

N° 6353**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

DEBAT D'ORIENTATION**sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS

(6.6.2012)

La Commission se compose de: M. Camille GIRA, Président; M. André BAULER, Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand DIEDERICH, Mme Christine DOERNER, M. Félix EISCHEN, Mme Marie-Josée FRANK, M. Ali KAES, Mme Tessy SCHOLTES et M. Serge URBANY, 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 2010 au 30 septembre 2011 à la Chambre des Députés le 27 octobre 2011.

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 n° 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 n° 5998). Le troisième débat d'orientation, concernant cette fois le rapport d'activité 2008-2009, a eu lieu le 7 juillet 2010 (voir document parlementaire n° 6088). Le quatrième débat d'orientation a eu lieu le 8 juin 2011 (voir document parlementaire n° 6214).

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2010-2011, la Commission des Pétitions s'est réunie à 12 reprises afin de procéder à différents échanges de vues sur le rapport d'activité annuel du Médiateur et de dresser le bilan de l'activité du Médiateur à l'échéance de son mandat.

En date du 16 novembre 2011, la Commission des Pétitions a désigné M. André Bauler Rapporteur du débat d'orientation.

Au cours de la réunion du 29 novembre 2011, elle a procédé à un échange de vues avec M. le Médiateur.

La réunion du 4 janvier 2011 a été consacrée à l'organisation des travaux relatifs au débat d'orientation.

Au cours de sa réunion du 25 janvier 2012, la Commission a procédé à un nouvel échange de vues avec M. le Médiateur.

En date du 1er février 2012, la Commission des Pétitions a procédé à un échange de vues avec Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration, ceci dans le cadre d'une réunion jointe avec la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances.

Au cours de la réunion du 15 février 2012, la Commission des Pétitions a mené un échange de vues avec des représentants de la Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants au sujet de la recommandation n° 45 du Médiateur relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales.

Le 17 février 2012, la Commission des Pétitions et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont examiné au cours d'une réunion jointe l'opportunité d'inscrire dans la Constitution l'institution du Médiateur et d'élargir son champ de compétence.

Lors des réunions du 26 mars et du 2 mai 2012, la Commission des Pétitions a tiré ses conclusions au sujet des échanges de vues.

En date du 8 mai 2012, la Commission a eu un échange de vues avec la nouvelle Médiateur.

Le présent rapport a été présenté au cours de la réunion du 21 mai 2012 et adopté le 6 juin 2012.

*

II. RELATIONS ENTRE LE MEDIEATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES

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 invite par ailleurs toutes les commissions parlementaires de lui faire parvenir leur avis au sujet du volet du rapport d'activité relevant de leurs compétences respectives. Ainsi, les différentes commissions parlementaires invitent en général le ministre compétent afin qu'il prenne position au sujet du rapport d'activité, avant qu'elles finalisent leur avis qui est envoyé à la Commission des Pétitions (cf. point V).

Dans le cadre de son cinquième débat d'orientation, la Commission des Pétitions constate de nouveau avec satisfaction que les relations entre le Médiateur et la Chambre des Députés en général, et la Commission des Pétitions en particulier restent excellentes.

*

III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1er OCTOBRE 2010 AU 30 SEPTEMBRE 2011

Sur un nombre total de 1.086 réclamations reçues au cours de la période du 1er octobre 2010 au 30 septembre 2011, il apparaît que 804 dossiers ont été clôturés et 282 dossiers sont encore en cours.

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

- *Dossiers en cours*: 282
- *Dossiers clôturés*: 804, dont:
 - Transmis à un autre Médiateur: 3
 - Réclamations non fondées: 244
 - Désistement du réclamant: 98
 - Pas de correction obtenue: 68
 - Correction partielle obtenue: 45
 - Correction totale obtenue: 234
 - Demandes irrecevables: 81
 - Refus d'examiner: 31

La ventilation détaillée de ces dossiers se présente comme suit:

- *Affaires relevant de l'Etat*
 - Immigration, permis de travail, visas, passeports: 81 affaires dont 21 en cours;
 - Logement et Classes moyennes: 40 affaires dont 12 en cours;

- Administration judiciaire: 14 affaires dont 1 en cours;
- Fiscalité: 121 affaires dont 29 en cours.
- *Affaires relevant des Communes*
 - Urbanisme: 35 affaires dont 15 en cours;
 - Affaires communales générales: 90 affaires dont 27 en cours.
- *Affaires concernant les établissements publics*
 - Administration de l'emploi: 49 affaires dont 19 en cours;
 - Sécurité sociale: 129 affaires, dont 21 en cours;
 - Fonds national de Solidarité: 21 affaires dont 7 en cours;
 - Caisse nationale des Prestations familiales: 105 affaires dont 35 en cours.

*

IV. RESUME DES RECOMMANDATIONS DU MEDIATEUR

Outre les 43 recommandations déjà examinées lors des débats d'orientation en 2008, 2009, 2010 et 2011, le Médiateur a publié au cours du dernier exercice deux nouvelles recommandations:

Recommandation n° 44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun

Le Médiateur a été saisi par un certain nombre de réclamations émanant de citoyens qui se sont vu réclamer le remboursement d'un indu suite à la vérification de leurs dossiers après de longues années consécutives à l'octroi d'aides ou de prestations de l'Etat. Dans un cas particulier, le service des aides au logement a mis 17 ans pour enjoindre à un couple marié de rembourser un montant de plus de 3.000 euros correspondant à un trop perçu de bonification d'intérêts.

Suivant une jurisprudence constante des juridictions administratives la répétition de l'indu, même de sommes payées à des termes périodiques, ne revêt pas le caractère d'une créance périodique. Le Médiateur considère que dès lors que ce n'est pas la prescription quinquennale telle qu'énoncée à l'article 2277 du Code civil relatif aux créances périodiques qui est applicable mais la prescription trentenaire de droit commun prévue par l'article 2262 du Code civil.

Il constate en outre l'inadéquation manifeste entre la prescription trentenaire dont peuvent se prévaloir tous créanciers et en l'occurrence aussi l'Etat pour toutes les actions réelles et personnelles et les délais généralement très courts allant de 6 mois à 2 ans au-delà desquels le citoyen n'est plus autorisé à demander une aide ou quelque prestation de l'Etat à laquelle il a légalement droit.

La prescription est un des principes inhérents à tout système juridique moderne et peut si elle est trop longue, aller à l'encontre du principe de sécurité juridique. En France le délai de prescription extinctive de droit commun a été réduit à cinq ans en matière contractuelle et à dix ans en matière extracontractuelle. En Allemagne le délai de prescription trentenaire a été réduit de trente à trois ans. Le Médiateur souligne encore que dans les textes plus modernes qui régissent la répétition de l'indu en matière administrative, le délai de prescription est de 5 ans.

Conformément à l'article 85 du chapitre 4 du statut des fonctionnaires de la Communauté européenne, „la demande de répétition doit intervenir au plus tard au terme d'un délai de cinq ans commençant à courir à compter de la date à laquelle la somme a été versée“.

Dans ce contexte, le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de revoir le délai de la prescription extinctive de droit commun afin de la ramener à un délai plus raisonnable qui en tout état de cause ne devrait pas dépasser dix ans.

Recommandation n° 45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales

Le Médiateur est régulièrement saisi de réclamations de citoyens relatives à la manière dont sont traitées leurs plaintes par les instances des ordres professionnels ou d'autres professions libérales réglementées en charge de veiller au respect des règles déontologiques par les membres de la profession. Le

Médiateur précise que ces réclamations concernent le Conseil de l'Ordre des avocats, la Chambre des huissiers, la Chambre des notaires et le Collège médical. Il constate que de nombreux citoyens ont l'impression que les instances de régulation des professions libérales ont plutôt le réflexe de défendre les intérêts de leurs membres contre toute critique ou contestation externe au lieu d'assurer la protection du public contre des agissements ou des comportements non conformes aux règles de la profession.

Si les instances désignées de par la loi à engager des poursuites disciplinaires contre des membres de la profession ayant enfreint les règles déontologiques n'ont pas d'obligation légale de rendre des comptes aux plaignants, la responsabilité morale de motiver leur prise de position et d'informer les personnes concernées des suites réservées à leur plainte semble d'autant plus évidente que sauf, en cas de saisine par le Procureur général d'Etat ou par le Procureur d'Etat, il leur appartient à elles seules de juger de l'opportunité d'une poursuite devant le Conseil de discipline.

Interpellé par de nombreuses plaintes dont il a été saisi à l'encontre des instances appelées à veiller à la sauvegarde de l'honneur de la profession et sans vouloir aucunement mettre en cause l'intégrité et l'engagement des mandataires en charge de cette mission dans les différents ordres professionnels, le Médiateur estime qu'un fonctionnement interne des professions libérales à l'abri du moindre regard de l'extérieur n'est plus guère compatible avec les principes d'objectivité et de transparence qui sont à la base d'une conception évoluée de l'Etat de droit et de la démocratie.

Le Médiateur est convaincu que la mise en place d'une instance de surveillance de l'Etat auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales serait de nature à renforcer la confiance du public dans le fonctionnement de ces professions et à corroborer la légitimité du pouvoir d'autorégulation dont elles sont investies.

Le Médiateur propose de limiter la surveillance de l'Etat à l'évaluation qualitative du traitement par les instances compétentes des ordres professionnels et d'autres professions libérales des plaintes des citoyens relatives à des actes ou à des comportements de leurs membres. Il s'agit donc d'un contrôle relatif au traitement approprié des dossiers suite à des réclamations adressées à l'organe chargé par l'Etat de protéger le public contre tous dysfonctionnements d'un ordre professionnel.

Ainsi le Médiateur recommande au Gouvernement de prévoir l'institution d'un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel en tant qu'organe indépendant de surveillance auprès des ordres professionnels et autres professions libérales avec pour mission

- d'examiner le bien-fondé des réclamations individuelles dont il a été saisi à l'encontre des instances internes aux professions libérales;
- de veiller à ce que les plaintes adressées aux instances concernées soient traitées avec toute la diligence et tous les soins requis;
- d'enjoindre aux instances compétentes de réexaminer le dossier dès lors qu'il estime que la plainte d'un citoyen n'a pas fait l'objet d'un traitement approprié sans pour autant avoir le droit de s'immiscer dans le fond de l'instruction;
- de s'assurer que les plaignants soient explicitement informés des suites réservées à leur dossier;
- de présenter pour autant que de besoin aux ordres professionnels et autres professions libérales ainsi qu'aux Ministres de tutelle un rapport annuel sur la nature des plaintes dont il a été saisi assorti le cas échéant de commentaires et de suggestions en vue d'une amélioration des relations que ces professions entretiennent avec les citoyens.

*

V. LA CONTRIBUTION DES AUTRES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

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

La commission a entendu, dans sa réunion du 23 janvier 2012, M. le Ministre de l'Immigration en ses commentaires sur le chapitre sur l'immigration du rapport du Médiateur.

La commission a pris note du fait que le nombre de dossiers dans le domaine de l'immigration est en hausse et que les réclamations et recours sont fréquents, chaque cas présentant sa propre particularité.

La commission se félicite du fait que le personnel chargé de l'examen des dossiers a été augmenté de trois personnes pour les autorisations de séjour et de six personnes pour les demandes d'asile (deux

collaborateurs de la carrière moyenne chargés de l'audition des demandeurs d'asile et quatre collaborateurs de la carrière supérieure chargés de la préparation des décisions respectivement du suivi de la procédure en cas de recours administratif).

La commission a pris note de la volonté du Ministre d'ouvrir un deuxième bureau d'accueil pour demandeurs d'asile.

La vague de migrants venus de la Serbie et d'autres pays des Balkans disposant d'un passeport biométrique et entrant légalement en l'Union européenne pour y introduire une demande d'asile est difficile à gérer pour le Grand-Duché. La politique de visa étant coordonnée au niveau européen dans le cadre des accords de Schengen, il faudra attendre la mise en vigueur des propositions législatives au niveau européen pour pouvoir réagir à l'afflux important de demandeurs d'asile de ces pays.

La commission se félicite de la signature par le Grand-Duché de Luxembourg de la Convention avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile qui vient d'être mis en place. Basé à Malte, ce Bureau dispense des formations standardisées au personnel des bureaux d'accueil. Disposant entre autres d'un pool de traducteurs, ce Bureau fournit une aide concrète aux bureaux d'accueil.

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

Lors de sa réunion du 12 décembre 2011, la Commission a constaté que des problèmes subsistent au niveau de l'inscription au registre de la population (chapitre 1.3.2. du rapport d'activités). Il convient de se référer dans ce contexte au projet de loi 6330, déposé en date du 15 septembre 2011, relatif „à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de

- 1) l'article 104 du Code civil;
- 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale;
- 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
- 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
- 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003.“

En matière d'urbanisme (chapitre 1.3.3. du rapport d'activités), le Médiateur indique être „régulièrement saisi par des citoyens qui se plaignent du manque de précision des motifs à la base des décisions prises par les autorités communales“. La Commission suggère d'élaborer un dépliant d'informations dans l'optique du citoyen concerné; cette tâche pourrait être confiée au Ministère de l'Intérieur ou au SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises). Une meilleure information des citoyens concernés signifierait une réduction des réclamations.

Au sujet des problèmes de logement (chapitre 1.3.4.), la Commission peut se rallier au Médiateur et estime qu'il appartient au Gouvernement et en particulier à la Ministre de la Famille de mettre plus de moyens à disposition de l'Agence Immobilière Sociale (AIS), afin que celle-ci puisse reloger davantage de personnes. Une bonne coopération entre l'AIS et les communes permettrait aussi d'apporter des solutions au problème „du peu de logements d'urgence disponibles“.

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 n'a pas d'observations à formuler à propos du rapport d'activité du Médiateur.

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

La Commission des Classes moyennes et du Tourisme note avec satisfaction qu'aucune observation ni recommandation relevant de leur domaine de compétences n'ont été exprimées par le Médiateur.

V.5. La Commission de la Culture

Les membres de la Commission de la Culture ont examiné, au cours de leur réunion du 1er décembre 2011, le rapport d'activité du Médiateur. La partie du rapport concernant la culture fait état de deux cas décrits aux pages 42 à 44 dudit rapport.

La Commission a retenu les considérations suivantes:

Le premier cas remonte à un certain nombre d'années déjà et concerne le propriétaire d'une maison de journalier qui, en 2000, a fait l'objet d'une démarche spontanée de la part du Directeur du Service des Sites et Monuments de l'époque qui lui a fait une promesse orale, aux termes de laquelle le Service des Sites et Monuments contribuerait pour une somme importante à la mise en valeur de la maison. Or, depuis cette date, et malgré les démarches du réclamant et différents échanges avec les responsables du Service des Sites et Monuments et la Secrétaire d'Etat à la Culture, les travaux n'ont pas été entamés.

Mme la Ministre de la Culture a rappelé les réorganisations du service en cause qu'elle a entreprises depuis que ce service relève de ses compétences. Désormais l'octroi de subventions étatiques est conditionné par l'introduction préalable d'une demande écrite. Or, le réclamant refuse d'introduire une telle demande, se référant à la promesse orale et à la demande spontanée du service à l'époque.

Mme la Ministre a indiqué qu'elle était disposée à contacter le réclamant afin de trouver un arrangement qui soit conforme aux règles qui sont aujourd'hui en vigueur, qui recueille l'approbation du contrôleur financier et qui ne nécessitera pas de décision de passer outre.

Le deuxième cas oppose une société de droit privé au Ministère de la Culture au sujet d'une enseigne publicitaire fixée sur la façade du commerce exploité par la société. En effet l'enseigne publicitaire en question dépassait les dimensions maximales autorisées par le règlement grand-ducal du 4 juin 1984 relatif à la publicité. Or, aux termes de l'article 9 de ce règlement, la Ministre de la Culture peut accorder des dérogations aux dispositions fixant les limites. Dans le cas d'espèce, la Ministre a refusé de délivrer l'autorisation dérogatoire telle que demandée par la société mais a proposé des modifications en cherchant un équilibre entre la protection de l'espace public et la liberté du commerce. Cette décision a été annulée par le Tribunal administratif qui a estimé que les dispositions de l'article 9, en ce qu'elles permettent au Ministre de la Culture d'autoriser ou de refuser des publicités contraires aux dimensions prévues par le règlement, n'étaient pas conformes à la loi et dépassaient le cadre de la base légale habilitante. A cela venait s'ajouter le fait que la société était implantée dans un endroit qui figure sur une liste de localités dans lesquelles toute publicité est soumise à autorisation.

En ce qui concerne l'opportunité de modifier la réglementation existante, Mme la Ministre de la Culture a soulevé que la réglementation actuelle permettait d'apporter une certaine flexibilité en prenant en compte les particularités des différentes demandes. Les dérogations accordées sur cette base étaient donc assez nombreuses. Or, suite à la jurisprudence des juridictions administratives, qui se base sur l'article 95 de la Constitution aux termes duquel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, la faculté d'accorder des dérogations a disparu.

Certains membres de la Commission ont estimé que, dans le cadre de la refonte de la législation concernant la protection du patrimoine, cette compétence devrait être déléguée aux communes qui seraient plus à même de juger du caractère approprié ou non des publicités posées sur des immeubles situés sur leurs territoires. Cette solution, qui renforcerait l'autonomie communale, irait dans le sens de la simplification administrative.

Mme la Ministre a indiqué que, dans un premier temps, le règlement sera modifié tout en conservant une part de flexibilité qui permettra de différencier en fonction, par exemple, de l'emplacement des bâtiments concernés (au centre du village ou à l'intérieur d'une zone commerciale). Le nouveau règlement précisera les critères et favorisera la simplification administrative.

Dans une deuxième phase, dans le cadre de la modification de la législation concernant la protection du patrimoine, Mme la Ministre propose de prendre en considération les recommandations des membres de la Commission et d'étudier l'opportunité de déléguer certaines compétences en cette matière aux communes.

V.6. La Commission du Développement durable

La Commission du Développement durable a, au cours de sa réunion du 4 janvier 2012, procédé à un échange de vues avec les représentants gouvernementaux. Elle a adopté la présente prise de position en date du 18 janvier 2012.

Environnement

Comme dans ses rapports précédents, le Médiateur explique avoir été surtout saisi de plaintes concernant les lenteurs excessives dans la durée de traitement des dossiers ainsi que l'absence d'informations claires et compréhensibles fournies par l'Administration.

Primes CAR-e et CAR-e plus

Quant aux lenteurs de traitement des demandes en obtention des primes CAR-e et CAR-e plus, M. le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures explique que, depuis 2008, 27.500 dossiers ont été réceptionnés par le service compétent. Parmi ces dossiers, 6.400 n'ont pas encore pu être traités. Il souligne que les délais de traitement sont influencés par le fait que 50% des dossiers de demande d'obtention de la prime CAR-e et pratiquement 100% de ceux de la prime CAR-e plus sont incomplets au moment de leur soumission au ministère (preuve de paiement, numéro de compte, etc.) et précise que les dossiers de clients de certains garages ou sociétés de leasing sont toujours complets.

Vu que le service en charge du traitement des demandes d'obtention des primes CAR-e et CAR-e plus a été débordé fin 2010-début 2011, l'équipe a été renforcée depuis (passage à 8,5 personnes). D'autre part, il est encore prévu de lui allouer 4 personnes (CDD) supplémentaires à partir du mois de mars 2012. Il est escompté que le traitement des dossiers durant actuellement 10 mois en moyenne devrait passer à 3 mois à partir de juin 2012. Ce but devrait d'autant plus être réalisé que le nombre de demandes de primes est en diminution en raison de la modification de certains seuils au mois d'août 2011.

Aides financières pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables

M. le Ministre précise que les demandes d'aides portant sur les constructions nouvelles et l'assainissement énergétique sont traitées prioritairement; leur durée de traitement est d'environ 2 respectivement de 4 mois à partir du moment où un dossier est complet. Les demandes de primes d'encouragement sont évacuées en 1 à 2 mois, celles portant sur les énergies renouvelables en 2 à 3 mois.

En ce qui concerne les demandes d'informations supplémentaires émanant du Département de l'Environnement, M. le Ministre explique que, vu la complexité des dossiers, ces derniers s'avèrent souvent incomplets. Il arrive d'ailleurs fréquemment que les demandeurs sollicitent les conseils de l'administration de l'environnement dont le rôle ne se limite ainsi plus uniquement à un traitement purement administratif des dossiers.

