



Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2019

Ordre du jour :

- Photo de groupe au milieu de la salle plénière
- Echange de vues avec les Membres de la Commission des Pétitions

11h45 : Fin de la réunion et départ pour le restaurant « Chiggeri »

*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Joëlle Elvinger, remplaçant M. Frank Colabianchi, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Octavie Modert, Mme Lydia Mutsch, M. Marco Schank

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Paul Galles, M. Roberto Traversini

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Présidente de la Commission

*

- **Photo de groupe au milieu de la salle plénière**
- **Echange de vues avec les Membres de la Commission des Pétitions**

Madame la Présidente Nancy Arendt souhaite la bienvenue à la délégation du Landtag de Rhénanie-Palatinat et présente les membres de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés. Elle explique ensuite succinctement les grandes lignes du fonctionnement de cette commission parlementaire et du travail entourant les pétitions et particulièrement les demandes de pétition publique.

Madame la Députée Astrid Schmitt, Vice-présidente du Landtag de Rhénanie-Palatinat, présente les membres de la délégation qu'elle préside et constate que la Commission des Pétitions du Landtag est traditionnellement une commission parlementaire qui accueille les nouveaux membres du parlement régional. La diversité des sujets traités par cette commission est en effet une opportunité pour s'accoutumer au travail parlementaire et pour

apprendre à connaître les soucis et les doléances des citoyens. Madame Schmitt souligne encore l'importance que revête la Grande Région pour le travail du Landtag de Mayence.

Madame Barbara Schleicher-Rothmund, « Bürgerbeauftragte » et « Beauftragte für die Landespolizei » du Land de Rhénanie-Palatinat, explique la particularité de sa fonction qui est caractérisée par l'entrelacement de son travail en tant que médiateur (Ombudsman/ « Bürgerbeauftragter ») avec la Commission des Pétitions. Elle est le médiateur entre les citoyens et les administrations. Le « Bürgerbeauftragter » agit comme « ombudsman » et reçoit d'office les pétitions adressées au parlement par les citoyens, qui exercent ainsi leur droit constitutionnel de pétition. Dans sa fonction d'ombudsman, elle prépare le travail de la Commission des Pétitions du Landtag. Dans cette fonction, elle dispose de 21 collaborateurs, dont 7 sont des juristes. L'institution du « Bürgerbeauftragter » organise des journées de contact dans les administrations du « Kreis » et du « Land ». La fonction de l'ombudsman en Rhénanie-Palatinat a été instituée en 1974. Il existe cinq « Bürgerbeauftragte » à travers l'Allemagne.

Depuis l'année 2014, un volet supplémentaire est venu s'ajouter à cette fonction, à savoir celui de personne de contact entre les citoyens et la police (« Beauftragte für die Landespolizei »). Cette fonction a été instituée auprès de l'ombudsman, qui est une instance neutre, afin d'éviter le travers qu'une personne, émanant du pouvoir exécutif, puisse exercer une fonction de contrôle vis-à-vis de la police. Le « Bürgerbeauftragter » reçoit non seulement les doléances des citoyens envers la police, mais également des doléances qui émanent des rangs de la police.

L'éventail des missions du « Bürgerbeauftragter » comprend encore le contrôle des pénitenciers et de l'exécution des peines ainsi que la fonction de l'ombudsman pour les enfants et les jeunes.

Lorsque le « Bürgerbeauftragter » reçoit de la part d'un citoyen une requête, qualifiée de pétition, qui est relative à une décision administrative ou au gouvernement régional, il entame une médiation entre les parties concernées en vue d'apporter une solution concrète et consensuelle au problème soulevé, respectivement en vue de clarifier, le cas échéant, la législation et de l'expliquer au requérant. Si la démarche entamée ne permet pas d'aboutir à une solution consensuelle, la requête est transférée à la Commission des Pétitions du Landtag. Les députés, membres de cette commission, examinent la requête et peuvent soit constater que le problème n'est pas résoluble, soit qu'une solution pourrait être atteinte. Dans ce dernier cas de figure, ils vont renvoyer l'affaire au « Bürgerbeauftragter » afin qu'elle soit remise sur le métier.

