



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 04 février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Entrevue avec des représentants du SYVICOL
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen (remplaçant M. André Bauler), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, M. Roger Negri (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Christine Doerner),

M. Emile Eicher, M. Dan Kersch, M. Gilles Roth, M. Paul Weidig, du SYVICOL,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption du procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010

Ce point n'a pas été abordé.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président explique que la Commission des Pétitions est chaque année chargée d'organiser un débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur. Dans ce contexte, elle a constaté que le Médiateur a consacré une partie importante de son rapport à la problématique communale et elle a, en conséquence, jugé utile d'en débattre avec des représentants du SYVICOL, afin de connaître leur position en la matière.

En premier lieu, Monsieur le Président du SYVICOL signale qu'il ne souhaite pas s'attarder sur la polémique suscitée par le fait que le Médiateur ait, dans son rapport, nommément cité l'Administration communale de Kopstal. Il estime en effet que cette controverse a déjà été largement discutée. Il tient simplement à préciser que le problème rencontré par le ressortissant de cette commune était grave et avait bien entendu sa place dans le rapport du Médiateur, mais que le fait de citer le nom de la commune n'a en aucun cas contribué à résoudre la problématique.

Le SYVICOL constate avec satisfaction que Monsieur le Médiateur qualifie ses relations avec les administrations communales de « *bonnes, sous réserve de quelques exceptions qui confirment la règle* ». En outre, les statistiques fournies dans le rapport annuel indiquent que seulement 13% des réclamations concernent les communes et que le taux de correction est très élevé. Au vu de la charge importante de travail, de la complexité et de la diversité des tâches à effectuer et des moyens souvent limités dont disposent les administrations communales, ces statistiques sont, de l'avis du SYVICOL, d'autant plus honorables. A cet égard, il est d'ailleurs mentionné qu'un récent sondage effectué par TNS-ILRES témoigne de la satisfaction des citoyens pour ce qui est de leurs relations avec les administrations communales.

Les représentants du SYVICOL procèdent, avec les membres de la Commission des Pétitions, à un échange de vues concernant plusieurs points soulevés par Monsieur le Médiateur dans son rapport annuel :

1) Les autorisations de construire

Les représentants du SYVICOL évoquent les remarques du Médiateur concernant la délivrance ou le refus de délivrance d'une autorisation de construire. Sur base d'exemples concrets, ils regrettent que les jugements du tribunal administratif soient si lents à intervenir en la matière et que, bien souvent, même en cas de jugement favorable à l'administration communale, l'exécution des peines n'est pas transposée. Ainsi, un bâtiment déclaré non conforme au règlement des bâtisses par le jugement peut très bien ne jamais être démoli. Cette situation est d'autant plus déplorable que l'on a parfois le sentiment que les personnes qui ne respectent pas les réglementations sont finalement mieux loties que celles qui les respectent. Une réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain paraît donc s'imposer dans les meilleurs délais.

2) L'inscription au registre de la population

Plusieurs exemples concrets concernant le refus, par le bourgmestre, d'inscription au registre de la population sont évoqués. L'insécurité juridique liée à cette question est notamment due au fait qu'il existe plusieurs interprétations différentes quant à la façon de procéder en la matière, à savoir :

- une administration communale a l'obligation d'inscrire toute personne au registre de la population, peu importe le lieu de résidence déclaré de cette personne (ex : forêt, garage, atelier,...) ;

- *a contrario*, une récente jurisprudence dispose que l'enregistrement doit être refusé si le lieu de résidence déclaré se situe à l'extérieur du périmètre constructible défini par le règlement des bâtisses.

Il apparaît que cette insécurité juridique pourrait être comblée par le biais d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. Mais dans les faits, la grande majorité des communes n'édicte pas un tel règlement. De nombreux problèmes pratiques sont donc inévitablement engendrés par cette situation.

Le problème annexe au refus d'inscription au registre de la population est que les personnes non enregistrées n'ont pas droit à certaines prestations sociales (notamment, la perception du RMG), car ces droits sont liés au domicile. Il faut pourtant veiller à ce que, par exemple, les démarches administratives des personnes sans domicile fixe soient facilitées et que leur intégration effective dans la société soit favorisée.