Dans ce contexte est soulevé le problème du manque d'efficacité de certains conseillers énergétiques dont les dossiers incomplets engendrent des demandes d'informations supplémentaires de l'Administration à l'égard des demandeurs (et non des conseillers énergétiques). Le Département de l'Environnement mène actuellement des réflexions quant à une responsabilisation accrue du conseiller énergétique.

Concernant le cas de refus d'allocation d'une aide portant sur une pompe à chaleur plus efficace que celles prévues par le règlement grand-ducal du 20 avril 2009 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables, M. le Ministre partage les arguments du Médiateur. Il rappelle cependant qu'au moment de l'élaboration du règlement grand-ducal en question, le ministère de l'Environnement avait proposé d'y insérer un calcul spécifique des données des pompes à chaleur. Cette proposition avait été jugée trop complexe par la Chambre des Métiers et a donc été remplacée par une liste des différentes technologies éligibles. Or, depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, de nouvelles technologies plus efficaces ont été développées. M. le Ministre annonce une modification du règlement grand-ducal auquel sera rajouté le type de pompe à chaleur évoqué dans le rapport du Médiateur. Le projet de règlement grand-ducal sera soumis au Conseil de gouvernement avant le 1er février 2012. Les demandeurs lésés par les limites (illogiques) du règlement grand-ducal actuel pourront ainsi bénéficier rétroactivement de l'aide en question.

M. le Ministre est conscient du fait que, vu la rapidité des évolutions techniques, un nouveau cas semblable à celui évoqué par le Médiateur peut survenir à tout moment et qu'il y a donc lieu de trouver une solution durable en la matière.

Un membre de la Commission suggère que le règlement grand-ducal soit complété par une phrase prévoyant l'éligibilité de technologies futures plus efficaces.

Quant au problème lié au refus de prendre en compte la TVA dans le calcul de l'aide étatique pour la réalisation d'une installation photovoltaïque (prévue par le règlement grand-ducal du 20 avril 2009), M. le Ministre indique que le cas présenté par le Médiateur a été résolu. Il explique néanmoins que la problématique est complexe, car au cas où la TVA serait systématiquement considérée comme „coût effectif“ et donc prise en compte dans le calcul de l'aide, l'administration devrait s'assurer que le demandeur n'ait pas récupéré la TVA d'une manière ou d'une autre. En effet, les particuliers, producteurs d'électricité par photovoltaïque et ayant bénéficié d'une aide dans laquelle la TVA a été prise en compte, peuvent ensuite constituer une société destinée à la vente de cette électricité, amortir leur installation du point de vue fiscal et récupérer la TVA. Il conclut qu'à l'heure actuelle la TVA est prise en compte dans le calcul des aides, mais que les demandeurs sont avertis du fait qu'en cas de récupération de la TVA d'une manière ou d'une autre, le „coût effectif“ sera revu à la baisse.

Vu la complexité de la problématique liée à la TVA, un membre de la Commission suggère que cette dernière ne soit pas considérée comme „coût effectif“ et, qu'en échange, le taux de subvention soit augmenté. Un autre membre de la Commission estime qu'une telle décision léserait les particuliers par rapport aux sociétés. Il propose qu'il soit procédé, au niveau du règlement grand-ducal du 20 avril 2009, à une différenciation entre particuliers et sociétés en matière de considération de la TVA comme „coût effectif“.

Le Ministre indique que l'administration s'évertue à trouver une solution adéquate.

*

M. le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures indique encore que des réunions entre le Médiateur et son ministère ont lieu régulièrement pour discuter des dossiers problématiques et qu'un audit de l'ensemble des aides gérées par son ministère est en cours.

M. le Ministre n'accepte en aucun cas les critiques formulées par un membre du groupe politique déi gréng selon lesquelles l'administration harçèlerait parfois les demandeurs d'aides alors qu'ils agissent en faveur de l'environnement. Il rappelle que l'administration reçoit un nombre de demandes d'aides considérable et que, malgré certains délais d'attente, la plupart d'entre elles ne posent aucun problème. Les dossiers présentant des problèmes sont rares. Il conclut que les fonctionnaires sont tenus d'appliquer les règlements en vigueur.

Transports

Restrictions concernant certains titres de transport (Jumbokaart, Seniorekaart) dans les bus effectuant des trajets transfrontaliers

Plusieurs personnes, détentrices d'une Jumbokaart ou d'une Seniorekaart ayant emprunté, pour des trajets sur le territoire national, des bus effectuant des trajets transfrontaliers se sont vu adresser une amende, leurs cartes de transport n'étant pas valables dans ces bus. Le Médiateur déplore que les usagers des transports en commun ne soient pas informés des éventuelles restrictions pouvant exister concernant leur titre de transport.

M. le Ministre du Développement durable et des Infrastructures indique que les tarifs EUREGIO concernant les transports par bus entre le Luxembourg et les régions frontalières allemande et française sont le résultat de négociations entre ces trois pays et sont en vigueur depuis 2010.

L'utilisation des cartes de réduction luxembourgeoises (telles la Jumbokaart et la Seniorekaart) ne sont pas acceptées pour les trajets transfrontaliers. Les détenteurs de ces cartes n'ont cependant pas suffisamment été informés de cette restriction et M. le Ministre déclare avoir demandé aux CFL d'annuler les amendes dressées à l'encontre des usagers concernés par ce cas de figure.

M. le Ministre explique ensuite que les autobus effectuant des trajets transfrontaliers ne sont pas des bus de ligne et que leurs trajets ne comportent que peu d'arrêts, leur but étant d'atteindre une destination finale directement et rapidement. Ce principe doit être conservé à tout prix pour maintenir l'efficacité de ce type de transports.

Les cas soulevés par le Médiateur concernent des personnes étant montées dans un bus effectuant des trajets transfrontaliers à un endroit où ce bus s'est arrêté pour faire descendre des passagers; en

l'absence de ces passagers, le bus ne se serait pas arrêté à cet endroit. Théoriquement, les arrêts en cours de trajet de ces bus ne devraient servir qu'à débarquer des passagers et non à en embarquer de nouveaux. M. le Ministre signale qu'il a cependant autorisé les chauffeurs de ces bus à accepter de nouveaux passagers lors de leurs rares arrêts.

D'autre part, des négociations avec les pays voisins sont en cours pour trouver une solution au problème de l'acceptation des cartes de réduction luxembourgeoises dans les différentes parties de la Grande Région.

*

Un membre du groupe politique déi gréng déplore que des usagers des transports publics soient dégoûtés de l'utilisation de ces transports à cause du manque de tact des contrôleurs et des CFL en général. M. le Ministre réplique que le personnel concerné effectue sa tâche de son mieux, applique les règlements en vigueur et doit souvent affronter l'agressivité des usagers.

Le même membre du groupe politique déi gréng souhaiterait que le département des Transports organise des réunions des délégués aux transports publics désignés par les conseils communaux. M. le Ministre signale dans ce contexte la création récente d'un „comité des usagers“.

Les membres de la Commission s'accordent pour souligner le manque d'information de tout genre (trajets, horaires, arrêts, etc.) à l'égard des usagers des transports publics en général et des usagers occasionnels ou étrangers en particulier. Un membre du groupe politique CSV déplore la taille microscopique des horaires affichés dans les arrêts de bus.

La Commission demande au Ministre compétent d'améliorer l'information aux usagers des transports publics.

M. le Ministre signale que le site d'information, mobiliteit.lu, vient d'être amélioré (fin septembre 2011) et comporte des fonctions et applications performantes et utiles. Un système électronique d'information des usagers (tel que celui existant déjà au niveau des bus de la Ville de Luxembourg) est en cours de développement.

*Réclamations dirigées contre la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT)
relatives à la fixation du taux d'émission*

M. le Ministre informe les membres de la Commission que certaines procédures (permis de conduire, prise de rendez-vous, etc.) en vigueur au sein de la SNCT sont en train d'être modifiées de fond en comble. Les horaires de la SNCT seront par ailleurs élargis.

La Commission salue ces améliorations du service aux détenteurs de véhicules.

M. le Ministre indique encore que des discussions au sujet de la fourniture de services de contrôle technique par des sociétés privées sont en cours.

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

Lors de sa réunion du 1er décembre 2011, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire s'est livrée à un examen de ce rapport d'activité. Elle a noté que l'article 18 de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce fait l'objet d'une interprétation divergente entre certaines Sociétés de participations financières (SOPARFI) et la Chambre de Commerce.

Le Médiateur a pris le parti de ces SOPARFI et est intervenu en leur faveur auprès de la Chambre de Commerce. Celle-ci a toutefois maintenu son interprétation de cet article, lui permettant d'appliquer une cotisation forfaitaire à ce type de société.

La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a encore noté qu'une affaire judiciaire semble en cours et entend suivre avec attention l'évolution de ce litige.

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

Dans sa réunion du 15 décembre 2011, la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports a examiné le rapport susmentionné du Médiateur en présence de Mme la

Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle. La Commission a retenu les considérations suivantes au sujet du volet du rapport consacré à l'Éducation nationale et à la Formation professionnelle:

La Commission a constaté que le Médiateur s'est vu adresser un certain nombre de réclamations de la part de parents d'élèves qui ont soit mis en cause le comportement inapproprié d'un enseignant, soit contesté l'avis d'orientation de leurs enfants à la fin de l'enseignement fondamental. Elle a noté avec satisfaction que Mme la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a réagi rapidement aux interventions du Médiateur en ordonnant une enquête interne en vue de vérifier le bien-fondé des reproches formulés et que les réclamants ont reçu un compte rendu de l'enquête et des conclusions qui en ont été tirées.

En ce qui concerne le cas d'un père qui a critiqué le comportement d'une enseignante suite à un litige qui était né entre lui-même et l'enseignante au sujet des notes de son fils et du déroulement de certains devoirs en classe, il ressort en effet du rapport sous rubrique que suite à l'intervention du Médiateur, Mme la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a demandé une enquête au directeur du lycée concerné pour déterminer si les devoirs en classe s'étaient déroulés correctement. Vu le comportement de l'enseignante, une enquête administrative a été ordonnée. Il en résulte que le comportement de l'enseignante en cause, qui est d'ailleurs entre-temps retraitée, a été correct.

Pour ce qui est de l'orientation à la fin de l'enseignement fondamental, la Commission a noté que Mme la Ministre se voit régulièrement adresser des lettres de la part de parents qui contestent l'avis d'orientation de leurs enfants vers l'enseignement technique en faisant valoir qu'une telle orientation se trouverait en inadéquation par rapport aux notes de leurs enfants. Mme la Ministre estime que suite à l'introduction de l'évaluation par compétences, qui mesure la progression de l'élève par rapport à différents socles de compétences, les décisions d'orientation sont susceptibles de gagner en clarté et en transparence.

Il convient en outre de signaler que la procédure d'admission à une classe de 7^e de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement secondaire technique est clairement définie par le règlement grand-ducal afférent du 4 octobre 1999. Ce règlement prévoit que „les élèves qui bénéficient d'un avis d'orientation vers la classe de 7^e de l'enseignement secondaire technique et dont les parents demandent une admission à la classe d'orientation de l'enseignement secondaire sont admis dans cette classe d'orientation s'ils subissent avec succès un examen d'admission“ (article 2 du règlement grand-ducal du 4 octobre 1999 ayant pour objet de définir la procédure d'admission à une classe de 7^e de l'enseignement secondaire technique ou à la classe d'orientation de l'enseignement secondaire). En tout état de cause, il est évident que Mme la Ministre ne saurait remettre en question des décisions d'orientation prises par le conseil d'orientation ou reposant sur les résultats obtenus par un élève à l'examen de recours précité.

La Commission a constaté que le Médiateur évoque le cas d'une mère qui a remis en cause l'avis d'orientation de son fils vers l'enseignement secondaire technique et qui s'est plainte en outre du comportement inapproprié de l'enseignante. Dans ce cas précis, l'enquête menée par Mme la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a révélé que la procédure d'orientation s'est déroulée correctement. L'enseignante s'est au demeurant excusée auprès de la mère pour son comportement inapproprié.

En relation avec la problématique de la procédure d'orientation, la Commission s'est vu informer par ailleurs que dans le cadre d'un autre litige opposant des parents d'élèves au Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle au sujet d'un avis d'orientation vers l'enseignement secondaire technique, les parents ont obtenu gain de cause, sur base de l'argument selon lequel la décision d'orientation n'était pas motivée. Suite à ce jugement, le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a décidé que les avis d'orientation devront désormais comporter une motivation individuelle. Les formulaires utilisés dans ce contexte seront modifiés en conséquence.

Une autre réclamation dont a été saisi le Médiateur émane d'un professeur-stagiaire de l'enseignement postprimaire qui a échoué à l'examen de fin de stage. Au vu de cet échec, le réclamant a été considéré comme écarté de l'enseignement, de sorte qu'il ne pouvait pas non plus exercer en tant que chargé d'éducation. De fait, le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a adopté depuis quelques années la position de ne plus procéder à des engagements sous un autre statut, notamment sous celui de chargé d'éducation à durée déterminée, en cas d'échec à l'examen de fin de stage. Il considère en effet que les personnes ayant échoué à l'examen pratique de fin de stage ne

peuvent plus être engagées comme chargés d'éducation, dans la mesure où de par leur échec à cet examen, elles ont définitivement prouvé qu'elles ne disposent pas des compétences requises.

A l'instar du Médiateur, plusieurs membres de la Commission ont estimé qu'il s'agit d'une décision délicate, d'autant qu'un certain nombre de stagiaires qui ont échoué à l'examen de fin de stage, mais qui étaient sous contrat à durée indéterminée avant leur entrée en stage et qui avaient demandé à bénéficier d'un congé sans traitement pour raisons professionnelles pendant la durée du stage, ont retrouvé leur emploi comme chargés d'éducation après leur échec. Par ailleurs, peut-on refuser l'accès à la fonction de chargé d'éducation à un candidat qui remplit l'ensemble des conditions d'admission, en invoquant son échec au stage pédagogique? Ne fait-on pas ainsi preuve de plus de sévérité à son égard que par rapport à d'autres candidats à la fonction de chargé d'éducation qui ne se sont jamais présentés au stage pédagogique? De surcroît, il ne faut pas perdre de vue qu'une personne qui a échoué à l'examen de fin de stage pédagogique et qui est ainsi considérée comme écartée de l'enseignement peut bel et bien se représenter à l'examen-concours de recrutement des professeurs-stagiaires autant de fois qu'elle le souhaite.

Le cas en présence est d'autant plus épineux que les commentaires des tuteurs qui ont suivi le stagiaire au cours du stage se trouvent en porte-à-faux par rapport à la décision finale du jury d'examen. Or, il va sans dire que ni Mme la Ministre, ni le Médiateur, ni la Commission parlementaire ne sauraient remettre en cause la décision d'un jury d'examen. Il se pose par contre la question de l'opportunité de modifier la pratique selon laquelle une personne ayant échoué à l'examen de fin de stage pédagogique ne peut pas être engagée *a posteriori* en tant que chargé d'éducation. Il importe en tout cas de disposer d'un principe universellement valable et applicable.

Dans une autre optique, la problématique en présence renvoie à la question de savoir s'il est opportun et responsable de permettre à une personne d'enseigner en tant que chargé d'éducation, alors qu'elle avait opté pour la carrière de professeur de l'enseignement secondaire et qu'au bout de son parcours de stage, elle a été jugée inapte à l'enseignement.

Il convient de préciser dans ce contexte que suite à la loi modifiée du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques, les conditions d'engagement et de travail des chargés d'éducation sont clairement définies et il est assuré que ceux-ci bénéficient désormais aussi d'une certaine formation en cours d'emploi. Ne faudrait-il donc pas distinguer clairement les deux carrières et donner à une personne qui a échoué dans la carrière de professeur l'occasion de faire ses preuves en tant que chargé de cours? De fait, en vertu de la loi modifiée précitée du 29 juin 2010, les chargés de cours à durée déterminée ne bénéficient pas seulement d'une formation en cours d'emploi, mais encore sont-ils évalués par le directeur de l'établissement scolaire ou par son délégué. Etant donné qu'une note d'évaluation inférieure à la moitié des points est éliminatoire, une personne qui est jugée inapte à l'enseignement à ce niveau ne saurait être admise à la réserve nationale de chargés d'enseignement et obtenir par là un contrat à durée indéterminée.

Sur base des réflexions susmentionnées, la Commission a décidé de demander à Mme la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de reconsidérer la pratique selon laquelle une personne ayant échoué à l'examen de fin de stage pédagogique ne peut pas être engagée *a posteriori* en tant que chargé d'éducation.

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, des Communications et de l'Espace a examiné le rapport susvisé du Médiateur lors de sa réunion du 12 janvier 2012 en présence de M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

La Commission a constaté qu'alors que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et plus précisément le département de l'Enseignement supérieur, a été contacté à plusieurs reprises par le Médiateur. Elle a noté avec satisfaction que le Médiateur entretient de bonnes relations avec ce ministère, mais elle a dû relever en même temps que les réponses que reçoivent les réclamants, en particulier du CEDIES (Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement supérieur), sont souvent peu motivées.

La Commission s'est vu préciser que pendant la période en question, le département de l'Enseignement supérieur a été contacté par le Médiateur au sujet de douze dossiers relatifs à l'aide financière de

l'Etat pour études supérieures et d'un dossier portant sur la reconnaissance d'un diplôme. En ce qui concerne les douze dossiers ayant trait à l'aide financière de l'Etat, M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche s'est rallié dans sept cas à la position du Médiateur et a donc révisé sa décision, dans quatre dossiers, il a maintenu sa décision de refus d'octroi d'une aide financière, tandis qu'un dossier s'est révélé être sans objet. Il convient de préciser qu'au total, le CEDIES traite actuellement 14.182 dossiers relatifs à l'aide financière.

Deux réclamations étaient liées au fait que suite à la loi du 26 juillet 2010 modifiant e.a. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, la notion même d'enseignement supérieur est définie de façon plus précise. En vertu du nouveau libellé de l'article 1er, paragraphe (3) de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000, l'étudiant doit, pour bénéficier de l'aide financière, être inscrit „dans un établissement dispensant un enseignement supérieur et y suivre un cycle d'études dont la réussite procure à l'étudiant un grade, diplôme ou autre titre délivré par une autorité compétente et attestant la réussite à ce programme d'enseignement supérieur. L'établissement supérieur et le cycle d'études doivent être reconnus par l'autorité compétente du pays où se déroulent les études comme relevant de son système d'enseignement supérieur“.

Compte tenu de ces dispositions, deux étudiants auxquels l'aide financière avait été accordée par le passé ont ainsi dû constater que l'établissement qu'ils fréquentaient n'était désormais plus éligible.

Le Médiateur a évoqué dans ce contexte le principe de la légitime confiance, dans la mesure où ces étudiants pouvaient légitimement admettre qu'ils allaient pouvoir bénéficier de l'aide financière comme par le passé. M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a soumis ces cas pour avis à la commission consultative qui a été instituée sur base de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000 et il a finalement accepté d'accorder aux étudiants concernés l'aide financière à titre exceptionnel et pour la dernière fois au titre de l'année académique 2010-2011.

La Commission s'est vu apporter la précision que pour bénéficier de l'aide financière, un étudiant doit désormais être inscrit dans un établissement qui est classé dans le pays en question parmi les établissements d'enseignement supérieur, ce critère n'étant pas équivalent à celui de la reconnaissance officielle par l'Etat en question. Comme il peut ainsi arriver qu'en application de ce critère, un étudiant se voie accorder des aides financières pendant la durée de ses études, mais qu'il ne se voie pas par la suite reconnaître officiellement le diplôme obtenu, il a été soulevé la question de savoir s'il ne serait pas opportun d'accorder des aides financières uniquement pour des cursus qui mènent à des diplômes susceptibles d'être reconnus. Une telle ligne de conduite impliquerait toutefois un véritable changement de paradigme en matière d'aides financières pour études supérieures. Il faudrait par ailleurs se demander si un tel principe n'est pas contraire à l'article 23 de la Constitution qui prône la liberté de chaque citoyen de faire des études dans les pays et dans les universités de son choix.

La Commission a constaté qu'il se pose en outre la question de savoir si les cursus en question qui ne sont plus reconnus comme relevant de l'enseignement supérieur peuvent être reconnus comme équivalents à l'enseignement secondaire ou secondaire technique luxembourgeois, ce qui donnerait le cas échéant droit aux allocations familiales jusqu'à ce que les intéressés aient atteint l'âge de 27 ans accomplis (article 271, alinéa 3 du Code de la sécurité sociale, tel que modifié par la loi précitée du 26 juillet 2010). Or, il va sans dire qu'à cet effet, les concernés doivent satisfaire à l'ensemble des dispositions régissant l'attribution des allocations familiales.

Il convient d'ailleurs de préciser que conformément au nouveau paragraphe (4) de l'article 1er de la loi modifiée du 22 juin 2000, „les élèves du régime professionnel de l'enseignement secondaire technique qui ont été autorisés par le ministre ayant l'Education nationale et la Formation professionnelle dans ses attributions à suivre leur enseignement scolaire à l'étranger“ sont éligibles à titre subsidiaire dans le cadre de la loi modifiée précitée concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Les décisions sont de fait prises au cas par cas, en concertation avec toutes les autorités compétentes.

Un autre dossier concernait un étudiant ressortissant de l'Union européenne et résidant au Luxembourg qui s'est vu refuser l'octroi de l'aide financière pour études supérieures, au motif qu'au dépôt de sa demande, il ne remplissait pas la condition de statut de travailleur telle que prévue par le nouveau libellé de l'article 2, point b) de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000. De fait, le réclamant était à ce moment lié par un contrat de stage, et le CEDIES considérait dans un premier temps que seule la période de travail couverte par un contrat de travail pouvait être prise en considération.

Or, comme la disposition en question se réfère au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et que cette loi résulte de son côté de la transposition de plusieurs directives européennes, il y a lieu d'interpréter le terme de „travailleur salarié“ à la lumière des textes communautaires. Les juridictions communautaires considèrent en effet que même une personne exerçant certes une activité comportant une valeur économique réelle et effective, mais dont la productivité est modeste, comme cela peut être le cas pour un stagiaire, peut être qualifiée de travailleur salarié. La Commission a noté que M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a fini par se rallier à cette interprétation et qu'il a décidé de faire droit à la demande de l'intéressé.

Le Médiateur a été en outre saisi d'une réclamation relative aux conditions de remboursement de l'aide financière accordée sous forme de prêts telle que prévue par la loi modifiée précitée du 22 juin 2000. Le réclamant s'est vu refuser par la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE) une période de remboursement dépassant cinq ans, alors que l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures prévoit que la durée du remboursement des prêts ne peut dépasser une période de dix ans. Le refus de la banque était intervenu conformément à la convention conclue en 2000 entre l'Etat et la BCEE, aux termes de laquelle la durée de remboursement serait ramenée à cinq ans pour l'étudiant ayant atteint l'âge de 35 ans au premier septembre de l'année au cours de laquelle il commence ou reprend ses études supérieures.

Selon le Médiateur, le fait que le règlement susmentionné prévoit le principe d'une durée maximale de dix ans ne semble pas conférer à l'administration le pouvoir de fixer librement une durée maximale de remboursement du prêt inférieure pour toute une catégorie de personnes ayant atteint un âge déterminé. Et de faire valoir que la fixation d'une durée maximale de cinq ans pour les personnes ayant atteint l'âge de 35 ans peut constituer une discrimination fondée sur l'âge. La Commission a constaté que M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a été sensible aux développements du Médiateur, si bien qu'il a fait prolonger le délai de remboursement du prêt conclu par le réclamant.

Deux dossiers concernaient les primes d'encouragement dont pouvaient bénéficier les étudiants qui avaient terminé leur cycle d'études endéans une période déterminée. Ces primes ont été abrogées par la loi précitée du 26 juillet 2010 qui dispose que le dernier délai pour l'introduction d'un dossier en vue de l'obtention d'une telle prime est fixé au 31 décembre 2010.

Ayant introduit leur demande après ce délai, les réclamants se sont vu refuser la prime au motif que cette demande était hors délai. La Commission a pris acte de ce que M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a maintenu cette décision prise en application de la loi précitée du 26 juillet 2010, arguant notamment du fait que les étudiants concernés auraient dû se renseigner auprès du CEDIES, d'autant que les médias ont largement couvert le vote de la loi qui abrogeait les primes d'encouragement.

Enfin, le Médiateur a été saisi d'une réclamation concernant la reconnaissance d'un diplôme. Plus concrètement, il s'agit d'un ressortissant roumain qui s'est vu refuser la reconnaissance d'un diplôme de kinésithérapie dont il est titulaire. En effet, M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a constaté que le cursus suivi par l'intéressé comportait „des différences essentielles par rapport au programme luxembourgeois établi par règlement grand-ducal pour la profession de masseur-kinésithérapeute en ce qui concerne le contenu théorique, technique et pratique, ainsi que la durée de la formation“.

La Commission s'est vu informer dans ce contexte que le réclamant est en fait titulaire d'un diplôme roumain de licencié en éducation physique et sportive, avec une spécialisation en kinésithérapie, et que le volet de sa formation consacré à cette dernière matière représente une part fortement limitée, dans la mesure où la majeure partie du programme suivi par l'intéressé concerne l'éducation physique et le sport.

En application de la loi du 19 juin 2009 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, le diplôme en question peut néanmoins être reconnu comme équivalent au diplôme d'Etat luxembourgeois de masseur-kinésithérapeute, sous condition que le concerné accomplisse un stage d'adaptation de deux ans à plein temps dans un établissement hospitalier, une institution de soins ou une autre institution agréée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, ou bien qu'il se soumette à une épreuve d'aptitude en matière de connaissances professionnelles et de législation professionnelle.

Le réclamant n'ayant toutefois pas possédé le niveau linguistique requis pour se soumettre à l'épreuve d'aptitude, seul le stage de deux ans était envisageable. La Commission a constaté qu'il est

regrettable que malgré les démarches entreprises par l'intéressé auprès d'une trentaine d'établissements, aucun employeur ne semble vouloir engager un stagiaire dont le diplôme n'est pas reconnu.

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

La Commission des Pétitions et la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances ont examiné, en présence de Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration, le problème relatif à l'application de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ainsi que la réorganisation interne de la Caisse nationale des prestations familiales.

L'application de la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée

Le Médiateur informe dans son rapport annuel 2009-2010 qu'il a été saisi de plusieurs réclamations relatives à l'application de la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée. Les réclamants ont contesté être redevables des montants élevés qui leur sont demandés par le Ministère de la Famille et de l'Intégration au titre de participation aux frais de placement de leurs enfants dans un institut à l'étranger.

L'article 8 de la loi modifiée du 14 mars 1973 se lit comme suit:

„Art. 8. Dans les instituts et services, l'enseignement est gratuit, de même que le traitement médical pour autant qu'il se rapporte aux particularités visées à l'article 1er. Le séjour et l'entretien sont gratuits dans les classes et centres d'observation créés par l'article 2.

L'Etat fournit gratuitement l'équipement ainsi que le matériel didactique et rééducatif nécessaires et organise de même le service de transport des enfants.

Les dispositions qui précèdent valent aussi pour les centres visés par l'article 14 ci-après pour autant qu'ils tombent sous l'effet de l'article 15 de la présente loi, ainsi que pour l'éducation donnée à l'étranger aux enfants visés à l'article 1er ci-dessus, à condition que l'agrément du centre fréquenté soit prononcé au préalable par le ministre et qu'une formation équivalente ne puisse se faire au Grand-Duché.“

Pour le Médiateur, l'article 8 de la loi susvisée n'est pas très clair en ce qui concerne les frais de placement des enfants dans des instituts à l'étranger. Or, la commission parlementaire en charge des travaux ayant abouti à la loi du 14 mars 1973, à savoir la Commission de l'Éducation nationale et des Affaires culturelles, s'était prononcée au sujet du principe de gratuité généralement applicable au séjour des enfants à l'étranger dans son rapport sur le projet de loi. En effet, la commission parlementaire précise dans son commentaire relatif à l'article 8:

- „L'article prévoit la gratuité de l'enseignement proprement dit pour les enfants placés*
- dans les instituts et services étatiques énumérés à l'article 2,*
 - dans les centres privés ou communaux luxembourgeois repris par l'Etat selon les critères de l'article 15 sur base de conventions,*
 - dans les instituts spécialisés étrangers reconnus par le Ministre de l'Éducation nationale. Sont inclus dans cette gratuité: le séjour, le traitement médical (borné aux seules inadaptations à la base de la scolarisation différée) et l'entretien après un amendement proposé par le Conseil d'Etat et repris sans commentaire par le Gouvernement.*

La Commission exprime le désir exprès d'interpréter les termes de „séjour“ et d'„entretien“ aussi largement que possible, vu les charges extraordinairement importantes qui pèsent sur les parents d'enfants handicapés.“

Mme la Ministre ne partage pas l'argumentation du Médiateur et estime que la loi modifiée du 14 mars 1973 n'introduit pas une gratuité absolue. Le Ministère est tenu d'appliquer strictement la loi en vigueur. Elle précise que jusqu'aux réclamations de trois familles en 2010, le principe de la participation financière des parents n'a jamais été mis en cause.

Les commissions parlementaires sont informées qu'une des familles réclameuses vient d'assigner l'Etat en justice.

En ce qui concerne la répartition des frais liés au placement d'enfants handicapés dans un institut d'éducation différenciée à l'étranger, Mme la Ministre signale que:

- Les frais scolaires de l'éducation différenciée sont pris en charge à 100% par l'intermédiaire des crédits du Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.
- En ce qui concerne les frais de séjour, le Gouvernement n'entend pas soustraire les parents de leurs obligations alimentaires en vertu de l'article 203 du Code Civil.
- Cependant, à la demande des parents, le Ministère de la Famille et de l'Intégration participe financièrement aux frais de séjour dans une institution spécialisée à l'étranger, à condition que l'enfant ait été orienté par la Commission médico-psycho-pédagogique nationale (CMPPN).

Mme la Ministre réitère que, pour tomber sous le champ d'application de la loi modifiée du 14 mars 1973, une orientation préalable de l'enfant par la CMPPN est indispensable. Le placement scolaire d'enfants luxembourgeois dans des écoles à l'étranger doit avoir été préalablement proposé par cette commission. Ce n'est que suite à une orientation par la CMPPN que les parents ont la possibilité de formuler une demande auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration en vue de l'obtention d'une éventuelle participation financière de l'Etat aux frais de placement de leur enfant à l'étranger. La participation des parents aux frais de placement d'un enfant en internat ou centre d'accueil à l'étranger est calculée selon les modalités de la convention pour Centres d'Accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes au Grand-Duché, notamment en fonction du revenu et de la composition de ménage. Mme la Ministre estime par ailleurs que cette exigence de participation aux frais de séjour est équitable vis-à-vis des parents qui ont des enfants qui ne tombent pas sous le champ d'application de l'éducation différenciée mais qui sont confrontés aux mêmes dépenses relatives à un internat.

Mme la Ministre confirme que l'unique internat de l'Education différenciée au Luxembourg est l'Institut pour Infirmes Moteurs Cérébraux (I.M.C.). Aucune participation n'y est demandée aux parents. La gratuité de la scolarisation et de l'hébergement de l'enfant vaut pour tous les parents indépendamment de leur revenu.

Quant au manque d'offre d'instituts adéquats au Luxembourg, Mme la Ministre précise que lors de l'élaboration de la loi du 14 mars 1973, de nombreux internats pour enfants atteints d'un handicap existaient encore au Luxembourg. Or, toutes ces structures ont été supprimées au cours des années vu qu'il n'y avait pas de demande réelle. En outre, il est impossible d'offrir au Luxembourg des structures spécialisées pour chaque type d'handicap. Mme la Ministre constate en outre que le nombre d'enfants et de jeunes adultes qui présentent des troubles psychiques est en forte augmentation et que la disponibilité de places dans des structures adéquates est insuffisante au Luxembourg.

En janvier 2012, il y a 135 enfants dans un institut à l'étranger, notamment dans les pays suivants: Royaume-Uni (1), France (1), Grèce (1), Portugal (1), Italie (1), Belgique (43) et Allemagne (88). La participation du Ministère de la Famille et de l'Intégration aux frais de séjour, les frais scolaires exclus, de ces 135 enfants revient à 8,8 millions d'euros pour l'année 2011 tandis le cumul des contributions des parents s'élève à 338.836 euros. Mme la Ministre est d'avis que la participation financière des parents reste limitée par rapport à celle de l'Etat.

Mme la Ministre estime qu'à la lumière de la procédure judiciaire en cours, il faudrait attendre le jugement afférent. S'il s'avère que d'après l'interprétation des juridictions l'Etat doit garantir la gratuité de séjour dans des instituts à l'étranger, une modification de la législation s'impose.

Afin d'éviter toute immixtion dans une affaire judiciaire pendante, les commissions parlementaires partagent l'avis de Mme la Ministre d'attendre en premier lieu le jugement en la matière. Les commissions parlementaires arrivent néanmoins à la conclusion politique qu'au motif d'une plus grande équité, il faudrait garantir une participation étatique adéquate aux frais de séjour, voire éventuellement une garantie de gratuité, pour les enfants atteints d'un handicap qui sont placés dans un institut à l'étranger. D'autant plus que, faute d'offre adaptée aux besoins spécifiques de leur enfant, certaines familles n'ont pas la possibilité d'opter pour un institut au Luxembourg. Ces familles sont en principe confrontées à des coûts d'internats élevés (p. ex. 167 € par jour pour une structure en Belgique et jusqu'à 250 € par jour en Allemagne) et doivent en plus assumer les frais de transport des visites. Ces familles ont d'autres contraintes pour visiter leurs enfants placés à l'étranger que les familles dont les enfants résident dans un internat au Luxembourg.

Les commissions parlementaires concluent que le seuil de la contribution aux frais de séjour qui incombent lors du placement d'un enfant atteint d'un handicap devrait être identique pour chaque famille indépendamment si l'enfant fréquente un internat de l'éducation différenciée au Luxembourg ou à l'étranger.

Les commissions parlementaires font une différence entre les familles dont le placement de leur enfant à l'étranger résulte d'un libre choix et les familles qui, faute d'offre adéquate au Luxembourg,

sont contraintes de placer leur enfant à l'étranger. En ce qui concerne ce premier cas de figure, les commissions ne voient aucune nécessité d'une participation de l'Etat aux frais de séjour. Mme la Ministre rappelle que pour qu'une participation aux frais de séjour par l'Etat soit possible, un enfant doit être orienté par la CMPPN dans un institut à l'étranger.

Mme la Ministre est d'avis qu'une modification des dispositions relatives à la participation étatique au séjour des enfants atteints d'un handicap dans un institut à l'étranger pourrait être envisagée dans le contexte de la réforme de l'éducation différenciée laquelle est en cours d'élaboration au Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

La réorganisation interne de la Caisse nationale des prestations familiales

Les commissions parlementaires sont informées qu'au cours de la première moitié de l'année 2011, la Caisse nationale des prestations familiales (CNPf) s'est vu dotée d'une nouvelle gouvernance qui a procédé à une restructuration des services de la Caisse.

La mise en place d'une structure et d'un organigramme

A l'heure actuelle, l'effectif officiel de la caisse s'élève à 103 postes à plein temps, auxquels s'ajoutent 8 travailleurs handicapés et des remplaçants temporaires. Au total, 125 personnes sont au service de la CNPF. A noter que le dernier renforcement du personnel s'est fait en 2009 avec 7 postes supplémentaires. Aucun nouveau poste n'a été créé en 2010 et 2011.

Un nouvel organigramme a été élaboré en collaboration avec une entreprise de consulting. Cet organigramme a été finalisé et mis en place définitivement après le déménagement du bâtiment administratif de la caisse fin août 2011. A côté de la présidence, la CNPF s'est dotée de 4 directions, à savoir 2 directions „métiers“ (a) Traitement des prestations b) Maîtrise des prestations) et 2 directions de support (a) Ressources humaines b) Informatique) et de 9 départements avec des missions bien définies.

Les postes de chargé de direction ont été attribués à des personnes qui étaient déjà en fonction à la caisse avant le départ de l'ancienne gouvernance.

L'organigramme est d'importance primordiale pour la CNPF parce qu'il donne une structure à cet établissement et une définition claire des responsabilités de tout un chacun. Chaque poste est par ailleurs assorti d'une fiche de poste qui reprend ses missions et tâches.

Le fonctionnement de cette structure se traduit également dans le travail des gestionnaires de dossiers: avant la mise en place de l'organigramme, chaque correspondant (ils étaient au nombre de 54) traitait 1 numéro du calendrier ou bien uniquement les primes à payer (p. ex. allocation de naissance). Depuis le 1er septembre 2011, les gestionnaires travaillent en trinômes: 1 trinôme étant composé de 3 personnes et étant responsable pour 2 numéros de calendrier et les primes. Cette démarche permet d'assurer une continuité dans le service, de parer aux absences de l'un et de l'autre et finalement d'augmenter la disponibilité pour le public.

D'une manière générale, un planning du personnel et des besoins en personnel à venir a été élaboré vu qu'il importe de prévoir en temps utile des remplacements ou dédoublements des personnes qui partiront en retraite.

Par ailleurs dans le cadre de la nouvelle gouvernance des lignes directives ont été élaborées, un référentiel de compétences a été rédigé et des entretiens de développement professionnel auront lieu en février 2012.

La gestion des dossiers

Quant à la gestion des dossiers, de nombreux changements ont dû être entrepris: d'abord, l'élaboration de procédures pour la gestion uniforme et harmonisée de tous les dossiers est en cours d'élaboration depuis septembre 2011. Un traitement formalisé évite des erreurs et réduit ainsi en même temps le nombre de réclamations et le recours au contentieux.

Etant donné que le traitement des dossiers repose en très grande partie sur l'informatique, la nouvelle gouvernance, ensemble avec le partenaire de la caisse qui est le Centre informatique de la Sécurité sociale (CISS), a décidé le développement d'une seule application informatique répondant aux véri-

tables besoins des gestionnaires. Les gestionnaires qui travaillent sur le terrain, donc qui saisissent et calculent les dossiers au quotidien, font partie du groupe institué pour la refonte informatique.

Les décisions sont prises avec le personnel concerné, ce qui est d'ailleurs également le cas lorsqu'il s'agit de définir une ligne de conduite pour l'un ou l'autre sujet. La nouvelle gouvernance estime que chaque changement est davantage porté par le personnel, si ce dernier y est étroitement impliqué.

La communication

Un des grands soucis de la nouvelle gouvernance était dès le début la communication interne et externe.

Quant au volet interne:

Des réunions de service ont lieu régulièrement sur tous les niveaux.

Des notes de service applicables pour tout le monde sont systématiquement élaborées. Elles concernent tant le personnel (horaire de travail, pointeuse etc.) que le volet prestations.

Le président lui-même a communiqué les grands changements liés au déménagement, à la mise en place de la structure, la réorganisation informatique et les lignes directrices de la CNPF à l'ensemble du personnel (deux grandes réunions en juin et novembre).

La collaboration et la communication avec le Comité-directeur ont été considérablement améliorées. L'organe de décision de la caisse se réunit une fois par mois pour trancher les oppositions adressées à l'encontre des décisions de la CNPF. Le comité est régulièrement informé par mail des principales décisions internes.

La nouvelle gouvernance a pris soin d'engager un dialogue avec les instances avec lesquelles elle travaille de près ou de loin: l'IGSS, l'ONE, l'Ombudsman, les caisses étrangères, le Centre commun de la Sécurité sociale, les Ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur, le Fonds national de Solidarité, l'ADEM, ou encore l'Administration du Personnel de l'Etat.

Par ailleurs et en réponse aux attentes du département de la Simplification administrative auprès du Ministère d'Etat, elle collabore par tous ses moyens aux mesures de simplification, permettant d'éviter aux citoyens la production de certificats.

La nouvelle gouvernance se manifeste sur des initiatives législatives qui pourraient toucher le ressort des prestations familiales, comme par exemple le projet de loi sur la responsabilité parentale ou le projet de règlement sur l'allocation de famille, et est associée à un groupe de travail chargé de la ratification d'une directive sur le congé parental.

Quant au volet externe:

La principale critique des dernières années à laquelle la caisse a dû faire face était l'indisponibilité des lignes téléphoniques.

Avec le déménagement du bâtiment administratif, la caisse a d'abord installé et fait augmenter le nombre des lignes téléphoniques dont elle avait besoin pour répondre du moins techniquement au nombre élevé d'appels qui lui parviennent. Notons à titre d'exemple qu'au cours du mois d'octobre 2011, la caisse a répondu à 5.709 appels téléphoniques. A ceci s'ajoute que pendant le même mois, 5.254 personnes se sont présentées dans les guichets.

Les heures d'ouverture des guichets ont été étendues depuis le 1er septembre 2011 et une deuxième fois à partir du 1er octobre 2011. Actuellement, ils sont ouverts de 7.45 à 15.30 heures, donc sans interruption, ce qui permet à un grand nombre de personnes de se déplacer à la CNPF pendant leur pause de midi.

A côté du central téléphonique, une trentaine de numéros téléphoniques de gestionnaires (avec extension) ont été publiés sur le site internet de la caisse et sur celui du Ministère de la Famille. Il en est de même des adresses email.

Depuis le premier janvier, les gestionnaires des dossiers sont également à la disponibilité du public: leur nom, adresse et numéro de téléphone figurent sur les courriers, de sorte que le client qui rencontre un problème peut s'adresser directement à son gestionnaire responsable.

Pour des questions d'ordre général des administrations publiques, des offices sociaux, des entreprises, mais également des particuliers, la caisse a mis en place depuis le 1er septembre 2011 un „Service center relations externes“ qui est aussi joignable par téléphone ou par mail.

La caisse a adopté une attitude plus active: elle n'attend pas forcément à ce que le public s'adresse à elle pour une question ou une réclamation, mais communique de sa propre initiative. Dans ce contexte, elle entend adresser un courrier à chaque ménage qui reçoit une prestation familiale pour l'informer des changements intervenus, mais également pour l'informer des principales consignes en relation avec le contact avec la CNPF (p.ex. se munir de son numéro de matricule).

Les objectifs de la CNPF pour l'année 2012 visent notamment la réussite de l'accessibilité téléphonique des correspondants, le perfectionnement du flux d'information avec les clients, le perfectionnement de la qualité des dossiers traités et la mise en place de formations spécifiques pour les correspondants.

*

Alors que la CNPF a été critiquée régulièrement par le Médiateur au cours des dernières années, la Commission des Pétitions et la Commission de la Famille notent avec satisfaction qu'une réorganisation interne a finalement abouti à une amélioration considérable du fonctionnement de cette administration.

Les commissions parlementaires se félicitent en outre que toutes les réclamations parvenues au Médiateur ont désormais été traitées par la CNPF. L'expert gouvernemental souligne que ceci ne signifie pas que tous les réclamants ont pu obtenir satisfaction dans leur demande. Par ailleurs, la CNPF reste confrontée à des recours devant le Conseil arbitral des assurances sociales.

La CNPF fait des efforts afin de limiter les allocations familiales indûment touchées. Une procédure permettant de récupérer de manière systématique toutes les allocations indues des années précédentes n'a pas encore été élaborée. Cette récupération s'avère particulièrement complexe au niveau des allocations indûment touchées par des frontaliers.

Les commissions parlementaires notent que la réorganisation a été élaborée en coopération avec un consultant externe, une démarche qui a eu des effets positifs et qui pourrait servir d'exemple à d'autres administrations.

D'une manière générale, certains membres des commissions s'interrogent sur l'opportunité de prévoir des dispositions permettant de décharger un haut fonctionnaire d'un poste de direction dans le cadre d'une réorganisation s'il s'avère que sa gouvernance d'une administration est inefficace. Mme la Ministre estime que le statut des fonctionnaires pose certes problème en la matière.

V.11. La Commission des Finances et du Budget

Les membres de la Commission des Finances et du Budget ont examiné, au cours de leur réunion du 31 janvier 2012, le chapitre intitulé „1.2.4. Fiscalité“ en présence du Directeur de l'Administration des Contributions Directes et du Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Les directeurs des deux administrations fiscales ont présenté aux membres de la Commission leurs prises de position écrites sur les différentes réclamations adressées au Médiateur.

Les explications fournies par les deux directeurs n'ont pas suscité de commentaires de la part des membres de la Commission qui ont par ailleurs constaté avec satisfaction que, selon le rapport, la collaboration entre le Médiateur et les deux administrations fiscales est excellente.

V.11.a) *Prise de position de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines*

Crédit d'impôt-droits d'enregistrement

Comme il résulte du rapport, les doléances de M. le Médiateur ont connu les suites voulues.

Délai de remboursement de la TVA aux entreprises étrangères

Il est opportun de relever qu'en août 2011 l'administration, en concertation avec le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat, a confié la maintenance de l'application VAT-Refund à un nouveau prestataire en vue d'accélérer la correction des erreurs multiples de l'application.

Force est de constater que la version récemment délivrée par ce nouveau prestataire présente toutes les fonctionnalités requises au niveau portail en tant qu'Etat membre d'établissement aussi bien qu'en qualité d'Etat membre de remboursement.

Suite à l'introduction d'un module de décision automatique combiné avec une analyse de risques, l'administration a réussi à évacuer toutes les demandes conformes aux dispositions légales.

De cette manière, la situation telle que présentée encore en juillet 2011 s'est considérablement améliorée comme il en ressort du tableau ci-après:

	<i>Demandes entrées</i>	<i>Demandes traitées</i>	<i>Pourcentage</i>
11.7.2011	66.023	18.332	27,76
12.1.2012	93.592	81.641	87,23

Il convient cependant de relever qu'un nombre considérable des demandes non encore traitées comportent des irrégularités aux prescriptions de droit national et communautaire comme par exemple, périodes chevauchantes, numéros d'identification à format incorrect, codes de biens inexistant au Luxembourg.

Au niveau des décisions prises, il faudrait en plus remarquer que la notification de ces dernières est souvent rendue impossible par une adresse e-mail incorrecte du requérant.

La même situation se présente au niveau des paiements, un compte bancaire erroné ne permettant pas le virement des montants accordés.

Délai de remboursement de la TVA aux entreprises de construction

Un règlement ministériel du 4 novembre 2010 a réorganisé la compétence des bureaux d'imposition TVA au niveau national. A la suite de cette réorganisation, toutes les entreprises de construction d'immeubles ont été concentrées sur le Bureau d'Imposition 7 à Diekirch.

Beaucoup de ces entreprises, qui sont actives dans la construction de résidences et de maisons destinées à des fins de logement, facturent effectivement, après le dépôt des demandes d'agrément autorisant l'application directe du taux de 3%, aux clients le taux super-réduit. Les déclarations périodiques et annuelles déposées accusent alors souvent un crédit TVA.

Les entreprises de construction concernées peuvent faire une demande de remboursement de l'excédent de la taxe en amont renseignée sur une déclaration périodique à la Recette Centrale. Cette demande est transférée immédiatement au bureau d'imposition, qui fait certaines vérifications et autorise obligatoirement endéans un délai de 10 jours le remboursement au moins partiel de ces montants (art. 55 de la loi TVA). En cas de refus, l'assujetti est informé des motifs à la base de la décision.

Cette pratique est courante, mais le bureau doit constater souvent que les soldes des déclarations périodiques sont largement plus élevés que le solde de la déclaration annuelle, que les demandes d'agrément n'ont pas été déposées au Bureau d'Imposition XII de sorte que dans ces cas, le bureau doit refuser le remboursement de la taxe.

Remarquons dans ce contexte, que le montant global des remboursements effectués en 2011, s'élève à un montant-record de 1,1 milliard d'euros.

Evaluation de la valeur des immeubles

Suite aux observations faites par M. le Médiateur concernant l'évaluation des immeubles dans le cadre d'une succession, une instruction de service en date du 29 décembre 2011 vise à assurer un meilleur équilibre entre les intérêts du Trésor public et ceux des contribuables. En effet, l'instruction fait état d'une interprétation plus libérale de l'article 13 de la loi modifiée du 27 décembre 1817 en matière de droits de succession au libellé suivant: „*Pendant six semaines, à partir du jour de la déclaration, les parties déclarantes seront admises à rectifier les déclarations en plus ou en moins par une déclaration supplémentaire, sans qu'il puisse être exigé aucune amende*“. Suite à la nouvelle interprétation de cet article, l'administré a le droit de déposer – même après l'écoulement du délai de six semaines – une rectification de la déclaration à la suite d'une cession à titre onéreux de droits réels immobiliers à un prix inférieur à la valeur figurant dans la déclaration: aucune amende n'est due dans ce cas. Dans la mesure où l'Administration de l'Enregistrement et les contribuables ont désormais exactement les mêmes droits pour modifier vers le haut respectivement vers le bas les valeurs figurant dans la déclaration pour les immeubles, une réforme de la loi modifiée du 27 décembre 1817 n'est plus requise.

V.11.b) *Prise de position de l'Administration des Contributions Directes*

1. *Problèmes en relation avec les plus-values immobilières*

I. La problématique a trait à la définition du bénéfice commercial dans les opérations les plus usuelles énumérées ci-après:

- Lotissement de terrains
- Achat et revente d'immeubles bâtis et non bâtis
- Modifications structurelles de bâtiments aboutissant à la création d'entités nouvelles remises en vente

1. Délimitation

- Les opérations peuvent être réalisées soit par un agent immobilier ou un entrepreneur exerçant son activité à titre principal soit par une personne faisant de tels travaux ou transactions de façon auxiliaire, mais de manière régulière, ou encore, il peut s'agir d'une affaire isolée, mais intégrée dans un contexte plus vaste.
- Il n'existe pas de règles simples.
- Il n'y a pas de limites minima/maxima absolues
 - ni p. ex. en ce qui concerne le nombre des opérations
 - ni p. ex. en ce qui concerne la durée minimale de détention.
- Principe à respecter dans tous les cas: Appréciation de l'activité développée à la lumière de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

2. Législation et jurisprudence

La définition générale de l'activité commerciale à l'article 14, alinéa 1er L.I.R. est la seule disposition légale à ce sujet contenue à la L.I.R.:

„... toute activité indépendante à but de lucre exercée de manière permanente et constituant une participation à la vie économique générale“.

Il s'en dégage que quatre critères doivent être remplis simultanément pour qu'il y ait bénéfice commercial, à savoir:

1. Indépendance
2. But de lucre
3. Permanence (Nachhaltigkeit)
4. Participation à la vie économique.

Au cas où un seul de ces critères fait défaut, l'opération relève du patrimoine privé et ne dégage pas de bénéfice commercial. A la suite ces critères seront analysés selon leur importance en la matière, en commençant par le critère qui est le plus souvent déterminant pour établir la nature de l'opération (commerciale ou non commerciale).

2.1. *Le critère de la permanence*

La notion de permanence n'est pas nécessairement identique à celle de répétition. Le commentaire des articles de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. 571⁴, p.18) dispose que:

„... le caractère de permanence n'implique pas nécessairement que l'activité se répète. Pour qu'il y ait permanence, il suffit que l'activité ait lieu avec l'intention de se répéter si l'occasion s'en présente et de constituer de la sorte une source de revenu sur la base d'opérations répétées.“

„... le caractère de permanence sépare l'activité commerciale ... d'actes similaires isolés qui ont lieu dans le cadre de l'administration du patrimoine privé du contribuable.“

Dans le cas d'une société civile immobilière qui avait acquis et revendu le même jour un bien immobilier avec réalisation d'un important bénéfice, le Tribunal administratif avait conclu que le critère de la permanence serait vérifié dans cette seule opération. L'acquéreur/vendeur (la s.c.i.) exerce davan-

tage un rôle d'intermédiaire, d'agent, et réalise de ce fait un bénéfice; l'opération va au-delà de la gestion patrimoniale de la société civile:

„... opération qui incontestablement a un caractère commercial, la seule finalité de cette opération, dans laquelle la SCI n'a agi que très brièvement en tant qu'intermédiaire, étant de générer dans son chef un gain pécuniaire.“ (TA n° 24389 du 2.3.2009)

Le „Bundesfinanzhof“ avait formulé la différence entre l'opération de gestion du patrimoine privé et l'opération commerciale comme suit: „Die Veräußerung von Grundbesitz ist der privaten Vermögensverwaltung zuzurechnen, wenn der Stpfl damit höhere Erträge aus dem vorhandenen Vermögen anstrebt. Veräußert er dagegen den Grundbesitz, um Substanzwertsteigerungen auszunutzen, wird er gewerblich tätig“ (BFH du 18.1.1989)

Cette même idée avait été formulée comme suit aux études fiscales, en précisant ce qu'il faut entendre concrètement par „Substanzwertsteigerungen“; il s'agit d'un négoce (déguisé) d'immeubles:

„Si l'administration d'un patrimoine immobilier privé n'exclut pas qu'il puisse y avoir des mutations, i.e. des acquisitions et ventes d'immeubles, il faut que ces mutations soient comprises comme début ou fin d'une activité orientée essentiellement vers une jouissance des fruits, notamment la location, et qu'elles ne s'analysent pas comme un négoce déguisé d'immeubles“ (études fiscales n° 109, décembre 1997, Dostert/Stoffel)

Dans un jugement récent, le Tribunal s'est exprimé comme suit pour expliquer la différence entre gestion du patrimoine privé et réalisation d'un bénéfice commercial:

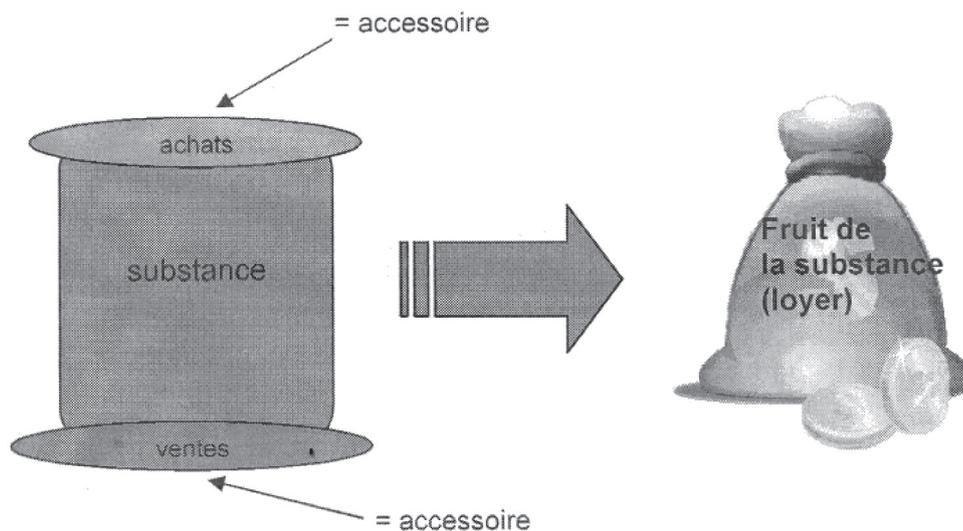
„D'une manière générale, il y a administration du patrimoine privé aussi longtemps que les activités d'achat et de vente s'analysent en de simples accessoires d'une jouissance des fruits d'un patrimoine immobilier privé dont la substance est conservée. Au contraire, de telles activités dépassent le cadre de la gestion d'un patrimoine privé lorsque le contribuable recherche une exploitation de la substance de son patrimoine par transfert (Umschichtung) d'éléments substantiels de sa fortune.“ TA n° 23434 du 10.9.2008

Tableau récapitulatif

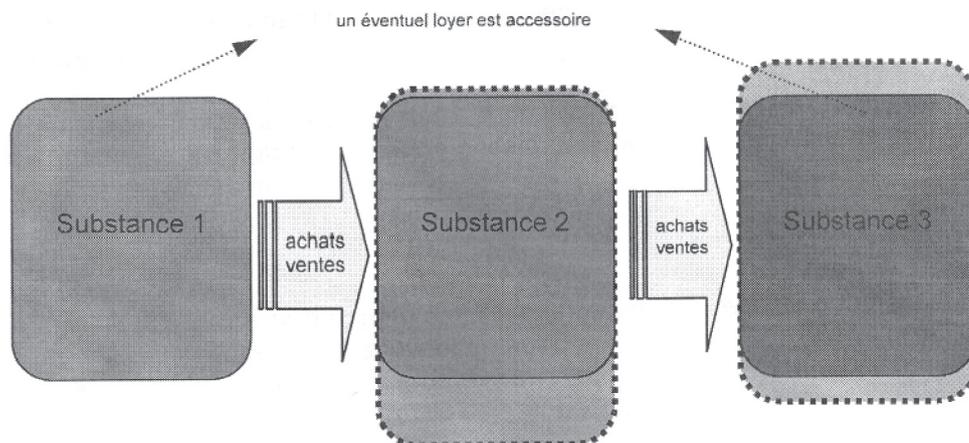
<i>Référence</i>	<i>Opération de gestion du patrimoine privé</i>	<i>Opération de nature commerciale</i>
Documents parlementaires 571 ⁴		il suffit que l'activité ait lieu avec l'intention de se répéter si l'occasion s'en présente et de constituer de la sorte une source de revenu sur la base d'opérations répétées
TA n° 24389 du 2.3.2009		la seule finalité de cette opération, dans laquelle la SCI n'a agi que très brièvement en tant qu'intermédiaire, étant de générer dans son chef un gain pécuniaire
BFH du 18.1.1989	Die Veräußerung von Grundbesitz ist der privaten Vermögensverwaltung zuzurechnen, wenn der Stpfl damit höhere Erträge aus dem vorhandenen Vermögen anstrebt	Veräußert er dagegen den Grundbesitz, um Substanzwertsteigerungen auszunutzen, wird er gewerblich tätig
études fiscales n° 109, décembre 1997, Dostert/Stoffel	il faut que ces mutations soient comprises comme début ou fin d'une activité orientée essentiellement vers une jouissance des fruits, notamment la location	qu'elles ne s'analysent pas comme un négoce déguisé d'immeubles

<i>Référence</i>	<i>Opération de gestion du patrimoine privé</i>	<i>Opération de nature commerciale</i>
TA n° 23434 du 10.9.2008	aussi longtemps que les activités d'achat et de vente s'analysent en de simples accessoires d'une jouissance des fruits d'un patrimoine immobilier privé dont la substance est conservée	activités dépassent le cadre de la gestion d'un patrimoine privé lorsque le contribuable recherche une exploitation de la substance de son patrimoine par transfert (Umschichtung) d'éléments substantiels de sa fortune
TA n° 25466 du 25.3.2010	la recherche d'une conservation et d'une jouissance à long terme des propriétés immobilières	le fait que les ventes ont eu lieu après une période assez courte de détention des immeubles cédés, soit moins de deux ans, fait ressortir que le but recherché ... semble être ... essentiellement une valorisation rapide du patrimoine moyennant ces mutations, caractéristique essentielle d'un esprit de lucre et d'une entreprise commerciale. ... le caractère de la permanence est rempli en l'espèce
TA n° 26741 du 26.1.2011	les ventes successives de quatre appartements ne peuvent pas être considérées, par leur nombre, comme indice suffisant d'une permanence d'une activité commerciale	

*Opération de gestion du patrimoine privé –
illustration schématique de la „Vermögensverwaltung“*



*Opération de nature commerciale –
illustration schématique de la „Umschichtung“*



Remarques finales concernant le critère de la permanence:

- Pour pouvoir admettre un bénéfice commercial, il faut qu'il se dégage des éléments d'appréciation que des acquisitions séparées d'immeubles n'aient pas consisté en des opérations isolées et distancées (TA n° 23434 du 10.9.2008)
- Le simple fait que les (contribuables) détenaient certains de (leurs) immeubles par le biais d'une société civile immobilière ne permet pas d'affirmer que ces opérations aient été accomplies de manière réitérée ou systématique (TA n° 23434 du 10.9.2008)
- Le maintien non autrement justifié d'une SCI (objet en l'espèce: e.a. mise en valeur par achat et vente, échange, construction de propriétés immobilières) au-delà de la détention d'immeubles est un indice de l'intention de répéter à l'occasion des opérations analogues, de sorte que l'activité de la SCI présente le caractère de permanence requis pour la qualifier d'entreprise commerciale. (TA n° 24389 du 2.3.2009)

2.2. Le critère de la participation à la vie économique

Participer à la vie économique, c'est:

- prendre part d'une façon perceptible au public intéressé à l'échange général des biens et prestations;
- être prêt à entrer en relation d'affaires avec un nombre indéterminé de personnes (compte tenu de l'étendue et du genre de l'entreprise et de sa propre capacité de prestation);
- approvisionner le marché en biens pour lesquels il existe un besoin, en les échangeant contre des équivalents en nature ou en argent. TA n° 24389 du 2.3.2008.

2.3. Le critère de l'indépendance

Une activité indépendante est celle qui est „non sujette aux liens d'une occupation salariale“.

2.4. Le critère du but de lucre

En matière d'opérations immobilières, le critère du but de lucre (Gewinnerzielungsabsicht) est généralement rempli si celui de la permanence se trouve vérifié.

3. Conclusion

- Il est clairement apparu dans la jurisprudence récente que le critère de la permanence faisait souvent défaut.
- L'imposition en tant que bénéfice commercial ne saurait se fonder sur quelque présomption, mais doit reposer sur un ensemble d'éléments objectifs et circonstanciés.
- Si cette appréciation globale ne présente pas des indices non équivoques d'un bénéfice commercial, l'opération doit nécessairement être considérée comme relevant du patrimoine privé.

- Des explications et instructions supplémentaires ont été portées à la connaissance des bureaux d'imposition lors d'une journée d'information.

*

II. L'autre problème soulevé sous le point 1 vise certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu („L.I.R.“) qui fixent les critères de l'évaluation des immeubles transférés au patrimoine privé d'un exploitant dans le cadre de la cession ou cessation de ses activités.

Les dispositions impliquées:

- article 36, alinéa 2 L.I.R. (transmission d'une entreprise à titre onéreux): „Le cédant doit, au moment où il les transfère à son patrimoine privé, évaluer à la valeur estimée de réalisation les biens non cédés lors de la transmission.“;
- article 39 L.I.R. (cessation définitive d'une entreprise): „En cas de cessation définitive de l'entreprise ou d'une partie autonome d'entreprise, l'évaluation des biens non cédés de l'actif net investi doit, lorsqu'ils sont transférés au patrimoine privé de l'exploitant, avoir lieu à la valeur estimée de réalisation.“;
- article 55, alinéa 1er L.I.R. (détermination du bénéfice de cession ou de cessation): „Le bénéfice de cession ou de cessation visé à l'article 15 est constitué par l'excédent de la valeur actuelle du prix de cession, préalablement augmentée de la valeur estimée de réalisation des biens investis qui, à l'époque de la cession ou de la cessation, sont transférés au patrimoine privé de l'exploitant, sur la somme des frais de cession ou de cessation et de la valeur de l'actif net investi à ladite époque. Cette dernière valeur est celle établie pour la détermination du bénéfice courant d'exploitation conformément aux prescriptions régissant l'évaluation en fin d'exercice.“.

Il s'ensuit que les plus-values latentes inhérentes aux biens transférés au patrimoine privé sont découvertes et imposées. Elles bénéficient néanmoins d'un abattement de cession au sens de l'article 130 L.I.R. d'un montant maximal de 25.000 €. En outre, l'article 55bis L.I.R. permet l'immunitisation de la plus-value monétaire inhérente à une plus-value sur un immeuble découverte dans le cadre d'un bénéfice de cession ou de cessation. Au niveau tarifaire, l'article 131, alinéa 1er, lettre c) L.I.R. dispose que l'impôt résultant de l'application au bénéfice de cession ou de cessation est égal à la moitié du taux global correspondant au revenu imposable ajusté.

Vu la flambée des prix immobiliers pendant les dernières décennies, ces mesures d'atténuation de l'impôt restent souvent inefficaces et peuvent exposer les exploitants individuels concernés à des situations de rigueur. Ce constat peut concerner tous les secteurs de l'économie.

Il est cependant très difficile de remédier à cette situation sans porter une atteinte aux principes fondamentaux du droit fiscal en matière de bilan des entreprises.

2. Indemnité de licenciement fixée par transaction

L'imposition des indemnités de départ en cas de licenciement (abusif ou non) est caractérisée par l'exemption d'une partie importante des indemnités de licenciement et par l'imposition du montant qui dépasse les montants exonérés.

L'exemption des indemnités de départ fait l'objet de l'article 115, n° 9 L.I.R. Les dispositions actuelles de ce numéro 9 ont été introduites dans la L.I.R. avec effet à partir de l'année d'imposition 2007 par la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

En ce qui concerne les indemnités de départ en cas de licenciement, la partie de l'indemnité constituant l'indemnité de départ prévue par la législation sur le contrat de travail ou celle convenue dans une convention collective de travail est intégralement exonérée. Une deuxième partie de l'indemnité de départ pour résiliation abusive du contrat de travail fixée par la juridiction du travail, soit par une transaction, est exempte de l'impôt sur le revenu à concurrence d'un montant s'élevant à douze fois le salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. La disposition de l'article 132, alinéa 1, n° 2 L.I.R. qui permet de considérer les salaires comme revenus extraordinaires à imposer à un taux réduit, lie l'octroi de ce taux à plusieurs conditions. Sont ainsi uniquement visés:

„les revenus extraordinaires provenant d'une occupation salariée au sens du numéro 4 de l'article 10 qui se rattachent du point de vue économique à une période de plus d'une année et qui, pour des

raisons indépendantes de la volonté du bénéficiaire et de celle du débiteur des revenus, deviennent imposables au titre d'une seule année d'imposition".

L'ACD considère que les indemnités fixées par transaction en cas de licenciement abusif ne répondent pas à la condition qu'elles deviennent imposables au titre d'une seule année d'imposition „pour des raisons indépendantes de la volonté du bénéficiaire et de celle du débiteur des revenus“ et qu'en conséquence le montant de ces indemnités dépassant le montant des exemptions, est à imposer comme revenu ordinaire d'après les dispositions du tarif progressif. (documents parlementaires 571⁴, L.I.R., p. 276, TA n° 10484 du 22.7.1998)

De même l'ACD considère que les indemnités fixées par transaction en cas de licenciement abusif ne revêtent pas le caractère d'un dédit dans le sens de l'article 11 L.I.R., et, partant, l'alinéa 1er, numéro 4 de l'article 132 L.I.R. ne trouve pas application. En effet, la somme unique résultant d'une indemnité transactionnelle en cas de licenciement abusif ne représente pas une recette de substitution.

Compte tenu des mesures d'exemption, le taux d'imposition moyen appliqué aux indemnités de licenciement n'ajoute en règle générale aucune rigueur aux cas des salariés se trouvant en situation précaire et touchant des indemnités usuelles de départ en cas de licenciement (abusif ou non).

L'interprétation, comme celle proposée par M. le Médiateur, de la législation fiscale irait à l'encontre de l'équité fiscale et de la volonté du législateur, qui, dans un esprit protecteur a mis en place à partir de l'année 2007 un mode de défiscalisation plafonné en vue de contrecarrer tout abus de droit visant entre autres à simuler une situation en vue de „créer“ un avantage fiscal.

3. Crise financière: difficultés de revente de l'ancienne résidence principale

Une habitation est à considérer comme résidence principale d'un contribuable lorsque:

1. le contribuable habite l'habitation au moment de la vente et
 - 1.1. depuis l'acquisition ou l'achèvement de l'habitation ou
 - 1.2. au moins pendant les cinq années précédant la réalisation ou
 - 1.3. depuis moins de cinq années mais lorsque, en plus, l'habitation est réalisée pour des motifs d'ordre familial ou en vue d'un changement de résidence en rapport avec la profession du contribuable, de son conjoint ou de son partenaire;
2. le contribuable n'habite pas l'habitation X au moment de la vente (= résidence principale assimilée) et
 - 2.1. qu'il l'a occupée à la suite de l'acquisition ou de l'achèvement, qu'il n'est pas propriétaire d'une autre¹ habitation Y et que l'abandon de l'habitation X a été motivé par des motifs d'ordre familial² ou en vue d'un changement de résidence en rapport avec la profession du contribuable, de son conjoint ou de son partenaire – dans ce cas la condition du délai du 31 décembre ne s'applique pas – ou
 - 2.2. qu'il l'a occupée depuis l'acquisition ou l'achèvement jusqu'à la date du déménagement et que la réalisation a lieu jusqu'au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année du déménagement ou
 - 2.3. qu'il l'a occupée au moins les cinq années précédant le déménagement et que la réalisation a lieu jusqu'au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année du déménagement ou
 - 2.4. que l'habitation X est réalisée pour des motifs d'ordre familial² ou en vue d'un changement de résidence en rapport avec la profession du contribuable, de son conjoint ou de son partenaire et que la réalisation a lieu jusqu'au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année du déménagement (aucune condition d'occupation minimale).

1 La notion de l'**autre** habitation est interprétée de façon large en ce sens qu'elle vise uniquement les habitations que le contribuable-propriétaire a à sa disposition (résidence secondaire, pied-à-terre, etc.) et non pas les logements qui sont loués à des tierces personnes. Chaque époux ou chaque partenaire peut disposer d'une résidence principale assimilée.

2 Le fait d'abandonner l'habitation en vue de se mettre en ménage avec une autre personne (concubin, partenaire, conjoint, etc.) est généralement considéré comme des motifs d'ordre familial.

L'octroi d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe 131 de la loi générale des impôts ne peut pas être accordé pour les cas 2.2., 2.3. et 2.4., parce que ces dispositions ne doivent pas servir à contourner la législation existante de façon récurrente.

4. Lenteurs du bureau traitant les non-résidents français et allemands

Force est de constater que le nombre des dossiers fiscaux a augmenté de façon considérable et ceci plus particulièrement pour ce qui est des non-résidents.³

Le nouveau bureau Luxembourg Z établi à Remich depuis décembre 2011 devrait apporter une amélioration à l'évacuation des impositions des frontaliers allemands. Ainsi, le bureau Luxembourg Y est allégé des dossiers des résidents allemands et n'est compétent que pour les frontaliers français. Même si ladite décision a été prise début 2010, ceci a nécessité presque deux ans jusqu'au fonctionnement effectif dudit bureau d'imposition Luxembourg Z (procédure réglementaire, mise en place de locaux).

5. Accès des héritiers légaux au dossier fiscal de leur auteur

Tout d'abord il importe de préciser que l'Administration des contributions n'est pas le dépositaire des pièces que les contribuables lui adressent. Il est donné à considérer que ce sont les contribuables qui justifient les montants par eux indiqués sur leurs déclarations en fournissant, à l'appui de ces chiffres, les pièces et documents qu'ils jugent pertinents.

Les dossiers fiscaux et les documents y relatifs sont donc uniquement et exclusivement constitués dans l'intérêt d'une bonne administration et afin d'assurer une juste et exacte perception de l'impôt.

L'accumulation de ces dossiers ne saurait *de facto* constituer une „archive“ que les contribuables seraient libres de consulter à leur guise.

Une consultation tous azimuts des documents fiscaux et ce sur simple demande des contribuables n'est praticable que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés (tels par exemple en cas de contestation de la réception de bulletins, ou lorsqu'une affaire contentieuse est pendante et dont les informations peuvent être cruciales pour l'issue de l'affaire).

Admettre le contraire reviendrait à causer une perturbation et un dysfonctionnement disproportionné et sérieux des bureaux d'impositions, chose qui est difficilement envisageable et conciliable au regard du nombre des impositions annuellement effectuées.

La demande d'obtention de copies des déclarations fiscales pourrait également avoir d'autres objectifs que des intérêts purement fiscaux (p. ex litige dans une affaire de succession).

6. Délai de prescription annuel du § 153 AO opposé aux demandes de restitution d'impôt

Le délai de remise de la déclaration d'impôt est fixé au 31 mars de l'année qui suit l'année d'imposition. Fin septembre, des rappels sont envoyés aux contribuables concernés par l'Administration des contributions directes afin de remémorer l'oubli de la remise de la déclaration fiscale. Les droits à restitution s'éteignent si la demande en restitution n'a pas été introduite avant la fin de l'année qui suit celle de la survenance des faits à l'origine du droit. Etant donné que les déclarations pour l'impôt sur le revenu sont envoyées aux contribuables au début du mois de février, ceux-ci disposent ainsi en tout de presque onze mois pour l'introduction de leur déclaration d'impôt.

L'ACD est d'avis que le délai actuel est suffisant à garantir le droit du contribuable pour demander une restitution d'impôts.

La même problématique se pose dans le cadre de la demande d'un décompte annuel. En effet, l'article 17 du règlement grand-ducal du 9 mars 1992 portant exécution de l'article 145 L.I.R. prévoit que lorsque le décompte n'a lieu que sur demande, celle-ci est à déposer au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit celle pour laquelle le décompte est à accorder; qu'après ce délai les retenues opérées sur les traitements, salaires ou pensions acquièrent un caractère définitif (CA n° 27045C du 1.2.2011).

³ 30.9.2010: dossiers fiscaux totaux des 5 dernières années = 799.271 impositions faites = 84,64%

30.9.2011: dossiers fiscaux totaux des 5 dernières années = 829.941 (augmentation des dossiers à raison de 3,8%) impositions faites = 85,40% – **surplus de dossiers évacués entre les deux dates-clés = 32.264**

L'ACD attire l'attention des contribuables par différents moyens (internet, presse) sur le respect dudit délai.

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 qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétences n'ont été exprimées par le Médiateur.

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

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné lors d'une réunion jointe avec la Commission des Pétitions l'opportunité d'inscrire dans la Constitution l'institution du Médiateur et d'élargir son champ de compétence.

Inscription du Médiateur dans la Constitution

En général, les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle restent réticents par rapport à la proposition d'inscrire le Médiateur dans la Constitution.

Une Constitution lisible

La Constitution a deux objets essentiels, à savoir l'organisation des pouvoirs publics et la garantie des droits fondamentaux des citoyens. La Constitution, en tant que loi suprême de l'Etat, doit rester lisible et se limiter à l'essentiel. Si l'on veut modifier la Constitution, il faut qu'il y ait effectivement une raison capitale.

La volonté d'attribuer une valeur symbolique à l'institution du Médiateur en l'élevant au rang constitutionnel n'est guère satisfaisante comme argumentation.

Des répercussions de la constitutionnalisation sur d'autres institutions

Dans l'hypothèse d'une constitutionnalisation, il y a lieu de s'interroger si les pouvoirs du Médiateur ne seraient pas considérablement renforcés. Le Médiateur serait ainsi sur un pied d'égalité avec les autres institutions prévues par la Constitution.

D'une manière générale, l'inscription du Médiateur dans la Constitution risque d'affecter les attributions d'autres institutions, notamment celle de la Chambre des Députés. C'est dans ce contexte que se pose également une question de forme: l'institution du Médiateur se verrait-elle consacrer un chapitre à part où serait-elle intégrée dans un chapitre existant, notamment dans celui de la Chambre des Députés? D'une part, à la lumière de la garantie de l'indépendance et de l'autonomie du Médiateur, il ne semble pas opportun d'intégrer cette institution sous le chapitre de la Chambre des Députés. Mais d'un autre côté, si le Médiateur se voit consacrer un chapitre à part dans la Constitution, il sera entièrement indépendant de la Chambre. Des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'interrogent si la constitutionnalisation du Médiateur n'affectera pas le droit de pétition lequel est une attribution de la Chambre en vertu de l'article 67 de la Constitution.

Un membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'oppose à mentionner le Médiateur sous un chapitre à part de la Constitution à l'instar du modèle français. Ceci n'est pas dans la logique de la Constitution luxembourgeoise qui ne fait qu'énumérer certaines institutions importantes. En tant que compromis, l'orateur peut s'imaginer que le Médiateur serait mentionné de manière indirecte en disposant par exemple que la Chambre des Députés désigne le Médiateur sans pour autant consacrer les détails de cette institution dans le dispositif constitutionnel.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle conclut que la Chambre des Députés, en tant que premier pouvoir, ne devrait pas introduire d'autres organes dans la Constitution qui pourraient affecter son champ de compétence. L'orateur est d'avis que mieux vaut rester prudent en ce qui concerne l'introduction de nouvelles institutions dans la Constitution.

Un parallélisme entre Médiateur et Cour des comptes?

Certains membres s'interrogent s'il n'y a pas un parallélisme entre le Médiateur et la Cour des comptes. A souligner que l'article 105 de la Constitution est consacré à la Cour des comptes.

La Cour des comptes et le Médiateur sont cependant deux institutions fondamentalement différentes. La Cour des comptes est un organe de contrôle qui émane de la Chambre des Députés. C'est donc un instrument essentiel d'un régime démocratique à la lumière du contrôle du Gouvernement par le pouvoir législatif. Or, le Médiateur n'est pas placé sous l'autorité de la Chambre, même s'il est désigné par cette dernière. Contrairement à la Cour des comptes, le Médiateur est un organe indépendant qui n'assume pas une fonction de contrôle général de l'administration gouvernementale pour le compte de la Chambre. Le fait qu'un député peut saisir le Médiateur en vertu de l'article 2 de la loi du 22 août 2003 n'a aucune répercussion sur l'autonomie de ce dernier vis-à-vis de la Chambre. Citons à cet égard la situation en France, où une saisine du Médiateur de la République se faisait uniquement par le biais d'un député ou d'un sénateur. Ce n'est que le Défenseur des droits qui peut désormais être saisi directement par les citoyens.

En outre, la Cour des comptes exerce un contrôle général sur les finances publiques tandis que le Médiateur a pour mission l'examen de plaintes individuelles. M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'en constitutionnalisant le Médiateur, cette institution deviendrait un organe de la Chambre à l'instar de la Cour des comptes et que par conséquent sa saisine ne serait possible que par le biais de la Chambre.

La constitutionnalisation d'autres institutions?

Il y a lieu de se poser la question de savoir si la mention du Médiateur dans la Constitution n'exigerait pas d'y inclure également d'autres institutions. Soulignons que certaines juridictions ne sont pas mentionnées par la Constitution. Ceci vaut également pour le Premier ministre.

Par ailleurs, en acceptant l'inscription du Médiateur dans la Constitution, d'autres acteurs seront encouragés à formuler cette même revendication. Dans ce contexte il y a lieu de s'interroger sur le statut du *Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand*.

Le Médiateur est une institution spécifique dans la mesure où il ne dispose pas d'un pouvoir de décision. Or, contrairement au Médiateur, les juridictions disposent d'un pouvoir décisionnel. Comment justifier d'accorder un rang constitutionnel à une institution sans pouvoir décisionnel alors que d'autres institutions avec pouvoir décisionnel ne seront pas reprises dans la Constitution?

M. le Président de la Commission des Pétitions invoque que la Cour des comptes n'a pas de pouvoir décisionnel. Il souligne en outre que, même si le Médiateur n'a pas de pouvoir décisionnel en tant que tel, il a une influence non négligeable dans la mesure où le Gouvernement a souvent donné une suite à ses recommandations. Le Médiateur a en effet émis 45 recommandations au cours de son mandat qui ont une visée plus générale. Ces recommandations trouvent évidemment leur origine dans le cumul de plaintes individuelles relatives à un problème précis dont le Médiateur a été saisi. Ce n'est qu'en constatant que les plaintes envers une même administration s'accumulent que le Médiateur formulera une recommandation plus générale envers une administration, tel que c'était le cas pour sa recommandation relative au bon fonctionnement de la Caisse Nationale des Prestations Familiales.

*Le Médiateur n'exerce pas de contrôle général
du fonctionnement de l'administration gouvernementale*

La mission essentielle du Médiateur est la protection des administrés vis-à-vis de l'administration et des services publics. Un membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle craint qu'en constitutionnalisant le Médiateur et en élargissant son champ de compétence, cette institution ne devienne un organe essentiel en charge du contrôle général du fonctionnement de l'Etat.

Le dysfonctionnement d'une administration relève de la compétence de la Chambre des Députés. Le droit d'enquête est une attribution de la Chambre. La Chambre pourra ainsi mettre en place une commission d'enquête si elle souhaite examiner le dysfonctionnement éventuel d'une administration.

Les commissions parlementaires s'accordent à dire que le Médiateur n'a pas pour mission le contrôle général du fonctionnement de l'administration.

Comparaison au niveau européen

Quant à l'argument avancé par le Médiateur qu'en France le Défenseur des droits a été constitutionnalisé lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que c'est un mauvais exemple dans la mesure où l'institution du Médiateur de la République a été entièrement revue et n'est plus comparable avec celle du Médiateur du Grand-Duché. En effet, l'institution du Défenseur des droits regroupe les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) et de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

A côté de la France d'autres pays européens ont inscrit l'institution de l'Ombudsman dans la Constitution, notamment la Suède, l'Espagne et le Portugal.