En 2018, plus de 2.300 requêtes ont été présentées au « Bürgerbeauftragter », dont quelque 1.900 ont été recevables. Les requêtes jugées comme étant irrecevables sont celles où le « Bürgerbeauftragter » et la Commission des Pétitions ne sont pas compétents. Tel peut être le cas lorsqu'il s'agit d'une requête dont l'objet concerne une affaire qui relève de la compétence de l'État fédéral (« Bund ») ou lorsqu'il s'agit d'un objet strictement privé (comme par exemple une doléance relative à une assurance-vie contractée avec une compagnie privée). Le « Bürgerbeauftragter » essaie, même lorsque l'instance n'est pas compétente dans une affaire, d'aider les citoyens en les orientant vers des instances qui peuvent se charger de la situation.

Concernant les sujets qui font l'objet des pétitions, ils sont aussi variés que la vie elle-même. Un sujet redondant étant l'application des taxes dues pour l'utilisation des appareils radio et TV.

Les citoyens qui visent au travers de leur pétition à obtenir une modification législative doivent l'adresser au « Bürgerbeauftragter » qui les reçoit et les transmet directement à la

Commission des Pétitions du Landtag.

La Rhénanie-Palatinat a introduit en 2010 la pétition publique. De telles pétitions doivent être d'intérêt général. Les cas de figure où un citoyen se plaint de son bourgmestre sont considérés comme trop particulier et comme n'étant pas d'un intérêt général. Pour juger de l'intérêt général, le « Bürgerbeauftragter » donne un avis, qui est généralement suivi par la Commission des Pétitions du Landtag.

Une préoccupation particulière et récente est apparue, sous la forme des portails de sondage ou d'opinion, du genre « change.org », qui organisent des pétitions. Le Landtag fait l'expérience que la survenance de tels portails prête à confusion auprès des citoyens, qui ne font plus la distinction entre leur droit de pétition qu'ils peuvent exercer auprès du parlement régional et les « pétitions » qu'ils souscrivent sur de tels sites. Madame Schleicher-Rothmund est sceptique face à ces sites et se demande quels sont les initiateurs ou les intérêts qui motivent le lancement de telle ou telle pétition sur un site privé. Elle est également critique face à la comptabilisation des signatures électroniques qu'il convient d'apprécier avec la plus grande prudence. Finalement elle donne à considérer que le genre de sujets mis au vote via de tels portails peut être altruiste en apparence, mais qu'il peut en réalité cacher de banals intérêts commerciaux.

Monsieur le Député Fredi Winter est le Président de la Commission des Pétitions du Landtag de Mayence. Il explique que cette commission parlementaire se caractérise par une bonne entente, au-delà des fractions politiques. L'orateur estime que la grande diversité des sujets traités lui a permis de se rapprocher des citoyens et qu'elle a favorablement influencé son travail politique.

Madame la Présidente Nancy Arendt explique en détail le fonctionnement de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés, qui reçoit des pétitions ordinaires et des pétitions publiques. Les pétitions publiques peuvent donner lieu à un débat public, si elles rassemblent au moins 4.500 signatures. Concernant les rapports de la commission avec le Médiateur, la Commission des Pétitions se penche certes sur le rapport annuel de celui-ci, mais le travail quotidien du Médiateur, en tant qu'instance de médiation entre les citoyens et les administrations, s'effectue indépendamment de la Commission des Pétitions. En cela, il y a une différence structurelle entre les instances au Luxembourg et celles en Rhénanie-Palatinat.

Monsieur le Député Marco Schank signale une particularité supplémentaire du procédé luxembourgeois, à savoir le contrôle des résultats obtenus. A la suite d'un débat public, les membres de la Commission des Pétitions siègent à huis clos pour élaborer des conclusions. La commission revient après un certain temps vers les pétitionnaires et leur demande s'ils sont satisfaits des conséquences qui ont pu découler de ces conclusions. Il est également demandé aux ministres compétents s'ils ont rempli leurs engagements faits à l'occasion du débat public. Cette façon de procéder fait partie intégrante de la fonction de contrôle qu'exerce la Chambre des Députés sur le pouvoir exécutif. Dans certains cas de figure, le fait qu'une pétition ait été déposée, a amené le gouvernement à agir encore avant le terme de l'instruction de la pétition.

