

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 septembre 2010
2. 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)
 - Désignation d'un rapporteur
 - Echange de vues avec Monsieur le Médiateur
3. Pétition n° 300 demandant que le projet de loi 6103 portant modification de l'article 353 du Code pénal respecte le droit à l'autodétermination de la femme
 - Examen de la pétition
4. Pétition n° 301 concernant la sécurité et la capacité de la route nationale N7, plus précisément du tronçon Wemperhardt - Colmar-Berg
 - Examen de la pétition
5. Pétition n° 302 contre la nouvelle législation sur les allocations familiales, la bonification enfant et les aides financières pour étudiants
 - Examen de la pétition
6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, M. Ben Fayot (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus,

M. Marc Fischbach, Médiateur,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 septembre 2010

Les projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 septembre 2010 sont adoptés.

2. 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

Monsieur Camille Gira est nommé Rapporteur.

Suite à quelques paroles de bienvenue et d'introduction de la part de Monsieur le Président de la Commission, Monsieur le Médiateur développe deux sujets qui le préoccupent plus particulièrement, et dont il a fait mention dans son rapport écrit :

1. Les lenteurs excessives au niveau de l'instruction des dossiers par les différentes administrations

Concernant le premier point, Monsieur le Médiateur explique qu'il est symptomatique qu'un quart des réclamations qui lui sont adressées font apparaître des lenteurs au niveau de l'instruction des dossiers en cours devant les différentes administrations. La situation est d'autant plus préoccupante que la plupart des réclamants subissent un préjudice à cause du manque de diligence de l'administration. Ainsi, par exemple, certains d'entre eux ont contracté des emprunts auprès d'un établissement bancaire pour réaliser un projet de construction et ils comptent couvrir cet emprunt avec les aides publiques auxquelles ils ont légalement droit.

Le principe actuellement en vigueur est que le silence de l'administration vaut refus. En effet, à défaut d'une prise de décision de la part de l'administration endéans un délai de trois mois, la partie intéressée peut considérer sa demande comme rejetée. Afin d'accélérer les procédures, d'aucuns ont d'ores et déjà émis l'idée d'inverser la présomption de rejet par le principe de l'accord implicite dès lors que l'administration ne prend pas sa décision dans un délai raisonnable. Cette idée a notamment fait l'objet d'une proposition de loi de Monsieur Henri Grethen (document parlementaire n°3699 : proposition de loi ayant pour objet le silence de l'Administration). Si cette idée paraît attrayante, Monsieur le Médiateur est pourtant d'avis qu'elle ne saurait constituer une alternative valable à une autorisation formelle. Pour des raisons de sécurité juridique, l'application du régime de l'accord implicite n'est en effet pas praticable dans la très grande majorité de demandes en obtention d'une autorisation administrative, car un document écrit et formel est le plus souvent requis pour régulariser la situation auprès d'une tierce personne.

Pour protéger les administrés du risque de retards importants dans la décision administrative, Monsieur le Médiateur estime donc que la seule solution appropriée serait la mise en place de délais légaux contraignants. En outre, en cas de non-respect de ces délais, l'Etat devrait s'imposer une auto-sanction par le versement d'une astreinte à titre de dédommagement des citoyens ou des entreprises désavantagés par la lenteur administrative. Ainsi, et sauf des délais plus longs prévus par un texte particulier, Monsieur le Médiateur fait valoir qu'il serait raisonnable de fixer à trois mois le délai légal endéans lequel l'administration devrait prendre une décision. Il est cependant évident que ce délai ne commencerait à s'écouler qu'à partir du moment où le dossier du demandeur est complet. Si tel n'est pas le cas, le délai serait prolongé au prorata du temps que mettrait le demandeur à compléter son dossier, l'administration étant toutefois tenue de transmettre au demandeur,

dans les quatorze jours de la présentation de sa demande, un accusé de réception assorti, le cas échéant, d'un inventaire de tous les documents manquants. Faute d'une décision prise à l'expiration du délai prévu par la loi, l'Etat serait obligé de dédommager le demandeur, si ce dernier était à même de prouver la matérialité du préjudice qu'il a subi du fait de la lenteur administrative. Il s'agirait d'une astreinte forfaitaire dont le montant ne devrait pas, de l'avis de Monsieur le Médiateur, être inférieur à 200 euros par mois de retard. L'orateur propose en outre de charger le juge de paix de se prononcer sur le fond du litige, en cas de contestation quant au dépassement du délai ou quant au préjudice subi par le demandeur.

