

N° 6088**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

DEBAT D'ORIENTATION**sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(11.5.2010)

La Commission se compose de: M. Camille GIRA, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, André BAULER, Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand DIEDERICH, Mme Christine DOERNER, M. Félix EISCHEN, Mme Marie-Josée FRANK, MM. André HOFFMANN, Ali KAES et Mill MAJERUS, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Comme prévu par 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*“, le Médiateur a présenté son rapport d'activité pour la période du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009 à la Chambre des Députés le 29 octobre 2009.

La Conférence des Présidents ayant retenu que la Chambre des Députés organiserait un débat d'orientation au sujet de ce rapport annuel et ayant jugé opportun 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 les recommandations du Médiateur.

Le premier débat d'orientation en la matière a eu lieu en date du 22 avril 2008. La Commission des Pétitions s'était alors attelée à la tâche d'examiner en détail les quatre premiers rapports d'activité du médiateur (voir document parlementaire No 5804). Le second débat d'orientation, concernant cette fois le rapport d'activité 2007-2008, a eu lieu le 6 mai 2009 (voir document parlementaire No 5998).

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2008-2009, la Commission des Pétitions s'est réunie à dix reprises afin de procéder à différents échanges de vues sur le rapport d'activité annuel du Médiateur ainsi que sur l'organisation des travaux afférents à la préparation du débat. Ces réunions ont eu lieu les 17 novembre et 1er décembre 2009, les 6 janvier, 20 janvier, 28 janvier, 4 février, 22 février, 18 mars, 20 avril et 3 mai 2010.

En date du 1er décembre 2009, la Commission des Pétitions a procédé à un échange de vues avec Monsieur le Médiateur. Au cours de la réunion du 6 janvier 2010, Monsieur Camille Gira a été nommé Rapporteur du débat d'orientation. Au cours de la réunion du 20 janvier, la Commission des Pétitions a procédé, avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, à un échange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique. Au cours de la réunion du 4 février 2010, la Commission a procédé à un échange de vues avec des représentants du SYVICOL. Au cours de la réunion du 22 février 2010 a eu lieu un échange de vues avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés. Au cours de la réunion du 18 mars 2010, la Commission a procédé à un entretien avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur. Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion du 3 mai 2010.

*

II. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

Pour rappel, il a été décidé par la Conférence des Présidents que la Chambre des Députés organiserait, 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 les recommandations du Médiateur.

De façon générale, toutes les recommandations du Médiateur sont adressées dès réception pour analyse à la Commission des Pétitions qui les transmet pour avis à d'autres commissions parlementaires ou, pour prise de position, aux départements ministériels concernés par les recommandations en question.

La Commission des Pétitions constate avec satisfaction que les relations entre le Médiateur et la Chambre des Députés en général, et la Commission des pétitions en particulier sont maintenant bien rôdées. Les contacts, autant formels qu'informels entre les deux institutions sont productifs, réguliers et sont basés sur une confiance mutuelle et une volonté de faire progresser les dossiers en cours.

*

III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1er OCTOBRE 2008 AU 30 SEPTEMBRE 2009

Sur un nombre total de 906 réclamations reçues au cours de la période du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009, il apparaît que 674 dossiers ont été clôturés et 232 dossiers sont encore en cours.

Les statistiques fournies par le Médiateur dans son rapport annuel sont les suivantes:

- *Dossiers en cours*: 232
- *Dossiers clôturés*: 674, dont:
 - Transmis à un autre Médiateur: 2
 - Réclamations non fondées: 251
 - Désistement du réclamant: 62
 - Pas de correction obtenue: 54
 - Correction partielle obtenue: 35
 - Correction totale obtenue: 218
 - Demandes irrecevables: 22
 - Refus d'examiner: 30

La ventilation détaillée de ces dossiers se présente comme suit:

- *Affaires relevant de l'Etat*
 - Immigration, permis de travail, visas, passeports: 96 affaires dont 21 en cours;
 - Logement et Classes moyennes: 33 affaires dont 13 en cours;
 - Administration judiciaire: 26 affaires dont 4 en cours;
 - Fiscalité: 125 affaires dont 23 en cours.
- *Affaires relevant des Communes*
 - Urbanisme: 44 affaires dont 17 en cours;
 - Affaires communales générales: 73 affaires dont 27 en cours.
- *Affaires concernant les établissements publics*
 - Administration de l'emploi: 45 affaires dont 10 en cours;
 - Sécurité Sociale: 123 affaires, dont 25 en cours;
 - Fonds national de Solidarité: 23 affaires dont 7 en cours;
 - Caisse nationale des Prestations familiales: 70 affaires dont 15 en cours.

IV. RESUME DES RECOMMANDATIONS DU MEDIATEUR

Outre les 37 recommandations déjà examinées en détail lors des débats d'orientation organisés en 2008 et en 2009 (voir documents parlementaires No 5804 et 5998), le Médiateur a publié au cours du dernier exercice, deux nouvelles recommandations:

Recommandation No 38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations concernant la procédure de reclassement par des personnes qui s'estimaient incapables d'occuper leur dernier poste de travail en raison de leur état de santé.

L'article L.552-2 du Code du Travail prévoit que le Contrôle médical de la Sécurité sociale saisit, en accord avec l'intéressé, la Commission mixte de reclassement lorsqu'il estime que la personne concernée est susceptible de présenter une incapacité pour exercer son dernier poste de travail. En vertu de ce même article du Code du Travail, si l'intéressé remplit les conditions prévues pour un reclassement interne ou externe, la commission mixte saisit le médecin du travail compétent qui convoque et examine l'intéressé endéans les quinze jours. Si le médecin du travail estime que l'intéressé est capable d'exercer son dernier poste de travail, il en informe le Contrôle médical de la Sécurité sociale et la Commission mixte. Si le médecin du travail compétent estime que l'intéressé est incapable d'exercer son dernier poste, il retourne le dossier à la Commission mixte qui décide le reclassement interne ou externe de l'intéressé.

L'article L.326-6 du Code du Travail prévoit que si un travailleur reprend son activité après une absence ininterrompue de plus de six semaines pour cause de maladie ou d'accident de travail, l'employeur est tenu d'en avertir le médecin du travail. Le médecin peut soumettre le travailleur à un examen médical ayant pour but d'apprécier son aptitude à reprendre son ancien emploi ou de déterminer l'opportunité d'une mutation ou d'une adaptation du poste de travail. Suite à une décision de reclassement interne et dans le cadre de l'examen médical prévu à l'article L.326-6 du Code du Travail, le médecin du travail peut arriver à la conclusion que le nouveau poste de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée telles qu'elles ont été retenues dans son avis médical établi lors de la procédure de reclassement. La personne concernée peut ne pas partager cet avis.

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de proposer une modification des articles L.552-2 et L.326-6 du Code du Travail et de prévoir qu'une décision susceptible de recours soit transmise à l'intéressé lorsque:

- la Commission mixte ne donne pas suite à une demande de reclassement au motif que, suivant l'avis du médecin du travail, la personne concernée est capable d'occuper son dernier poste de travail;
- suite à une décision de reclassement interne, le médecin du travail opine que le nouveau poste de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée.

Recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions directes

Dans le cadre de cette recommandation, le Médiateur estime que des mesures concrètes doivent être prises en vue de sensibiliser davantage les agents de l'Administration des Contributions directes à une exigence de qualité de service au sein de l'administration fiscale, d'améliorer la communication et le dialogue entre le contribuable et l'administration et d'accroître l'efficacité des recours internes à l'administration. Ceci requiert que l'administration clarifie et simplifie son langage.

Ainsi, le Médiateur recommande au Directeur des Contributions directes de refondre les instructions concernant les voies de recours imprimées au verso des bulletins émis par l'Administration des Contributions directes:

- en améliorant leur lisibilité
 - par une impression de texte qui permette une lecture aisée
 - par une présentation claire et limitée aux instructions applicables au bulletin d'Imposition en question

- par une rédaction dans un langage accessible aux contribuables;
- en les complétant par des indications relatives au recours juridictionnel et à la possibilité d'une demande d'un sursis à exécution;
- en éliminant le risque d'une confusion entre une demande de redressement au sens du paragraphe 94 AO et d'une réclamation au sens du paragraphe 228 AO.

*

V. LA CONTRIBUTION DES AUTRES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

A l'initiative de la Commission des Pétitions, un courrier a été envoyé à toutes les commissions parlementaires afin de requérir de leur part une prise de position sur le rapport d'activité du Médiateur. D'une manière générale, la Commission des Pétitions se félicite de la collaboration des autres commissions en la matière. Les membres de la Commission des Pétitions ont constaté avec satisfaction que les commissions parlementaires ont répondu avec célérité et sérieux à la demande qui leur a été adressée. Les membres de la Commission saluent cette implication, qui rend compte de l'estime dont fait preuve la Chambre des Députés vis-à-vis de l'institution du Médiateur.

V.1. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration s'est plus particulièrement penchée sur les remarques du Médiateur concernant le service de l'immigration, qui gère les dossiers de l'asile et de l'immigration. Elle a constaté que ce service s'occupe à différents titres de 43% de la population résidente, d'origine communautaire et d'Etats tiers.

Quant à la procédure d'asile, il s'avère que les demandes d'asile se situent à un niveau d'environ 500 par an. Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile (2006), la procédure administrative proprement dite s'est accélérée. Or, un autre effet de la nouvelle loi est que les recours juridictionnels se sont considérablement multipliés.

De façon générale, plus de 40% du contentieux administratif relève des domaines de l'immigration et du droit de séjour. Les effectifs du personnel de la Direction de l'Immigration n'ont pas été adaptés à cette nouvelle situation. Partant, les dossiers ne peuvent être évacués dans le rythme prévu, à savoir endéans les six mois.

La Commission soutient encore l'intention de Monsieur le Ministre de l'Immigration dans son intention de prendre des mesures concrètes pour endiguer le travail illégal.

En outre, suite à la remarque du Médiateur concernant les problèmes d'accueil du public dans le service, qui donne notamment lieu à des attentes importantes, la Commission a entendu les explications suivantes de Monsieur le Ministre:

- Le service fait face à de nombreuses demandes téléphoniques quant aux explications, sur deux lois très complexes – asile (2006) et immigration 1 (2008) – et au traitement de dossiers difficiles et très divers en matière de demandes d'asile, d'autorisations de séjour, d'autorisations d'occupation temporaire et des nombreux recours introduits contre des décisions administratives.
- L'installation du service n'est pas idéale, étant donné que l'accueil se fait au rez-de-chaussée d'un immeuble administratif par des agents d'une société de sécurité, que les fonctionnaires travaillent aux étages supérieurs et qu'il faut traverser d'autres services administratifs pour arriver au Service de l'Immigration.

La Commission est d'avis que les effectifs de la Direction de l'immigration devront être adaptés aux nombreuses tâches indiquées et donc être augmentés.

V.2. La Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

La Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a retenu les conclusions suivantes:

En matière d'urbanisme, le Médiateur déplore le manque de sécurité juridique dans l'application et l'interprétation de l'article 108bis paragraphe 3 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Le rapport d'activité retient que les dispositions transitoires de cette loi sont peu explicites, de sorte qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer entre les projets exigeant l'élaboration d'un PAP (Plan d'Aménagement Particulier) et ceux qui ne l'exigent pas. La commission souligne que le projet de loi 6023 portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, sur le point d'être avisé par le Conseil d'Etat, apportera une plus grande sécurité juridique justement au niveau de la période transitoire. La jurisprudence, notamment l'arrêt de la Cour administrative du 13 février 2007 mentionné dans le rapport du Médiateur, contribue à son tour à clarifier la situation. Toutefois, des cas limite pourront toujours se présenter.

En ce qui concerne la recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population, la commission partage la vue du Médiateur qui, dans un cas où le droit de vote a été refusé aux réclamants par leur non-inscription au registre de leur commune d'arrivée, déclare que cette inscription „ne conditionne en aucun cas l'inscription sur les listes électorales“. La recommandation No 32 du Médiateur a été transmise aux communes par une circulaire du 9 juin 2008. La commission note que le Médiateur fait état du projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques, en insistant sur l'intérêt direct et personnel des citoyens de se voir inscrire au registre de la population. Ce projet de loi trouve l'approbation du Médiateur, en ce qu'il répond, du moins dans ses grandes lignes, parfaitement à sa recommandation. La commission parlementaire signale qu'à l'occasion des élections législatives de 2009, les communes ont fait preuve d'une grande obligeance envers les citoyens, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées en matière de double nationalité, des cas comme ceux dont a été saisi le Médiateur constituant l'exception.

Au sujet du droit de vote, dans un cas où une commune avait mis par erreur un citoyen sur une liste de personnes privées du droit de vote, la commission a été informée que l'article 11 de la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée par la loi du 19 décembre 2008, est rigoureusement appliqué par les services du Ministère de la Justice. Cet article impose au Ministre de la Justice la transmission de la copie du dispositif du jugement à la commune de résidence du condamné.

Concernant les affaires communales générales, il échet de noter que le bourgmestre n'a qu'un pouvoir de police minime. Pour ce qui est des questions de responsabilité, les communes préfèrent souvent qu'elles soient tranchées par le juge.

Dans le cadre de sa recommandation No 37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, le Médiateur invite les communes à „constituer une réserve suffisante de logements d'urgence dotés d'un confort minimal permettant d'accueillir de manière temporaire des personnes se retrouvant à la rue du fait de la perte de leur logement“. Il a conclu dans son rapport que „malgré les multiples efforts accomplis par le Ministère (de la Famille et de l'Intégration) afin d'améliorer la situation des logements pour les personnes en détresse, les besoins réels sont loin d'être satisfaits“. La commission estime que les communes regroupées, conformément à la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, pour former en commun un office social (article 6 (2)), devraient organiser entre elles la constitution d'une réserve de logements d'urgence. Les communes d'une population d'au moins 6.000 habitants disposant de leur propre office social devraient faire de même, seules ou, le cas échéant, en coopération avec une ou plusieurs autres communes.

V.3. La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural note que le rapport fait état de réclamations en relation avec des attributions d'autorisations de construire en zone verte. Dans ce contexte, la Commission rappelle qu'elle est régulièrement confrontée, lors de ses échanges de vues avec des représentants du monde agricole, à des doléances en relation avec la problématique

des constructions en zone verte. Ces critiques visent non seulement des délais de réponse jugés trop longs, mais également les critères d'attribution de ces autorisations et le surcoût résultant des obligations spéciales à respecter par les exploitants en cas de construction de bâtiments agricoles en zone verte.

Comme le Gouvernement a effectivement prévu l'engagement à veiller „à l'application de critères concis et homogènes au niveau du régime d'autorisation en matière de protection de la nature et au respect d'un délai de traitement de dossiers de trois mois maximum“ dans son programme de coalition, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural insiste à ce que cet engagement soit suivi de conséquences concrètes dans la pratique administrative journalière.

V.4. La Commission des Classes moyennes et du Tourisme

La Commission des Classes moyennes et du Tourisme a constaté que le Médiateur n'a été saisi d'aucun dossier relevant de son domaine.

V.5. La Commission de la Culture

La Commission de la Culture a constaté avec satisfaction que la collaboration entre le Médiateur et le Ministère est bonne et que le Médiateur n'a été saisi d'aucun dossier relevant du domaine de la culture.

V.6. La Commission du Développement durable

La Commission du Développement durable émet les constatations suivantes:

Environnement: aides financières

Le Médiateur a été saisi de plusieurs doléances relatives aux subsides et aides financières étatiques, les réclamants ayant fait état de délais très longs dans le traitement et l'instruction de leurs dossiers. Monsieur le Ministre délégué a informé les membres de la Commission que le nombre de réclamations faisant état de longs délais de traitement pour les dossiers relatifs aux aides financières a considérablement diminué au cours des derniers mois. Ainsi, les délais de remboursement pour ce qui est des primes COOL (aides financières pour les appareils réfrigérants à basse consommation d'énergie), CAR-e et CAR-e plus (aides financières pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO₂ et la mise hors circulation de véhicules âgés de plus de dix ans) ne posent pas de problèmes particuliers. Au contraire, les délais de traitement des dossiers relatifs à l'assainissement énergétique des bâtiments existants avoisinent les 10 à 12 mois.

Les membres de la Commission du Développement durable proposent plusieurs pistes de réflexion afin de remédier à cette situation:

- les longs délais étant essentiellement dus à un manque d'effectifs pour le traitement en temps utile de tous les dossiers, des agents supplémentaires devraient être affectés au service chargé du traitement de ces dossiers. A cet égard, les problèmes engendrés par les agents engagés sur base de contrats de travail à durée déterminée, qui bien souvent démissionnent après quelques semaines ou quelques mois seulement du fait qu'ils trouvent ailleurs un emploi à durée indéterminée, devraient être réglés. En outre, des restructurations intra- ou interdépartementales pourraient être envisagées;
- les systèmes de subvention devraient être simplifiés, car bien souvent les critères d'attribution des aides étatiques sont trop nombreux et complexes;
- de même, les formulaires de demande aux fins d'obtenir des aides étatiques devraient être révisés, car ils sont parfois compliqués.

Environnement: approbation de plans d'aménagement généraux

Le Médiateur a été saisi d'une réclamation concernant la lenteur de la procédure d'approbation d'un plan d'aménagement général (PAG), qui était soumis à l'approbation du Ministre de l'Environnement du fait de la modification des limites entre le périmètre d'agglomération et la zone verte.

Les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'un projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés, afin d'éviter que de tels cas ne puissent se reproduire. Ce projet de loi portant

modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (document parlementaire No 6023) est en cours d'instruction à la Chambre des Députés. La future législation mettra en place une procédure plus cohérente et plus simple, tout en fixant des délais maxima pour la prise de décision du Ministre de l'Environnement. Elle devrait aboutir à des simplifications supplémentaires réduisant de façon substantielle les délais d'autorisation de construire.

Environnement: protection de la nature

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations faisant état d'un délai de réponse trop long en ce qui concerne les autorisations de construire en zone verte. Les membres de la Commission du Développement durable ont pu constater que de nombreux dossiers ont été évacués pendant les vacances d'été 2009, ceci suite à l'entrée en vigueur 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. Cette nouvelle loi a en effet permis une meilleure division du travail sur le terrain.

En outre, il est rappelé que le Gouvernement s'est engagé, dans son programme de coalition, à veiller à l'application de critères homogènes au niveau du régime d'autorisation de construire en zone verte et au respect d'un délai de trois mois pour le traitement des dossiers. A cet égard, la commission parlementaire insiste sur l'importance d'une coordination préalable et se réjouit d'apprendre qu'une cellule d'évaluation a été mise en place dans cette optique.

Travaux publics

Le Médiateur a été saisi de réclamations relatives à des lenteurs d'indemnisation suite à une emprise. Monsieur le Ministre donne à considérer que ces lenteurs sont dues à des problèmes rencontrés par l'administration du Cadastre et de la Topographie dans le cadre du mesurage de la superficie des terrains expropriés. Les membres de la Commission constatent avec satisfaction que le projet de loi portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées (document parlementaire No 6014) sera apte à régler ces lenteurs, car il prévoit en effet en son article 1er que l'administration des Ponts et Chaussées pourra prêter main-forte à l'administration du Cadastre et de la Topographie, en ce sens qu'une des nouvelles missions de l'administration des Ponts et Chaussées est le mesurage des emprises. En outre, pour ces nouvelles missions, le projet de loi prévoit l'engagement de personnel en dehors du nombre déterminé dans la loi budgétaire.

Transports

Dans son rapport annuel, le Médiateur fait état de deux cas individuels, qui sont brièvement expliqués aux membres de la Commission par les représentants gouvernementaux:

Le premier de ces cas est une réclamation de la part d'une personne à laquelle le Ministère n'a pas restitué le permis de conduire étranger, malgré le fait que cette restitution ait été ordonnée par les juges. Le Ministre a en effet refusé de donner suite à cette demande parce que le réclamant résidait au Luxembourg et qu'en vertu de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, ce permis étranger devrait être échangé contre un permis de conduire luxembourgeois. Le réclamant a entretemps quitté le territoire luxembourgeois et réside à l'étranger. Malgré une deuxième intervention du Médiateur, le permis étranger n'a toujours pas été restitué au réclamant. Il semble en effet que le permis du réclamant ait été égaré.

Le second cas est une réclamation concernant la reconnaissance d'un permis de conduire étranger pour motocycle. En vertu de la directive 91/439/CEE du 29 juillet 1991 relative aux permis de conduire, l'obligation pour les ressortissants communautaires qui déménagent d'un Etat membre à un autre d'échanger leur permis d'origine contre un permis du nouvel Etat de résidence a été remplacée par le principe d'une simple reconnaissance réciproque des permis sans transcription du document étranger.

Or, les autorités luxembourgeoises ont refusé d'établir cette reconnaissance, car les principes de sécurité routière, qui sont plus stricts dans notre pays, ne le permettaient pas. En effet, elles ont considéré que les mêmes restrictions applicables aux permis luxembourgeois devaient également être appliquées aux permis de conduire des ressortissants communautaires. Monsieur le Ministre explique aux membres de la Commission du Développement durable que les instances européennes compétentes ont récemment informé les autorités luxembourgeoises de leur obligation de délivrer le permis de conduire à ce ressortissant communautaire.

La Commission du Développement durable n'a pas de commentaire particulier à l'égard de ces deux cas.

V.7. La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a noté avec satisfaction qu'aucune recommandation relevant de leur domaine de compétences n'a dû être exprimée par le Médiateur.

La commission parlementaire a encore pu noter que le rapport d'activité du Médiateur fait état, dans sa partie consacrée aux „*Affaires générales relevant de l'Etat*“, de quelques réclamations en relation avec des décisions ministérielles de refus d'agrément prises en vertu du règlement grand-ducal modifié du 10 février 1999 relatif à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de contrôle dans le domaine de l'énergie. Les explications données au Médiateur par Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur ont toutefois permis d'écarter ses soucis de transparence et d'égalité de traitement des demandeurs.

Par ailleurs, la commission salue également le fait que la „*collaboration entre le Médiateur et le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur est bonne dans la mesure où les délais de réponse fixés par le Médiateur sont généralement respectés*“.

V.8. La Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

La Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports a pris acte avec satisfaction des bonnes relations entre le Médiateur et le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Il y a lieu de préciser dans ce contexte que les services en question s'emploient à tous les niveaux à respecter les délais de réponse fixés par le Médiateur et que d'éventuels retards sont liés le plus souvent à la complexité des dossiers.

La Commission a constaté par ailleurs que le cas évoqué relatif à une reconnaissance d'équivalence du Baccalauréat international au diplôme de fin d'études secondaires a pu être résolu en faveur du réclamant, sur base du nouveau règlement grand-ducal du 9 mai 2008 fixant les modalités de reconnaissance d'équivalence du Baccalauréat international au diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois.

Enfin, en ce qui concerne les demandes de parents désireux de voir inscrire leur enfant dans un autre lycée, la Commission a noté que d'éventuels refus s'expliquent essentiellement par l'augmentation générale des effectifs des élèves dans l'enseignement secondaire et secondaire technique. Cette année encore le nombre total d'élèves admis aux lycées a augmenté de 1.000 unités par rapport à l'année précédente. Si des demandes en vue d'un changement de lycée sont refusées en cours d'année, comme il est indiqué dans le rapport du Médiateur, c'est que dans l'établissement visé, les classes concernées comportent déjà un nombre considérable d'élèves. Il s'agit ainsi de ne pas surcharger outre mesure des classes aux effectifs élevés.

V.9. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media et des Communications

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media et des Communications a constaté que le Service des Media et Communications n'est pas cité dans le rapport du Médiateur.

Pour ce qui est du volet „Enseignement supérieur et Recherche“, la commission a pris acte de la bonne collaboration entre le Médiateur et le Ministère. Les services en question s'emploient à tous les

niveaux à respecter les délais de réponse fixés par le Médiateur. La Commission a noté que le Médiateur a été saisi essentiellement de réclamations relatives à l'attribution des aides financières pour études supérieures. Parmi les quatre cas présentés:

- deux ont pu être résolus en faveur des réclamants;
- le troisième cas n'a pas pu être résolu en faveur du réclamant. Dans ce cas, la décision de refus en matière d'attribution d'une prime d'encouragement est fondée sur une disposition légale claire et précise. De fait, en vertu de l'article 5 (6) de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, „*les primes d'encouragement [...] ne peuvent être accordées qu'une seule fois à l'étudiant par cycle d'études*“. Il est vrai que la coexistence de cursus conformes au processus de Bologne et de programmes non encore adaptés à ce système peut donner lieu à des situations problématiques en matière d'attributions de primes d'encouragement. Ainsi, un étudiant détenteur d'un premier diplôme conforme au processus de Bologne qui suit par après un programme non encore adapté à ce système n'a pas droit à une nouvelle prime, étant donné que le bachelier aussi bien que le second diplôme sont considérés comme des diplômes de deuxième cycle. Hormis ce cas de figure particulier, force est toutefois de constater que la réglementation actuelle est assez avantageuse pour les étudiants suivant un programme non encore adapté au processus de Bologne;
- le quatrième cas concerne une réclamante qui a dû interrompre ses études pour se soumettre à une intervention neurochirurgicale urgente. Ce cas n'est pas encore résolu, un échange de courrier entre le Médiateur et le Ministère étant en cours. Monsieur le Ministre a expliqué que l'administration ne peut en aucun cas déroger à la réglementation existante, sous peine de créer un précédent. De fait, la définition de la notion de „maladie grave“ est un terrain extrêmement délicat sur lequel le Ministère ne saurait s'engager. En ce qui concerne le principe d'équité invoqué par le Médiateur, il se pose la question de savoir si les attributions *ad hoc* du Médiateur ne devraient pas être clarifiées davantage par le législateur.

En définitive, la Commission prend acte du fait que la gestion du système des primes d'encouragement est basée sur l'application stricte du dispositif législatif en vigueur et qu'il n'existe pas de possibilité de dérogation. C'est de cette façon qu'est censée être garantie l'égalité de tous les requérants devant la loi. Tout compte fait, il ne faut pas perdre de vue que les cas problématiques évoqués n'ont pas trait à la question de l'accès aux études, question qu'il faut évidemment aborder avec un grand doigté, mais à celle de l'attribution d'une prime d'encouragement. Il s'agit en l'occurrence d'une prime en sus qui vise à récompenser les étudiants particulièrement appliqués, accomplissant des parcours sans faute.

V.10. La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances a retenu les conclusions suivantes en ce qui concerne la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la CNPF:

- La Commission estime que l'un des problèmes majeurs de la CNPF réside au niveau du nombre insuffisant de postes. Elle considère toutefois un recrutement en un coup de personnel supplémentaire aux 18 postes non encore pourvus comme inopportun, puisque les nouveaux collaborateurs ont besoin d'être initiés par les autres. Le Conseil de Gouvernement avait, en date du 22 octobre 2008, décidé d'accorder 25 postes supplémentaires à la CNPF. L'établissement d'un plan indiquant le nombre de personnes pouvant être recrutées par an sans que le fonctionnement de la Caisse ne soit entravé s'impose, en étant conscient que l'effectif visé ne sera atteint que dans un certain nombre d'années. Dans ce contexte se pose d'ailleurs la question d'une réorganisation de la formation auprès de l'Etat dans le but d'une plus grande efficacité.
- Une restructuration de la CNPF, notamment par la création de sous-services, pourrait contribuer à un fonctionnement plus efficace et à faciliter le travail.
- Au sujet du traitement des dossiers des non-résidents, la Commission pense qu'en cas d'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires en la matière dans les pays étrangers, un système devrait permettre à la CNPF d'avoir rapidement connaissance des modifications et d'adapter ses prestations.

- Concernant des mesures à prendre dans l'immédiat pour améliorer la situation de la Caisse, la Commission revient au problème de l'accessibilité de la Caisse. Elle propose d'envisager la création d'un central téléphonique (*call center*) qui permettrait de recevoir les demandes des clients et de les transmettre aux agents en charge des dossiers.
- Une autre mesure d'amélioration pourrait consister à remplacer dans une certaine mesure des prestations financières par des prestations en nature. Dans le même ordre d'idées, les regroupements de prestations méritent réflexion. En effet, une restructuration cohérente des prestations contribuerait aussi à une plus grande transparence pour le public et lui faciliterait la remise d'une demande.

V.11. La Commission des Finances et du Budget

La Commission des Finances et du Budget a examiné la recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions Directes en présence du Directeur de l'Administration des Contributions Directes. L'Administration des Contributions Directes reconnaît la pertinence des remarques et des recommandations formulées par le Médiateur et s'est d'ores et déjà penchée sur les aspects techniques liés aux modifications proposées. Il s'avère toutefois qu'une refonte complète des instructions sur les voies de recours est liée à une série de contraintes pratiques:

- l'existence de vingt bulletins d'imposition différents nécessite autant de formulations séparées;
- la personnalisation des informations augmente considérablement le volume des textes à reproduire, ce qui peut remettre en cause la lisibilité;
- la refonte demande en outre des développements informatiques, qui sont pourtant limités par les ressources humaines du Centre des technologies de l'information de l'Etat. Par conséquent la mise en oeuvre de ce projet risque de retarder d'autres projets informatiques.

Par ailleurs, à compter du 1er février 2010, le contribuable aura la possibilité de s'adresser à un guichet unique installé auprès du Ministère de la Fonction Publique, qui acheminera les questions afférentes à un fonctionnaire de l'Administration des Contributions Directes. Ce dernier sera chargé de donner une réponse verbale ou écrite au contribuable.

La Commission des Finances et du Budget salue ces mesures qui devraient permettre à l'Administration des Contributions Directes d'améliorer sa communication et son dialogue avec les contribuables et d'accroître l'efficacité des recours internes à l'administration.

V.12. La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative constate que le rapport du Médiateur ne contient aucune observation nouvelle au sujet du département de la fonction publique et de la réforme administrative et que le Médiateur s'est limité à reproduire la recommandation No 34 formulée en 2008, tout en publiant la réponse afférente de la part du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. La conclusion du Médiateur se présente comme suit:

„Tout en se félicitant de la prise en considération de sa recommandation tant dans le projet d'un code de déontologie que dans d'autres projets relatifs à l'accueil et au service des citoyens, le Médiateur ne manquera pas de suivre de près l'évolution du processus de réforme et surtout son impact sur la pratique administrative.“

La Commission constate ainsi que les initiatives du Gouvernement semblent pouvoir donner satisfaction au Médiateur, tout en invitant le Gouvernement à accélérer autant que possible les travaux y relatifs.

V.13. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a passé en revue le rapport du Médiateur pour rediscuter des suites à réserver, le cas échéant, aux recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel. Il s'agit plus particulièrement de la recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle et de la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

En ce qui concerne la recommandation No 8, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné, dans le cadre de ses délibérations sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, le problème de l'interdiction du droit de vote pour les condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle tel que prévu aux articles 52 et 53 de la Constitution. Tout en partageant le souci du Médiateur visant à examiner et à réviser les actes constitutionnels afférents à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose, à l'endroit de l'article 65 de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030), de limiter les interdictions prévues à l'article 53 sous les points 1° et 2° à la période de l'exécution de la peine privative de liberté. La Commission, en attente des avis afférents du Conseil d'Etat et du Parquet Général, ainsi que de la prise de position du Gouvernement, se réserve le droit d'adapter le libellé de l'article 65 proposé, notamment pour assurer sa conformité avec les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Quant à la recommandation No 21, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à reprendre les termes – qui restent toujours d'actualité – de son courrier envoyé le 10 janvier 2007 à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2006-2007 du Médiateur (doc. parl. 5804), à savoir: *„Si la création d'un tel conseil, quant à son principe, trouve sa place dans la Constitution, il est cependant nécessaire qu'une révision correspondante de la Constitution intervienne conjointement avec un texte de loi fixant notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil. Aussi la Commission a-t-elle demandé au Gouvernement de prendre position quant à la recommandation du Médiateur et de soumettre, le cas échéant, un projet de loi à la Chambre des Députés“.*

V.14. La Commission juridique

La Commission juridique a analysé plus particulièrement les recommandations Nos 7, 11, 25, 30 et 36:

- Recommandation No 7 relative à la procédure de la déclaration de naissance. L'article 2 du projet de loi portant modification de certaines dispositions du Code civil (doc. parl. 6039) modifie l'article 55 du Code civil. Ce projet de loi sera abordé par la Commission juridique dès que le Conseil d'Etat aura rendu son avis afférent;
- Recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie. Il est prévu qu'un projet de loi relatif à la sécurité sociale des détenus, en étroite collaboration avec le Ministère de la Sécurité sociale, sera déposé;
- Recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessations et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds National de Solidarité. M. le Ministre de la Justice a informé les membres de la commission qu'un nouveau projet de loi est en cours d'élaboration, en étroite collaboration avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration, prenant en considération le cadre juridique actuel (plusieurs modifications législatives depuis le dépôt du projet de loi 4955 le 16 mai 2002), ainsi que les nouvelles réalités socio-économiques du Luxembourg;
- Recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté. M. le Ministre de la Justice a rappelé que la réforme de l'organisation judiciaire, dont le concept pourra être présenté au cours de l'an 2011, englobera le volet de la répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté;
- Recommandation No 36 relative au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice. Des réflexions approfondies devront être menées, notamment en ce qui concerne la structure tarifaire; il sera demandé aux représentants des huissiers de justice de soumettre des propositions en ce sens.

V.15. La Commission du Logement

D'une façon générale, la Commission du Logement a constaté que le Médiateur qualifie la collaboration avec les services compétents en matière d'aides au logement comme n'étant que satisfaisante.

Le Médiateur regrette qu'il ait fallu plusieurs rappels avant que le Ministre ne prenne position par rapport à ses interventions. La Commission a entendu l'avis du Ministre, qui estime que la collaboration va en s'améliorant suite à une entrevue constructive avec le Médiateur. La Commission a pris acte que le Médiateur a été saisi essentiellement de réclamations relatives aux aides au logement ainsi qu'à l'attribution de logements sociaux locatifs par le Fonds du Logement.

Pour ce qui est des *aides au logement*, le Médiateur évoque deux cas dont il a été saisi.

Un premier cas concernant le refus d'une aide en raison du non-respect de la condition de surface minimale du logement a pu être résolu en faveur du réclamant grâce à l'intervention du Médiateur. La Commission a eu un échange de vues avec le Ministre au sujet de son pouvoir de dispense en matière de condition de surface minimale d'un logement. La procédure en matière de dispense est la suivante: Si les conditions de surface minimale ne sont pas remplies, la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement compare en premier lieu le prix moyen par m² indiqué par l'Observatoire de l'habitat pour les différentes régions du pays au prix par m² réellement payé par le demandeur de l'aide. La commission rajoute une marge de 10% aux prix indiqués par l'Observatoire, puisque ces prix de référence se basent sur les prix de vente annoncés. Si le prix payé réellement pour le logement se rapproche du prix de référence, la commission peut aviser favorablement la demande de dispense de la condition de surface minimale. La Commission du Logement a lancé ses critiques à l'égard du pouvoir de dispense du Ministre. Elle désapprouve que le prix de vente soit évalué par rapport à la situation géographique du logement, ce qu'elle qualifie de pratique arbitraire. La Commission est d'avis que les critères en vue de l'accord d'une dispense soient égaux pour l'ensemble du pays et donc pour tous les citoyens. Le Ministre du Logement a justifié la considération de la situation géographique par le fait que la valeur du terrain par rapport au prix global de l'immeuble a augmenté considérablement ces dernières années. Le prix du terrain représente actuellement 50% du prix total d'un logement. Un des objectifs de la définition des conditions de surface minimale est d'éviter que des logements de surface extrêmement restreinte et donc de qualité insuffisante soient offerts au marché et que la vente de tels objets soit encore encouragée et récompensée par une aide de l'Etat. Il faut considérer que le prix par m² augmente si la surface du logement diminue. Or, le législateur a prévu un pouvoir de dispense aux conditions de surface minimale afin de permettre au Ministre de gérer des cas exceptionnels où un logement à surface limitée offrait pourtant un certain niveau de qualité de vie. La Commission estime néanmoins qu'il faut combattre l'explosion des prix de logements minuscules par d'autres moyens et cite à titre d'exemple la détermination d'un prix de vente par m² maximal. La Commission insiste d'ailleurs que les critères d'attribution d'une dispense aux conditions minimales de surface soient fixés d'une manière saisissable et compréhensible dans un règlement grand-ducal. Les citoyens doivent être au courant de ces critères avant l'acquisition d'un logement. Les représentants du Ministère ont souligné à cet égard que la limite de surface minimale de 52 m² est connue. C'est à cette norme que les acquéreurs devraient se référer et non pas nécessairement à une dispense éventuelle des conditions de surface. Les représentants du Ministère ont informé les membres de la Commission au sujet de l'envergure des demandes de dispense. En 2008, sur 31 demandes de dispense, 23 dispenses ont été accordées et 8 refusées. En 2009, sur un total de 2.112 demandes d'aide au logement, il y a eu 43 demandes de dispense aux conditions de surfaces minimales pour lesquelles 26 dispenses ont été accordées et 17 refusées. Les représentants du Ministère ont confirmé que le nombre de demandes de dispense a augmenté ces dernières années. La tendance dans le secteur immobilier est telle que chaque espace, aussi limité qu'il soit, est utilisé pour des logements. Les surfaces habitables deviennent par conséquent de plus en plus réduites. A la demande des membres de la Commission, les représentants du Ministère ont illustré à l'aide de plusieurs exemples d'avis de la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement, comment les décisions d'accord ou de refus de dispense sont motivées. La Commission a pris acte que chaque demande de dispense est analysée en profondeur et que plusieurs facteurs sont pris en considération: le revenu du demandeur, le nombre d'occupants, le lieu du logement, le prix par m², la qualité du logement ainsi que toute autre argumentation du demandeur. De tels arguments peuvent par exemple être la proximité du logement au lieu de travail ou encore l'exigence d'un logement de surface limitée pour un occupant handicapé. Les membres de la Commission approuvent que la commission chargée d'instruire les demandes d'aide au logement se soit dotée d'une ligne de conduite dans l'analyse des dossiers. Les critères d'attribution des aides au logement en fonction de la surface habitable des logements ont d'ailleurs été révisés. En vertu d'un nouveau règlement grand-ducal approuvé par le Conseil de Gouvernement en date du 29 mai 2009 et fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la condition de la surface mini-

male est réduite de 52 m² à 45 m² pour les logements en copropriété divise. A l'instar du Médiateur, la Commission salue le fait que les conditions de surface minimale aient été diminuées par le nouveau règlement grand-ducal. Les représentants du Ministère et les membres de la Commission partagent l'avis que passer en dessous de la limite de 45 m² de surface habitable irait à l'encontre de toute norme de qualité de vie. C'est dans ce contexte que la Commission approuve qu'il ait été tenu compte de la préoccupation du Médiateur de regrouper en un seul texte les différentes aides au logement versées par l'Etat. La Commission a retenu qu'elle attendra en premier lieu l'avis du Conseil d'Etat à propos du règlement grand-ducal précité. Suite à l'examen de cet avis, elle invitera le Ministre du Logement afin de discuter de l'opportunité à fixer les critères d'attribution d'une dispense aux conditions minimales de surface.

La Commission a constaté que le deuxième cas cité par le Médiateur n'a pas pu être résolu en faveur de la réclamante. Une personne avait continué à toucher une bonification d'intérêt pour un enfant qui n'était plus domicilié chez elle. Après avoir informé le Service d'Aides au Logement de ce changement de situation, elle a continué à toucher pendant 4 ans une bonification d'intérêt. Après ces 4 ans, et tout en ne contestant pas l'erreur qui a été commise, le Ministre a toutefois insisté sur le remboursement de la somme indûment touchée. Il est précisé qu'aucun texte législatif n'autorise le Ministre à accorder une dispense de remboursement. Un remboursement mensuel a toutefois été accordé à la personne. En vue d'éviter des erreurs dans le versement des bonifications d'intérêts, un contrôle régulier des dossiers avant leur évaluation par la commission chargée d'instruire les demandes d'aides au logement, a été institué il y a deux ans.

La Commission a pris acte que le Médiateur a été saisi de quelques réclamations concernant *l'attribution d'un logement social locatif par le Fonds du Logement*.

La Commission regrette que les délais dans lesquels les demandeurs sont informés de l'état de leur dossier restent excessifs, une critique que le Médiateur avait déjà formulée dans son rapport d'activité 2007-2008.

En ce qui concerne les critères d'attribution de logements sociaux locatifs, le Médiateur avait déjà annoncé dans son rapport d'activité 2007-2008 qu'il ne manquerait pas de solliciter des informations complémentaires de la part du Président du Fonds du Logement pour savoir si, en cas de vacance d'un logement adapté, le rang de priorité tel que fixé par les articles 10 et 11 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, est toujours respecté.

La Commission a pris acte que le Médiateur, même après la prise de position du Président du Fonds du Logement et après une entrevue avec le Président du Fonds et la commission consultative en charge de l'évacuation des différentes demandes, n'a cessé d'insister sur le manque de transparence des critères d'attribution. De plus, les nouveaux modes d'attribution de logements locatifs, tels que fixés dans un nouveau règlement grand-ducal du 6 avril 2009, modifiant notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 précité, ont amené le Médiateur à interpeller le Ministre quant à la conformité de ce nouveau règlement aux exigences inhérentes au principe de l'égalité de traitement des citoyens. En effet, le nouvel article 10 ne prévoit plus d'ordre de priorité contraignant dans le classement des différentes demandes.

Suite à une interpellation du Médiateur, le Ministre a fait valoir son souci d'améliorer et de rendre moins rigide le système d'attribution des logements en se référant notamment à l'exposé des motifs du règlement grand-ducal précité qui stipule que „*il est donc proposé de ne prévoir dans le règlement ni une liste exhaustive des critères à prendre en compte, ni un ordre de priorité des critères d'attribution, mais de laisser plutôt au promoteur public le soin de pondérer les critères selon le cas et d'aborder chaque dossier en considération de toutes les particularités présentes*“. Suite à cette prise de position, le Médiateur a de nouveau interpellé le Ministre et une entrevue a eu lieu en novembre 2009.

La Commission a entendu les explications du Ministre qui admet que la méthode utilisée pour l'attribution de logements sociaux locatifs est un choix sensible. La définition des critères de priorité serait certes la méthode la plus simple, mais une méthode moins humaine et moins équitable puisque la situation des familles demandeuses ne serait pas prise en compte. Le Ministre craint qu'ainsi des personnes nécessiteuses puissent être négligées.

La Commission partage l'avis du Médiateur que, en vue de la transparence et de l'objectivité des décisions administratives, il incombe à la commission consultative en charge de l'évaluation des différentes demandes, de déterminer les critères prépondérants pour l'attribution d'un logement et de se prononcer, si possible, également sur l'agencement de ces différents critères. En agissant ainsi, cette commission se donne en effet les moyens d'expliquer aux citoyens concernés les raisons objectives d'attribution respectivement de refus d'attribution d'un logement vacant.

La Commission approuve que, suite à l'entrevue précitée avec le Médiateur, le Ministère du Logement élaborera un catalogue des critères d'attribution afin de pouvoir communiquer aux demandeurs la motivation des décisions. La commission consultative en charge de l'évaluation des différentes demandes gardera pourtant une certaine flexibilité dans ses décisions.

V.16. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a examiné le volet du rapport du Médiateur se rapportant à des affaires de sécurité sociale et a retenu les considérations suivantes:

D'une façon générale, la commission a pris acte des bonnes relations entre le Médiateur, le Ministère et les organismes de la sécurité sociale. Les services en question s'emploient à tous les niveaux à réagir rapidement par rapport aux interventions et recommandations du Médiateur. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale salue les efforts entrepris par les organismes de Sécurité sociale dans l'intérêt d'une meilleure information des assurés sur leurs droits et obligations. La commission partage les réflexions du Médiateur concernant la nécessité d'améliorer encore l'accessibilité générale des citoyens aux décisions juridictionnelles en matière de sécurité sociale au sens large. En ce qui concerne plus particulièrement la Caisse nationale de Santé, il a été souligné par M. le Ministre de la Sécurité sociale qu'elle a connu une mise en place remarquable et efficace de ses activités à la suite de l'introduction du statut unique. La réussite de ce départ constituait certainement la priorité des objectifs de l'organisme nouvellement constitué; à présent la Caisse nationale de Santé est disposée à s'engager également dans le sens d'une meilleure accessibilité des assurés à l'information.

Régulièrement le Médiateur est saisi de litiges se posant en matière de remboursement par la Caisse nationale de Santé de prestations étrangères ambulatoires, notamment lorsque le remboursement est sollicité sur base de tarifs luxembourgeois (en application de la jurisprudence „Kohll et Decker“). La prise en charge de tels traitements pose problème si la sécurité sociale luxembourgeoise ne connaît pas la tarification adaptée aux traitements effectués à l'étranger. Dans ce domaine, la commission partage l'approche de M. le Ministre de la Sécurité sociale plaidant dans le doute pour une solution favorable à l'assuré. Le règlement individuel non contentieux de ces cas paraît indiqué plutôt que de courir le risque de provoquer des jurisprudences d'une portée autrement plus importante.

En ce qui concerne la recommandation du Médiateur au sujet de la suspension de la pension à la suite d'une condamnation à une peine privative de liberté, il est rappelé qu'il était prévu d'en tenir compte dans le cadre du projet de loi relatif au dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale. Les concertations y relatives entre les départements de la Justice et de la Sécurité sociale n'ont cependant pas encore abouti en raison d'un différend concernant l'institution d'un éventuel régime particulier pour les détenus, préconisé par le Ministère de la Justice, et auquel la Sécurité sociale n'est pas disposée à donner son aval.

La commission prend acte de ce que les cas de rigueur pouvant résulter de la limite maximale d'indemnisation de 52 semaines par la Caisse nationale de la Santé en cas d'incapacité de travail et dont le Médiateur a été régulièrement saisi dans le passé, peuvent à présent être pris en charge par le biais d'une exception statutaire visant les cas de maladies graves successives.

Quant aux critiques du Médiateur visant les délais trop longs et les insuffisances de la procédure en matière de reclassement de travailleurs incapables d'exercer leur dernier emploi, le Ministre de la Sécurité sociale a informé la commission que le projet de loi afférent en cours d'élaboration devrait apporter des solutions satisfaisantes à l'ensemble de ces problèmes.

Dans la partie 2.1 de son rapport intitulée „L'équité dans la pratique“, le Médiateur fait état d'un cas tout à fait particulier concernant sa saisine par une veuve divorcée et ses enfants orphelins auxquels une pension de survie a été refusée au motif que la condition de stage inscrite à l'article 195 du Code de la Sécurité sociale n'était pas remplie. Le Médiateur a soulevé la question de savoir si dans ce dossier l'assuré ne s'était pas trouvé dans une situation exceptionnelle permettant, sur la base du principe de l'équité, une application moins rigoureuse de la condition de stage inscrite à l'article 195 CAS.

Au terme de longs développements juridiques s'articulant autour de la notion d'équité, le Médiateur est arrivé à la conclusion que dans ce cas la loi n'a pas pris en considération la situation individuelle très particulière de l'assuré et que l'application des textes légaux conduirait à une iniquité non voulue par le législateur. Dans ces conditions, le Médiateur a émis une recommandation qui aurait réglé le cas sur base du principe de l'équité, alors que l'intention du législateur n'a certainement pas été qu'un assuré se trouvant dans un tel état respectivement ses ayants droit soient définitivement privés de leurs droits à certaines prestations sociales. Le Comité directeur de la Caisse nationale d'assurance pensions s'est rallié aux arguments du Médiateur. Le Ministre de la Sécurité sociale a annulé cette décision alors que l'interprétation du Médiateur lui a semblé trop osée par rapport à la situation juridique textuelle et, surtout, au regard du fait qu'un tel précédent ne manquerait pas d'entraîner dans son sillage bon nombre de cas analogues. On ne peut prendre le risque que les règles générales de la Sécurité sociale peuvent être mises hors jeu au profit d'un règlement au cas par cas. La commission s'est ralliée à cette position ministérielle.

V.17. La Commission du Travail et de l'Emploi

La Commission du Travail et de l'Emploi s'est penchée sur le volet du rapport ayant trait au département du travail et de l'Emploi et a retenu les considérations suivantes:

Concernant plus particulièrement l'Administration de l'Emploi, la Commission a noté que le Médiateur qualifie de satisfaisantes les relations de ses services avec ceux de l'ADEM et que certains problèmes soulevés dans les rapports antérieurs ont pu être ou sont en voie d'être résolus. Quant aux points critiques subsistants, la Commission voudrait renvoyer à son rapport pour avis très circonstancié du 3 mars 2009 dans lequel tous les aspects importants de la réforme de l'ADEM ont été commentés. Entretemps, la Commission a entendu une première présentation sommaire de cette réforme par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi, réforme dont les travaux préparatoires en cours devraient aboutir à un projet de loi au plus tard en automne prochain. La Commission a réitéré le souhait que ce projet tienne compte autant que faire se peut des recommandations du Médiateur et de ses propres réflexions développées dans son rapport précité.

*

VI. BILAN DE LA TRANSPOSITION DES RECOMMANDATIONS

La Commission des Pétitions s'est attachée à faire le point actualisé sur l'état de transposition des recommandations par rapport à la situation qui prévalait l'an dernier (voir document parlementaire 5998). Pour bref rappel, au cours de l'analyse du rapport 2007-2008, la Commission des Pétitions avait constaté que les recommandations Nos 7, 8, 11, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37 n'avaient pas encore été totalement transposées. Actuellement, il est à noter que:

- pour ce qui est de la recommandation No 7 relative à la procédure de déclaration de naissance, le projet de loi portant modification de certaines dispositions du Code civil (document parlementaire No 6039) a été déposé en date du 4 mai 2009. Il y est notamment proposé de modifier l'article 56 du Code civil en précisant les pièces que l'officier de l'état civil exige du déclarant en vue de l'établissement de l'acte de naissance. Le Médiateur estime que ce projet de loi répond parfaitement aux préoccupations exprimées dans sa recommandation;
- la recommandation No 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle n'est, à ce jour, pas transposée. Après avoir pris acte de la proposition de révision portant modification et un nouvel ordonnancement de la Constitution, le Médiateur estime en effet que l'article 65 dans sa version modifiée n'est guère conforme à l'article 3 du protocole No 1 de la Convention européenne des droits de l'homme alors qu'il prévoit une interdiction automatique et absolue du droit de vote pour des condamnés à des peines criminelles et ce pendant toute la durée de leur détention;
- la recommandation No 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie n'est pas transposée. En date du 29 juillet 2009, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que le processus de concertation avec le Ministre de la Sécurité Sociale n'est pas encore terminé;

- quant à la recommandation No 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recoure à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine, elle n'est pas encore transposée. La dernière prise de position du Ministre date du 30 mai 2005;
- il n'y a pas non plus eu d'avancées pour ce qui est de la recommandation No 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale;
- la transposition de la recommandation No 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice est en cours. En effet, dans son programme gouvernemental du 29 juillet 2009, le Gouvernement s'engage à mettre en place un Conseil national de la magistrature comme garant de l'indépendance de la justice;
- pour ce qui est de la recommandation No 22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi, le Médiateur se félicite que dans le projet de loi portant notamment modification de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation de l'Administration de l'emploi, il soit tenu compte de sa recommandation de prévoir la création d'un service du contentieux interne permettant d'aplanir les conflits pouvant surgir entre l'administré et l'administration interne;
- la recommandation No 23 relative au droit de tout enfant de connaître dans la mesure du possible ses parents biologiques est en voie d'être transposée. En effet, au vu de la non-conformité de la législation luxembourgeoise à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Ministre de la Justice a été chargé d'analyser plus en avant la législation française, ceci dans l'optique d'une modification de la loi luxembourgeoise. Le Médiateur se félicite d'un tel engagement de la part du Gouvernement tout en souhaitant que cette réforme soit entamée dans les meilleurs délais;
- pour ce qui concerne la recommandation No 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales, il convient de noter que le gouvernement précédent a pris l'engagement de renforcer dans le cadre du *numerus clausus* de l'exercice 2009 les effectifs du personnel de la Caisse Nationale des Prestations Familiales par l'affectation de 25 postes supplémentaires. Cette décision n'a cependant pas été suivie d'effet alors que la Caisse n'a vu augmenter ses effectifs que de quatre postes supplémentaires. Nonobstant les efforts consentis tant par les responsables que par le personnel de la Caisse pour améliorer la situation actuelle, le Médiateur estime qu'en l'absence d'un renforcement de ses effectifs la Caisse ne sera pas en état d'assurer ses nombreuses tâches de manière à respecter les principes inhérents au bon fonctionnement de l'administration et donc à répondre aux attentes légitimes des citoyens;
- la recommandation No 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessations et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes 2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité est en voie d'être transposée. A cet égard, le Médiateur estime hautement souhaitable que la Chambre des Députés poursuive activement ses travaux en vue de finaliser dans les meilleurs délais l'instruction du projet de loi No 4955;
- la recommandation No 27 relative à la lenteur de l'instruction de l'accident du Fokker 50 de la compagnie aérienne Luxair survenu le 6 novembre 2002 n'est toujours pas transposée. D'après les informations du Médiateur, une des parties civiles a entretemps saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Etat luxembourgeois;
- la recommandation No 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires n'est pas transposée. Dans sa prise de position du 25 août 2008, le Ministre de la Justice informe le Médiateur qu'il se rallie à l'analyse de la Commission juridique de la Chambre des Députés qui relève que la création de deux listes séparées d'experts assermentés entraînerait plus d'inconvénients que d'avantages. Le Médiateur ne partage pas ce point de vue et estime que dans tout Etat de droit, le législateur devrait donner l'exemple en s'efforçant de veiller aux apparences à travers des dispositions claires, précises et objectivement vérifiables garantissant l'impartialité objective des experts judiciaires;
- en ce qui concerne la recommandation No 30 relative à une nouvelle répartition des compétences en matière d'exécution des peines privatives de liberté, le Ministre de la Justice a proposé au Médiateur une entrevue afin de discuter des suites à donner à sa recommandation. Cette invitation fait suite à l'engagement pris par le Gouvernement d'examiner en détail les diverses recommandations du

Médiateur relatives au fonctionnement de la Justice notamment en ce qui concerne l'introduction d'un juge à l'application des peines et la réforme de la direction des établissements pénitentiaires;

- quant à la recommandation No 31 relative à la rectification des actes de l'état civil des transsexuel(le)s, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur qu'au cours de l'an 2007 il y a eu un revirement de jurisprudence qui a considérablement accéléré l'évacuation des dossiers des personnes transsexuelles et qui a réduit les démarches administratives à accomplir. En effet une seule autorité est compétente dans le cadre de la procédure de rectification. Par jugement du 4 octobre 2007, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclaré compétent pour statuer sur la demande en rectification dans l'acte de naissance non seulement de la mention relative au sexe mais également de la mention relative au prénom. La demande tendant à l'inscription d'un prénom qui correspond au sexe est „l'accessoire“ de la demande en rectification de l'inscription du sexe dans l'acte de naissance. D'après les informations dont dispose le Ministre, la procédure en rectification ne devrait plus dépasser les deux mois dès lors que le dossier est complet. A la lumière de ces explications, cette recommandation peut être considérée comme transposée;
- pour ce qui est de la recommandation No 33 relative au délai de notification de la demande de congé parental consécutive au congé de maternité, le Médiateur a été informé que la prolongation du délai de notification de la demande en obtention du congé parental telle que prévue par la loi du 22 décembre 2006 résulte d'un compromis entre partenaires sociaux au niveau de la tripartite. Ce compromis comporte de nombreux avantages pour les travailleurs et on ne saurait toucher unilatéralement à ce compromis sans risquer de remettre en cause l'équilibre fragile entre les différentes positions des partenaires sociaux. Depuis un certain temps, la Caisse nationale des prestations familiales respectueuse d'une jurisprudence en vertu de laquelle le non-respect du délai de notification de la demande de congé parental n'entraîne pas le refus de l'indemnité, ne sanctionne plus le dépassement du délai par un refus du congé parental. A la lumière de ces explications, le Médiateur n'entend pas insister sur la nécessité d'une révision de la loi alors surtout que des négociations entre partenaires sociaux européens viennent de reprendre à Bruxelles pour modifier la directive sur le congé parental;
- quant à la recommandation No 34 relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative, le Ministre a fait part au Médiateur de sa prise de position notamment à la lumière des différents projets en cours en matière de réforme administrative. Il s'agit en l'occurrence du développement d'un code de déontologie, d'un projet pilote relatif à l'amélioration de l'accueil téléphonique ainsi que de l'élaboration d'une stratégie intégrée en matière d'accueil et de service sous forme de charte d'engagements. Tout en se félicitant de la prise en considération de sa recommandation tant dans le projet d'un code de déontologie que dans d'autres projets relatifs à l'accueil et au service des citoyens, le Médiateur estime qu'il est encore nécessaire de suivre de près l'évolution du processus de réforme et surtout son impact sur la pratique administrative;
- pour ce qui est de la recommandation No 35 relative à la discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des Prestations familiales, le Médiateur reste dans l'attente d'une prise de position de la part de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration;
- le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que sa recommandation No 36 au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice comprend des pistes de réflexion intéressantes qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie;
- en ce qui concerne la recommandation No 37 à la création de logements d'urgence par les communes, la Ministre de la Famille et de l'Intégration a informé le Médiateur que ses services sont en permanence en contact avec les administrations communales afin d'améliorer la situation de logement des personnes en détresse. Le Médiateur note cependant que malgré les multiples efforts accomplis par le Ministère afin d'améliorer la situation des logements pour des personnes en détresse, les besoins réels sont loin d'être satisfaits;
- le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position à l'égard de la recommandation No 38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail;
- le Ministère n'a, à ce jour, pas encore pris position à l'égard de la recommandation No 39 relative aux instructions sur les voies de recours figurant au verso des bulletins d'impôt émis par l'Administration des Contributions directes.

La Commission des Pétitions estime que les recommandations Nos 17, 19, 23, 25, 28, 32 sont les plus importantes et qu'il doit donc être fait en sorte de les transposer le plus rapidement possible.

Pour ce qui est de la recommandation No 19 relative à l'exercice de l'autorité parentale, la Commission se félicite du dépôt, en date du 14 avril 2008, du projet de loi 5897 relative à la responsabilité parentale.

En ce qui concerne la recommandation No 32 relative à l'inscription au registre de la population, elle constate avec satisfaction qu'en date du 28 octobre 2008, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a déposé le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques qui, du moins dans ses grandes lignes, répond à la recommandation.

Dans les deux cas, la Commission des Pétitions voudrait inciter les commissions parlementaires compétentes à finaliser leurs travaux dans les meilleurs délais.

*

VII. LES REFLEXIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

VII.1. La modernisation du droit de pétition par la mise en place du droit de pétition électronique

Dans son rapport annuel, le Médiateur est d'avis qu'il serait utile de revaloriser le droit de pétition, pour lui donner une autre visibilité auprès de la population du pays. Selon lui, il serait opportun d'instaurer la possibilité d'adresser une pétition électronique à la Chambre¹.

La Commission des Pétitions a fait sienne cette suggestion et elle a, dans ce contexte, décidé de s'informer sur le droit de pétition électronique et sur les pratiques instaurées en la matière par d'autres pays européens.

Quant à la procédure, la Commission des Pétitions se propose de:

1. effectuer une visite au Bundestag, qui a depuis plusieurs années déjà, instauré cette pratique, afin d'avoir un échange de vues approfondi à ce sujet avec ses homologues allemands;
2. procéder à l'analyse des dispositions constitutionnelles. Il faudra en effet analyser en détail les dispositions des articles 27 et 67 de la Constitution et procéder aux adaptations qui s'imposent;
3. adapter les dispositions du Règlement de la Chambre des Députés. Les articles 154 et 155 traitent des pétitions. Il y a lieu de profiter de l'occasion afin de procéder à une analyse de ces articles, de les adapter pour la procédure usuelle et de les compléter par des dispositions introduisant le cas échéant la pétition électronique;
4. étudier les conséquences techniques et financières engendrées par l'introduction de la pétition électronique;
5. utiliser le réseau CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) pour la réalisation d'une étude comparative relative aux systèmes en place à l'étranger. Pour rappel, le CERDP est un réseau entre Parlements européens dont le principal objectif consiste à promouvoir les échanges d'information, d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations parlementaires en Europe. La Commission des Pétitions a donc élaboré un questionnaire à envoyer aux autres Parlements par le biais du CERDP.

Lors de la préparation du présent rapport, les membres de la Commission ont cependant constaté qu'ils n'auraient pas le temps nécessaire pour mener à bien les débats sur ce point dans le cadre du débat d'orientation. En effet, la mise en place du droit de pétition électronique est un dossier conséquent, qui impliquera un travail préparatoire substantiel et qui ne pourra être réalisé correctement en quelques semaines, voire quelques mois. Ils ont donc décidé de réfléchir à l'introduction de la pétition électronique une fois le débat d'orientation achevé et de faire une proposition en la matière dans le courant de l'année 2011.

¹ Extrait du rapport d'activité, page 10: „A l'instar d'une pratique qui a d'ores et déjà fait ses preuves au Bundestag, la Chambre des Députés serait bien avisée de réfléchir sur l'opportunité d'offrir à tout citoyen la possibilité de lui adresser par voie électronique une pétition sur un sujet relevant de l'intérêt général“.

VII.2. Les problèmes rencontrés au niveau communal

Le Médiateur a consacré une partie importante de son rapport à la problématique communale. Il a en outre, lors de son échange de vues avec la Commission des Pétitions en date du 1er décembre 2009, mis en exergue le fait que la plupart des problèmes répertoriés dans les communes sont dus à un certain „souverainisme“, à une émancipation des fonctionnaires communaux, qui ne se comportent pas toujours exactement comme ils le devraient avec les citoyens. Il a en outre constaté que, bien souvent, cette attitude n'est pas connue des bourgmestres alors que, notamment dans les communes de petite taille, seules deux ou trois personnes accueillent les habitants et constituent dès lors la seule carte de visite de la commune.

La Commission des Pétitions a jugé utile de débattre de cette vaste problématique, d'une part, avec des représentants du SYVICOL et, d'autre part, avec M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région. Ces réunions ont respectivement eu lieu le 4 février 2010 et le 18 mars 2010. Les échanges de vues ont été axés autour des points suivants:

1) *Les autorisations de construire*

Les représentants du SYVICOL ont regretté que les jugements du tribunal administratif en ce qui concerne les autorisations de construire se fassent attendre et que, même en cas de jugement favorable à l'administration communale, l'exécution des peines ne soit pas toujours transposée. Ainsi, un bâtiment déclaré non conforme au règlement des bâtisses par le jugement peut très bien ne jamais être démoli. Le SYVICOL a donc estimé qu'une réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain paraissait s'imposer dans les meilleurs délais. A l'instar du SYVICOL et du Médiateur, M. le Ministre a estimé qu'une réforme de la loi du 19 juillet 2004 s'imposait, tout en précisant que cette réforme ne ferait pas accélérer les procédures judiciaires. Cette réforme s'inscrit plutôt dans une optique de simplification administrative en raccourcissant de nombreuses procédures.

Il est fait valoir que ce n'est pas la lenteur des jugements du tribunal administratif qui est visée, mais que le problème se situe au niveau de l'exécution des peines. En effet, même après un jugement favorable aux autorités communales, les constructions non conformes au règlement sur les bâtisses ne sont pas toujours démolies. Il arrive que la démolition de la construction litigieuse ne soit pas ordonnée en vertu du principe de proportionnalité, c'est-à-dire l'infraction commise n'est pas considérée comme assez grave pour justifier la démolition. Dès lors que ce fait serait connu à grande échelle, les promoteurs ne respecteraient plus aucun règlement.

Suite à l'évocation de ce problème, les membres de la Commission des Pétitions ont convenu que deux pistes sont à poursuivre parallèlement pour tenter d'y remédier:

- une intervention du Ministre de l'Intérieur auprès du Ministre de la Justice et auprès des juridictions. La Commission des Pétitions a, dans ce contexte, adressé les doléances soulevées par les représentants du SYVICOL par courrier au Ministre de l'Intérieur;
- le renforcement du contrôle des chantiers par les autorités communales. M. le Ministre a proposé que les autorités communales envoient régulièrement leur service technique sur les chantiers afin de contrôler les constructions et les a invité à exercer strictement leur police des bâtisses. Les membres de la commission parlementaire notent cependant que le renforcement du contrôle sur le terrain représente un investissement énorme pour les communes en termes de ressources humaines.

2) *L'inscription au registre de la population*

L'insécurité juridique liée à la question du refus, par le bourgmestre, d'inscription au registre de la population 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. M. le Ministre a donc invité les autorités communales à se doter d'un règlement communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile. Estimant qu'une harmonisation des règlements communaux au plan national s'impose, les membres de la Commission ont suggéré que le Ministère mette à disposition un „règlement-type“ communal relatif à la tenue des registres de la population et aux changements de domicile.

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.

Les membres de la Commission des Pétitions et 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. 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. Ainsi, en cas de situation ambiguë, une personne peut toujours être inscrite au registre d'attente et ceci pour une durée maximale de trois ans. L'inscription sur un registre d'attente aboutira à terme soit à une inscription au registre principal soit à une radiation du registre communal.

3) *Le logement*

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 No 37 relative à la création de logements d'urgence par les communes, les membres de la Commission sont d'avis 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. La Commission ne voit donc pas l'opportunité de la création de logements d'urgence par les communes, telle que suggérée dans la recommandation. Elle estime qu'il y a des solutions beaucoup plus flexibles et efficaces telles qu'un relogement temporaire dans une chambre d'hôtel. Les représentants du SYVICOL ont d'ailleurs indiqué qu'ils n'ont jamais été informés de cas où des personnes sinistrées n'ont pas pu être relogées.

Une autre solution 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. Par contre, la proposition de créer des logements d'urgence dans les complexes construits par le Fonds du Logement n'est pas retenue. Vu que les situations d'urgence sont rares, il sera difficile de justifier l'inoccupation d'un logement pendant une période prolongée. Ceci vaut également pour la vacance des logements d'urgence communaux, qui ne sera que difficilement à légitimer vis-à-vis de la grande pénurie de logements sur le marché immobilier.

En ce qui concerne les *logements sociaux*, la Commission des Pétitions constate 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 membres de la Commission proposent 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 promet 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.

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

Les membres de la Commission déplorent l'absence d'intervention suffisante de la police grand-ducale à l'égard de petits troubles à l'ordre public. A cet égard, ils évoquent 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). 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. Suite à l'avis défavorable du Conseil d'Etat audit projet de loi, le gouvernement est en train de mener ses réflexions. Vu l'augmentation de la criminalité et le nombre croissant d'incivilités, il est évident qu'une intervention est indispensable, sans pour autant imposer des charges supplémentaires aux juridictions et à la police grand-ducale. Il est clair que toute solution proposée devra être conforme aux principes inhérents à l'Etat de droit. C'est dans ce contexte qu'il faudra également analyser l'avant-projet de proposition de loi de plusieurs députés du groupe parlementaire CSV. Il est encore proposé de réfléchir à une réintégration dans les compétences des bourgmestres du pouvoir d'officier de police judiciaire.

5) *La nécessaire simplification administrative au niveau communal*

La Commission constate la bureaucratisation générale du travail communal, la complexité grandissante des tâches allouées aux communes et le manque d'uniformisation des procédures. Dans ce contexte, elle prend pour exemple les nombreux problèmes relatifs à la praticabilité de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et plus précisément les problèmes rencontrés lors de l'élaboration des plans d'aménagement général, notamment suite à la diffusion récente, en date du 16 avril 2010, de la circulaire du Ministère de l'Intérieur relative à la mise à jour des PAG.

La Commission des Pétitions ne peut qu'encourager une rapide réforme de la loi de 2004 précitée, réforme qui devrait être mise en oeuvre par le biais du projet de loi portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (document parlementaire 6023).

Partant de ces constats, la Commission des Pétitions fait valoir qu'une simplification administrative, une meilleure coordination et une uniformisation des procédures s'imposent au niveau communal. Il faut notamment que le Ministère de l'Intérieur mette à disposition des communes des „règlements-types“, qui seront par la suite adaptés aux situations spécifiques de chaque commune.

De nombreuses critiques émanent des autorités communales, regrettant qu'elles ne soient pas prises au sérieux par différents Ministères et administrations. Les membres de la Commission insistent notamment sur le fait que plus une commune est petite, moins elle est prise en considération par l'administration gouvernementale.

Les membres de la Commission estiment en outre qu'il serait nécessaire de réformer les relations entre les communes et l'autorité de tutelle; ils considèrent que la tutelle du Ministère de l'Intérieur est trop pesante. M. le Ministre est quant à lui d'avis qu'il y a différentes approches en ce qui concerne

l'autonomie communale. Certaines autorités communales perçoivent toute suggestion émanant d'un ministère comme une violation de l'autonomie communale, alors qu'il s'agit tout simplement d'un conseil. M. le Ministre argue que le Ministère de l'Intérieur est tenu à faire le contrôle de la légalité des décisions communales. Les communes sont un pouvoir subordonné à l'Etat et ne se retrouvent donc pas au même niveau que le pouvoir central. Il y a une approche divergente au niveau de la définition de la tutelle. Selon l'interprétation du Ministère tout est défendu aux communes sauf autorisation expresse. Or, les membres de la Commission estiment que c'est l'inverse qui s'impose au regard du principe de l'autonomie communale: les communes sont autorisées à faire tout ce qui n'est pas expressément défendu et la tutelle devrait se limiter au contrôle de la légalité des actes communaux. Les membres de la commission parlementaire ont pris note du fait que, dans le contexte de l'assouplissement de la tutelle de l'Etat sur les communes, une circulaire sera diffusée prochainement, ayant comme objet la simplification de certaines procédures relative à la tutelle.

Pour finir, les membres de la Commission sont d'avis que, dans le cadre de la réforme territoriale, il serait utile d'abolir les Commissariats de district, et ceci afin de raccourcir les procédures. Dans ce contexte, le Ministère de l'intérieur explique qu'une première étape sera la mise en oeuvre d'une tutelle allégée au cours de cette législature. La suppression des commissaires de district est également analysée et pourrait éventuellement encore se faire pendant cette période législative. Cette suppression devrait être accompagnée d'une redéfinition de la fonction du commissaire de district ainsi que de la création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés, remplissant notamment une mission de conseil à l'égard des communes en ce qui concerne l'application de la loi.

6) Un Médiateur pour les communes?

Comme déjà indiqué ci-dessus, les membres de la Commission constatent 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 constats, la Commission s'est demandé 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. En effet, 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, un tel extrême devrait, dans la mesure du possible, être évité. La Commission n'a cependant pas retenu cette proposition, car:

- 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.

Les membres de la Commission sont plutôt 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. De même, l'on pourrait envisager d'attribuer des compétences de médiation à la nouvelle administration unique planifiée.

7) Conclusions

Les membres de la Commission des Pétitions constatent que la plupart des problèmes évoqués ci-dessus sont engendrés par la charge importante de travail, la complexité et la diversité des tâches à

effectuer couplées aux moyens souvent limités dont disposent les administrations communales. A cet égard et dans le but d'améliorer la situation, ils souhaitent faire plusieurs propositions:

- l'abolition des commissariats de district, afin notamment de gagner du temps dans les différentes procédures;
- une meilleure uniformisation des procédures, dans le but également de gagner du temps et de faciliter le travail des fonctionnaires communaux;
- la simplification des relations Etat/communes. La Commission est à cet égard d'avis que l'abolition du commissariat de district participerait grandement à cette simplification en rendant les relations entre les communes et leur Ministre de tutelle bien plus directes;
- la réforme administrative qui ne doit pas seulement toucher l'Etat, mais aussi les communes;
- une meilleure considération des communes par les autorités centrales.

Dans ce contexte, les membres de la commission parlementaire plaident encore pour une professionnalisation de la fonction de bourgmestre et font valoir que si le bourgmestre était présent de manière plus systématique dans sa commune, la situation serait forcément différente et meilleure.

Les membres de la Commission concluent qu'il sera nécessaire de prévoir, au niveau central comme au niveau local, une combinaison entre l'optimisation du recrutement des agents publics, une meilleure efficacité et la simplification administrative.

VII.3. Les problèmes de personnel dans la Fonction publique

A la lecture du rapport annuel du Médiateur, il est apparu aux membres de la Commission des Pétitions que le manque de personnel dans la Fonction publique est un problème dominant, qui engendre de nombreuses lenteurs procédurales. C'est d'ailleurs un problème récurrent, car il a déjà été mentionné dans les rapports précédents du Médiateur. La Commission des Pétitions a donc décidé d'examiner la problématique du personnel dans la Fonction publique de manière exhaustive.

1) *Le recrutement et le numerus clausus*

En date du 4 février 2010, la Commission des Pétitions a organisé, conjointement avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, un échange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique. Lors de cette réunion, elle a notamment reçu des explications sur la façon dont le Gouvernement définit ses besoins en personnel et fixe des chiffres en la matière.

C'est le Ministère d'Etat, en collaboration avec le Ministère des Finances, qui est responsable du recrutement du personnel. Il est en cela épaulé par la Commission d'Economies et de Rationalisation (ci-après: CER). La CER a été créée par la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice. Elle est composée de représentants du Ministère d'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Le rôle de la CER est de rendre un avis sur l'opportunité de tout engagement, c'est-à-dire à chaque fois qu'un poste doit être pourvu au sein de l'appareil étatique, que ce soit un renforcement ou un remplacement. Jusque dans les années 80, la CER ne s'est pas occupée uniquement de questions relatives au personnel, mais elle rendait également des avis concernant l'achat de matériel de bureau (ex: machines à écrire) et le parc automobile de l'Etat. De nos jours, la Commission se concentre sur les questions de personnel au sens large. Outre ses avis concernant le recrutement des agents de l'Etat, il lui arrive en effet d'émettre des avis sur la réorganisation des administrations, les procédures, les rémunérations ou des projets de loi-cadre.

La pratique du *numerus clausus* a débuté en 1970. Son fonctionnement est le suivant:

- Une fois par an, les différents Ministres font un rapport au Ministre d'Etat dans lequel ils chiffrent leurs besoins en personnel pour l'année qui suit. Ces besoins en personnel doivent être décrits de manière précise, administration par administration et service par service. Les Ministères doivent en outre définir, par ordre décroissant, leurs priorités.

- Le Ministre d’Etat transmet ces rapports à la CER, qui est chargée de rendre un avis détaillé en la matière. Pour pouvoir rendre son avis en toute connaissance de cause, la CER rencontre alors les différentes administrations et procède à un examen contradictoire, afin d’examiner en détail les besoins des différents départements ministériels et leurs priorisations. Il s’agit là, pour la CER, d’un exercice délicat et compliqué car, quasi systématiquement, les départements ministériels demandent plus de personnel qu’il ne leur en sera finalement alloué. L’avis de la CER s’impose pourtant, eu égard au fait que l’Etat doit prêter attention à ses coûts de fonctionnement. Face à l’augmentation de ces coûts de fonctionnement, vu que les coûts de personnel sont des coûts difficilement compressibles et vu que le nombre de personnes travaillant dans la Fonction publique a doublé au cours des trente dernières années, il faut en effet impérativement se limiter aux seuls recrutements qui seront jugés absolument nécessaires et incontournables.
- Finalement, l’arbitrage est fait par le Gouvernement réuni en Conseil, qui fixe le nombre de renforcements, puis définit les postes prioritaires et prend la décision quant à la pondération du nombre global d’agents nouvellement engagés entre les différentes administrations. Si l’article 99 de la Constitution exige que ce chiffre soit inscrit dans la loi budgétaire, il faut cependant retenir qu’il y a eu des différences assez notables dans l’approche au fil du temps:
 - dans les années 80, le système était le suivant: pendant les discussions budgétaires, le Gouvernement fixait un chiffre global, qui était inscrit dans la loi budgétaire. Puis, durant l’année, quand le budget était voté, la répartition était faite au sein du Gouvernement;
 - par la suite, et jusqu’en 2008, les décisions concernant le *numerus clausus* étaient prises poste par poste pendant les délibérations budgétaires préliminaires au dépôt du projet de loi budgétaire et le volume était inscrit dans le texte du projet;
 - au cours des deux dernières années, l’on est revenu au système plus général qui prévalait dans les années 80 où un nombre global est inscrit dans la loi budgétaire et où la répartition exacte des chiffres se fait pendant l’année.

Le fonctionnement du système dit hors *numerus clausus*, à savoir par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire annuelle, est le suivant: il s’agit de postes qui sont inscrits dans des projets de loi portant réforme d’une administration existante ou création d’une nouvelle administration, et ceci dans le but de couvrir les besoins de cette administration. La CER évalue les besoins de chaque nouvelle administration quand une loi est en projet, mais que ces besoins sont parfois extrêmement compliqués à déterminer et difficilement prévisibles et qu’il faut donc une certaine flexibilité en la matière. Ce système n’est pas le système „classique“ et la CER ne rédige pas systématiquement d’avis concernant ces engagements. Il doit donc être, dans la mesure du possible, limité.

Les membres de la Commission des Pétitions ont constaté qu’il existe de grandes divergences entre les demandes en renforcement faites par les différentes administrations et l’allocation réelle en personnel finalement obtenue par ces administrations. Ils s’interrogent sur les implications de ces écarts importants et se demandent si le chiffre du *numerus clausus* n’est finalement pas un chiffre arbitraire. Les représentants gouvernementaux leur ont expliqué que le chiffre du *numerus clausus* n’est en aucun cas un chiffre arbitraire. En effet, quand il est inscrit dans le projet de loi budgétaire, ce chiffre a déjà été examiné et évalué par la CER et il est le résultat de priorisations et d’arbitrages.

Les membres de la Commission insistent en outre sur la nécessité de mettre en place une procédure de recrutement plus rapide au sein de la Fonction publique. Il est en effet inconcevable qu’il faille de nombreux mois entre le moment où une administration identifie un besoin de renforcement en personnel et le moment où ce renforcement sera effectivement opérationnel. Il faudrait donc instaurer une nouvelle méthode de recrutement afin que de tels besoins puissent être remplis quasiment instantanément. La Commission des Pétitions s’est vu expliquer qu’il est très difficile de hâter davantage ladite procédure, notamment au regard des contraintes de temps pour l’organisation des examens-concours. Il est en outre signalé que la mise en place d’une liste de réserve a déjà sensiblement accéléré la procédure de recrutement et l’a rendue plus flexible. Il faut encore garder à l’esprit que si une administration a un besoin impérieux en renforcement de personnel, il existe d’ores et déjà un cadre légal proposant des alternatives à la procédure de l’examen-concours pour recruter de manière plus rapide: remplacement des postes de fonctionnaires par des employés; externalisation („outsourcing“), recrutement de personnel par des contrats à durée déterminée; procédure de recrutement interne, via le changement d’administration.

2) *La mobilité au sein de l'appareil étatique*

Les membres de la Commission sont d'avis qu'il serait opportun de mettre en place un cadre pour favoriser la mobilité au sein de la Fonction publique et qu'une mobilité à la fois intra- et interministérielle permettrait bien souvent un meilleur fonctionnement de l'administration étatique en général. En effet, il apparaît que certains fonctionnaires peuvent se sentir freinés, voire frustrés par le fait qu'ils occupent le même poste et exécutent le même travail des années durant. Ainsi, le changement de mentalité qui conduirait à une nouvelle culture de la mobilité pourrait être bénéfique, en ce sens qu'il permettrait d'améliorer la productivité et l'efficacité, en évitant le *burnout*. En outre, la mobilité motiverait les agents de l'Etat, en leur offrant de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle.

Les membres de la Commission des Pétitions sont conscients du fait que la mobilité forcée peut aussi comporter des désavantages: elle peut, par exemple, poser des problèmes organisationnels à l'administration qui voit un de ses collaborateurs les plus expérimentés forcé à changer de service. Ils estiment cependant qu'il serait important de créer des passerelles entre les différentes administrations.

Ainsi, au lieu de recourir à la mobilité forcée, il serait donc plus productif d'inciter les agents publics à la mobilité. Cette incitation à la mobilité pourrait être concrétisée par le biais d'un système construit sur les fonctions. L'on pourrait en l'occurrence attacher le grade à la fonction ou encore accorder un bonus de carrière au fonctionnaire prêt à changer d'administration, vers un poste où son expérience est requise.

Dans cet ordre d'idées et dans le but de faciliter les changements d'administration, les statuts des agents de l'Etat, de la Chambre des Députés et des communes devraient être unifiés au maximum.

3) *La formation des agents publics*

La Commission des Pétitions est d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme de la formation des nouveaux engagés, afin de les préparer à être plus efficaces pour effectuer leur travail au quotidien. Elle salue à cet égard l'initiative du Gouvernement de réfléchir à un projet de réforme de la formation des agents nouvellement recrutés. Dans ce contexte, il faudra examiner la formation à l'INAP et plus précisément des questions telles que la durée de cette formation et son adéquation aux besoins pratiques des fonctionnaires. De la même manière, un réseau devrait être créé entre les personnes chargées d'organiser les cours à l'INAP, les chefs d'administration et les responsables de la réforme administrative.

4) *Conclusions*

Suite aux explications reçues concernant le *numerus clausus*, les membres de la commission parlementaire ont constaté que cette pratique peut entraîner des aberrations en ce sens qu'une administration va artificiellement gonfler ses demandes en personnel afin d'être assurée d'obtenir les renforts dont elle a effectivement besoin. Ils ont en outre remarqué qu'il existe des moyens pour passer outre le *numerus clausus*. En effet, en cas de besoin impérieux en personnel, il est possible d'engager des agents hors *numerus clausus*. De la même manière, la logique du *numerus clausus* est contournée dans le cas du recrutement de personnel enseignant: dans ce cas précis, la réflexion est menée par rapport à l'évolution démographique de la population. Ainsi, à partir du moment où l'on peut, dans certains cas, passer outre le chiffre fixé dans le cadre du *numerus clausus*, la question de la valeur de ce chiffre peut être posée et les membres de la Commission des Pétitions se demandent si cet instrument est encore pertinent. Certains estiment même que le principe sur lequel est basé le *numerus clausus* est erroné et anachronique. Les membres de la Commission s'interrogent donc sur l'opportunité de maintenir un tel mécanisme et, dans le cas de sa suppression, ils se demandent quelle pourrait être l'alternative. Selon la Commission, cette procédure très rigide de l'engagement du personnel de l'Etat gagnerait à être remplacée par un raisonnement inverse, qui viserait à réfléchir en termes de charge de travail et d'organisation de cette charge de travail, puis à en déduire le nombre d'agents qui seraient nécessaires pour mener à bien cette tâche.

Dans cet ordre d'idées, la commission parlementaire estime que la Commission d'Economies et de Rationalisation (CER) est parfois trop attachée à des considérations budgétaires, que la décision d'engager du personnel supplémentaire ne devrait pas être basée sur le seul critère budgétaire et qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre besoins et conséquences budgétaires. S'ils sont bien évidemment conscients du fait que le critère budgétaire doit être pris en considération, les différents intervenants

estiment que l'on ne doit pas négliger les critères organisationnels ou l'évolution démographique. Concernant ce dernier point, il est mis en exergue que si la population du pays augmente, il est logique de penser que le nombre de fonctionnaires augmentera de manière proportionnelle. Elle émet l'idée de mettre en place un organe indépendant dont la mission serait de définir de manière impartiale les besoins en personnel dans l'appareil étatique. Elle estime en effet que sur base du relevé des besoins qui serait établi par un tel organe, les décisions de recrutement deviendraient plus objectives.

Suite à plusieurs discussions, la Commission des Pétitions se rend pourtant à l'évidence que le volet budgétaire ne saurait être négligé, étant donné que la masse salariale pèse lourd dans le budget étatique. En outre, un nouvel organe ne sera, dans la pratique, pas mieux outillé que la CER pour juger si, oui ou non, une administration a effectivement besoin du renforcement en ressources humaines qu'elle réclame.

Les membres de la Commission des Pétitions comprennent que la décision de recrutement est en grande partie une décision politique, qu'il est dans certains cas difficile d'évaluer avec précision les besoins en personnel et que, partant, le Gouvernement doit hiérarchiser ses priorités. Ils sont cependant d'avis que la Chambre des Députés devrait participer à la définition des priorités politiques de recrutement au sein de la Fonction publique. Plusieurs pistes de réflexion sont envisagées:

- exclure la planification du personnel de la loi budgétaire et l'examiner de manière tout à fait autonome, en organisant chaque année un débat spécifique en la matière;
- intégrer ce débat dans la procédure budgétaire. Ainsi, le rapporteur du budget devrait, dans son rapport écrit, obligatoirement prévoir un chapitre sur le recrutement dans la Fonction publique;
- adjoindre à chaque nouveau projet de loi déposé, outre une fiche financière, également une fiche des ressources humaines, aux fins de vérifier si le ministère ou l'administration concernée serait fonctionnellement capable d'exécuter la future loi. Ceci amènerait plus de transparence et un vote en parfaite connaissance de cause.

Pour ce qui est de la problématique plus générale des ressources humaines au sein de la Fonction publique, la Commission propose plusieurs pistes de réflexion qui pourraient être approfondies:

- il serait bienvenu de débattre sur une possible réorganisation interministérielle ou interadministrative qui aurait pour objectif de déplacer des ressources humaines vers certaines administrations publiques qui rencontrent des problèmes en la matière. Les membres de la Commission estiment qu'il faudrait mener une réflexion approfondie sur le sujet et identifier les administrations qui pourraient fonctionner avec moins de personnel, en se demandant notamment si tous les agents publics sont bien employés et, le cas échéant, comment leur capacité professionnelle pourrait être améliorée;
- les administrations devraient intégrer le calendrier de recrutement et de formation dans leurs demandes de renforcement, car il faut un certain temps pour qu'un fonctionnaire nouvellement engagé ne devienne opérationnel;
- le nombre exact de personnes à recruter doit être appréhendé, non seulement en fonction des tâches effectives à effectuer par une administration donnée, mais également en fonction de toute une série d'autres facteurs, que l'on pourrait qualifier de sociétaux (ambiance entre collègues, taux d'absentéisme, consultation Internet pour des raisons privées, ...). Ces facteurs jouent sur la productivité de l'administration et donc, indirectement, sur le nombre de personnes à recruter;
- l'examen-concours organisé dans le cadre du recrutement au sein de la Fonction publique est inapproprié et inadapté. Cet examen devrait être réformé afin de tester la capacité à réfléchir des candidats et non pas leur capacité à répéter un texte appris par coeur.

VII.4. La réforme administrative

Au-delà des problèmes de ressources humaines, les membres de la Commission identifient d'autres types de problème dans les administrations publiques:

- le problème de l'accessibilité par les citoyens,
- une communication inadaptée,
- la non-rationalisation des procédures administratives, qui engendre bien souvent une surabondance de détails et de procédures,
- ...

Dans ce contexte, la Commission des Pétitions a procédé, en date du 22 février 2010 à un échange de vues avec M. le Secrétaire général de la Chambre des Députés, afin de bénéficier de ses connaissances en la matière. Ils ont dans ce cadre pu établir que le problème du manque d'efficacité de l'appareil étatique doit également être appréhendé sous l'angle du manque de collaboration entre les différentes administrations. Ainsi, de nombreuses pertes de temps et d'énergie sont induites par ce manque de collaboration et une simplification des procédures s'avère nécessaire.

Tous ces problèmes induisent une inertie, des pertes d'énergie et de temps, qui elles-mêmes déteignent sur la motivation du personnel.

La Commission des Pétitions en conclut donc que le problème rencontré au sein des administrations étatiques n'est pas tant dû à un manque de personnel, qu'à un manque de structuration, d'organisation et d'efficacité dans la façon de travailler et d'appréhender les missions à accomplir. Elle s'interroge donc sur d'éventuelles solutions qui permettraient aux administrations de travailler de manière plus efficiente et, d'une manière plus générale, sur la réforme administrative à mettre en place.

En premier lieu, il faut définir précisément la façon dont la réforme administrative doit être réalisée. Dans ce contexte, il apparaît qu'une période de crise économique semble être une période toute choisie pour procéder à des réformes. En effet, il faut garder à l'esprit que la réforme administrative est aussi une question de compétitivité. Il faut en outre garder à l'esprit que toute discussion sur la réforme administrative présuppose un débat sur le rôle et les missions de l'Etat. En effet, la réforme administrative n'est finalement qu'une partie de la réforme plus générale de l'Etat. Il faut donc clairement connaître les missions respectives de l'Etat, des communes et de toute autre structure régionale. Une fois qu'il a été répondu à ces questions fondamentales et que les missions de chacun sont identifiées, il est en effet plus aisé de savoir combien de personnel sera nécessaire pour accomplir ces missions et, partant, plus facile de s'organiser de manière efficace et efficiente.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il devient essentiel, avant même de penser à la réforme administrative, de définir clairement les fonctions de l'Etat par rapport à celles des institutions européennes, et ceci notamment au regard du principe de subsidiarité. Ces définitions auront de fait des répercussions sur l'organisation du pays. Dans cet ordre d'idées, il convient de se poser la question du positionnement de notre pays et de son influence dans le reste de l'Europe et *a fortiori* dans le reste du monde.

La réforme administrative doit être analysée sous trois points de vue différents:

- 1) celui du contribuable, qui s'intéresse au coût de l'action publique. En améliorant l'efficacité de l'administration, on devrait pouvoir baisser les coûts, ce qui devrait engendrer un effet bénéfique sur la dette de l'Etat. Sans vouloir baisser l'ampleur de l'action publique, il s'agit de faire mieux avec moins ou de réduire le coût à résultat égal;
- 2) celui du fonctionnaire, pour le volet interne de la réforme. Ici, il y a lieu de veiller à impliquer les agents publics dans la dynamique de la réforme, à les intéresser au développement de leur administration d'attache et à les inciter à s'exprimer au sujet de leur activité professionnelle;
- 3) celui de l'utilisateur, pour le volet externe de la réforme. A ce niveau, l'attitude générale des différentes administrations devrait consister à mettre l'utilisateur au centre de leurs préoccupations.

Pour bien réussir une réforme administrative, il faut savoir marier les intérêts des uns et des autres de ces trois catégories de citoyens.

La réforme administrative doit être construite en se basant sur la culture du résultat. Il faut en effet fixer des objectifs à atteindre et lier le respect des règles et des procédures au résultat. Dans ce contexte, l'architecture et la procédure budgétaires devront être réformées sur l'exemple français de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi appréhende le budget de manière totalement nouvelle, en se basant non pas sur la nature des dépenses, mais sur les missions de l'Etat.

La réforme administrative ne peut être couronnée de succès que si l'on a recours à des instruments adéquats pour la conceptualiser. Une des premières nécessités consiste à savoir s'il y a lieu de procéder à une adaptation de la structure générale de l'Etat ou d'une administration en particulier. A cet effet, la réalisation d'audits externes s'impose parfois. Selon la commission, les équipes chargées de réaliser un tel audit externe devraient systématiquement être composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, afin que l'esprit qui règne au sein des administrations soit bien compris et afin de marier l'expérience des uns et des autres. La mixité de telles équipes est un enrichissement pour tout un chacun, car elle permet d'agréger deux philosophies tout à fait différentes.

A ceci s'ajoute qu'il est important de réaliser des audits internes, qui présentent l'avantage d'impliquer le personnel dans le futur de l'administration. Le Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques (CAF) constitue dans ce cadre un instrument approprié.

L'audit est, de toute façon, un exercice de longue haleine, qui nécessite bien souvent de nombreux mois car les auditeurs doivent s'immiscer dans tous les rouages de l'administration auditée. Malgré ce délai inévitable, l'exercice s'avère bien souvent intéressant et utile.

La question de la création d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique est également évoquée. La Commission des Pétitions considère que le Ministère d'Etat, ou à défaut le Ministère de la Fonction publique et de la Simplification administrative, seraient les entités les plus adaptées pour superviser la création d'une telle structure. Elle est en outre d'avis que cette structure devrait, dans un premier temps au moins, être temporaire, quitte à devenir permanente par la suite.

Afin de simplifier et de rationaliser cette réflexion sur les besoins véritables des administrations, il pourrait s'avérer utile d'élaborer des organigrammes. De tels organigrammes ne renseigneraient pas uniquement sur le nombre de personnes nécessaires au bon fonctionnement des administrations et sur le profil de ces personnes, mais ils intégreraient également des informations concernant la définition des tâches, les procédures de travail, les liens et la structuration entre les agents. Les membres de la Commission des Pétitions sont d'avis qu'il serait opportun de créer une instance d'experts dont l'objectif serait d'aider les administrations à mettre sur pied de tels organigrammes et à différencier les tâches prioritaires de celles plus secondaires.

En conclusion, la Commission des Pétitions considère qu'une des grandes priorités de cette législature devrait être la simplification administrative. Elle préconise notamment d'améliorer la structuration, l'organisation et l'efficacité dans la façon de travailler et de s'interroger sur les solutions qui permettraient aux administrations de travailler de manière plus efficace. Dans ce contexte, elle suggère entre autres de:

- définir clairement les missions de l'Etat et des communes. En effet, une fois que ces missions sont identifiées, il est plus aisé de s'organiser de manière efficace et efficiente;
- ne pas hésiter à faire réaliser des audits internes et/ou externes, afin de savoir s'il y a lieu de procéder à des réformes structurelles dans une administration donnée. A cet égard, la Commission des Pétitions estime qu'il serait de mise de s'interroger sur l'éventuelle mise en place d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique;
- élaborer des organigrammes, qui apporteraient des informations sur le nombre et le profil des personnes indispensables au fonctionnement des administrations, sur la définition des tâches, les procédures de travail et la structuration entre les agents publics.

VII.5. Un meilleur contrôle de l'exécutif par la Chambre des Députés

Les membres de la commission parlementaire estiment, de la même manière que Monsieur le Médiateur, que le Parlement luxembourgeois n'est pas assez émancipé et ne joue pas correctement son rôle. Ils rejoignent le Médiateur qui, dans l'avant-propos de son rapport annuel, *„estime en effet que le contrôle de la Chambre des Députés pour être efficace et utile devrait aller bien au-delà du suivi des recommandations du Médiateur. Si le Médiateur constate et propose, il n'a guère la compétence ni les moyens pour évaluer le bon fonctionnement de l'administration en général et surtout l'impact de nouvelles réformes sur le vécu quotidien des citoyens. Le contrôle de l'exécutif en tant que mission constitutionnelle engage la Chambre des Députés à assumer pleinement ses responsabilités à l'égard du gouvernement et de l'administration. La qualité d'une démocratie étant aussi et surtout fonction de la confiance des citoyens dans l'administration, il s'agit-là d'un véritable défi que la Chambre des Députés devrait relever tant au niveau de son organisation interne qu'au niveau des moyens à déployer pour garantir l'effectivité du contrôle parlementaire“.*

Les membres de la Commission prônent la mise en place de nouveaux instruments pour effectuer un contrôle plus efficace du Gouvernement et des administrations étatiques et communales. Ils constatent que, bien souvent, la Chambre des Députés vote des lois hautement complexes et ne vérifie pas que le Gouvernement se donne les moyens appropriés pour les faire exécuter et sont, dans ce contexte, d'avis que la Chambre devrait mener une réflexion, tant au niveau de son organisation interne qu'au niveau des moyens à déployer pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire.

D'une manière générale, les membres de la Commission des Pétitions considèrent que l'évaluation des politiques publiques est une réponse incontournable aux exigences d'une nouvelle gouvernance publique et constitue indubitablement un outil intéressant du „mieux légiférer“ qui devra trouver entrée dans les politiques et actions importantes menées par l'Etat. Cette évaluation des politiques publiques a déjà été intégrée comme troisième pilier des missions du Parlement dans la Constitution française par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. La Commission des Pétitions considère que la même réforme devrait être opérée au Luxembourg. Par ce biais, la Chambre des Députés pourrait s'impliquer davantage dans la réforme administrative.

*

VIII. CONCLUSIONS

Le Médiateur a été instauré „pour recevoir (...) les réclamations des personnes (...), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes“ (article 1er de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur). Avec un recul de quelques années, il semble dorénavant possible de pouvoir juger de son action et il apparaît sans conteste que le Médiateur remplit parfaitement son rôle premier, qui est celui de l'aide aux citoyens dans le cadre de leurs relations avec les administrations publiques. Le Médiateur est en effet devenu un pilier indispensable de la démocratie luxembourgeoise.

D'un autre côté, le Médiateur participe, à une échelle plus générale, à un meilleur fonctionnement des administrations publiques du pays, et ceci notamment grâce à la publication régulière de ses recommandations, qui sont pour la plupart suivies d'effets. Il contribue donc, d'une certaine façon, à mettre en place la nécessaire réforme administrative mentionnée ci-avant.

En ces temps de crise, la présence du Médiateur s'avère plus nécessaire que jamais, et notamment pour venir en aide aux personnes appartenant aux couches sociales les plus défavorisées. Cette tranche de la population est en effet la plus concernée et mérite d'autant plus de connaître ses droits et de recevoir une aide rapide, gratuite et efficace.

Parallèlement, la crise financière et économique appelle des efforts pour revenir à l'équilibre budgétaire du pays. Dans ce contexte, la notion de subsidiarité doit révéler toute son importance afin de parvenir non pas à „moins d'Etat“ mais à un „meilleur Etat“. De nouveau, la réforme administrative de nos administrations publiques semble devoir s'imposer, et dans ce cadre, il s'agira:

- d'aider les communes à remplir plus efficacement, en simplifiant notamment les procédures qu'elles doivent respecter,
- de rendre la fonction publique plus efficace, plus flexible, plus réactive, par le biais de la formation tout au long de la vie et de la mobilité des fonctionnaires,
- d'impliquer davantage la Chambre des Députés dans tout processus décisionnel.

Dans cette période de crise économique et financière, il apparaît d'autant plus évident que seule une collaboration optimale entre toutes les administrations, qu'elles soient centrales ou locales, permettra de surpasser ces temps difficiles.

Luxembourg, le 11 mai 2010

Le Président-Rapporteur,
Camille GIRA