Madame Schleicher-Rothmund explique qu'un tel contrôle ciblé ne se fait pas au Landtag de Mayence, mais que les résultats obtenus par le travail effectué sont palpables. L'oratrice évoque plusieurs exemples : Ainsi, il y a le cas du père d'un écolier qui voulait devenir le porte-parole des parents dans une école, mais qui s'est vu refuser cette fonction parce qu'un autre parent avait invoqué la loi scolaire qui réservait une telle fonction au père naturel, alors qu'en l'occurrence il s'agissait du beau-père de l'enfant. Cette régulation anachronique fut modifiée suite au dépôt d'une pétition. Un autre exemple est celui d'une règle administrative pratiquée à l'intérieur des pénitenciers. Les détenus disposent d'un argent de poche

restreint. Ils ont dû payer les timbres pour le courrier interne. Cette règle a été abolie. Un exemple d'une pétition à caractère législatif est celui d'une demande pour faire abstraction de l'exigence du latin pour participer à certains cours universitaires. La législation réglementant les universités étant en cours d'instruction, l'initiative du pétitionnaire y sera considérée.

Madame Schleicher-Rothmund précise encore que les réunions de son instance ne sont pas publiques. Elle considère cela comme un avantage vu le caractère souvent personnel de certaines requêtes et vu que la discrétion de l'instruction n'incite pas à des positionnements de nature politicienne. Par contre, il existe aussi la possibilité de transmettre une requête donnée à la commission parlementaire compétente, qui siège en réunion publique. L'oratrice signale également que, dans le cadre de l'instruction d'une pétition, il est possible de convoquer les membres compétents du gouvernement régional ainsi que les responsables des administrations concernées par la requête d'un pétitionnaire.

Elle invoque à titre d'exemple la situation du transport scolaire qui fait face à un défi particulier. Les enfants de parents séparés, qui habitent certains jours de la semaine chez l'un et puis chez l'autre parent ne bénéficient pas, à l'heure actuelle, d'un transport gratuit qui couvrirait les deux situations de vie. La Commission des Pétitions se penchera sur cette problématique, de concert avec les responsables du ministère des transports, dans le cadre d'une réunion non publique, afin d'élaborer les détails d'une solution.

Madame la Présidente Nancy Arendt signale que les débats publics à la Chambre des Députés ne concernent que les pétitions qui ont atteint au moins le seuil de 4.500 signatures. Les autres réunions de la Commission des Pétitions ne sont pas publiques.

Monsieur le Député Alex Bodry ajoute qu'à l'opposé du fonctionnement du Landtag de Rhénanie-Palatinat, les commissions parlementaires de la Chambre des Députés ne sont pas publiques, tandis que les procès-verbaux de ces réunions sont publiés. L'orateur fait ensuite le constat que le droit de pétition, tel qu'il est prévu dans la Constitution, s'était quelque peu usé au fil du temps. Depuis l'introduction de la pétition publique en 2014, qui s'exerce par la voie du site Internet de la Chambre, le droit de pétition a connu une véritable renaissance.

Monsieur le Député précise encore la mission du Médiateur au Luxembourg, qui est l'interface entre les citoyens et les administrations et qui instruit exclusivement des cas individuels et personnels. A l'opposé, l'instrument des pétitions publiques nécessite l'existence d'un intérêt général. Or, Monsieur le Député estime que cette séparation n'est pas aussi tranchée. Il est, notamment, évident que de nombreuses pétitions émanent tout d'abord d'une expérience personnelle de leur auteur.