Monsieur le Médiateur reconnaît que l'idée de mettre en place une astreinte forfaitaire pourrait paraître illusoire, étant donné que la plupart des observateurs estimerait que les partis de la coalition n'accepteraient pas de cautionner une telle réforme. Il est pourtant d'avis qu'une telle réforme ne serait pas une réforme partisane, mais pourrait être qualifiée d'apolitique, en ce sens qu'elle servirait les intérêts de tout un chacun, en servant les intérêts du pays dans son entièreté. A cet égard, la Chambre des Députés devrait jouer un rôle de catalyseur en convaincant le Gouvernement de la corrélation étroite qui existe entre la réactivité des autorités publiques et le développement des entreprises. En effet, la disponibilité et le zèle de l'administration sont souvent des facteurs déterminants pour la décision d'une entreprise de s'établir et de développer ses activités dans un pays. De ce fait, l'économie luxembourgeoise est largement tributaire de l'efficacité de l'administration.

Certains membres de la Commission des Pétitions font valoir que, si l'idée de l'astreinte forfaitaire est une idée intéressante, il n'est pas certain que, dans la pratique, les comportements de l'administration en soient réellement modifiés. Au regard des coûts que cette procédure pourrait engendrer pour l'Etat, Monsieur le Médiateur pense au contraire que l'astreinte forfaitaire serait une incitation importante qui obligerait les administrations à prendre les dispositions nécessaires au niveau de leur organisation interne et qui responsabiliserait le Gouvernement.

De l'avis de plusieurs membres de la Commission des Pétitions, la cause principale des lenteurs au niveau de l'instruction des dossiers en cours devant les différentes administrations est le manque de personnel et l'allocation non optimale des ressources humaines au sein des administrations. A cela vient s'ajouter le problème de l'irrégularité du flux des demandes. Plusieurs intervenants citent pour exemple le cas de l'Administration de l'Environnement, qui doit faire face à un nombre élevé de demandes relatives aux aides financières ou à la prime d'encouragement écologique, tout en manquant massivement de personnel. En outre, l'amélioration de la productivité de l'appareil étatique implique des réformes à d'autres niveaux. Sont notamment évoqués des problèmes d'organisation intra- et inter- ministérielle, de hiérarchie dans certaines administrations, de défaillance de collaboration entre les administrations,...

La mise en évidence de ces divers dysfonctionnements fait croire à certains membres de la Commission des Pétitions que la solution de l'astreinte forfaitaire n'est qu'une solution de surface et qu'il faudrait aller plus au fond du problème pour vraiment régler les lenteurs administratives. Pour ces raisons, il est proposé d'étendre la réalisation d'audits, à l'image de celui organisé au sein de l'administration des Eaux et Forêts et ayant abouti au vote de la loi du 5 juin 2009 portant a) création de l'administration de la Nature et des Forêts b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts.

Si Monsieur le Médiateur admet que l'idée de la seule astreinte forfaitaire n'est pas la panacée, il est pourtant d'avis qu'elle créerait une solidarité entre les administrations, en les obligeant à collaborer. Ainsi, l'astreinte aurait un rôle pédagogique indéniable.

Suite à une question afférente, il est encore signalé que les administrations communales sont aussi concernées par le non-respect des délais légaux. Ainsi, de l'avis de Monsieur le Médiateur, le système d'astreinte forfaitaire pourrait également s'appliquer aux communes. Certains membres de la Commission souhaitent cependant nuancer cette appréciation, notamment en ce qui concerne les communes de petite taille : si un fonctionnaire communal est absent pendant plusieurs semaines et s'il est la seule personne dans la commune apte à traiter un type de dossiers, son absence peut avoir d'énormes implications et engendrer des retards importants, sans pour autant que l'administration communale ne puisse être tenue pour responsable de ce retard.

2. Les conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux

Au cours de l'exercice écoulé, Monsieur le Médiateur a été saisi à quatre reprises par des citoyens se plaignant de conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux. Il est apparu que des élus communaux étaient impliqués dans des décisions concernant des projets d'aménagement englobant des terrains leur appartenant personnellement ou appartenant à des membres de leur famille. L'orateur se dit extrêmement préoccupé par cette question déontologique et qualifie la situation de malsaine, car pouvant engendrer un manque de confiance général des citoyens dans les instances communales. En effet, tout citoyen doit pouvoir s'attendre à ce que les membres du conseil communal fassent primer l'intérêt général avant leurs intérêts privés.

Dans ce contexte, Monsieur le Médiateur fait référence à la question parlementaire n°2397 de Monsieur Camille Gira au sujet du risque de conflit d'intérêts entre un mandataire politique et son activité privée en tant que promoteur. A cette question, Monsieur le Ministre de l'Intérieur répond que les membres du collège échevinal doivent faire preuve d'une neutralité absolue dans l'exercice de leur pouvoir. Il cite l'article 20 de la loi communale du 13 décembre 1988¹ ainsi que l'article 245 du Code pénal² qui, selon lui, suffisent à garantir que les élus locaux exercent leurs fonctions en toute neutralité. Il conseille ensuite à toute personne croyant qu'un élu local ne remplit pas les critères d'indépendance requis par les textes de loi, d'introduire une action judiciaire à l'encontre dudit élu, soit devant les juridictions administratives soit devant les juridictions judiciaires.

