22 août 2003 se pose la question de l'introduction de l'Ombudsman dans la Constitution.

L'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution est une recommandation de la Commission de Venise et se trouve d'ailleurs dans les résolutions et recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il s'agit de pérenniser l'institution en lui consacrant un rang constitutionnel.

L'élément primordial est que les usagers ont droit à un recours gratuit devant l'Ombudsman.

A l'instar de la Constitution française disposant que le Défenseur de droits peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, l'Ombudsman pourrait être inscrit soit sous le chapitre relatif aux Droits de l'Homme soit sous celui des institutions.

Une proposition de texte modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur est jointe à la Recommandation n° 51.

***Prise de position de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle***

Au cours de leurs réunions des 15 et 22 mars 2017, les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont examiné le rapport d'activité et plus particulièrement la recommandation n° 51 relative à la réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Tout en se basant sur les conclusions retenues lors de la réunion jointe de la Commission des Pétitions et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 24 juin 2015 au sujet de l'évaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, la Commission a retenu les considérations suivantes:

- Dénomination de l'institution

La Commission accueille favorablement la proposition de changer la dénomination du „médiateur“ en „ombudsman“. Elle indique par ailleurs qu'elle a d'ores et déjà retenu ce terme dans le nouvel article 84 de la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030) qui dispose: „La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman.“

- Mission de protection des droits de l'Homme

La Commission est d'avis que la mission de protection des droits de l'Homme fait implicitement partie du domaine de compétence de l'Ombudsman tout en se limitant à son champ d'action, c'est-à-dire aux relations entre les citoyens et les administrations.

- Elargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public

Ce point reste à clarifier, vu la difficulté de fixer des critères de définition de la „mission de service public“.

- Démarches préalables

La Commission se déclare prête à envisager une nouvelle formulation sans pour autant remettre en cause la sécurité juridique.

- Droit d'autosaisine limité

La Commission est d'avis qu'une autosaisine ponctuelle pour un problème individuel est envisageable sous réserve d'informer la personne concernée par le dossier et d'obtenir son accord.

- Exécution des recommandations

Selon la Commission, il est envisageable d'introduire un délai dans lequel le Gouvernement doit prendre position par rapport à une recommandation.

- Délai de réponse imposé aux administrations

La Commission peut se déclarer d'accord avec la proposition de prévoir un délai maximal de réponse d'un mois pour les administrations concernées par les réclamations.

- Suspension des délais de recours

La Commission ne voit pas d'objection à introduire une suspension des délais de recours, à condition que les modalités soient clairement délimitées.

Une des pistes évoquées par la Commission est de régler ce point par la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice.

- Recours aux méthodes de médiation et de conciliation

La Commission se déclare d'accord avec la proposition de l'Ombudsman de préciser dans la loi précitée que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation.

- Délégué de l’Ombudsman

La Commission est d’avis qu’une délégation de signature est envisageable, du moins pour les décisions administratives internes. En revanche, il ne lui semble pas souhaitable de prévoir la désignation d’un délégué habilité à représenter l’Ombudsman en cas d’absence de ce dernier.

- Nomination et serment de l’Ombudsman

La Commission constate qu’aucune des désignations actuellement effectuées par la Chambre des Députés ne requiert un vote à la majorité qualifiée.

Partant, il ne lui semble pas opportun de suivre la proposition de modification de l’Ombudsman qui se distancerait des modes de nomination actuels.

- Formation de l’Ombudsman et de son personnel

La Commission est d’avis que la formation en médiation ne peut pas être érigée en condition préalable pour l’accès à la fonction d’Ombudsman ainsi que pour le recrutement du personnel, mais que le personnel devrait suivre une formation en médiation en cours d’emploi.

- Consultations d’experts

La Commission se rallie à la proposition d’inscrire dans la loi la possibilité pour l’Ombudsman de se faire assister par des experts dans l’exercice de ses missions.

Sur base des conclusions décrites ci-dessus, la Commission propose de formuler des amendements ponctuels à la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

La Commission est en effet d’avis qu’il n’y a pas lieu de reformuler l’ensemble de la loi.

La proposition de loi modificative pourra avoir une étendue plus limitée, les grandes orientations de la législation actuelle étant toujours partagées.

- Enfin, en ce qui concerne l’inscription de l’Ombudsman dans la Constitution, la Commission rappelle la teneur du nouvel article 84 de la Proposition de révision portant instauration d’une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030) qui dispose: „La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l’Ombudsman.“

Partant, la Commission estime que cette disposition, introduite par le biais d’un amendement parlementaire le 24 novembre 2016, répond à la demande visant à inscrire l’Ombudsman dans la Constitution.