Monsieur le Député Alex Bodry signale que le Luxembourg s'apprête à réformer sa Constitution. Il est prévu d'y intégrer un nouvel instrument, à savoir : l'initiative populaire qui vise à lancer une initiative législative. Ce nouvel instrument requiert un certain nombre de signatures et oblige ensuite les 60 Députés de la Chambre des Députés à discuter en séance publique l'initiative en question, puis à procéder à un vote à son sujet.

Monsieur le Député Marco Schank donne des précisions relatives au registre national des personnes physiques, qui recueille non seulement les noms et adresses des résidents mais également ceux des frontaliers et dans lequel doit figurer le pétitionnaire pour que sa requête soit recevable.

Pour illustrer le genre de sujets débattus publiquement, Madame la Présidente Nancy Arendt cite les deux prochains débats publics, celui prévu le 21 juin 2019, consacré aux frais bancaires et celui du 5 juillet 2019, consacré aux battues. L'oratrice souligne qu'il faut que

les sujets débattus soient d'un intérêt national.

Madame la Députée du Landtag, Elfriede Meurer, constate que les banques étant des établissements privés, le sujet des frais bancaires serait considéré par leur Commission des Pétitions comme relevant du droit privé. Partant, leur commission ne serait pas compétente en la matière.

Monsieur le Député Alex Bodry signale que la discussion relative aux frais bancaires avait déjà fait l'objet d'un échange de vues à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre. Cette législation transpose en droit national une directive européenne qui tend à fixer un cadre réglementaire pour la détermination des frais bancaires. Il est à noter que la Belgique a choisi de transposer la directive de manière plus sévère que le Luxembourg, notamment en imposant aux établissements bancaires des règles de tarification plus restrictives qui bénéficient aux citoyens âgés et aux personnes dites vulnérables. La pétition qui fera bientôt l'objet d'un débat public, a été initiée par l'Union luxembourgeoise des consommateurs et par leur président. Elle ouvre de nouveau une discussion de principe au sujet desdits frais bancaires. L'orateur souligne qu'il n'appartient certes pas à la politique de prescrire de manière détaillée des tarifs que les instituts bancaires devraient appliquer, mais elle peut en fixer le cadre.

Madame la Députée Monika Becker du Landtag de Mayence constate dans ce contexte que la Chambre des Députés au Luxembourg a les attributions d'un Etat national tandis que le Landtag a les attributions d'un parlement régional. Il s'ensuit que le Landtag ne serait pas compétent pour connaître de l'exemple des frais bancaires.

Madame la Députée Lydia Mutsch demande des précisions relatives au rôle du « Bürgerbeauftragter » et s'enquiert s'il convient de le considérer comme une instance préliminaire à la Commission des Pétitions. Elle demande encore si le « Bürgerbeauftragter » est membre de la Commission des Pétitions. Elle demande ensuite de savoir où les membres du Landtag estiment que la participation citoyenne touche à ses limites. Finalement elle s'enquiert sur le travail pratique du « Bürgerbeauftragter » dans ses rapports avec les administrations.

Madame Schleicher-Rothmund précise qu'elle a dû démissionner de son mandat de députée lorsqu'elle a accepté la fonction du « Bürgerbeauftragter ». Elle remplit cette fonction en toute neutralité. Concernant les pétitions publiques, celles-ci ne peuvent pas avoir un contenu raciste ou injurieux. Ce qui n'exclut pas qu'il peut arriver que des pétitions non-publiques peuvent contenir des questions objectives en apparence mais racistes quant à leur fond. L'oratrice cite l'exemple d'un pétitionnaire qui demande la raison pour laquelle une administration donnée affiche des renseignements en arabe. L'instance du « Bürgerbeauftragter » remplit dans cet exemple son rôle en s'enquérant auprès de cette administration des raisons d'un tel affichage et transmet la réponse au pétitionnaire, sachant pertinemment qu'il ne sera pas apaisé par la réponse qu'il obtient. Madame Schleicher-Rothmund estime qu'il s'agit alors d'une situation qu'il faut savoir supporter.