¹ L'article 20 de la loi du 13 décembre 1988 dispose notamment que : « Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur :

- 1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote ;
- 2° d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement ;
- 3° de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fournitures ou de services pour la commune. Cette interdiction s'applique également aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié ainsi qu'aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles il est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant. »

² L'article 245 du Code pénal dispose que : « Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics. La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement. »

Monsieur le Médiateur reconnaît qu'en théorie, les règles en la matière sont strictes et que les deux dispositions précitées paraissent pertinentes pour traiter de tels cas de conflits d'intérêts. En outre, d'après la jurisprudence en vigueur, la sanction de la violation des dispositions de cette législation est l'annulation de la délibération du conseil communal, le vice se répercutant sur la décision ministérielle d'approbation en cas de non-sanction par le Ministre dans le cadre de son contrôle tutélaire. Dans la pratique, Monsieur le Médiateur a pourtant été informé de cas dans lesquels ces dispositions légales n'auraient pas été appliquées et auxquels aucune suite n'aurait été réservée.

De surcroît, Monsieur le Médiateur est d'avis que le recours aux tribunaux ne devrait être qu'une option marginale et regrette d'ailleurs cette tendance de plus en plus généralisée à se déresponsabiliser en transférant toute responsabilité aux juges. L'orateur estime que l'impartialité des élus locaux et des fonctionnaires communaux doit être garantie et que, pour cela, le Ministre de l'Intérieur en tant qu'autorité de tutelle doit porter une grande attention à toute réclamation des citoyens relative à des conflits d'intérêts dans le chef d'élus locaux. Il doit veiller à ce que toute plainte de ce type soit instruite avec toute la diligence requise.

D'une manière générale, Monsieur le Médiateur est d'avis que la question de l'incompatibilité de certains mandats doit être sérieusement repensée. Si certains membres de la Commission donnent à considérer que ces conflits d'intérêts sont ingérables et doivent être minimisés, d'autres font valoir qu'il est difficile d'établir une frontière rigoureuse en la matière. Dans ce contexte, les membres de la Commission des Pétitions évoquent le projet de loi n°5858 portant modification de : 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police, en charge de l'instruction de ce projet, informe qu'au cours de la réunion du 22 novembre dernier, la commission parlementaire a décidé que les groupes et sensibilité politiques communiqueraient, dans les prochains jours, leur prise de position relative aux incompatibilités.

*

Au cours de la prochaine réunion, les membres de la Commission des Pétitions procéderont à un échange de vues afin de décider quels sujets pourraient être approfondis dans le cadre du débat d'orientation.

3. Pétition n° 300 demandant que le projet de loi 6103 portant modification de l'article 353 du Code pénal respecte le droit à l'autodétermination de la femme

Les membres de la Commission examinent la pétition sous rubrique. Ils décident de renvoyer le dossier, d'une part, à la Commission juridique en charge du projet de loi 6103 et, d'autre part, à la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances.

4. Pétition n° 301 concernant la sécurité et la capacité de la route nationale N7, plus précisément du tronçon Wemperhardt - Colmar-Berg

Les membres de la Commission examinent la pétition sous rubrique. Ils décident de renvoyer le dossier à la Commission du Développement durable.

Ils constatent en outre que cette pétition porte la signature d'une trentaine de députés et procèdent à un échange de vues sur la marche à suivre dans un tel cas de figure.

Il va sans dire que cet acte de signature d'un député, en sa double qualité de citoyen et de représentant du peuple, est le reflet d'une opinion personnelle, d'une part, et de l'opinion de ses électeurs, d'autre part. La liberté d'expression du député ne saurait à cet égard en aucun cas être remise en cause.

Les membres de la Commission des Pétitions estiment toutefois qu'une troisième qualité du député, à savoir celle de membre de la Commission des Pétitions, respectivement de membre d'une commission à laquelle une pétition est renvoyée, risque de faire naître un conflit d'intérêt défavorable en ce sens que le député pétitionnaire est censé délibérer sur une question dont il est lui-même l'auteur.

Au vu de ce qui précède, la Commission des Pétitions est convaincue qu'il serait d'une grande utilité d'établir une règle interne, afin que cette situation conflictuelle trouve une solution et que le respect qui revient au droit de pétition soit préservé. Elle décide donc d'envoyer un courrier à la Conférence des Présidents, pour requérir l'avis des Présidents des groupes politiques en la matière.

5. Pétition n° 302 contre la nouvelle législation sur les allocations familiales, la bonification enfant et les aides financières pour étudiants

Les membres de la Commission examinent la pétition sous rubrique. Ils décident de renvoyer le dossier à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace.

6. Divers

Les membres de la commission prennent en outre connaissance de la pétition n°303 contre le projet de loi 6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : 1. le Code de la Sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers. Après l'avoir examinée, ils décident de la renvoyer à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.

La prochaine réunion aura lieu le 8 décembre 2010 à 10h30.

Luxembourg, le 3 décembre 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira