



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

Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

- 7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)
- Rapportrice: Madame Nathalie Oberweis

- Examen en vue de l'élaboration d'une prise de position

*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp (en rempl. de M. Georges Mischo), M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary (en rempl. de M. François Benoy), M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, Rapportrice du débat d'orientation 7896

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Lydie Polfer
Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)

- Examen en vue de l'élaboration d'une prise de position

En guise d'introduction, M. le Président juge nécessaire de rappeler que, contrairement aux débats sur le rapport d'activité de l'Ombudsman dans les autres commissions parlementaires, lors desquels des représentants des administrations étatiques concernées sont invités pour prendre position par rapport aux différentes réclamations soulevées, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes n'a pas la possibilité de consulter des représentants des communes, étant donné que l'identité des administrations communales concernées n'est pas divulguée par le Médiateur.

De ce fait, l'orateur explique que la présente commission parlementaire ne peut uniquement se baser, pour les différentes situations décrites dans le rapport, sur le point de vue de l'Ombudsman. Vu qu'elle ne connaît pas les détails des dossiers cités, à savoir les différentes interactions et les échanges qui ont eu lieu entre les administrés et les administrations communales concernées, il est très difficile pour la commission de se prononcer de manière concrète par rapport aux réclamations soulevées.

En ce qui concerne le rapport d'activité 2020 du Médiateur, l'orateur souligne que celui-ci s'inscrit dans le contexte particulier de la pandémie de Covid-19, pendant laquelle l'ensemble des administrations et établissements publics auraient réalisé beaucoup d'efforts pour assurer la continuité de leurs services.

M. le Président se félicite du fait que le taux de correction global¹ concernant les réclamations contre des administrations et établissements publics relevant des communes a connu une augmentation continue à travers les dernières années. En effet, le taux en question s'élevait en 2017 à 55,6%, en 2018 à 71,4% et en 2019 à 91,7%. Pour l'année 2020, le taux de correction global (correction totale obtenue et correction partielle obtenue) a encore augmenté et s'est élevé à 93,3%. L'orateur souligne que pour 80% des cas, l'intervention du Médiateur a permis d'obtenir une correction totale. En faisant remarquer que le taux de correction global pour le secteur étatique s'est élevé à 81,5% et a donc été inférieur par rapport à celui du secteur communal, l'orateur est d'avis que ceci démontre la volonté des communes de dialoguer avec les citoyens et, le cas échéant, de revoir leurs décisions initialement prises à l'encontre des administrés.

M. le Président retient de la présentation² du rapport d'activité à la Chambre des Députés que la collaboration entre l'Ombudsman et les autorités communales est bonne et que la plupart des communes démontrent une certaine flexibilité vis-à-vis des réclamations des administrés afin de trouver une solution acceptable. Néanmoins, il juge nécessaire de souligner qu'il n'est pas toujours facile d'aboutir à un résultat satisfaisant pour les administrés, étant donné que les communes sont

¹ Rapport Ombudsman 2020 : « Taux de correction : pourcentage déterminé sur base du nombre de réclamations clôturées, déduction faite des réclamations irrecevables, recevables mais non fondées et pour lesquelles le réclamant s'est désisté (les réclamations clôturées provisoirement et les réclamations dont le traitement est encore en cours après le 31 décembre de l'exercice concerné ne sont pas prises en considération pour la détermination du taux de correction). »

² L'Ombudsman avait présenté son rapport d'activité 2020 à la Chambre des Députés en date du 5 juillet 2021.

tenues de respecter les lois et devront par conséquent baser leurs décisions sur les dispositions légales en vigueur.

L'orateur poursuit en résumant brièvement les six affaires relatives aux communes qui sont décrites dans le rapport d'activité 2020 de l'Ombudsman. Celles-ci concernent principalement les matières suivantes :

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

Mme la Rapportrice s'interroge par rapport à une affaire décrite dans le rapport d'activité 2020, selon laquelle le Médiateur aurait été saisi par plusieurs personnes habitant en colocation concernant une « dégradation » du registre principal de leur commune vers le registre d'attente, respectivement un refus d'inscription sur le registre principal, qui aurait entraîné une perte de droits importants et aurait créé ainsi différents problèmes administratifs aux réclamants dont les demandes ne peuvent être traitées par d'autres administrations à défaut d'indication d'une adresse officielle.

Pour justifier son refus par rapport aux réclamants, la commune concernée se serait basée sur la version saisine d'un nouveau plan d'aménagement général (PAG³) avant son vote, donc sur des dispositions légales pas encore en vigueur.