Elle constate encore qu'un important nombre de pétitions proviennent de personnes qui purgent une peine de prison. Souvent, un pétitionnaire détenu est l'auteur de plusieurs pétitions. Dans ces cas de figure, le partenaire direct du « Bürgerbeauftragter » est le ministère de la Justice. Lors de ces contacts, l'instance du « Bürgerbeauftragter » essaie de déceler si des doléances redondantes se sont faites jour et peuvent être adressées par les services de l'administration compétente.

Pour les nombreuses autres matières, les contacts se situent au niveau communal, au niveau du « Kreis » et au niveau des ministères et des administrations directement concernés.

Madame Schleicher-Rothmund précise encore que lorsque le « Bürgerbeauftragter » n'obtient pas de réponse qui lui donne satisfaction, il peut revenir en charge. De plus, l'instance dispose d'un droit d'auto-saisine.

En Rhénanie-Palatinat, il n'y a aucune limite d'âge pour introduire ou signer une pétition. Madame Schleicher-Rothmund rappelle qu'une telle limite d'âge ne peut en effet pas exister puisque le « Bürgerbeauftragter » a des compétences en matière de médiation relative aux enfants et aux jeunes. L'oratrice précise encore qu'un pétitionnaire ne doit pas nécessairement résider au Land de Rhénanie-Palatinat. Elle donne l'exemple d'un habitant de Cologne (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) qui s'était plaint auprès du « Bürgerbeauftragter » de Rhénanie-Palatinat des tarifs pratiqués aux bains d'Ahrweiler, qui se situe en Rhénanie-Palatinat.

Monsieur le Député Marco Schank signale qu'au Grand-Duché, les pétitions ordinaires ne connaissent pas non plus de limitation d'âge pour les pétitionnaires. Il n'existe pas non plus de limite d'âge pour s'adresser au Médiateur.

Monsieur le Député Fredi Winter confirme que le « Bürgerbeauftragter » est le premier contact obligé pour les pétitionnaires. A titre d'exemple, Monsieur le Député évoque les situations où des citoyens qui le connaissent lui ont voulu confier une pétition et où il a dû les diriger vers le « Bürgerbeauftragter ». Il évoque aussi les réclamations qui peuvent survenir à propos du travail du « Bürgerbeauftragter ». Dans ce dernier cas de figure, la Commission des Pétitions est compétente pour apprécier le bien-fondé d'une telle réclamation.

Monsieur Hermann-Joseph Linn, adjoint du « Bürgerbeauftragter », rappelle que la dernière décision appartient toujours au parlement. Il signale que la loi instituant le « Bürgerbeauftragter » confère à celui-ci un droit d'examiner les pétitions. Dans ce contexte, Monsieur Linn relève que les pétitions qui contiennent des injures peuvent ne pas être examinées. En résumé, le « Bürgerbeauftragter » figure comme organe d'enquête de la Commission des Pétitions.

Madame Schleicher-Rothmund signale encore que certains pétitionnaires qui s'obstinent à introduire des pétitions injurieuses peuvent faire l'objet d'une décision de la Commission des Pétitions qui vise à ne plus recevoir leurs requêtes aussi longtemps qu'une demande plus sobre et factuelle ne soit introduite.

Monsieur le Député Gusty Graas demande jusqu'où peut aller l'assistance dans la rédaction des textes, étant entendu que le langage utilisé par les auteurs d'une pétition est parfois assez rudimentaire.

Madame Schleicher-Rothmund constate qu'une telle situation pourrait théoriquement survenir dans le contexte des pétitions publiques mais affirme que ce problème n'y apparaissait pas encore d'une manière qui aurait été significative. Pour le reste, elle affirme que l'on est très tolérant et que l'on s'efforce de comprendre ce qu'un pétitionnaire veut exprimer. Si toutefois un texte est complètement incompréhensible, le pétitionnaire en est informé et sa pétition est classée sans suites s'il ne fournit pas une explication supplémentaire utile.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo fournit encore quelques chiffres au sujet des pétitions reçues par la Chambre des Députés. Ainsi, entre 1945 et 2014, un peu plus de 300 pétitions ont été introduites à la Chambre. Depuis le lancement des pétitions publiques en 2014, le nombre de pétitions a explosé et dépasse sur les 5 années écoulées le nombre de 900 pétitions. L'intérêt apporté par la presse à cet instrument est immense. D'ailleurs, les pétitions qui bénéficient de l'intérêt de la presse dépassent souvent le seuil des 4.500 signatures requises pour la tenue d'un débat public. Il existe bien entendu aussi des pétitions dont la presse ne se fait pas l'écho et qui arrivent quand-même à attirer l'intérêt du public.