Il est invoqué que le médiateur en Espagne et au Portugal appartiennent au même type d'institution que le Défenseur des droits en France. Par ailleurs il faut tenir compte du contexte historique vu que ces deux pays ont mis en place un „défenseur du peuple“ au rang constitutionnel suite à l'expérience de dictatures. A noter qu'il s'agit de Constitutions plus récentes mises en place après la chute des régimes dictatoriaux de sorte qu'une comparaison avec notre Constitution, qui voit son origine dans un contexte fondamentalement différent, n'est pas appropriée. Les institutions espagnoles et portugaises ont comme mission de défendre les droits fondamentaux des citoyens tandis qu'une telle mission n'a pas été retenue dans le cadre de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

La médiation en tant que droit fondamental

Le Médiateur avait suggéré qu'un droit des citoyens à la médiation pourrait figurer sous le chapitre des droits fondamentaux. Dans cette optique, l'institution du Médiateur ne figure qu'indirectement dans la Constitution et continue à être organisée par la loi. Il est invoqué qu'il n'y a aucune constitution européenne qui ne fasse mention à un droit à la médiation. Le droit à la médiation reste une notion assez vague. Par ailleurs, le droit à la médiation se rapporterait également à la législation portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale dans le Nouveau Code de procédure civile que la Chambre des Députés vient de voter.

Un défenseur des droits fondamentaux?

Deux nouvelles missions ont été attribuées au Médiateur depuis sa création, à savoir le contrôle externe des lieux privés de liberté suite à l'approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi qu'une mission de mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée suite à l'approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rappelle les discussions qui ont surgi lors des travaux parlementaires au sujet de l'attribution de la mission du contrôle externe des lieux privés de la liberté. La Commission juridique a longuement discuté s'il fallait effectivement attribuer cette mission au Médiateur ou éventuellement à la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) en modifiant le statut de cet organe. On n'a finalement pas institué de nouvelle autorité indépendante chargée de cette mission au Luxembourg, mais c'est au Médiateur que cette mission a été confiée.

Des discussions similaires ont eu lieu dans le cadre de la désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La CCDH et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) ont été désignés comme mécanismes de promotion et de suivi d'application de la Convention alors que le Médiateur a été désigné en tant que mécanisme de protection des droits de la personne handicapée. Dans le cadre de cette mission, il est chargé de défendre et de protéger les droits et libertés des personnes handicapées garantis en vertu de la Convention.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'examiner l'idée de créer un nouvel organe en charge de la défense des droits fondamentaux à l'instar du modèle français. Dans ce cas il faudrait envisager le regroupement de plusieurs organes existants, notamment la CCDH, le CET et l'ORK. Il est évident que ces compétences ne pourront pas être attri-

buées exclusivement au Médiateur. L'orateur propose de mettre cette idée à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Elargissement du champ de compétence du Médiateur

Le Médiateur s'est prononcé en faveur d'une extension de son champ de compétence au secteur conventionné. Tout organe en charge d'une mission de service public devrait tomber sous le champ de compétence de l'Ombudsman à l'instar de la loi française du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République qui dispose que le médiateur peut également recevoir des réclamations concernant tout organisme investi d'une mission de service public.

D'un point de vue formel, il s'agit donc d'un organisme auquel l'Etat a attribué par la loi une mission qui relève en principe de ses pouvoirs. L'attribution pourrait également se faire par le biais d'une convention pour autant que ceci est prévu par la loi. En second lieu il y a lieu de définir la notion de service public.

L'Etat a externalisé certaines de ses missions en les attribuant à des acteurs privés par le biais de conventions et contribue de manière considérable au financement de ces services. M. le Président de la Commission des Pétitions estime que, du point de vue du citoyen, il n'est pas cohérent qu'il puisse saisir le Médiateur d'une plainte relative à la crèche communale alors que ceci n'est plus possible dans le cas où cette crèche est gérée par une association privée telle que la Croix-Rouge ou Caritas. De même, le Médiateur sera compétent pour toute plainte relative aux autobus de la Ville de Luxembourg, mais une réclamation au sujet des lignes RGTR échappe au champ de compétence du Médiateur. Il n'en reste pas moins qu'aussi bien la ligne RGTR que la crèche conventionnée de la Croix-Rouge exécute une mission de service public.

Par ailleurs, le domaine de la santé est à considérer en principe comme un domaine du secteur public. Or, à l'heure actuelle la compétence du Médiateur se limite aux seuls hôpitaux dotés d'un statut public, tandis que les hôpitaux privés échappent à toute intervention de sa part. Le fait qu'une partie du secteur hospitalier échappe à tout contrôle externe pose problème au regard de la cohérence de l'action du Médiateur.

Il faudrait donc fixer les conditions pour qu'une association privée offrant un service public tombe sous le champ de compétence du Médiateur. En tant que critère, on pourrait, à côté de l'existence d'une convention, également fixer un seuil minimal de participation financière de la part de l'Etat.

M. le Président de la Commission des Pétitions précise qu'il ne s'agit pas de contrôler l'association ou l'organisme en général mais uniquement le service concerné par la réclamation dont est saisi le Médiateur.

Un membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rappelle que le projet de loi instituant un médiateur avait, dans la teneur gouvernementale, confié au Médiateur un champ de compétence plus large au niveau des établissements publics. C'était le Conseil d'Etat qui avait proposé d'exclure de la compétence du Médiateur les établissements publics exerçant des activités industrielles ou commerciales dans le but d'éviter toute discrimination là où un établissement public n'assurant pas un service public se trouve dans une situation de concurrence avec des entreprises privées. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait finalement précisé dans le texte que le champ d'activité du Médiateur englobe tous les établissements publics relevant de l'Etat et des communes à l'exclusion de leurs activités industrielles, commerciales et financières.

Plusieurs membres des commissions parlementaires sont d'avis qu'il faudra trouver une formule pour redéfinir le champ de compétence du Médiateur, ceci dans l'esprit d'offrir aux citoyens une démarche supplémentaire pour leurs plaintes éventuelles et non pas dans un but de contrôle généralisé des services publics.

Il est encore rendu attentif que l'article 6 de la loi du 22 août 2003 qui porte sur l'accès à l'information devra être adapté. En vertu de l'article 6, le Médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par l'enquête tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de remettre au Médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers concernant l'affaire en question. Or, l'accès à l'information n'est pas garanti au niveau des associations privées de sorte qu'il faudra revoir cette disposition. M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souligne dans ce contexte qu'il faudra veiller au respect de l'article 11 de la Constitution qui dispose entre autres que l'Etat doit garantir la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées

par la loi. Ceci vaut donc également pour tout organisme ou association privé de sorte qu'il faudra délimiter clairement les moyens d'action du Médiateur à ce niveau.

En ce qui concerne le secteur de la santé, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'il faudrait en premier lieu attendre à ce que le projet de loi instituant un médiateur propre pour le domaine de la santé ait été finalisé. D'une manière générale, l'orateur s'interroge s'il est opportun de créer des médiateurs sectoriels.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'examiner les différents organes de médiation sectorielle qui existent dans les pays européens. Cette Commission approfondira en outre l'analyse d'un élargissement éventuel du champ de compétence du Médiateur lors de ses prochaines réunions.

V.14. La Commission juridique

Dans sa réunion du 25 janvier 2012 la Commission juridique a examiné le rapport susvisé du Médiateur en présence de M. le Ministre de la Justice. La Commission a retenu les considérations suivantes:

- *Recommandation n° 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*

La Commission juridique fait observer que la révision visée par la recommandation citée ci-dessus sera réalisée par le projet de loi n° 4955. A noter dans ce contexte que, suite aux observations énoncées par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 février 2010, le Ministère de la Justice a d'ores et déjà entamé l'élaboration d'amendements au texte de la loi en projet.

- *Recommandation n° 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*

En ce qui concerne la recommandation n° 35, la Commission juridique est d'avis que seul le Ministère de la Famille et de l'Intégration est compétent en la matière.

- *Recommandation n° 36 relative au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice*

La Commission juridique vient d'être informée par le Ministre de la Justice qu'une telle réforme de la profession de l'huissier de justice est envisagée et ceci en concertation avec les acteurs concernés. A noter que le Ministère des Finances et le Ministère de la Sécurité sociale sont également appelés à fournir leurs prises de position.

- *Recommandation n° 44 relative au délai de prescription de droit commun*

Les membres de la Commission juridique ont pris note de la recommandation du Médiateur de revoir le délai de prescription de droit commun afin de ramener ce dernier à un délai plus raisonnable, lequel „en tout état de cause ne devrait pas dépasser dix ans“.

- *Recommandation n° 45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales*

Le Ministre de la Justice vient d'informer la commission parlementaire qu'il a soumis pour avis la recommandation en question aux autorités judiciaires, au Barreau de Luxembourg et de Diekirch ainsi qu'à la Chambre des Notaires et qu'il est également prévu d'en discuter au Conseil de Gouvernement.

V.15. La Commission du Logement

Lors de sa réunion du 16 janvier 2012 la Commission du Logement a procédé, en présence du Ministre du Logement, à l'examen du volet relatif au logement du dernier rapport d'activité du Médiateur. La Commission exprime les positions suivantes quant aux différents points soulevés par le Médiateur:

Aides au logement

Longueur des délais et insuffisance d'explications:

Le Médiateur déplore la longueur des délais de réponse du Ministère du Logement ainsi que le manque ou l'insuffisance de motivation des décisions prises en matière d'aides au logement.

Au cours de la réunion du 16 janvier 2012, le Ministre du Logement a attiré l'attention sur le fait que le Service des aides au logement traite environ 33.000 dossiers par an et que, malgré ce nombre considérable de dossiers, les problèmes ou plaintes sont plutôt rares. Il a constaté, d'autre part, que le délai de traitement d'un dossier est souvent fonction de la rapidité à laquelle le demandeur d'aide au logement fait parvenir des pièces manquantes au Service des aides au logement. Finalement, il a signalé que les textes législatifs appliqués par la Commission d'aides individuelles au logement sont en grande partie anciens et peu adaptés à la prise en compte des évolutions sociétales et que l'entrée en vigueur du *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement* a apporté des améliorations certaines dans le traitement des dossiers. Il a estimé que d'autres adaptations législatives étaient néanmoins encore nécessaires.

La Commission du Logement salue les améliorations apportées par l'entrée en vigueur du *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement* et espère que les adaptations législatives évoquées par le Ministre auront lieu dans les meilleurs délais.

Discrimination des personnes se trouvant en instance de divorce pour cause déterminée par rapport à celles en instance de divorce par consentement mutuel:

Le Médiateur a été saisi à trois reprises de réclamations émanant de personnes impliquées dans une procédure de divorce pour cause déterminée (procédure pouvant se prolonger sur plusieurs années). Les aides au logement leur étaient refusées au motif qu'elles ne pouvaient pas produire une pièce prouvant le prononcé du divorce ou un certificat de première comparution.

Le Médiateur a donné à considérer au Ministre du Logement que de cette façon le Service des aides au logement opère une discrimination des personnes en instance de divorce pour cause déterminée par rapport à celles en instance de divorce par consentement mutuel, ces dernières ayant le droit de bénéficier des aides dès lors qu'elles disposent d'un certificat de première comparution. Un tel certificat n'existe que dans une procédure de divorce par consentement mutuel. Le Médiateur a souligné que cette exigence était d'autant plus étonnante qu'une première comparution n'implique nullement la prononciation du divorce.

Au cours de la réunion du 16 janvier 2012, le responsable du Service des aides au logement a expliqué qu'une partie des problèmes de ce type sont désormais résolus par le biais du *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement* lui permettant d'accorder une continuation provisoire des aides au logement pendant deux ans en cas de divorce, à condition que le bénéficiaire continue à habiter dans le logement, qu'il ait repris à lui seul le prêt hypothécaire et qu'il soit le propriétaire exclusif du logement. Si après deux ans le divorce n'a pas encore été prononcé, mais qu'il existe une ordonnance de référé-divorce, la commission analysera la situation une nouvelle fois et décidera si cette dernière donne droit à la poursuite du paiement des aides concernées.

Vu la complexité des cas et des procédures de divorce, un groupe de travail a été instauré au sein du Ministère du Logement pour analyser l'ensemble des situations de divorce existantes et envisageables afin de formuler des propositions d'adaptation des textes législatifs concernés. Ces propositions devraient être finalisées sous peu.

La Commission du Logement souhaite que le Ministère du Logement lui présente les changements envisagés dès qu'ils seront prêts. Elle salue le fait que l'entrée en vigueur du *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement* permette dès à présent de résoudre certains cas.

Refus du paiement d'une aide au financement d'une garantie locative en raison d'un loyer trop élevé:

Le Service des aides au logement a refusé l'aide au financement de la garantie locative à une famille de 6 personnes, parce que le loyer du logement était trop élevé.

Le Médiateur a rappelé au Ministre que, suivant l'intention du législateur, l'objectif de l'aide au financement d'une garantie locative est de prêter secours aux ménages à revenu modéré ou faible qui ne sont pas en mesure de payer la garantie locative. Il s'agit en plus d'une aide à titre de prêt à rem-

boursier par les bénéficiaires. Suite à l'intervention du Médiateur et vu la taille du ménage concerné, le Ministre a finalement accepté de venir en aide aux réclamants.

La Commission du Logement approuve le geste du Ministre du Logement.

Suspension des aides au logement en raison de l'absence d'une information:

A l'issue des discussions menées entre le Médiateur et le Ministre du Logement au sujet d'un cas de suspension des aides au logement en raison de l'absence d'une information, le Ministre a admis que l'ancien règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 sur les aides au logement n'était pas très explicite au sujet de l'étendue de l'obligation d'information contrairement au *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement*. Le paiement des aides pendant la période litigieuse a été accordé.

La Commission du Logement salue le fait que le *règlement grand-ducal du 5 mai 2011 concernant l'aide au logement* apporte davantage de précisions quant à l'étendue de l'obligation d'information du bénéficiaire d'aides au logement.

Fonds du Logement

Absence de critères prépondérants à la base de l'attribution des logements sociaux:

Comme les années précédentes, le Médiateur a été saisi de quelques réclamations relatives à des demandes en attribution d'un logement social.

Il a déploré n'avoir toujours pas reçu d'informations précises quant aux critères prépondérants qui sont à la base de l'attribution des logements sociaux et estimé qu'à défaut de tels critères il sera difficile, sinon impossible, à la Commission consultative d'expliquer aux citoyens concernés les raisons objectives d'attribution respectivement de refus d'attribution d'un logement vacant.

Dans sa réponse écrite, le Président du Fonds du Logement a fait savoir que la Commission consultative était soucieuse de la transparence et du traitement non discriminatoire des demandeurs, qu'elle ne procédait pas au classement automatique des demandes de logement, mais qu'elle opérait sur base des critères prévus dans le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 (...). Or, la liste des critères (établie notamment en fonction des critères sociofamiliaux, financiers, de la précarité du logement etc.) n'étant pas exhaustive et les critères pas quantifiables, les décisions d'attribution de logement sont prises en tenant compte de la situation sociale des demandeurs et de toutes les autres particularités du dossier.

Le Médiateur s'est déclaré insatisfait de cette prise de position qui ne répond nullement à son souci de voir le Fonds traiter les dossiers en toute transparence et objectivité.

Au cours de la réunion du 16 janvier 2012, le responsable du Fonds du Logement a annoncé que la Commission d'attribution des logements sociaux appliquera désormais un nouvel instrument octroyant des points en fonction de critères objectifs et de critères sociaux. Le détail de cet instrument a été communiqué aux membres de la Commission ainsi qu'au Médiateur.

La Commission constate qu'en 2010 déjà, le Ministre du Logement avait annoncé qu'un catalogue de critères d'attribution serait finalisé mi-février 2011 (cf. page 14 du doc. parl. 6214 – rapport de la Commission des Pétitions). Même si elle se félicite de la finalisation du nouvel instrument décrit ci-dessus, elle regrette la lenteur à laquelle ont avancé les travaux de sa conception.

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

Lors de sa réunion du 1er décembre 2011, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a examiné, en présence de M. le Ministre de la Sécurité sociale, le volet du rapport sous rubrique se rapportant au volet relatif à la sécurité sociale. Ladite commission a retenu les considérations suivantes:

Procédure de reclassement

Dans son rapport d'activité de l'année 2009/2010, le Médiateur avait déjà examiné les problèmes qui se posent dans le cadre de la procédure de reclassement des salariés incapables d'occuper leur dernier poste de travail, mais il constate qu'aucun changement n'a eu lieu en ce qui concerne la pro-

cedure. Il prend acte que la commission a été informée par M. le Ministre de la Sécurité sociale que l'avant-projet de loi portant réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle, élaboré de concert avec le Ministre du Travail et de l'Emploi, serait en cours de finalisation et devrait sous peu être déposé à la Chambre des Députés.

Cette réforme poursuivra principalement les objectifs suivants:

- saisine concomitante des services de Santé au travail et de la Commission mixte de reclassement afin de raccourcir la durée de l'instruction du dossier;
- création d'un statut spécifique du travailleur reclassé avec maintien de ce statut pour le salarié subissant un échec dans son reclassement externe;
- introduction d'une période de réévaluation de la capacité de travail des salariés reclassés en vue, soit de leur réinsertion, soit de leur admission éventuelle à la pension d'invalidité.

A ce sujet, la commission est informée par M. le Ministre de la Sécurité sociale qu'il souhaite attendre l'issue d'un litige pendant devant les juridictions sociales avant de finaliser l'avant-projet de loi précité, étant donné que la décision judiciaire à intervenir risquera d'avoir des conséquences notables sur la procédure de reclassement.

L'orateur souligne encore que, bien que la procédure de reclassement constitue un filet de sécurité important pour les travailleurs à capacité de travail réduite, les chances d'embauche d'une personne reclassée en externe s'avèrent très réduites (à l'heure actuelle environ 3.000 personnes bénéficient de l'indemnité d'attente). L'enjeu, c'est de veiller à un bon équilibre du système, ce que la réforme précitée envisage de faire en introduisant une période de réévaluation de la capacité de travail des salariés reclassés. Il relève par ailleurs que le reclassement externe prend le dessus sur le reclassement interne (2/3 reclassement externe et 1/3 reclassement interne) et qu'il faut à l'avenir encourager davantage le reclassement interne.

Il est également précisé que par l'introduction d'un statut spécifique du travailleur reclassé, l'ADEM pourra à l'avenir devenir plus revendicative à l'égard du reclassé.

Voies de recours dans le cadre de la procédure de reclassement

Dans sa recommandation n° 38, le Médiateur recommande une modification des articles L. 552-2 et L. 326-6 du Code du Travail et de prévoir qu'une décision susceptible d'un recours soit transmise à l'intéressé lorsque:

- 1) 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;
- 2) en vertu de l'article L. 326-6 du Code du Travail, suite à une décision de reclassement interne, le médecin du travail opine que le nouveau poste ou régime de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée.

M. le Ministre de la Sécurité sociale souligne que l'introduction d'une voie de recours contre l'avis médical lui-même irait à l'encontre de la réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle précitée visant entre autres à raccourcir la durée de l'instruction du dossier. D'un point de vue juridique, il est impossible de diriger un recours contre l'avis médical. Il faudrait alors une décision formelle contre laquelle on peut porter recours. Or, du fait que la procédure de reclassement s'intègre dans une suite logique d'incapacité de travail liée à une maladie de longue durée, indemnisée au titre de l'indemnité pécuniaire de maladie, le constat de capacité de travail aboutit sur une décision de retrait de l'indemnité pécuniaire de maladie, décision relevant du pouvoir décisionnel du président de la CNS et non pas de la Commission mixte. Cette décision est susceptible d'un recours administratif interne devant le comité directeur de la CNS et par la suite d'un recours contentieux devant les juridictions de sécurité sociale. Prévoir une décision susceptible d'un recours 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 constituerait une source d'insécurité juridique.

En attendant l'issue d'un litige pendant devant les juridictions sociales, M. le Ministre de la Sécurité sociale se déclare d'accord à préciser dans le projet de réforme actuellement en cours de finalisation les modalités du recours au terme de la procédure, tout en réitérant son opposition à une nouvelle voie de recours en cours de procédure.

La commission se rallie à la position du Ministre de la Sécurité sociale, étant donné qu'on peut craindre que l'introduction de voies de recours supplémentaires complique davantage la procédure et aille à l'encontre des efforts de simplification administrative envisagée par la réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle précitée.

Prise en charge par la CNS

– D'un appareil dentaire

La CNS a refusé la prise en charge d'un appareil dentaire au motif qu'il aurait fallu demander l'autorisation préalable du Contrôle médical de la Sécurité sociale avant l'accomplissement de l'acte.

Le Médiateur soulève une contradiction entre les statuts de la CNS qui disposent que „*le traitement d'orthodontie n'est pris en charge que s'il est fait sur autorisation préalable et sous surveillance du contrôle médical*“ et la nomenclature des actes techniques et généraux des médecins-dentistes en ce qu'elle ne prévoit pas une telle obligation.

La commission est informée qu'il existe effectivement une contradiction entre les statuts de la CNS et la nomenclature des actes techniques et généraux des médecins-dentistes, mais qu'en cas de contradiction, les statuts prévalent sur la nomenclature, étant donné qu'ils fixent les droits et obligations des assurés en matière de prise en charge. La nomenclature, quant à elle, constitue seulement une classification des actes.

– D'un vêtement compressif

La CNS a refusé de rembourser un vêtement compressif au motif que le magasin dans lequel le patient a acheté le vêtement en question ne disposait pas de l'agrément nécessaire de la CNS pour la vente de telles fournitures.

Le Médiateur estime qu'il est impossible d'exiger de l'assuré qu'il ait connaissance des diverses modalités des agréments accordés aux différents professionnels.

La commission partage l'avis du Ministre de la Sécurité sociale qu'il faut se tenir aux règles applicables en la matière qui exigent que les fournitures inscrites dans la nomenclature des actes et services des maîtres mécaniciens orthopédistes-bandagistes et des maîtres orthopédistes-cordonniers ne peuvent être prises en charge que si elles sont vendues par une personne admise à la profession conformément aux conditions d'accès et d'exercice applicables aux professions visées par cette nomenclature.

– D'un congé de maladie

La CNS a refusé la prise en charge d'un congé de maladie au motif que l'assuré concerné ne remplissait pas les conditions de l'actuel article 14, alinéa 3 du Code de la Sécurité sociale aux termes duquel, en cas de cessation de l'affiliation, le droit à l'indemnité pécuniaire est maintenu à condition que l'assuré ait été affilié pendant une période continue de six mois précédant immédiatement la désaffiliation.

En l'espèce, la durée d'affiliation du réclamant au Luxembourg était effectivement inférieure à 6 mois, mais il pouvait cependant faire valoir une longue période d'assurance maladie en France à titre de chômeur.

Le Médiateur a soulevé que conformément aux dispositions de l'article 18 du règlement (CEE) n° 1408/71, la CNS est tenue de prendre en „*compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre Etat membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique.*“

La commission est informée que la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants est saisie de l'affaire et qu'il faut par conséquent attendre la prise de décision y afférente.

Suspension du droit à la pension en cas d'incarcération

A ce sujet, la commission est informée par M. le Ministre de la Sécurité sociale que la recommandation n° 11 du Médiateur visant à réexaminer la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension

en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme afin de la rendre compatible avec le niveau de protection minimum des Droits de l'Homme trouvera sa réponse dans le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire.

*Révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions ou rentes et
2. de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité*

La commission est informée qu'en 2007, année où le Médiateur a formulé la recommandation n° 25, le Ministre de la Sécurité sociale n'était pas encore en mesure d'y prendre position, étant donné que la teneur du texte de l'article 290 du Code des assurances sociales que le projet de loi 4955 déposé par le Ministre de la Justice en date du 16 mai 2002, visait, entre autres, à modifier, n'était pas encore définitive. A l'heure actuelle, les discussions entre les deux ministères sont toujours en cours.

Accès aux bases de données informatiques de l'Etat du CCSS et système du tiers payant automatique en matière d'honoraires médicaux impayés

En ce qui concerne l'accès des huissiers de justice aux bases de données informatiques du CCSS, M. le Ministre de la Sécurité sociale se prononce contre cette proposition, au motif qu'il s'agit de données personnelles très sensibles.

La commission partage cette position et donne encore à considérer que l'avis de la CNPD devra être demandé préalablement à toute modification en la matière.

En ce qui concerne la généralisation du tiers payant, M. le Ministre de la Sécurité sociale explique que dans les négociations sur le programme gouvernemental, il n'y a pas eu accord sur cette proposition. Celui-ci prévoit la mise en place du tiers payant social, lequel fut introduit par la réforme du système de soins de santé. Quant aux modalités d'application pratiques du tiers payant social, il est précisé que les discussions entre la CNS et les offices sociaux commenceront sous peu et qu'il n'est nullement prévu de généraliser le tiers payant social, mais de l'appliquer de façon ciblée afin de responsabiliser les usagers.

Accès à la jurisprudence en matière de sécurité sociale

La commission est informée qu'il est prévu que les différentes institutions de la sécurité sociale publient systématiquement des décisions des juridictions sociales les concernant sur leurs sites Internet respectifs et qu'un lien entre le site Internet du Parquet et ces différents sites Internet sera instauré.

Guichet unique en matière de sécurité sociale

Lors de la présentation de son rapport d'activité à la Chambre des Députés, le Médiateur a de nouveau insisté sur la mise en place d'un guichet unique qui devrait être accessible à tout appel et demande d'information de la part des assurés.

Les agents affectés à ce service devraient être hautement qualifiés et dûment expérimentés ayant une parfaite connaissance de la législation en vigueur et maîtrisant les rouages, les pratiques et les procédures administratifs de la sécurité sociale.

M. le Ministre de la Sécurité sociale se prononce contre cette proposition, vu les difficultés de mise en pratique et les questions de la protection des données personnelles qui risquent de se poser en cas de transferts de données entre ce guichet et les administrations concernées.

La commission retient que des points de contact accessibles aux assurés existent d'ores et déjà, à savoir le réseau d'agences locales en matière d'assurance maladie et d'assurance dépendance et que dans le cadre de la transposition de la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, des points focaux chargés d'assurer aux patients des informations sur leurs droits en matière de soins de santé transfrontaliers, seront mis en place.

Mise en place d'une structure d'écoute, d'information et de médiation

Dans sa recommandation n° 42, le Médiateur propose de créer une structure d'écoute, d'information et de médiation locale et nationale dans le domaine de la santé, compétente pour informer et recevoir toutes les réclamations qui mettent en cause:

- le non-respect des droits des patients;
- la qualité du système de santé;
- la sécurité des soins;
- l'accès aux soins.

La commission est informée qu'il résulte de la 1ère phase de consultation lancée dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de loi sur les droits et obligations des patients, que les partenaires consultés se sont prononcés unanimement pour l'instauration d'un service national de médiation et non pas pour des services de médiation dans les différents établissements hospitaliers. Il est précisé qu'une gestion standardisée des plaintes devra toutefois être mise en place dans les différents établissements hospitaliers. L'avant-projet de loi en question sera probablement finalisé en janvier 2012.

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

La Commission du Travail et de l'Emploi a examiné lors de sa réunion du 13 février 2012, en présence de M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, le volet du rapport susvisé du Médiateur se rapportant à des affaires de travail et d'emploi. La commission a retenu les considérations suivantes:

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations concernant l'aide au réemploi. En vertu du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant notamment les modalités et conditions d'attribution d'une aide au réemploi, cette mesure permet sous certaines conditions aux salariés ayant perdu leur emploi antérieur pour des motifs économiques et qui bénéficient d'une rémunération inférieure dans leur nouvel emploi, d'obtenir la différence entre leur nouvelle rémunération et 90% de leur ancienne rémunération pendant les 48 premiers mois du reclassement dans le nouvel emploi.

Au-delà des cas particuliers soulevés par le Médiateur et compte tenu des explications ministérielles, la Commission du Travail et de l'Emploi relève que l'application pratique de l'attribution de l'aide au réemploi donne lieu à une question de principe. En effet, la finalité initiale de cette aide consistait essentiellement dans l'encouragement du salarié ayant perdu son emploi – notamment du salarié ayant perdu un poste de responsabilité rémunéré à un certain niveau – à accepter son réemploi dans une autre firme, le cas échéant dans un autre secteur, quitte à ce que cet emploi ne réponde pas entièrement au profil de son emploi perdu et de ce fait se trouve moins bien rémunéré. Au fil du temps, cette allocation a été dénaturée de cette finalité initiale pour devenir de plus en plus une simple aide indirecte à la rémunération du salarié au profit de l'employeur.

En pratique, on constate donc qu'il est recouru à des procédés plus ou moins habiles visant à détourner l'aide au réemploi de sa finalité initiale. Cette tendance se concrétise dans le chef de certains employeurs rémunérant systématiquement le travailleur reclassé au salaire social minimum et ce indépendamment du niveau de qualification respectivement de l'expérience professionnelle du travailleur reclassé.

Dans le chef de salariés ayant bénéficié avant le reclassement de salaires largement plus élevés, l'Etat a alors à prendre en charge, jusqu'à concurrence du maximum de l'aide au réemploi, une contribution au salaire qui peut dépasser largement le salaire proprement dit versé par l'employeur, ce qui n'est pas défendable.

La Commission du Travail et de l'Emploi rappelle que l'aide au réemploi a été créée dans l'intérêt du salarié et est précisément destinée à faciliter un nouvel engagement à la suite d'un licenciement pour motifs économiques. Il n'est dès lors pas acceptable que l'employeur embauchant le salarié bénéficiaire de l'aide au réemploi conçoive en fait cette dernière comme subvention dans son propre intérêt et rémunère de ce fait le salarié à un niveau ne correspondant ni à sa qualification ni à la rémunération qui devrait lui revenir dans la grille de salaires normalement applicable dans son entreprise.

La Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration qu'il doit être mis fin à cette pratique et que les conditions d'attribution de l'aide au

réemploi doivent être redéfinies afin que cet instrument de la politique de l'emploi retrouve sa raison d'être initiale.

Par conséquent, le règlement grand-ducal précité devra être modifié en ce sens, étant entendu qu'il s'agira de traduire dans le texte réglementaire la finalité initiale de cette aide et d'assurer juridiquement que cette finalité ne puisse être contournée. Il faudra dissocier la procédure d'attribution de cette aide de l'intérêt et des avantages potentiels que l'employeur peut être tenté d'en retirer et la concevoir dans le seul et strict intérêt du salarié. L'employeur doit être incité à payer au salarié reclassé une rémunération juste par rapport à la grille des salaires normalement applicable dans son entreprise. En revanche, le texte devra barrer la route à toute forme de dumping social quant aux salaires payés par les employeurs embauchant des salariés bénéficiaires de l'aide au réemploi.

Par ailleurs, le Ministère du Travail et de l'Emploi se trouve encore confronté à une interprétation assez restrictive du texte réglementaire exposée par la Cour des Comptes dans son rapport spécial sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage.

La Cour des Comptes constate d'une façon générale que la mesure de l'aide au réemploi a conduit au fil des années à certaines dérives et elle s'interroge également sur le nombre élevé de bénéficiaires. Selon la Cour, l'article 16 du règlement grand-ducal précité doit être interprété en ce sens que la durée de 48 mois du bénéfice de l'aide au réemploi doit être consécutive et continue au licenciement. Il s'ensuit en d'autres termes que le salarié ne peut bénéficier plus d'une fois de l'aide au réemploi; les 48 mois devant se suivre il n'est plus possible de bénéficier postérieurement de l'aide au réemploi qui n'aurait pas été consommée dans les 48 mois suivant le reclassement.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration lorsqu'il considère qu'il n'est pas justifié dans le contexte économique actuel d'entourer cet instrument important de la politique de l'emploi de conditions d'octroi aussi restrictives. De par les contraintes économiques, le salarié peut tomber plusieurs fois dans une situation répondant aux conditions d'ouverture du droit à l'aide au réemploi et il devrait pouvoir en bénéficier à chaque nouvelle fois.

Il y a donc lieu de prévoir également sur ce point une modification du règlement grand-ducal précité afin d'y enlever toute marge d'interprétation et d'assurer donc une application conforme aux intérêts du salarié. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que, compte tenu du coût annuel de l'ordre de 40 millions d'euros, il importe d'assurer que la volonté politique à la base de la création de cette allocation soit respectée dans l'application pratique.

*

Quant aux réclamations introduites en matière d'indemnités de chômage, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a souligné, dans un ordre d'idées plus général, que l'investissement substantiel dans l'amélioration du service public de l'ADEM doit aller de pair avec une certaine responsabilisation des demandeurs d'emploi. Ainsi, loin de toute idée de stigmatisation, il faut cependant voir que certains chômeurs se montrent très peu coopératifs. Dans certaines hypothèses, la mauvaise foi manifeste se vérifie par exemple par le non-respect à répétition de convocations ou de rendez-vous. Ce genre de comportement doit pouvoir être suivi de sanctions visant l'indemnité de chômage, ceci également dans un sens d'équité par rapport à la grande majorité de demandeurs d'emploi respectant leurs obligations.

La Direction de l'ADEM considère qu'il faut apprécier et relativiser les 49 réclamations introduites au total auprès du Médiateur par rapport à un nombre total de dossiers actifs traités par l'ADEM de l'ordre de 20.000. Certaines réclamations s'expliquent par les changements internes au sein de l'ADEM (3 nouvelles agences, 34 agents nouveaux, restructuration et réaffectations internes) qui ont pu conduire, notamment dans un cas particulier relatif à une occupation temporaire indemnisée, à de rares erreurs administratives dues en l'occurrence à une certaine inexpérience des agents ayant traité ces dossiers. Les instructions internes nécessaires ont été diffusées afin que pareille situation ne se reproduise plus.

En ce qui concerne la réclamation introduite en matière de condition de domicile, la Commission du Travail et de l'Emploi a noté que l'ADEM ne partage pas l'interprétation du Médiateur. L'ADEM considère qu'elle est en droit de demander la présentation d'un certificat de résidence chaque fois qu'il y a une suspicion justifiée quant au respect de la condition de domicile prévue à l'article L. 521-3 du Code du travail.

*

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 6214). Pour bref rappel, au cours de l'analyse du rapport 2009-2010, la Commission des Pétitions avait constaté que les recommandations n^{os} 8, 11, 16, 17, 24, 25, 27, 28, 36, 37 et 38 n'avaient pas encore été totalement transposées. Actuellement, il est à noter que:

- la recommandation n^o 8 au sujet d'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 pas encore transposée à ce jour. En effet, après avoir pris acte de la proposition de révision portant modification et un nouvel ordonnancement de la Constitution, le Médiateur estime que l'article 65, dans sa version modifiée, n'est guère conforme à l'article 3 du protocole n^o 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 n^o 11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie est désormais transposée. Le Ministre de la Justice a informé le Médiateur en date du 29 juillet 2011 que suite aux pourparlers qui avaient eu lieu avec les autorités compétentes, le Code de la Sécurité Sociale serait modifié et la suspension du droit à la pension en cas d'incarcération d'une personne serait abolie. Ce point fera partie du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire;
- quant à la recommandation n^o 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 toujours pas transposée. La dernière prise de position du Ministre date de mai 2005;
- en ce qui concerne la recommandation n^o 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, il n'y a eu aucune avancée;
- pour ce qui est de la recommandation n^o 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales, le Médiateur estime que, nonobstant les efforts consentis tant par les responsables que par le personnel de la Caisse pour améliorer la situation actuelle, la Caisse, en l'absence d'un renforcement de ses effectifs, 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 Commission des Pétitions s'est vu présenter au cours de sa réunion du 1er février 2012 les détails au sujet de la réorganisation de cette administration. Au cours de la première moitié de l'année 2011, la CNPF s'est vu doter d'une nouvelle gouvernance qui a procédé à une restructuration des services de la Caisse. La Commission des Pétitions note avec satisfaction que cette réorganisation interne a finalement abouti à une amélioration considérable du fonctionnement de cette administration et décide de faire un nouveau bilan au sujet de la qualité du fonctionnement avec la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la fin de l'année 2012;
- la recommandation n^o 25 relative à une révision 1. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions 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 cours de transposition. Suite à une nouvelle interpellation du Médiateur, le Ministre de la Justice l'a informé en date du 5 septembre 2011 qu'au vu de l'avis du Conseil d'Etat du 23 février 2010 des amendements au projet de loi n^o 4955 seraient en cours d'élaboration;
- la recommandation n^o 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 pas transposée. D'après les informations dont dispose le 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 Cour européenne a déclaré la requête recevable en raison de la violation de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention;
- la recommandation n^o 28 relative à l'indépendance objective des experts judiciaires n'est pas transposée. Dans sa prise de position d'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 n° 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, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration a informé le Médiateur que ses services sont en train de préparer un projet de loi réformant globalement les allocations familiales. Dans le cadre de cette réforme, il serait prévu d'introduire le principe de l'égalité des enfants. Ce projet aurait été retardé afin de pouvoir tenir compte des propositions gouvernementales actuellement en discussion. Par lettre du 22 août 2011, la Ministre a assuré au Médiateur que sa recommandation sera suivie dans les meilleurs délais;
- quant à la recommandation n° 36 relative au coût et à la simplification des procédures de recouvrement de créances par voie d'huissier de justice, le Ministre de la Justice a pris position en date du 5 septembre 2011 par rapport aux cinq propositions qui relèvent directement de la compétence du département de la Justice. Le Médiateur se félicite de l'engagement pris par le Ministre de voir la procédure de validation des saisies-arrêts spéciales sur salaire trouver une solution dans le cadre du projet de règlement grand-ducal annexé au projet de loi n° 4955 sur les cessions et saisies. Le Médiateur prend acte que sa proposition visant à introduire le système du tiers payant automatique a d'ores et déjà trouvé une solution dans le cadre de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé. La proposition de regrouper l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant les huissiers de justice trouve l'appui du Ministre en ce sens que les lois spéciales éditées par le Ministère de la Justice seront complétées par une rubrique reprenant les textes en question, en particulier toutes les références au „règlement tarification“. De même il est envisagé d'élaborer un texte coordonné pour le „règlement tarification“ à publier sur le site du Ministère de la Justice. Le Médiateur se félicite encore de l'adhésion du Ministre à sa proposition de voir élaborer un code de déontologie même si en raison d'autres projets prioritaires ces travaux n'auraient pas encore pu être entamés. Le Médiateur salue également l'intention du Ministre d'envisager une réforme de la profession de l'huissier. A cet effet le Ministre entend procéder à une large concertation et consultation avec la profession concernée comme aussi avec les barreaux et les autorités judiciaires. Quant aux autres propositions contenues dans la recommandation qui relèvent essentiellement de la compétence du Ministre des Finances et du Ministre de la Sécurité sociale, le Médiateur reste toujours dans l'attente d'une prise de position de la part des Ministres concernés;
- pour ce qui est de la recommandation n° 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 prend acte du courrier qui lui a été adressé par le Ministre de la Sécurité sociale en date du 20 septembre 2011. Les arguments avancés par le Ministre pour s'opposer à la transposition de cette recommandation échappent à la compréhension du Médiateur. En vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a le droit de voir trancher des contestations sur ses droits de caractère civil par un tribunal indépendant et impartial. Il est inadmissible que dans un Etat de droit un membre du gouvernement refuse de prendre les dispositions requises pour mettre la législation interne en conformité avec le niveau de protection minimum en matière des droits de l'homme;
- la recommandation n° 40 relative à la transmission d'une copie d'une épreuve d'examen à un élève et au respect des garanties minimales prévues par la procédure administrative non contentieuse n'est pas transposée;
- nonobstant d'itératifs rappels dont le dernier date du 29 août 2011, le Médiateur reste toujours dans l'attente d'une prise de position du Ministre du Travail et de l'Emploi au sujet de la recommandation n° 41 relative à la saisine de la Commission mixte de reclassement en présence d'avis médicaux contradictoires;
- en ce qui concerne la recommandation n° 42 relative à 1. à la mise en place d'une structure d'écoute, d'information et de médiation indépendante en matière de santé et de sécurité des soins; 2. à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé, le Ministre de la Santé a fait part au Médiateur en date du 14 avril 2011 d'un avant-projet de loi relatif aux droits et aux obligations du patient dont le chapitre 3 porte précisément sur la médiation dans le domaine de la santé. Tout en se félicitant