M. le Président explique qu'en principe, au cas où la nouvelle version du PAG ne serait pas encore en vigueur, la version la plus restrictive serait celle qui primerait entre le PAG actuel et le PAG en voie d'adoption. Or, dans le contexte de l'affaire en question, il serait très difficile pour la commission de prendre position de manière concrète, étant donné que la nouvelle version du PAG ne serait pas encore arrivée à la fin de la procédure d'adoption. L'orateur fait savoir que celle-ci commence par un 1^{er} vote (dit « provisoire ») du conseil communal, est suivi d'un 2^{ème} vote (dit « définitif ») du conseil communal et se termine en principe⁴ par l'approbation du Ministère de l'Intérieur.

M. Claude Haagen (LSAP) se rallie aux explications de M. le Président en précisant qu'en période transitoire, les 2 versions devraient être respectées, à savoir le PAG en vigueur et le nouveau PAG en voie d'adoption, mais en principe la version la plus restrictive devrait primer jusqu'au moment de l'approbation définitive du nouveau

³ Le plan d'aménagement général ("Flächennutzungsplan") est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire, couvrant l'ensemble du territoire communal. Il divise le territoire communal en diverses zones et en définit :

- le mode d'utilisation du sol ("Art der Bebauung"), c'est-à-dire les fonctions urbaines admises pour chaque terrain (exemple : habitat, activités économiques, forêt, etc.) ;
- le degré d'utilisation du sol "Maß der Bebauung", c'est-à-dire le potentiel constructible pour chaque terrain (p.ex.: surface construite brute, nombre de logements, etc.).

Le PAG définit ainsi la future affectation du sol et non pas l'affectation actuelle. L'initiative d'élaborer et de modifier un plan d'aménagement général appartient exclusivement au collège échevinal. Les administrés peuvent cependant contacter le collège échevinal, par voie orale ou écrite, pour lui suggérer d'entamer une modification du PAG.

⁴ Lorsque la refonte ou la modification d'un PAG change la délimitation d'une zone verte, le ministre de l'Environnement doit également approuver ledit PAG.

PAG par le Ministère de l'Intérieur. Seulement après cette approbation, le nouveau PAG entrerait en vigueur.

Mme la Rapportrice demande si la commission partage son avis que ce principe pourrait éventuellement amener à des situations contradictoires.

M. Claude Haagen affirme que de telles situations se sont déjà produites et qu'il incombe dans ces cas-là aux tribunaux compétents de trancher les affaires. Il fait savoir que les réclamations introduites pendant la période transitoire visent quasiment toujours la nouvelle version du PAG. L'orateur informe qu'avant l'introduction d'un éventuel recours en annulation en justice, le public a le droit de réclamer par rapport à la nouvelle version du PAG, en précisant que les personnes intéressées peuvent adresser leurs observations ou objections au collège échevinal suite au 1^{er} vote du conseil communal. Si après le 2^{ème} vote du conseil communal, les personnes ayant réclamé après le 1^{er} vote n'ont pas obtenu satisfaction, elles ont encore la possibilité d'envoyer une réclamation à l'adresse du ministre de l'Intérieur.

L'orateur, qui est également le bourgmestre de la commune de Diekirch, fait remarquer qu'il conviendrait, au cas où le collège échevinal recevrait un nombre élevé de réclamations, que celui-ci rédige un rapport reprenant l'ensemble des observations soulevées et qu'il pourrait ensuite présenter au conseil communal lors du 2^{ème} vote par rapport au nouveau PAG.

Mme la Rapportrice rend attentif au fait que le Médiateur critique également dans son rapport - toujours dans le cadre de la même affaire précitée - que la commune concernée aurait fait preuve d'un manque de rigueur, notamment parce qu'elle n'aurait répondu à la demande d'information du Médiateur, qu'après l'envoi du 3^{ème} courrier par celui-ci. Ainsi, l'Ombudsman a jugé nécessaire de demander à la commune à ce qu'elle montre plus de rigueur dans le traitement des demandes envoyées par les administrés.

M. le Président souligne que la présente commission juge important que les communes contactées par l'Ombudsman réagissent aux réclamations en favorisant le dialogue et rappelle que ceci a déjà été retenu dans plusieurs prises de positions relatives aux rapports d'activité de l'Ombudsman des années précédentes. La commission serait également d'avis que les communes devraient répondre aux réclamations dans un délai raisonnable, aussi bien en cas de réponse favorable qu'en cas de réponse défavorable pour les administrés.

Néanmoins, en ce qui concerne le cas de l'affaire précitée, l'orateur réitère qu'il est très difficile pour la commission de prendre position, car elle ne connaît que le point de vue du Médiateur et non pas celui de la commune concernée, qui pourrait éventuellement interpréter le dossier d'une manière différente et qui pourrait peut-être avoir des arguments pertinents qui permettraient d'expliquer son délai de réponse.

M. Emile Eicher (CSV), également Président du SYVICOL⁵, est d'avis qu'il conviendrait de diffuser une recommandation qui viserait à encourager les communes à confirmer à l'Ombudsman au moins la réception de sa demande d'information. Lorsqu'il s'avérerait qu'il s'agit d'une affaire juridiquement complexe, les communes devraient aussi en informer le Médiateur. Étant donné que l'orateur

⁵ Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL) a pour objet la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres.

juge que le fait de tenir informé la partie opposée fait preuve d'une bonne gouvernance, il invite les communes à traiter les demandes d'information du Médiateur de manière rigoureuse.

Or, en se référant à l'affaire concrète mentionnée par Mme la Rapportrice, l'orateur partage l'avis de M. le Président qu'il est très difficile pour la commission de se prononcer, étant donné qu'elle ne peut pas vérifier comment les événements décrits par l'Ombudsman se sont réellement produits.

M. le Président estime que les communes devraient soit envoyer directement une réponse concrète à l'Ombudsman soit, s'il s'agissait d'une situation plus compliquée, envoyer un accusé de réception dans lequel elles expliquent à l'Ombudsman qu'elles ont besoin de se renseigner d'abord auprès des services communaux concernés et qu'elles reviennent vers le Médiateur avec une réponse détaillée dans les meilleurs délais. Dans tous les cas, il s'agirait de ne pas laisser le Médiateur et les administrés dans l'incertitude.

Mme la Rapportrice demande s'il n'existe pas une obligation pour les communes de répondre aux demandes d'information du Médiateur.

M. Gilles Roth (CSV) informe qu'une telle obligation n'existe pas pour les communes, mais que le collège des bourgmestre et échevins serait en principe engagé, d'un point de vue politique, à répondre aux réclamations reçues des citoyens à travers le Médiateur. L'orateur soupçonne que les membres du conseil communal ne sont pas forcément informés des réclamations que l'Ombudsman transmet à leur commune, car si c'était le cas, alors ils pourraient exercer une pression sur le collège échevinal afin de l'inciter à répondre aux réclamants.

En faisant référence aux remarques précédentes relatives aux PAG, M. Roth estime que l'Ombudsman et son équipe ne disposent pas toujours d'une pleine connaissance de certains sujets communaux. Il en résulterait, selon l'orateur, pour des matières complexes telles que les PAG, que des situations délicates puissent survenir au cas où le Médiateur interpréterait certaines dispositions légales d'une façon différente que les communes.

L'orateur précise que la loi⁶ relative au PAG prévoit une phase d'aplanissement des difficultés. Celle-ci permettrait aux citoyens de formuler une réclamation avant que la procédure d'approbation du nouveau PAG soit entamée. Ainsi, l'orateur estime que si lui-même, en tant que bourgmestre de la commune de Mamer, serait saisi d'une réclamation concernant un PAG en voie d'adoption pendant la phase d'aplanissement des difficultés, il répondrait probablement à l'Ombudsman que sa commune reviendrait vers lui avec une réponse détaillée dès que la procédure d'approbation serait terminée, étant donné que les réclamants auraient toujours la possibilité de formuler un recours en annulation contre le PAG ultérieurement auprès de la Cour administrative. Même s'il juge légitime qu'une commune ne souhaite pas prendre position vis-à-vis du Médiateur quant au fond d'un PAG à un tel stade de la procédure (afin d'éviter de dégrader sa propre position), l'orateur est d'avis que la commune en question devrait pourtant informer l'Ombudsman qu'elle a reçu sa demande, à travers l'envoi d'une lettre circonstanciée. Dans ce contexte, l'orateur suggère que le SYVICOL transmette une circulaire aux communes dans laquelle il formule une recommandation dans ce sens.

⁶ Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

M. Emile Eicher remercie M. Roth pour sa suggestion et annonce qu'il aborderait ce point lors de la prochaine réunion du SYVICOL, étant donné que celui-ci essaierait régulièrement de mettre en avant des exemples de bonnes pratiques sous forme de recommandations aux communes.

La commission retient dans le cadre de sa prise de position qu'elle juge que les communes contactées par l'Ombudsman dans le cadre de réclamations d'administrés devraient répondre dans un délai raisonnable aux demandes de celui-ci, aussi bien en cas de réponse favorable qu'en cas de réponse défavorable pour les réclamants. De plus, la commission recommande aux communes concernées de réagir aux réclamations du Médiateur en respectant les principes de bonne gouvernance, tel que l'envoi d'un accusé de réception ou d'une lettre circonstanciée afin de ne pas laisser le Médiateur et les administrés dans l'incertitude quant à leur demande.

Procès-verbal approuvé et certifié exact