Monsieur le Député conclut que l'instrument des pétitions publiques est devenu un important outil permettant de sonder les attentes des citoyens. Il en résulte des discussions au sein de la Chambre des Députés qui, sans l'instrument des pétitions, n'auraient peut-être pas eu lieu. Le débat public permet aux pétitionnaires de présenter leurs griefs et arguments, les députés peuvent s'enquérir auprès d'eux sur des aspects plus détaillés, tout en gardant la faculté de former une opinion propre. A la fin d'un débat public, les commissions siègent à huis clos pour tirer les conclusions du débat.

Monsieur le Député évoque encore la question de savoir quand est-ce que la Chambre entend se saisir d'un sujet en vue de légiférer à son propos et dans quels cas de figure elle préfère transmettre une pétition aux commissions parlementaires ou aux ministres compétents. La question est épineuse dans la mesure où elle pourrait impliquer l'abandon d'une neutralité en faveur d'un positionnement partisan.

Monsieur le Député énumère par la suite quelques thèmes qui avaient fait l'objet d'un débat public et les situe dans leur contexte sociétal.

Madame Schleicher-Rothmund explique que les cinq « Bürgerbeauftragte » qui existent à travers l'Allemagne se concertent régulièrement et décèlent les problèmes qui tracassent les citoyens. En ce sens, elle estime que cette instance remplit le rôle d'un séismographe qui permet de se rendre compte des choses qui peuvent poser un problème.

Monsieur le Député Marc Hansen s'enquiert sur les critères d'admission des pétitions appliqués par les homologues du Landtag de Rhénanie-Palatinat et l'orateur demande de savoir comment ces critères sont renouvelés et fixés.

Madame Schleicher-Rothmund explique que la fonction du « Bürgerbeauftragter » est fixée par une loi organique. Par ailleurs, il convient de se reporter sur le règlement interne du Landtag, notamment en ce qui concerne les pétitions publiques. Le règlement interne du Landtag est adapté à chaque renouvellement du parlement.

Un critère à remplir par les pétitionnaires est celui que leur requête doit répondre à un intérêt d'ordre général. Des propos diffamatoires ou racistes ne sont pas admis. L'oratrice estime que ce genre de propos n'est pas encore survenu en pratique. Quant à une question de Madame la Présidente Nancy Arendt, relative à des affirmations manifestement fausses qui peuvent surgir dans certaines pétitions, l'oratrice explique que les affirmations erronées sont signalées aux auteurs des pétitions et qu'ils sont priés de les redresser.

Monsieur le Député André Bauler constate que la présidence de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés est assurée par un membre de l'opposition parlementaire, tandis que la présidence de la Commission des Pétitions du Landtag de Mayence revient à un membre de la majorité parlementaire. Il s'enquiert sur le mécanisme qui détermine la répartition des commissions entre partis de la majorité et ceux de l'opposition.

Madame Schleicher-Rothmund explique que le règlement interne du Landtag fixe le nombre des commissions au début de la période de législature. Les présidences des commissions sont ensuite réparties dans le cadre d'une réunion commune des chargés parlementaires des différents partis, selon une pratique établie.

Monsieur le Député Alex Bodry constate que le Luxembourg ne connaît pas le principe de la proportionnalité en ce qui concerne la répartition des présidences des différentes commissions parlementaires entre majorité et opposition. Au Luxembourg, la majorité choisit de remettre à l'opposition un certain nombre de présidences de commissions.

11h45 : Fin de la réunion et départ pour le restaurant « Chiggeri »

Luxembourg, le 18 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

La Présidente de la Commission des Pétitions,
Nancy Arendt épouse Kemp