Le commentaire de l’amendement précise par ailleurs que cette proposition „part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution au même titre que le Conseil d’Etat par exemple. Par conséquent, il n’y a pas lieu d’évoquer ses compétences dans le texte constitutionnel.

La commission propose de recourir à la dénomination „Ombudsman“ afin d’éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans des domaines divers.

L’ancrage constitutionnel de la fonction de l’Ombudsman rend impossible son abrogation par la voie législative.“

Recommandation n° 52

Mise en place d’un contrôle externe des structures d’hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale

La Médiateure est confrontée à un nombre croissant de réclamations introduites par des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale. Ces réclamations concernent notamment la légalité du séjour, et les conditions matérielles de séjour dans les infrastructures destinées à l’accueil et à l’hébergement de ces personnes.

La Médiateure a visité 16 infrastructures destinées à l’accueil et à l’hébergement de demandeurs de protection internationale, voire de bénéficiaires de protection internationale parmi la centaine qui existent sur le territoire national. Toutes ces infrastructures dépendent de l’OLAI au niveau du placement des pensionnaires et sont gérées par des ONG ou d’autres gestionnaires locaux.

La Médiateure retient de ces visites que dans certaines institutions l’état des sanitaires était vétuste, en état de chantier, hors d’état de fonctionner et/ou non adapté à la capacité d’accueil de l’infrastructure concernée. Les sanitaires des institutions visitées étaient souvent collectifs, ce qui ne contribue guère à garantir aux pensionnaires un minimum d’intimité.

Si certains foyers disposent de cuisines équipées en état de fonctionnement, d'autres foyers n'offrent que peu ou pas de possibilités pour préparer des repas chauds.

A cause du nombre élevé de réfugiés auquel le Luxembourg fait actuellement face, les infrastructures d'accueil et d'hébergement seraient surpeuplées. La Médiateure a pu constater que des familles de 4 à 6 personnes vivent sur une superficie nettement trop réduite. Dans certains foyers la pénurie est telle que deux familles se partagent une seule pièce, partagée en deux par un rideau.

Les intervenants dans le domaine soulignent qu'il est fréquent que des réfugiés et surtout des enfants souffrent de troubles psychologiques demandant une prise en charge spécialisée et précoce.

Dans certains foyers les normes de sécurité les plus élémentaires ne sont pas respectées, de sorte que des accidents potentiellement dangereux comme des chutes de plusieurs étages par manque de balustrades adaptées se sont déjà produits.

Suite à la visite de seulement 16 foyers, la Médiateure pourrait continuer encore longtemps cette liste de failles et dysfonctionnements.

Ces constats doivent interpeller et motiver les acteurs à démultiplier les efforts déjà menés en vue d'améliorer la situation des personnes qui étaient contraintes de fuir la violence et le danger sévissant dans leurs pays d'origine dans l'espoir de trouver un refuge digne et sûr chez nous.

Les réfugiés accueillis dans de telles infrastructures comptent parmi la catégorie de personnes dites vulnérables selon les critères et standards juridiques internationaux, notamment relatifs aux droits de l'Homme.

Il est évident que la grande multiplicité de foyers et de gestionnaires n'est guère propice à la mise en place de procédures universellement applicables et appliquées afin de garantir au mieux un traitement identique à chaque demandeur de protection.

Actuellement, la grande diversité de foyers et de gestionnaires, éparpillés dans tout le pays empêche de procéder à une appréciation globale de la situation. Il existe des foyers dont la structure et les prestations sont très appréciables et ne donnent lieu à aucune critique, voire même à des félicitations, tout comme il en existe qui offrent des conditions de vie et de séjour inacceptables.

La Médiateure est d'avis qu'une analyse et évaluation de la situation des réfugiés dans l'ensemble des foyers est subordonnée à la mise en place de critères et de procédures réalistes et réalisables déterminant les conditions minimales concernant le séjour de ces personnes. Cet outil de gestion devra par la suite demeurer dans un processus d'adaptation constante aux besoins et aux réalités du terrain, toujours changeantes pour garder son efficacité et son efficience.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des infrastructures et des procédures de toutes les institutions concernées et de leur conformité avec les normes internationales et avec le droit interne devrait être réalisée pour dégager des lignes directrices communes, de standards minima et de procédures d'application générale à mettre en place.