A cet égard, les représentants du SYVICOL espèrent que le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques pourra contribuer à régler les problèmes évoqués et ils invitent les membres de la Chambre des Députés à tenir compte de toutes ces difficultés pratiques lors de l'instruction dudit projet de loi. Ce projet prévoit notamment que le registre communal est composé, outre le registre principal, d'un registre d'attente sur lequel seront inscrites les personnes dont l'inscription au registre principal ne se justifie pas au moment de l'inscription. L'inscription sur un registre d'attente peut à terme aboutir soit à une inscription au registre principal soit à une radiation du registre communal.

3) Le logement

Les membres du SYVICOL évoquent ensuite la problématique du logement en général et celle du logement de secours et du logement social en particulier.

Certains membres de la Commission des Pétitions sont d'avis que le problème de carence de logements dans notre pays est en partie dû à l'attitude de certaines communes, qui décident de ne pas faire construire de nouvelles habitations sur leur territoire à cause des coûts supplémentaires engendrés par ces nouvelles constructions. Si les représentants du SYVICOL ne nient pas que ce problème existe et reconnaissent que les communes craignent parfois ces coûts supplémentaires, ils signalent cependant qu'il s'agit d'une petite minorité des communes. Dans ce contexte, ils donnent à considérer qu'une réforme appropriée des finances communales pourrait régler la situation.

Pour ce qui est des logements d'urgence et en se référant à la recommandation n°37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, il faut garder à l'esprit que la situation des communes doit être analysée au cas par cas. Ainsi, pour certaines communes de taille importante, prévoir des logements d'urgence ne pose pas de problème majeur, tandis que pour d'autres communes, plus petites, cela se révèle tout à fait infaisable dans la pratique. Une des solutions pour remédier à cette problématique des logements d'urgence pourrait être de mettre en place une structure régionale et, ce faisant, de créer une solidarité entre les communes. Il faut cependant noter que le SYVICOL n'a jamais été informé de cas où des personnes sinistrées n'ont pas pu être relogées.

En ce qui concerne les logements sociaux, les différents orateurs ne peuvent que constater une importante carence dans ce type de logements. Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer cette carence : le manque de terrain disponible dans certaines communes, le manque de moyens financiers dans d'autres communes et, pour finir, le manque de volonté de construire ce type de logements pour d'autres communes encore. Les représentants du SYVICOL précisent cependant que la plupart des communes ne s'opposent absolument pas

à la construction de logements sociaux et donc à l'afflux de personnes socialement moins favorisées sur leur territoire.

Au cours d'un bref échange sur la problématique des logements sociaux dans notre pays, il est proposé de s'inspirer de l'exemple de la loi française, qui impose aux communes de disposer au moins de 20 % de logements sociaux et qui prévoit des pénalités financières en cas de non-respect de ces obligations. A cet égard, il est précisé que le « Pacte Logement » institué par la loi du 22 octobre 2008 promeut d'ores et déjà la mixité sociale dans les communes signataires du pacte. En outre, il est fait mention de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Cette loi, toute récente, devra cependant encore être clarifiée par la jurisprudence, notamment pour ce qui est de la définition des notions de logement social et de droit à l'hébergement.

Les membres de la Commission des Pétitions sont d'avis que cette problématique des logements d'urgence et des logements sociaux devrait faire l'objet de discussions, au sein de la commission parlementaire compétente, avec les responsables du Fonds du logement.

4) Le règlement de police et les dispositions relatives au trouble à l'ordre public

Les différents intervenants déplorent l'absence d'intervention suffisante de la police grand-ducale à l'égard de petits troubles à l'ordre public. A cet égard, le projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres (document parlementaire 5916) est évoqué. Ce projet a notamment pour objectif d'élargir les compétences des agents municipaux pour donner aux communes les moyens d'agir contre ce type de petits troubles à l'ordre public.

L'avis du Conseil d'Etat relatif à ce projet pose de nombreuses questions sur le fonctionnement de l'Etat et des communes. La Haute Corporation s'interroge entre autres sur la valeur du règlement de police et critique l'inconstitutionnalité de la fixation des infractions et des sanctions dans le règlement de police, alors que le droit pénal est une matière réservée à la loi. Pour plus de détails concernant cet avis, il est prié de se référer au document parlementaire 5916¹.