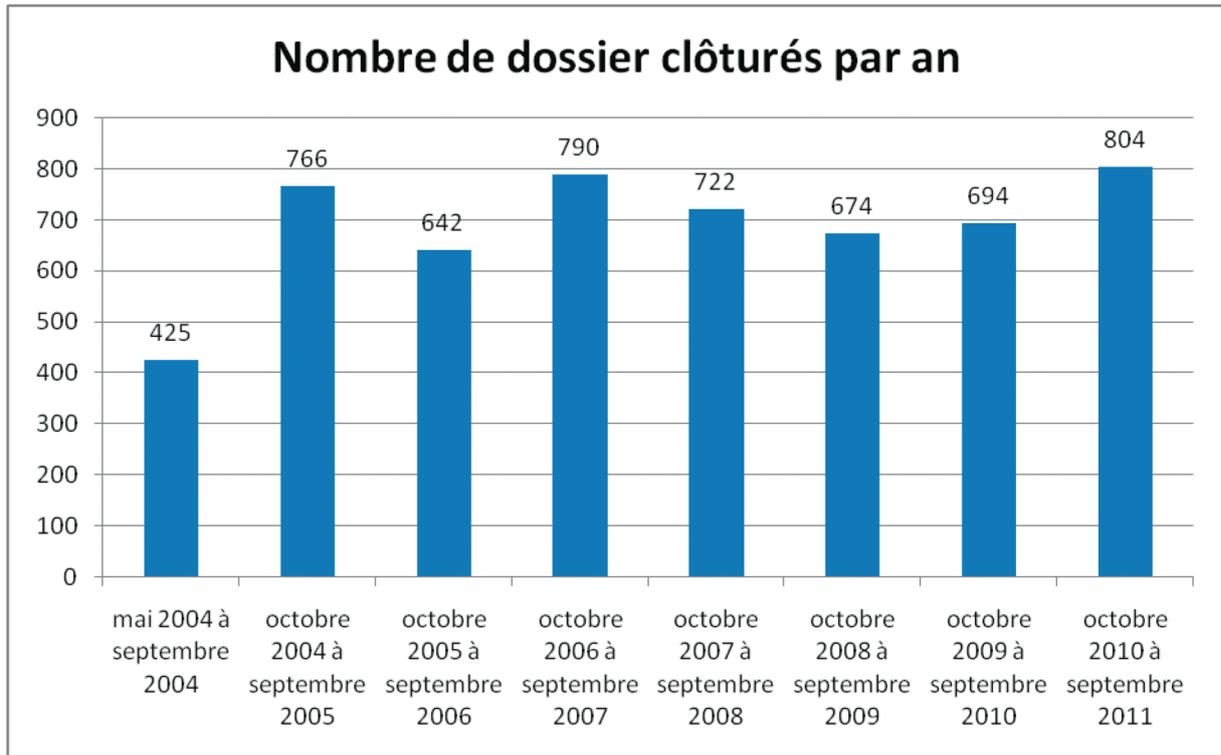
de l'initiative prise par le Ministre le Médiateur prend acte du caractère non obligatoire de la procédure de médiation tel que prévu à l'article 20 de l'avant-projet de loi. Or, le Médiateur ne voit pas l'utilité d'une procédure de médiation qui laisserait à la partie mise en cause la possibilité de s'y soustraire. La médiation servant essentiellement à renouer le dialogue rompu entre le professionnel de santé et le patient et à rapprocher les parties dans un esprit d'ouverture et de compréhension mutuelle, le rejet d'une médiation par le prestataire de soins n'aura d'autre effet que de renforcer la frustration ressentie par le patient et de l'inciter à engager une procédure judiciaire dont l'issue sera par ailleurs incertaine. Le Médiateur note que suivant les dispositions de l'article 20 de l'avant-projet de loi: „dès lors qu'une plainte porte sur des soins de santé prestés en milieu hospitalier elle peut être adressée soit au service de médiation hospitalier de l'établissement hospitalier dans lequel a eu lieu la prestation, soit au service national de médiation dans le domaine de la santé. Lorsque l'un de ces services se trouve saisi d'une plainte, le second se dessaisit du dossier.“ Dans le respect du principe de subsidiarité et dans un souci de responsabilisation des parties en cause le Médiateur estime que toute plainte devrait en premier lieu être traitée au niveau le plus proche des parties concernées. A cette fin il serait utile d'instituer une procédure de médiation non seulement au niveau de chaque établissement mais également au niveau de chaque profession. Ce ne serait qu'en cas d'échec de la médiation locale que le médiateur national pourrait être saisi par la partie la plus diligente;

- pour ce qui est de la recommandation n° 43 relative à l'accès à la jurisprudence en matière de sécurité sociale, le Ministre de la Sécurité sociale a informé le Médiateur qu'à l'heure actuelle seules trois institutions de la Sécurité sociale, à savoir, l'Association d'Assurance contre les Accidents, le Centre Commun de la Sécurité Sociale et la Caisse nationale des prestations sociales publient les jurisprudences relatives à leur compétence sur leurs sites respectifs. Les services du Ministère de la Sécurité sociale auraient entretemps contacté le Parquet général en vue de déterminer le ou les sites appropriés pour la publication des jurisprudences en matière de sécurité sociale. En fait la question première à trancher serait celle de savoir si le Parquet général pourrait lui-même se charger de cette publication ou s'il serait préférable de voir les différentes institutions publier les jurisprudences respectives sur leur propre site. Par ailleurs le Ministre s'engage à ce que lors de cette consultation soit également élucidé le principe de la publication d'une jurisprudence sociale. Le Médiateur se félicite de l'initiative prise par le Ministre en vue de répondre aux attentes légitimes des justiciables;
- la recommandation n° 44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun est partiellement transposée dans la mesure où le Ministre de la Justice a annoncé que sur base d'une note soumise au Conseil de Gouvernement, celui-ci s'est rallié en date du 2 décembre 2011 à la proposition de ramener le droit de prescription extinctive de droit commun à dix ans;
- en réponse à la recommandation n° 45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que cette recommandation aurait été soumise aux autorités judiciaires, aux barreaux et à la Chambre des notaires et qu'à l'heure actuelle il ne disposerait pas encore de tous les avis. Par ailleurs et comme il s'agit d'une recommandation qui s'adresse également à d'autres Ministres il serait envisagé de traiter la question au Conseil de gouvernement en vue d'une prise de position commune. Dans une réaction écrite datée du 6 août 2011 la Ministre des Classes moyennes et du Tourisme a félicité le Médiateur de son „excellente initiative qui répond malheureusement à un besoin réel pour encadrer certaines professions libérales“. A souligner que la recommandation n° 45 a fait l'objet des travaux de la Commission des Pétitions dans le cadre du présent rapport (cf. point VII.4).

VII. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

VII. 1. Bilan général des activités du Médiateur à l'échéance de son mandat

De mai 2004 à septembre 2011, le Médiateur a clôturé au total 5.517 dossiers.



Le Médiateur a en outre ventilé chaque année le nombre d'affaires clôturées par administration ou par type de dossier pour dégager 10 rubriques: l'Administration de l'Emploi (ADEM), l'Administration judiciaire, les affaires communales générales, la Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF), des affaires relatives à la fiscalité concernant plus particulièrement l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises, le Fonds national de Solidarité (FNS), des affaires touchant à l'immigration, les permis de travail, les visas et passeports, des affaires en matière de logement et des classes moyennes et des affaires d'urbanisme. A noter qu'il n'est pas possible de classer chaque dossier parmi une de ces 10 rubriques de sorte qu'il y a des dossiers clôturés par le Médiateur qui ne sont pas repris dans le tableau 1.

Tableau 1: Nombre d'affaires clôturées annuellement par administration

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
ADEM	43	42	38	51	35	40	30	279
Admin. Judiciaire	40	32	26	17	22	14	13	164
Communes	76	35	61	62	46	85	63	428
Sécurité Sociale	112	103	114	89	98	106	108	730
CNPF	45	48	58	72	55	58	70	406
Fiscalité	74	66	105	102	102	88	92	629
Immigration	98	61	96	52	75	53	60	495

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Logement – Classes moyennes	28	24	18	39	20	24	28	181
Urbanisme	51	23	34	32	27	40	20	227
Total	587	460	566	533	496	525	498	

Il semble opportun d'exposer le taux de correction que le Médiateur a enregistré par type de dossier. Le taux de correction est déterminé sur base du nombre de dossiers clôturés, déduction faite des réclamations irrecevables, non fondées, transmises à d'autres Médiateurs, des affaires que le Médiateur a refusé d'examiner ainsi que de celles dans lesquelles le réclamant s'est désisté. Le Médiateur a indiqué dans chaque rapport annuel un taux de correction général ainsi que les taux de correction pour chaque rubrique.

Tableau 2: Taux de correction par administration et par an

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ADEM	75%	71%	83%	50%	86%	50%	50%
Admin. Judiciaire	90%	92%	62%	67%	63%	63%	100%
Communes	79%	89%	68%	79%	75%	96%	90%
Sécurité Sociale	80%	86%	72%	86%	63%	62%	67%
CNPF	78%	82%	75%	88%	93%	95%	80%
Fiscalité	87%	92%	73%	88%	78%	89%	91%
Immigration	96%	88%	98%	96%	96%	96%	100%
Logement – Classes moyennes	82%	80%	33%	95%	80%	70%	83%
Urbanisme	67%	75%	57%	85%	91%	82%	100%

En ce qui concerne les recommandations, la Commission des Pétitions constate qu'à l'échéance de son mandat, le Médiateur a adressé 45 recommandations à l'administration gouvernementale. Le Gouvernement a transposé 31 recommandations du Médiateur, ce qui représente un taux de transposition de 68,9%.

Deux nouvelles missions ont été attribuées au Médiateur depuis sa création, à savoir le contrôle externe des lieux privatifs de liberté suite à l'approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi qu'une mission de mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée suite à l'approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

La Commission des Pétitions constate avec satisfaction que de nombreuses critiques du Médiateur ont été prises en considération par le Gouvernement et tient à souligner à cet égard l'exemple de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). Alors que la CNPF a été critiquée régulièrement par le Médiateur au cours des années, ceci aussi bien dans ses rapports annuels que dans le contexte de sa recommandation n° 24 relative au bon fonctionnement de la Caisse nationale des Prestations familiales, la Commission des Pétitions note avec satisfaction qu'une réorganisation interne a finalement abouti à une amélioration considérable de cette administration (cf. chapitre V.10).

Par ailleurs, le projet de la Chambre des Députés de mettre en place un système de pétition publique trouve son origine dans une suggestion que le Médiateur a formulée dans son rapport annuel.

La Commission des Pétitions constate cependant que les critiques du Médiateur à l'égard de la procédure de reclassement n'ont toujours pas été prises en considération par le Gouvernement. A noter que le Médiateur avait déjà formulé ces critiques dans son rapport d'activité 2009/2010 et que la Commission des Pétitions avait consacré en 2011 une partie de son rapport à ce sujet (cf. document parlementaire n° 6214). Dans ce contexte, les membres de la Commission des Pétitions avaient recommandé au Gouvernement de bien vouloir réexaminer la recommandation n° 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. La Commission des Pétitions regrette que la recommandation du Médiateur n'ait toujours pas été suivie par le Gouvernement et qu'une voie de recours dans le cadre de la procédure de reclassement ne soit toujours pas prévue par l'avant-projet de loi portant réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle. La Commission des Pétitions ne peut s'expliquer les réticences du Ministre de la Sécurité sociale à l'encontre de cette recommandation. Prévoir une voie de recours aurait comme seule conséquence qu'un litige en relation avec une décision de la Commission mixte pourrait être tranché devant les juridictions sociales après avoir ordonné une expertise médicale.

En ce qui concerne les travaux de la Chambre des Députés au sujet du débat d'orientation relatif à son rapport d'activité annuel, le Médiateur a constaté que les commissions parlementaires se rallient en général aux explications que les ministres leur ont fournies au cours des réunions. Par ailleurs, les prises de position des commissions parlementaires sectorielles ne correspondent pas toujours aux observations que le Médiateur a soulevées. Les explications des membres du Gouvernement sont parfois incomplètes de sorte que plusieurs éléments restent sans réponse. La Commission des Pétitions partage l'avis du Médiateur que le débat doit être contradictoire jusqu'à l'aboutissement d'une réponse pertinente et complète. Ainsi, il a été suggéré que les prises de position des commissions parlementaires pourraient être examinées avant la finalisation du rapport de la Commission des Pétitions de sorte que le Médiateur puisse encore réagir aux réponses fournies par l'exécutif. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, la Commission des Pétitions a invité le Médiateur à une deuxième réunion afin qu'il puisse se prononcer au sujet des avis des commissions parlementaires.

VII.2 Inscription de l'institution du Médiateur dans la Constitution

Le Médiateur avait proposé lors d'un échange de vues avec la Commission des Pétitions d'élever l'institution du Médiateur au rang constitutionnel. Il s'agit d'attribuer une valeur symbolique et une certaine visibilité à cette institution.

Lors de la réunion jointe du 17 février 2012, la Commission des Pétitions a pu constater que les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle restent réticents au sujet d'une inscription du Médiateur dans la Constitution (cf. point V.13).

La Commission des Pétitions constate qu'aucun groupe parlementaire n'est en faveur d'une inscription de l'institution du Médiateur dans la Constitution. La Constitution a deux objectifs essentiels, à savoir l'organisation des pouvoirs publics et la garantie des droits fondamentaux des citoyens. La Constitution, en tant que loi suprême de l'Etat, doit rester lisible et se limiter à l'essentiel. Si l'on veut modifier la Constitution, il faut qu'il y ait effectivement une raison capitale.

VII.3. L'élargissement du champ de compétence du Médiateur

Le Médiateur s'est prononcé en faveur d'une extension de son champ de compétence au secteur conventionné. Tout organe en charge d'une mission de service public devrait tomber sous le champ de compétence de l'Ombudsman à l'instar de la loi française du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République qui dispose que le médiateur peut également recevoir des réclamations concernant tout organisme investi d'une mission de service public.

L'Etat a externalisé certaines de ses missions en les attribuant à des acteurs privés par le biais de conventions et contribue de manière considérable au financement de ces services. La plupart des membres de la Commission des Pétitions estiment que, du point de vue du citoyen, il n'est pas cohérent qu'il puisse saisir le Médiateur d'une plainte relative à la crèche communale alors que ceci n'est plus possible dans le cas où cette crèche est gérée par une association privée telle que la Croix-Rouge ou Caritas. De même, le Médiateur sera compétent pour toute plainte relative aux autobus de la Ville de Luxembourg, mais une réclamation au sujet des lignes RGTR échappe au champ de compétence du Médiateur. Il n'en reste pas moins qu'aussi bien la ligne RGTR que la crèche conventionnée de la Croix-Rouge exécute une mission de service public.

Par ailleurs, le domaine de la santé est à considérer en principe comme un domaine du secteur public. Or, à l'heure actuelle la compétence du Médiateur se limite aux seuls hôpitaux dotés d'un statut public, tandis que les hôpitaux privés échappent à toute intervention de sa part. Le fait qu'une partie du secteur hospitalier échappe à tout contrôle externe pose problème au regard de la cohérence de l'action du Médiateur.

A noter qu'il ne s'agit pas de contrôler l'association ou l'organisme en général mais uniquement le service concerné par la réclamation dont est saisi le Médiateur.

Il faudrait donc fixer les conditions pour qu'une association privée offrant un service public tombe sous le champ de compétence du Médiateur. En tant que critère, on pourrait, à côté de l'existence d'une convention, également fixer un seuil minimal de participation financière de la part de l'Etat.

La Commission des Pétitions constate que des positions divergentes persistent en ce qui concerne l'élargissement du champ de compétence du Médiateur en général, et l'élargissement de son champ d'action aux crèches et maisons-relais conventionnées en particulier. Les groupes parlementaires LSAP, DP et déi gréng estiment qu'il est essentiel que, d'un point de vue d'équité, le citoyen puisse saisir le Médiateur de plaintes à propos de la qualité du service de toute crèche et maison-relais, et ceci indépendamment du prestataire de ce service, lequel est de par sa nature un service public.

La Commission des Pétitions salue l'initiative de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle d'examiner les différents organes de médiation sectorielle et d'analyser dans ce contexte la question d'un éventuel élargissement du champ de compétence du Médiateur. Par ailleurs, la Commission des Pétitions invite cette commission parlementaire à préciser davantage la notion du „service public“ et de définir les prestataires investis d'une mission de service public.

VII.4. Recommandation n° 45 – Institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels

Dans le cadre de l'examen de la recommandation n°45 du Médiateur, la Commission des Pétitions a eu un échange de vues avec des représentants de la Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants (FTI) en date du 15 février 2012. La Commission a en outre demandé un premier avis à tous les ordres professionnels concernés, à savoir le Conseil de l'ordre des avocats, la Chambre des notaires, la Chambre des huissiers, le Collège médical, l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils et l'Ordre des experts-comptables. La Commission a par ailleurs reçu l'avis de la Cour Supérieure de Justice et du Procureur Général d'Etat.

La Commission des Pétitions prend acte que les ordres professionnels ne sont pas en faveur de la recommandation du Médiateur d'instituer un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel en tant qu'organe indépendant de surveillance auprès des ordres professionnels. La Commission constate que la Cour supérieure de Justice ainsi que le Procureur Général d'Etat se prononcent également contre l'institution d'un tel organe de surveillance.

L'échange de vues avec des représentants de la FTI a mené à la conclusion que s'impose une évaluation des lois organiques des différents ordres professionnels en vue d'adapter et d'harmoniser certaines dispositions, notamment celles relatives au traitement des plaintes. La Commission des Pétitions constate que tous les groupes parlementaires sont en faveur d'une synchronisation des lois organiques des ordres professionnels.

Deux solutions alternatives à la recommandation n° 45 se sont en outre présentées au cours des discussions: soit un organe composé de représentants des ordres professionnels lequel aurait pour mission de traiter les réclamations des citoyens, tel que suggéré par le Procureur Général d'Etat dans son avis, soit l'attribution de la mission de surveillance au Médiateur par un élargissement de son champ de compétence.

La Commission des Pétitions a finalement eu un échange de vues en date du 8 mai 2012 avec la nouvelle Médiateure. Mme la Médiateure ayant poursuivi la discussion avec tous les acteurs concernés par la recommandation sous rubrique, propose désormais la solution suivante:

Chaque ordre professionnel devrait instaurer de manière formelle dans son règlement une fonction de médiation interne, telle qu'elle existe déjà pour l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg. Cette fonction de médiateur pourrait être assurée soit par un membre de l'ordre, soit par un médiateur professionnel agréé. Ces médiateurs sectoriels devraient tous avoir suivi une formation spécifique au sujet de la technique de la médiation. Mme la Médiateure propose d'ailleurs qu'elle pourrait contribuer à l'organisation d'une telle formation au Luxembourg.

Contrairement à l'idée initiale de la recommandation n° 45 d'un contrôle *ex post*, cette nouvelle solution aurait l'avantage de garantir une médiation *ex ante* avant que la procédure de plainte ne soit entamée.

A long terme, Mme la Médiateure s'imagine qu'une sorte de chambre d'appel interprofessionnelle pourrait être instaurée où tous les médiateurs des ordres professionnels siègeraient. Une telle instance

d'appel renforcerait considérablement l'apparence d'indépendance et réfuterait toute critique de corporatisme.

La Commission des Pétitions accueille favorablement cette proposition alternative de Mme la Médiateure, proposition qui semble d'ailleurs être acceptée par les ordres professionnels.

VII.5. L'application de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée

La Commission des Pétitions a discuté l'application de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée avec Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration (cf. chapitre V.10).

Au vu des affaires judiciaires pendantes, la Commission des Pétitions est d'avis qu'il faut en premier lieu attendre le jugement en la matière avant de s'engager dans une clarification législative. La Commission arrive néanmoins à la conclusion politique qu'au motif d'une plus grande équité, il faudrait garantir une participation étatique adéquate aux frais de séjour, voire éventuellement une garantie de gratuité, pour les enfants atteints d'un handicap qui sont placés dans un institut à l'étranger.

Luxembourg, le 6 juin 2012

Le Président,
Camille GIRA

Le Rapporteur,
André BAULER