Ensuite, un suivi régulier devrait garantir l'adaptation permanente des procédures à la réalité du terrain.

Ces contrôles doivent être effectués par une instance neutre et indépendante du pouvoir exécutif disposant des compétences et de la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de cette charge.

La Médiateure se réfère en la matière à la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Cette loi a mis en place le Service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté qui doit veiller au respect des normes internationales et de droit interne en matière des droits de l'homme partout sur le territoire national où des personnes se trouvent privées de liberté. Le protocole facultatif détermine en outre les compétences, droits et obligations des agents effectuant ce contrôle.

Actuellement, ce service est assuré par deux agents de la carrière A1. En raison de la taille du service, le législateur n'a pas voulu créer une administration à part, mais a plutôt cherché à intégrer ce service dans une institution déjà existante offrant les garanties de neutralité et d'indépendance nécessaires. Comme la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur définit des droits et obligations très importantes en matière d'enquête, d'indépendance institutionnelle et de neutralité stricte, le service de contrôle a été rattaché à l'institution du médiateur.

Le service qui poursuit une finalité préventive et dissuasive par des visites régulières a au fil des 6 années de son existence pu accumuler une solide expérience pratique, une connaissance approfondie des normes internationales et de droit interne, de même que des connaissances techniques relevant de la logistique et des infrastructures. Il est à rappeler que ce service assure d'ores et déjà le contrôle externe du Centre de rétention.

Pour la Médiateure, il ne fait aucun doute qu'un système de contrôle externe, neutre et impartial des infrastructures d'accueil et d'hébergement des demandeurs voire des bénéficiaires de protection internationale s'impose pour veiller au respect des standards minima prévus par les normes internationales.

La Médiateure estime également que l'Etat devrait aussi veiller aux conditions de vie d'autres personnes vulnérables, temporairement ou définitivement incapables de décider de leur vie d'une manière autonome pour des raisons diverses et variées.

Il faut en effet comprendre la notion de privation de liberté au sens le plus large, comme le souligne également le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (SPT). Ainsi, n'est pas seulement privée de liberté la personne qui se trouve enfermée dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi les personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique. Une personne qui vit en maison de soins dans un stade avancé de dépendance n'est pas contrainte d'y rester en raison d'une décision d'une autorité y habilitée mais y est obligée par les nécessités posées par l'invalidité de la personne. Or, ceci est assimilable à un séjour forcé qui devrait également faire l'objet d'un contrôle externe.

La Médiateure souligne que ces personnes, si elles ne disposent pas de l'appui de leur famille ou de proches, sont totalement livrées à l'institution qui les accueille.

Ces considérations sont déjà beaucoup plus évoluées dans certains pays d'Europe qui disposent de tels organismes de contrôle externes appelées à surveiller les conditions de vie des personnes vulnérables en privation de liberté par l'absence de choix.

*

Dans le respect des conclusions du SPT, la Médiateure recommande à la Chambre des Députés de se prononcer, au travers d'un vote, sur l'interprétation de la notion de privation de liberté prévue par la loi précitée du 11 avril 2010.

La Médiateure recommande à la Chambre des Députés d'interpréter cette notion dans son acception la plus large, de sorte qu'elle s'applique non seulement aux personnes qui se trouvent enfermées dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi aux personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique.

*

VII. LA CONTRIBUTION DES AUTRES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

La Commission des Affaires intérieures

La Commission des Affaires intérieures n'a été saisie d'aucun dossier relevant de son domaine de compétence.

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

Au cours de sa réunion du 27 mars 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé le volet „Immigration“ du Rapport annuel de la Médiateure 2016 et a transmis les informations suivantes au Président de la Commission des Pétitions.

En ce qui concerne l'état d'avancement des demandes de protection internationale (DPI) évoquées dans le rapport, la Direction de l'Immigration admet que la procédure était lente dans le passé, mais qu'elle est en phase d'amélioration constante en raison du recrutement de nouveaux agents.

En référence aux exemples cités dans le rapport, la Direction de l'Immigration a expliqué qu'il s'agit plutôt de „L'exception qui confirme la règle“. En règle générale, ce genre de long délai extraordinaire n'intervient pas.

Par ailleurs la Médiateure propose de supprimer des frais judiciaires inutiles par l'introduction d'une suspension automatique des délais contentieux pour une période de trois mois une fois que la Médiateure a été saisie du dossier.

A noter que le droit d'asile a la particularité de ne pas suspendre ces délais dans le cas d'un recours gracieux. En pratique, pendant le laps de temps qui intervient pendant l'échange de lettres entre la Médiateure et le ministère, le recours a déjà été déposé et ce sont dès lors les juridictions qui en sont saisies. Par ailleurs, la Direction de l'Immigration a souligné la bonne coopération avec la Médiateure illustrée par les 161 dossiers traités par ses services depuis août 2016 et l'échange de courrier électronique hebdomadaire entre les deux instances.

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

Lors de sa réunion du 31 mars 2017, la commission a examiné le rapport d'activité et c'est avec satisfaction qu'elle a pu constater qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'y a dû être exprimée.

La Commission de la Culture

Les membres de la Commission de la Culture ont examiné le rapport d'activité au cours de leur réunion du 16 mai 2017.

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

La Commission du Développement durable

Les membres de la Commission du Développement durable ont examiné ledit rapport d'activité lors de leur réunion du 11 mai 2017. Au cours de cette analyse, ils ont constaté avec satisfaction que l'unique dossier relevant de leur domaine de compétence, à savoir un préjudice lié à la résiliation d'un marché public, a été traité de manière exemplaire par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures et par l'Administration des bâtiments publics.

La Commission de l'Economie

Lors de sa réunion du 30 mars 2017, la Commission de l'Economie a examiné le rapport d'activité. C'est avec satisfaction qu'elle a pu constater qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'y a dû être exprimée.

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

Au cours de sa réunion du 5 avril 2017, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a examiné le rapport annuel de la Médiateure. Elle a constaté qu'en matière d'éducation nationale, d'enfance et de jeunesse, la Médiateure fait état d'une réclamation concernant le refus, par l'Office national de l'Enfance (ci-après „ONE“), d'octroyer rétroactivement une aide financière pour la prise en charge de frais liés au suivi psychologique d'un enfant fréquentant l'enseignement fondamental.

La Commission se voit informer que l'ONE avait, dans un premier temps, informé les parents de l'enfant que leur demande d'aide financière devait rester sans suite, tant que l'avis favorable de part de la Commission d'inclusion sociale (ci-après „CIS“) compétente en la matière faisait défaut. En effet, la CIS avait, à ce moment, émis un avis négatif concernant la demande des requérants. Deux mois plus

tard, la CIS revenait sur sa décision, et reconnaissait que l'enfant nécessitait quand même un suivi psychologique.

Le refus par l'ONE d'accorder rétroactivement l'aide financière pour les séances psychologiques déjà entamées constituait aux yeux des réclamants une injustice. Les réclamants faisaient valoir que la CIS avait changé d'avis entretemps, et que les troubles de comportement de leur enfant existaient depuis un certain temps.

La Médiateure a partagé l'avis des réclamants et a demandé au Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse d'accorder rétroactivement l'aide financière sollicitée. Le Ministre a d'abord rappelé le principe de non-rétroactivité des prises en charge financières, mais a finalement accepté d'accorder cette aide à titre tout à fait exceptionnel.

La Commission se voit expliquer que l'ONE a accordé l'aide financière sollicitée par les requérants pour les séances psychologiques qui restaient à prester, dès qu'un avis favorable de la part de la GIS concernée avait été émis. Il convient par ailleurs de souligner que le refus par l'ONE d'octroyer rétroactivement cette aide pour les séances déjà accomplies se base sur la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui consacre le principe de non-rétroactivité d'une prise en charge financière.

Prenant note de ces explications, la Commission estime que la décision d'accorder rétroactivement une aide financière, décision qui est contraire au principe de la non-rétroactivité ancré dans la loi, pourrait être considéré comme un précédent juridique important dont il est difficile d'évaluer les conséquences éventuelles à long terme.

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

Dans sa réunion du 27 mars 2017, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a examiné le rapport annuel de la Médiateure en présence de Monsieur le Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.

Elle a constaté que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question. Le rapport de la Médiateure mentionne une réclamation concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il s'agit en l'occurrence d'une réclamation concernant le Centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur (CEDIES), dont le refus d'attribution d'une aide financière pour études supérieures a été contesté.

La Commission se voit informée que, suite à l'intervention de la Médiateure et à une réévaluation du dossier par le CEDIES, l'aide financière sollicitée a pu être accordée de manière rétroactive au réclamant, dont la demande en aide financière introduite pour l'année académique en cours a abouti également à une décision favorable du Ministre.

La Commission estime que ce cas n'appelle pas d'autres observations.

La Commission de l'Environnement

Les membres de la Commission de l'Environnement ont examiné le rapport d'activité lors de leur réunion du 5 avril 2017. Au cours de cette analyse, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

La Commission de la Famille et de l'Intégration

Au cours de leur réunion du 8 mai 2017, les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration ont examiné ledit rapport d'activité et plus particulièrement les affaires relevant

- de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'Intégration (OLAI);
- du Service national d'action sociale (SNAS);
- du Fonds national de solidarité (FNS); ainsi que
- de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE).

Lors de cette analyse, en présence des responsables des organismes cités ci-avant, les membres de la COFAI ont constaté que les différents griefs exposés contre eux par la Médiateure ont trouvé pleine

considération et que les affaires y relatives ont su être traitées diligemment avec la pleine implication des parties concernées.

Pour ce qui est de l'OLAI et des difficultés allant de pair avec un afflux massif de demandeurs de protection internationale (DPI) – demandes de relogement émanant des DPI pour raisons médicales, de mobilité ou d'insécurité vécue, délais d'attente, adaptation au milieu ambiant et aux goûts culinaires locaux, etc. –, les membres de la COFAI ont pu se rendre compte de la complexité de la situation telle qu'elle est vécue au quotidien sur le terrain par les collaborateurs. Dans ce contexte, il ne saurait être question de solutions toutes faites, certaines mesures à prendre demandant du temps, des enquêtes approfondies et un suivi constant. Chose d'autant plus difficile à mettre en oeuvre lorsqu'on sait que l'OLAI dispose de 11 assistants sociaux pour garantir un encadrement à environ 3.000 DPI et que les candidats prêts à rejoindre les rangs du personnel de l'Office ne se bousculent pas à ses portillons.

La Commission des Finances et du Budget

Les membres de la Commission des Finances et du Budget ont examiné le chapitre consacré au ministère des Finances du rapport d'activité sous rubrique au cours de leur réunion du 9 mai 2017.

Ils ont constaté avec satisfaction que les trois cas de réclamation ayant trait à la fiscalité, évoqués dans ce rapport, ont pu être résolus à la satisfaction des contribuables concernés suite à l'intervention de la Médiateure. Ils ont également apprécié le taux de correction élevé de 87,9% ressortant de l'intervention de la Médiateure dans les affaires touchant à la fiscalité.

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative n'a été saisie d'aucun dossier relevant de son domaine de compétence.

La Commission de la Force publique

La Commission de la Force publique n'a été saisie d'aucun dossier relevant de son domaine de compétence.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Voir sous VI – Recommandation n° 51.

La Commission juridique

Par lettre du 10 mai 2017, le Président de la Chambre a été informé que la Commission juridique n'a pu relever aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence.

La Commission du Logement

Les membres de la Commission du Logement ont pris connaissance du rapport d'activité lors de leur réunion du 28 mars 2017, en présence de Monsieur le Ministre du Logement. Ils ont constaté, avec satisfaction, qu'une décision administrative a pu être revue suite à la présentation d'un document attestant qu'un regroupement familial était en cours.

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

Par lettre du 23 mai 2017, le Président de la Chambre des Députés a été informé que la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports n'a pu relever aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence.

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

Suite à l'examen des différents volets du rapport d'activité de l'Ombudsman les 3 et 22 mai 2017, c'est avec satisfaction que la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale constate

qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence ne doit être exprimée.

*

VIII. TRANSPOSITION D'UNE RECOMMANDATIONS DE LA MEDIATEURE

Recommandation 49 – Adoption du Guide des bonnes pratiques administratives

En date du janvier 2017, les ministres réunis en conseil ont approuvé des lignes de bonne conduite administrative. Le gouvernement en conseil adhère pleinement aux valeurs promues par le Code de bonne conduite administrative européen et mises en évidence à travers le catalogue de règles de bonne conduite administrative promues par la Médiateure, tout en notant que ces règles ne revêtent pas une valeur réglementaire proprement dite, mais serviront de lignes de conduite informelles aux administrations étatiques dans le contexte de leurs relations avec les usagers. La fonction d'un guide de bonne conduite administrative est de promouvoir une culture de service public et de contribuer ainsi à la qualité et à l'amélioration du service public. Ces lignes de conduite seront activement promues au sein du secteur public étatique et feront partie du programme de formation initiale et continue des agents de l'Etat.

*

IX. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

1. Langage clair, simple et compréhensible de l'administration envers l'administré

La Commission des Pétitions se félicite tout d'abord de l'adoption des lignes de bonne conduite administrative (recommandation n° 49 datant de 2012), approuvées finalement le 27 janvier 2017 par le Conseil de Gouvernement. Dans ce contexte et afin de veiller à une bonne mise en pratique de ces lignes de bonne conduite, la Commission invite les administrations à poursuivre de manière conséquente leurs efforts concernant l'emploi d'un langage clair et facile dans leurs échanges avec les administrés, afin de rendre les démarches administratives encore plus compréhensibles et davantage accessibles. Il s'agit par ailleurs d'une étape fondamentale dans l'engagement pris par le Gouvernement actuel ainsi que par les Gouvernements précédents, à rendre l'administration transparente, ouverte et accessible à tous les citoyens.

2. Recommandation n° 51 relative à la réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Suite aux réunions jointes avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, la Commission des Pétitions peut se rallier aux conclusions relatives à une adaptation de la loi du 22 août 2003. Il y a en effet lieu de procéder à un certain nombre de modifications de ladite loi, par le biais d'amendements ponctuels, dans une proposition de loi, à savoir:

- La dénomination de l'institution sera changée de „médiateur“ en „Ombudsman“;
- La mission de protection des droits de l'Homme sera précisée;
- L'élargissement du champ de compétences à tout organisme investi d'une mission de service public est à clarifier;
- Les démarches préalables relatives à la recevabilité des réclamations seront reformulées dans l'objectif d'apporter plus de clarté au texte de loi, tout en veillant à sa sécurité juridique;
- Le droit d'autosaisine limité sera envisageable. L'autosaisine ne peut cependant être que ponctuelle pour un problème individuel, et à condition que la personne concernée en soit informée et donne son accord;
- Un délai sera introduit endéans lequel le Gouvernement devra prendre position par rapport à une recommandation de l'Ombudsman;
- Un délai maximal de réponse d'un mois sera prévu pour les administrations concernées par une réclamation;

- Une suspension des délais de recours sera effective afin d'éviter des frais judiciaires inutiles en cas d'intervention de l'Ombudsman;
- L'Ombudsman pourra procéder à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation;
- Une délégation de signature de l'Ombudsman sera possible en ce qui concerne les décisions administratives internes;
- Le personnel de l'Ombudsman devra obligatoirement suivre une formation en médiation en cours d'emploi;
- Il sera introduit le droit du médiateur de se faire assister par des experts dans l'exécution de ses missions.

3. Demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI)

a) Formation et sensibilisation pour tous les intervenants et concernés

La Commission accueille la suggestion de la Médiateure consistant à poursuivre de manière conséquente les efforts déjà entrepris en matière de formation du personnel et des bénévoles actifs dans l'accueil et l'intégration de DPI et BPI. Une formation complémentaire en communication interculturelle pourrait par ailleurs faciliter la compréhension des origines culturelles des DPI et BPI.

b) Mise en place d'un comité interministériel

Sachant que pratiquement tous les ministères sont sollicités dans le contexte de la crise des réfugiés, que ce soit l'Immigration, la Famille et l'Intégration, l'Education nationale, l'Enfance et la Jeunesse, le Travail et l'Emploi, la Santé, l'Intérieur, le Logement, etc., un comité interministériel aurait effectivement l'avantage de gérer de manière rapide et efficace cette problématique complexe.

Partant, la Commission des Pétitions propose de formaliser la coopération existante dans le cadre d'un comité interministériel.

c) Recommandation n° 52 relative à la mise en place d'un contrôle externe des structures d'hébergement pour demandeurs et bénéficiaires de protection internationale

La Médiateure recommande la mise en place d'un contrôle externe et neutre pour les structures d'hébergement. Par ailleurs, elle demande également à ce que la notion de privation de liberté soit interprétée dans son acceptation la plus large dans le cadre de la loi sur le respect des normes internationales concernant les droits de l'homme en cas de privation de liberté, afin qu'elle soit non seulement pleinement applicable aux personnes enfermées dans une structure pour des raisons administratives ou juridiques, mais également pour des raisons pratiques, comme c'est le cas des DPI et BPI.

La Commission des Pétitions suggère dès lors que les Commissions compétentes se réunissent dans les meilleurs délais afin de clarifier la situation.

4. Remerciements à Madame Lydie Err

La Commission des Pétitions aimerait finalement adresser ses remerciements sincères à Madame Lydie Err pour son ultime rapport d'activité et son engagement en tant que Médiateure du Grand-Duché.

Luxembourg, le 28 juin 2017

Le Président,
Marco SCHANK

La Rapportrice,
Martine HANSEN