5) La nécessaire simplification administrative au niveau communal

Le SYVICOL constate la bureaucratisation générale du travail communal, la complexité grandissante des tâches allouées aux communes et le manque d'uniformisation des procédures. Partant de ce constat et rappelant avoir déjà fait une série de propositions concrètes pour améliorer la situation, il fait valoir qu'une simplification administrative et une uniformisation des procédures s'impose au niveau communal.

Dans le même ordre d'idées, les représentants du syndicat estiment qu'il serait nécessaire de réformer les relations entre les communes et l'autorité de tutelle. Sur base d'exemples concrets, ils considèrent que la tutelle du Ministère de l'Intérieur est trop pesante (cf. notamment le contrôle d'opportunité). En outre, tous les orateurs sont d'avis que, dans le cadre de la réforme territoriale, il serait utile d'abolir les Commissariats de district, jugés souvent trop impartiaux et suspicieux.

6) Un Médiateur pour les communes ?

Plusieurs intervenants font valoir qu'un des principaux problèmes rencontrés par les autorités communales réside dans le fait que les instances nationales (Ministère de l'Intérieur, Parquet,...) ne leur accordent pas la considération qui leur est due. Un autre problème est le fait que les réponses du Ministère de tutelle varient bien souvent selon la

commune qui pose la question : en effet, pour une même question, la réponse peut être différente selon la taille de la commune et plusieurs exemples concrets illustrent le fait que plus la commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration.

Suite à ces différentes remarques, Monsieur le Président-Rapporteur se demande s'il ne serait pas opportun d'amender la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, afin d'élargir les compétences de ce dernier et de permettre aux administrations communales de le saisir. L'intervenant argue en effet du fait que si une commune s'estime lésée par rapport à une autre commune ou si elle veut se faire entendre vis-à-vis d'une administration étatique, elle ne dispose d'aucune solution alternative à la saisine du tribunal administratif. Or, il est d'avis qu'un tel extrême devrait, dans la mesure du possible, être évité.

Cette proposition ne rencontre qu'une faible approbation. Les différents arguments émis contre cette idée sont les suivants :

- le rôle du Médiateur est la défense des personnes physiques ou morales. Il n'a aucune compétence pour effectuer une médiation entre différentes administrations ou institutions. Cette nouvelle attribution risquerait d'ailleurs de poser des problèmes constitutionnels ;
- une insécurité juridique pourrait de fait être créée dans certains cas de figure. Ainsi, le Médiateur pourrait, suite à une réclamation introduite par un citoyen, être appelé à intervenir contre une administration communale. Simultanément, il se pourrait que cette même commune le contacte afin d'introduire une plainte contre une administration étatique ;
- cette compétence du Médiateur envers les communes ne résoudrait pas les problèmes, mais risquerait au contraire d'aboutir à une perte de temps supplémentaire.

D'une manière plus générale, si les représentants du syndicat communal remarquent la grande utilité de l'institution du Médiateur et son excellent travail en faveur des citoyens, ils ont cependant l'impression que ce dernier prend *a priori* systématiquement le parti du réclamant. Plusieurs intervenants sont d'avis qu'il faudrait instituer un organe neutre pour défendre les intérêts communaux. A défaut de faire intervenir le Médiateur, l'idée de créer un service compétent en la matière au sein du SYVICOL est soulevée. En outre, à la faveur d'une réforme législative adéquate, le Commissariat de district pourrait tenir lieu d'agent de médiation entre les communes et le Ministère de l'Intérieur.

Plusieurs orateurs font encore valoir qu'il serait bienvenu de mettre en place un médiateur au sens premier du terme, à savoir une personne sans parti pris qui s'entremet pour faire discuter les différentes institutions dans le but de trouver un accord. Ceci favoriserait notablement la simplification administrative évoquée ci-dessus.

*

En guise de conclusion, Monsieur le Président informe les membres du SYVICOL que la Commission des Pétitions a prévu d'organiser dans les meilleurs délais un échange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur. Cet échange de vues permettra de connaître la prise de position du Gouvernement sur tous les points abordés au cours de la réunion de ce jour, et notamment sur le point précis de l'abolition des Commissariats de district.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 22 février 2010 à 09h00.

Luxembourg, le 3 mars 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira