

**N° 6953****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

---

---

**DEBAT D'ORIENTATION  
SUR LE RAPPORT D'ACTIVITE  
DE L'OMBUDSMAN (2015)**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES PETITIONS**

(5.7.2016)

La Commission se compose de: M. Marco SCHANK, Président, M. David WAGNER, Rapporteur; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Lex DELLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS et Roberto TRAVERSINI, Membres

\*

**I. ANTECEDENTS**

Conformément à 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*“, Madame la Médiateure a présenté son rapport d'activité pour l'année 2015 à la Chambre des Députés le 24 mars 2016.

La Conférence des Présidents ayant décidé d'organiser un débat d'orientation au sujet de ce rapport annuel et de déléguer la préparation de ce débat à la Commission des Pétitions, cette dernière a organisé le débat d'orientation en collaboration étroite avec les commissions parlementaires concernées par le présent rapport d'activité.

Le premier débat d'orientation en la matière a eu lieu en date du 22 avril 2008 et a couvert les quatre premiers rapports d'activité du médiateur (doc. parl. 5804). Ont suivi successivement les débats sur les rapports d'activité 2007-2008, le 6 mai 2009 (doc. parl. 5998), 2008-2009, le 7 juillet 2010 (doc. parl. 6088), 2009-2010, le 8 juin 2011 (doc. parl. 6214), 2010-2011, le 26 juin 2012 (doc. parl. 6353), les débats sur les rapports d'activité 2011-2012 (doc. parl. 6529) et 2013 (doc. parl. 6634) le 3 juillet 2014, et le débat sur le rapport d'activité 2014 (doc. parl. 6789) le 14 juillet 2015.

Pour ce qui est du débat d'orientation concernant le rapport d'activité 2015, la Commission des Pétitions s'est réunie à cinq reprises afin de procéder à différents échanges de vues sur le rapport d'activité annuel de la Médiateure.

Au cours de la réunion du 13 avril 2016, la Commission a procédé à l'organisation des travaux du débat d'orientation et a désigné Monsieur David Wagner comme rapporteur.

Le 9 mai 2016, les membres de la Commission des Pétitions ont eu un échange de vues avec Madame la Médiateure qui a approfondi certains sujets de son rapport d'activité et apporté les précisions nécessaires.

Le 21 juin 2016, la Commission a poursuivi l'analyse du rapport d'activité pour développer ses conclusions au cours de la réunion du 31 juin 2016.

Le présent rapport a été présenté et adopté au cours de la réunion du 5 juillet 2016.

\*

## **II. RELATIONS ENTRE LE MEDIATEUR ET LA CHAMBRE DES DEPUTES**

Il a été décidé par la Conférence des Présidents que la Chambre des Députés organise, 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 le rapport d'activité 2015 de l'Ombudsman.

La Commission des Pétitions demande à toutes les commissions parlementaires de se voir remettre leurs 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 à prendre position au sujet du rapport d'activité, avant qu'elles finalisent leurs avis qui seront continués à la Commission des Pétitions (cf. point V).

Dans le cadre du présent débat d'orientation, la Commission des Pétitions constate avec satisfaction que les relations entre la médiatrice et la Chambre des Députés, en général, et la Commission des Pétitions, en particulier, sont bonnes.

\*

## **III. STATISTIQUES CONCERNANT LE RAPPORT D'ACTIVITE POUR LA PERIODE DU 1<sup>ER</sup> JANVIER AU 31 DECEMBRE 2015**

Sur un nombre total de 743 réclamations reçues au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2015, il apparaît que 483 dossiers ont été clôturés et 260 dossiers sont encore en cours (y compris 16 dossiers clôturés provisoirement). Le taux de correction global pour tous les dossiers clôturés au cours de l'année 2015 s'élève à 80,86%.

Les statistiques fournies par Madame la Médiatrice dans son rapport annuel se présentent comme suit:

- Dossiers en cours: 260
- Dossiers clôturés: 483, dont:
  - Transmis à un autre médiateur: 1
  - Réclamations non fondées: 135
  - Désistement du réclamant: 41
  - Pas de correction obtenue: 41
  - Correction partielle obtenue: 45
  - Correction totale obtenue: 141
  - Demandes irrecevables: 36
  - Refus d'examiner: 43

En ce qui concerne les 36 demandes irrecevables, la ventilation détaillée se présente comme suit:

- Jugements coulés en force de chose jugée: 7
- Incompétence ratione materiae: 24
- Incompétence ratione loci: 2
- Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante: 3

Pour les 43 refus d'examen, la ventilation détaillée se présente comme suit:

- Demandes prématurées: 26
- Demandes manifestement non fondées: 12
- Absence de démarches préalables: 2
- Actio popularis: 2
- Obscurum libellum: 1

En matière de répartition des réclamations par domaine, les statistiques fournies par Madame la Médiateure se présentent comme suit:

– Affaires relevant de l'Etat

- Immigration, visas, passeports: 78 affaires dont 40 sont clôturées et 38 en cours (y compris 2 clôturées provisoirement), le taux de correction s'élevant à 84,21%.
  - Les 78 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 38
    - Correction totale/partielle: 16
    - Pas de correction: 3
    - Réclamations non fondées: 3
    - Refus d'examiner: 12
    - Demandes irrecevables: 0
    - Désistement du réclamant: 6
    - Transmis à un autre médiateur: 0
- Logement et Classes moyennes: 28 affaires dont 20 sont clôturées et 8 en cours (y compris 1 clôture provisoire), le taux de correction s'élevant à 92,31%.
  - Les 28 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 8
    - Correction totale/partielle: 12
    - Pas de correction: 1
    - Réclamations non fondées: 2
    - Refus d'examiner: 1
    - Demandes irrecevables: 0
    - Désistement du réclamant: 4
    - Transmis à un autre médiateur: 0
- Fiscalité (ACD, AED, Administration des douanes et accises): 86 affaires dont 68 clôturées et 18 en cours (y compris 2 clôtures provisoires), le taux de correction s'élevant à 82,35%.
  - Les 68 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 18
    - Correction totale/partielle: 28
    - Pas de correction: 6
    - Réclamations non fondées: 26
    - Refus d'examiner: 2
    - Demandes irrecevables: 1
    - Désistement du réclamant: 5
    - Transmis à un autre médiateur: 0

– Affaires relevant des communes

- Urbanisme: 14 affaires dont 8 clôturées et 6 en cours, le taux de correction s'élevant à 66,66%.
  - Les 14 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 6
    - Correction totale/partielle: 2
    - Pas de correction: 1
    - Réclamations non fondées: 2
    - Refus d'examiner: 0
    - Demandes irrecevables: 1
    - Désistement du réclamant: 2
    - Transmis à un autre médiateur: 0

- Affaires communales générales: 71 affaires dont 38 clôturées et 33 en cours (y compris 2 clôtures provisoires), le taux de correction s'élevant à 73,91%.
  - Les 71 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 33
    - Correction totale/partielle: 17
    - Pas de correction: 6
    - Réclamations non fondées: 5
    - Refus d'examiner: 8
    - Demandes irrecevables: 2
    - Désistement du réclamant: 0
    - Transmis à un autre médiateur: 0
- Affaires concernant les établissements publics relevant de l'Etat ou des communes (y compris l'ADEM, la CNPF et le FNS)
  - Affaires de sécurité sociale: 131 affaires dont 86 clôturées et 45 en cours, le taux de correction s'élevant à 97,36%.
    - Les 131 affaires sont ventilées comme suit:
      - En cours: 45
      - Correction totale/partielle: 37
      - Pas de correction: 1
      - Réclamations non fondées: 38
      - Refus d'examiner: 2
      - Demandes irrecevables: 2
      - Désistement du réclamant: 6
      - Transmis à un autre médiateur: 0
  - Agence pour le développement de l'emploi: 53 affaires dont 35 clôturées et 18 en cours, le taux de correction s'élevant à 47,61%.
    - Les 53 affaires sont ventilées comme suit:
      - En cours: 18
      - Correction totale/partielle: 10
      - Pas de correction: 6
      - Réclamations non fondées: 8
      - Refus d'examiner: 3
      - Demandes irrecevables: 3
      - Désistement du réclamant: 3
      - Transmis à un autre médiateur: 0
  - Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF): 41 affaires dont 35 clôturées et 6 en cours, le taux de correction s'élevant à 80%.
    - Les 41 affaires sont ventilées comme suit:
      - En cours: 6
      - Correction totale/partielle: 16
      - Pas de correction: 4
      - Réclamations non fondées: 11
      - Refus d'examiner: 0
      - Demandes irrecevables: 3
      - Désistement du réclamant: 1
      - Transmis à un autre médiateur: 0

- Fonds national de Solidarité (FNS): 36 affaires dont 27 clôturées et 9 en cours, le taux de correction s'élevant à 69,23%.
  - Les 36 affaires sont ventilées comme suit:
    - En cours: 9
    - Correction totale/partielle: 9
    - Pas de correction: 4
    - Réclamations non fondées: 9
    - Refus d'examiner: 0
    - Demandes irrecevables: 2
    - Désistement du réclamant: 3
    - Transmis à un autre médiateur: 0

\*

#### **IV. RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS DE LA MEDIATEURE**

Madame la Médiateure n'a pas publié de nouvelles recommandations au cours de l'exercice 2015. Toutefois, elle adresse un certain nombre de suggestions d'ordre pratique aux administrations.

##### **1. Formation au langage clair et aux bonnes pratiques administratives**

Les usagers ont un droit à l'information. C'est l'utilisation du langage clair qui rend l'information accessible aux usagers. A cet effet, l'administration doit se mettre à la place de l'utilisateur et adapter sa façon de s'exprimer à ce dernier.

Il ne suffit pas de sensibiliser l'administration à utiliser un langage clair. L'utilisation du langage clair dans la communication exige un véritable apprentissage qui débute par des cours de formation et qui se poursuit par une pratique assidue.

Le langage clair fait partie des bonnes pratiques administratives.

Le guide des bonnes pratiques administratives, qui a fait l'objet de la Recommandation n° 49 de la médiateure, a suscité des réticences de la part des autorités publiques qui estiment qu'il impose trop de contraintes à l'Administration. Or ces principes ne s'appliquent pas de manière rigide et automatique. Ils supposent toujours une appréciation au cas par cas des différentes situations concrètes. L'application du guide aura pour effet d'éviter des malentendus avec les usagers et de réduire le temps passé à régler des problèmes. Etant donné qu'il s'agit surtout d'une pratique, il est indispensable que les agents publics puissent bénéficier d'une formation sur ce sujet qui pourra aussi être offerte par l'INAP.

##### **2. Délais de forclusion et simplification administrative**

Aux termes de l'article 40 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, les demandes d'octroi d'une allocation d'éducation doivent parvenir à la Caisse nationale de prestations familiales avant le 1<sup>er</sup> juin 2015. Cette date butoir désavantage les mères qui ont accouché peu de jours de cette date. Il s'agit en fait d'une entorse au principe d'égalité des droits, car le délai pour introduire la demande varie en fonction de la date de l'accouchement et tend vers zéro à l'approche de la date limite.

La législation luxembourgeoise prévoit parfois des délais de forclusion très courts qui ont été fixés dans le but de faciliter le travail de l'administration. Ce procédé se fait aux dépens des administrés. Il s'agit d'une forme d'inégalité des droits au détriment des personnes défavorisées et mal informées. Or le but des prestations sociales est d'aider prioritairement cette partie de la population. La simplification administrative doit être entreprise dans l'intérêt des usagers et non de l'administration.

##### **3. Dangers des nouvelles technologies de l'information**

L'informatisation facilite le travail de l'administration et a amélioré l'accès des usagers à l'information. Mais elle est à double tranchant: l'automatisation des processus administratifs se fait aux dépens de la communication personnelle et directe entre les agents publics et les usagers.

La relation personnelle doit être sauvegardée. A cet effet, il incombe aux administrations de garder à l'esprit qu'elles doivent rester accessibles aux usagers sous peine d'enfreindre les principes du service public.

#### **4. Amélioration des informations sur la prise en charge par le Fonds pour l'Emploi des frais de formation des demandeurs d'emploi**

Il incombe aux services de l'ADEM d'informer clairement les demandeurs d'emploi au sujet de la procédure et des modalités de prise en charge des frais de formation professionnelle. Plusieurs réclamations ont porté sur une information inadéquate à ce sujet. Afin d'éviter tout malentendu, il serait utile qu'avant le début de la formation, le demandeur d'emploi reçoive un document qui précise clairement les modalités de prise en charge des frais de formation suivie et la procédure applicable.

La procédure prévue par le règlement grand-ducal du 10 mai 2007 déterminant les conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle pourra être simplifiée. La transmission des dossiers au Ministère du Travail et de l'Emploi en vue de l'approbation ministérielle est une lourdeur réglementaire excessive dont l'utilité est réduite et qu'il y a lieu d'éliminer.

#### **5. Communication entre les administrations**

Quelques réclamations ont révélé des dysfonctionnements au niveau de la communication entre les administrations.

Ainsi, dans un dossier, le Fonds national de solidarité opère un retrait de prestations sociales contrairement à la position du centre social intercommunal compétent. Le Fonds national de solidarité refuse un certificat de revenu émis par l'Administration des Contributions directes et met en compte un revenu 3,5 fois supérieur. La CNAP affirme avoir procédé à l'affiliation d'un pensionné alors que la CNS affirme le contraire.

Il faut sensibiliser les différentes administrations à mieux collaborer et à s'efforcer de résoudre entre elles des problèmes au lieu de se cantonner dans une logique d'autarcie au détriment des usagers.

#### **6. Formalités minimales à prévoir pour le renvoi d'un OTI**

La loi ne prévoit actuellement aucune formalité concernant la résiliation d'une occupation temporaire pour chômeurs indemnisés (OTI).

Cette lacune de la loi préjudiciable aux OTI devrait être comblée par un texte prévoyant au moins un entretien préalable au licenciement.

#### **7. Importance de l'attribution d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg**

Un ressortissant de l'Union qui bénéficie d'indemnités de chômage dans son pays de provenance et qui s'installe temporairement au Grand-Duché pour rechercher un emploi, doit obtenir de la commune de résidence, une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié sur présentation d'un document (U2) certifiant son droit aux indemnités de chômage dans son pays de provenance.

Le fait pour une commune de ne pas délivrer cette attestation d'enregistrement peut engendrer d'importants ennuis pour le citoyen de l'Union qui se retrouve, au-delà de trois mois, sans preuve de sa présence légale sur le territoire.

La médiatrice entend continuer l'information au SYVICOL dans le but d'informer les communes de ce cas de figure qui pourrait se présenter à nouveau à l'avenir.

## **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**

Les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

### **V.2. La Commission des Affaires intérieures**

Au cours de sa réunion du 26 mai 2016, la Commission des Affaires intérieures a adopté sa prise de position relative au rapport d'activité 2015 de l'Ombudsman.

\*

S'agissant des affaires communales, l'Ombudsman commence par un „exemple de bonne communication“ entre elle et une commune „au sujet d'une „taxe poubelle“ unique par taille, dont la commission prend acte.

#### ***Exigence bien motivée d'une domiciliation bancaire***

Un réclamant s'est adressé à l'Ombudsman en raison de son désaccord avec l'obligation de consentir à une domiciliation bancaire pour le paiement des frais de garde des enfants. La commune lui a expliqué que le foyer scolaire est géré par un organisme indépendant auquel il peut s'adresser, lequel se trouve confronté à de nombreux impayés. Les rappels constituent „une perte de temps pour des tâches administratives“ au détriment des enfants.

L'Ombudsman n'est pas intervenu dans l'affaire, puisque l'action auprès d'organismes de droit privé ne relève pas de sa compétence et que l'explication donnée par la commune est „raisonnable et compréhensible“.

La médiatrice fait néanmoins un constat général, à savoir „que certaines communes sont réticentes à la communication avec elle“, ce qu'elle déduit „du fait de délais de réponse longs, d'absence de réponses, voire d'absence de motivations que ce soit en fait ou en droit“.

La commission donne à considérer que, de façon générale, dans les cas où un service n'est pas assuré par la commune elle-même, mais par un organisme indépendant ou une autre institution publique (ministère, syndicat communal ou intercommunal, etc.), la commune doit conférer avec le gestionnaire avant de pouvoir donner une réponse à l'Ombudsman ou au citoyen. La commune peut donc être confrontée au même problème que l'Ombudsman et ne pas être responsable des délais de réponse trop longs ou absence de motivations.

#### ***Sommation de quitter les lieux sans fondement légal par une commune***

Suite à la naissance de son quatrième enfant, une famille s'est vu adresser par la commune une sommation de trouver un autre logement endéans trois mois, puisque l'appartement de la famille, d'une surface de 79 m<sup>2</sup>, ne serait pas conforme aux prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. En cas de non respect du délai, la commune informerait le juge des tutelles des conditions inacceptables dans lesquelles les enfants seraient logés.

En constatant que „la taille de l'appartement loué dépasse la taille exigée par les dispositions applicables“, l'Ombudsman a demandé au bourgmestre sur quel article exact du règlement grand-ducal ci-dessus il se référerait.

Le bourgmestre s'est limité à souligner que „Si le bourgmestre a le devoir de procéder à la déclaration de ses habitants, il ne peut être empêché par qui que ce soit de signaler au juge tout cas où des enfants vivent dans des conditions inacceptables, ceci après expiration du délai accordé à la famille de trouver un autre logement.“.

L'Ombudsman estime qu'il ne peut pas remplir sa mission face à de telles réactions de la part de certaines communes. Il en a informé le Ministre de l'Intérieur et le Président du SYVICOL „à la recherche d'un moyen pour améliorer cette communication“. Pour cette raison, le Ministre de l'Intérieur a proposé au Président du SYVICOL d'organiser une conférence nationale au sujet des prescriptions d'espace prévues par le règlement grand-ducal ci-dessus.

En l'espèce, le bourgmestre a rendu attentif au problème. La commission rappelle aussi que le bourgmestre a l'obligation de déclarer ce genre de situation. Elle retient également qu'une solution à ce problème ne peut être trouvée à court terme. Par ailleurs, le problème risque de s'accroître pour les communes, puisque les gens qui sont en train d'arriver au Luxembourg sont le plus souvent des familles nombreuses, alors qu'il y a une pénurie de logements disposant de plus de trois chambres.

En ce qui concerne la communication en général avec l'Ombudsman, la commission a été informée que le SYVICOL adressera une circulaire aux communes leur demandant de donner toujours une réponse à l'Ombudsman, évidemment avant que l'affaire ne soit passée au tribunal, et à condition que les communes disposent des informations demandées.

### ***Refus partiel d'une demande d'autorisation de construire basé sur des soupçons***

L'Ombudsman a été saisi, alors que l'affaire était déjà passée au tribunal. Suivant le rapport d'activité, le refus partiel se fondait sur le soupçon que le réclamant aurait eu l'intention de ne pas respecter les conditions de l'autorisation de construire demandée. La médiatrice estime qu'à défaut de preuve du refus, la commune ne devrait prendre en considération que la demande telle qu'elle lui a été soumise.

A la demande de fournir les motifs du refus partiel, le bourgmestre n'a pas donné de réponse satisfaisante à l'Ombudsman, dont elle a remis en question le bien-fondé de l'intervention. Aussi a-t-elle reproché au réclamant d'avoir saisi l'Ombudsman, alors que la date des plaidoiries était déjà fixée. Le bourgmestre n'a par ailleurs pas répondu à la demande d'entrevue de l'Ombudsman, de sorte que le réclamant a dû continuer d'agir en justice. La commune ayant été condamnée aux frais de justice et à une indemnité de procédure, la médiatrice insiste sur la recherche d'une solution à l'amiable dans l'intérêt des administrés, mais aussi des administrations, et souligne qu'une telle solution „permet surtout d'apaiser les relations“.

Tout en favorisant la recherche d'une solution à l'amiable, la commission met l'accent sur l'autonomie communale, en vertu de laquelle la commune prend ses décisions. Elle rend aussi attentif à la question principale qui se pose dans pareil cas, à savoir si, dans une affaire pendante devant une juridiction, le délai pour l'échange de mémoires est suspendu par l'intervention de l'Ombudsman. Ce délai n'étant que d'un mois pour le mémoire en réplique du demandeur et ensuite pour le mémoire en duplique du défendeur, une commune ne parvient pas nécessairement à communiquer en cours de procédure avec l'Ombudsman.

Il importe partant de clarifier cette question, aussi dans l'objectif de permettre un traitement des affaires dans des délais raisonnables. En effet, outre la charge considérable des juridictions administratives qui se traduit par de longs délais, une affaire pourrait traîner davantage en justice en cas de suspension du délai en question. La commission conclut à l'importance de veiller à ce que le délai de fixation des affaires après l'échange des mémoires ne soit pas trop long, ce qui présuppose que les juridictions administratives disposent de personnel suffisant.

Un autre élément à prendre en considération est celui des coûts: l'administré qui a gagné son affaire pourra facilement réclamer devant le tribunal civil le remboursement de ses frais d'avocat par l'administration qui a succombé. Cet élément constitue donc un autre argument en faveur d'une solution à l'amiable.

La commission tient aussi à rappeler que la saisine de l'Ombudsman est destinée à éviter une affaire en justice au lieu de se faire seulement en cours d'instance judiciaire.

### ***Tolérance de l'usage d'une surface d'habitation en tant que bureaux***

La réclamation en l'espèce concernait une décision communale de tolérer provisoirement les bureaux d'une société aménagés dans un immeuble situé dans une zone d'habitation, après avoir sommé en vain la société de réaffecter les lieux en surface d'habitation, alors que la commune avait refusé aupa-

ravant la demande informelle de la réclamante de changement d'affectation de son appartement en bureau.

La commune n'a pas répondu à la question de la médiatrice d'expliquer le non-respect de son plan d'aménagement général, mais a rappelé après quatre mois d'attente sa décision initiale sans la motiver, en ajoutant que la société aurait entre-temps déménagé. La médiatrice considère que cette réaction de la commune „a empêché un traitement efficace d'une réclamation dans un délai raisonnable“ et que le fait que la réclamante se sent traitée comme une citoyenne de deuxième classe signifie aussi une perte de crédibilité de l'administration.

Suite à une entrevue entre la bourgmestre et la médiatrice, cette dernière attend la confirmation écrite des explications reçues et constate qu'une meilleure communication aurait éventuellement pu éviter l'impression de la réclamante d'avoir subi une inégalité de traitement.

Ne connaissant pas le dossier en détail, la commission ne peut se prononcer sur l'opportunité d'une telle confirmation écrite. En ce qui concerne la présence d'une société dans une commune, elle rappelle que les sociétés ne sont toujours pas obligées de se déclarer auprès de la commune et souligne par conséquent l'utilité d'un registre communal des sociétés.

### ***Silence pendant 7 ans avant l'invocation injustifiée d'un délai de prescription pour refuser un remboursement***

Suite à une prise de position à sa demande concernant une erreur de facturation, pour la période de 1993 à 2003, liée à un problème de compteurs dans l'immeuble de sa tante décédée en 2008, une réclamante a demandé à la commune un complément d'information, mais n'a reçu qu'un accusé de réception, de même qu'à chaque rappel adressé à la commune d'octobre 2008 à octobre 2009. La commune a également envoyé de tels accusés de réception à l'Ombudsman intervenu depuis janvier 2010 jusqu'au 22 juin 2015, où il a reçu une réponse qu'il considère, tout comme le délai de réponse de sept ans, comme inacceptable. Par ailleurs, la médiatrice, n'admettant pas l'invocation par la commune de la prescription de cinq ans pour le remboursement réclamé, est d'avis que le délai de prescription en matière de répétition de l'indu doit s'appliquer, à savoir le délai de droit commun de trente ans<sup>1</sup>. La commune s'est par la suite déclarée d'accord pour estimer le montant à rembourser sur base d'un montant forfaitaire.

La commission se rallie à l'Ombudsman, en ce qui concerne le délai de réponse inacceptable, et constate qu'une solution a été trouvée en l'espèce. Toutefois, elle rend attentif au problème que pose l'application du délai de prescription trentenaire de l'action en répétition de l'indu au lieu de celui de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil<sup>2</sup>.

### ***Carte d'identité déchirée par un agent communal devant une jeune fille consternée***

Une jeune fille souhaitant renouveler sa carte d'identité s'est vu découper celle-ci par l'agent communal, le refus de renouvellement étant motivé par le fait que la jeune fille n'aurait pas la nationalité luxembourgeoise. Toutefois, elle détenait depuis de nombreuses années une carte d'identité luxembourgeoise et sa nationalité figurait sur plusieurs documents établis par la commune.

Suite à l'intervention de l'Ombudsman, l'administration communale a expliqué que la carte était périmée et elle a présenté ses excuses pour le comportement de son agent. Avant d'émettre une nouvelle carte d'identité, elle a demandé un certificat de nationalité.

1 Code civil – „**Art. 2262.** Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi.“

2 Code civil – „**Art. 2277.** (L. 24 mai 1989) Se prescrivent par trois ans les actions en paiement des rémunérations de toute nature dues au salarié.

Se prescrivent par cinq ans les actions de payement;

Des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires;

Des loyers et fermages;

Des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts.“

La commission note que la médiatrice a apprécié l'attitude de l'administration communale. Elle souligne l'importance d'un comportement respectueux réciproque des agents communaux et des citoyens.

***Importance de l'attribution d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg***

Il s'agit du cas d'une ressortissante de l'Union européenne au chômage, ayant droit aux indemnités de chômage de son pays d'origine, qui souhaitait être inscrite au registre de la population et obtenir une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié nécessaire pour être autorisée à séjourner au Grand-Duché de Luxembourg au-delà de trois mois.

La commune a délivré le certificat de résidence, mais non pas une attestation d'enregistrement, alors que la réclamante avait signé une déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union. L'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) l'a par conséquent rayée de ses listes au bout de trois mois. Comme la réclamante ne pouvait pas prouver sa recherche d'emploi pendant un certain temps, elle n'a pas touché une partie des indemnités de chômage. Or, selon elle, l'ADEM aurait dû attester de ses démarches de recherche aux autorités de son pays d'origine qui auraient ainsi pu, le cas échéant, décider de poursuivre le paiement des indemnités de chômage au-delà de la période fixée initialement.

Lorsque la commune voulait finalement délivrer l'attestation d'enregistrement, la réclamante était retournée dans son pays en raison du reproche de se maintenir illégalement sur le territoire luxembourgeois.

La médiatrice a mis au courant le SYVICOL des problèmes rencontrés pour informer les communes de ce cas de figure qui pourrait réapparaître à l'avenir.

La commission suppose que l'ADEM informe les concernés par écrit des documents nécessaires à l'inscription sur ses listes. Elle retient que, si tel est effectivement le cas, il appartient à la personne concernée de veiller à obtenir les documents requis et de les remettre à l'ADEM.

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

Lors de sa réunion du 29 avril 2016, la commission a examiné le présent rapport d'activité. C'est avec satisfaction qu'elle a pu constater qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'y a dû être exprimée.

**V.4. La Commission de la Culture**

Au cours de leur réunion du 24 mai 2016, les membres de la Commission de la Culture ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

**V.5. La Commission du Développement durable**

Les membres de la Commission du Développement durable ont examiné le rapport d'activité lors de leur réunion du 3 mai 2016 et ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

**V.6. La Commission de l'Economie**

Lors de sa réunion du 21 avril 2016, la Commission de l'Economie a constaté avec satisfaction qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'y a dû être exprimée.

**V.7. La Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse**

Au cours de sa réunion du 11 mai 2016, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a examiné le rapport susmentionné de la médiatrice en présence de Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Elle a constaté qu'en matière d'éducation

nationale, d'enfance et de jeunesse, la médiatrice fait état de deux réclamations concernant des décisions de reconnaissance de diplômes issus dans un pays tiers.

Le premier cas concerne une ressortissante hongroise, titulaire d'un diplôme hongrois d'éducateur, demandant la reconnaissance de ce diplôme ainsi que la reconnaissance de son diplôme de fin d'études secondaires. Suite à cette demande introduite en 2010, le Ministère de l'Education nationale avait transmis à la requérante une décision selon laquelle son diplôme hongrois d'éducateur serait reconnu équivalent au diplôme luxembourgeois d'auxiliaire de vie à condition qu'elle accomplisse un stage d'adaptation de six mois dans le domaine de la prise en charge de personnes âgées et un stage d'adaptation de six mois dans le domaine de la prise en charge de personnes à besoins spécifiques ou qu'elle se soumette avec succès à une épreuve d'aptitude portant sur les connaissances professionnelles de l'auxiliaire de vie.

Or la requérante ne comprenait pas cette réponse dans la mesure où elle n'avait pas demandé la reconnaissance d'équivalence de son diplôme au diplôme luxembourgeois d'auxiliaire de vie.

La Commission se voit informer que le refus de reconnaissance s'explique par le fait que le diplôme hongrois d'éducateur ne correspond pas au diplôme luxembourgeois d'éducateur d'une part en raison de la durée et du niveau des études et d'autre part en raison des matières enseignées. Ces motivations ont par ailleurs été communiquées à la requérante. La Commission estime que ce cas n'appelle pas d'autres observations.

Le deuxième cas concerne une ressortissante belge qui avait introduit une demande d'homologation de son diplôme d'aide familiale obtenu en Belgique. Le Ministère avait alors exigé en vue de cette homologation soit un stage d'adaptation de douze mois, soit une épreuve d'aptitude. La requérante avait accompli ce stage de sa propre initiative, alors que le Ministère réclame la supervision par un patron de stage afin d'en reconnaître la validité. Or ces indications concernant les modalités pratiques du stage n'avaient pas été communiquées à la requérante. Après intervention de la médiatrice, le Ministère s'est déclaré d'accord pour recueillir tous les renseignements pratiques du stage en vue d'une approbation ex post.

La Commission estime que ce cas n'appelle pas d'autres observations.

D'une manière générale, la Commission salue les bonnes relations entre la Médiatrice et le Ministère dont les prises de position sont transmises dans les délais impartis. Elle se voit par ailleurs informer que le Service de la reconnaissance des diplômes du Ministère est contacté par la Médiatrice dès l'introduction d'une réclamation le concernant. Cette démarche facilite et accélère la recherche d'une solution dans l'intérêt des parties concernées.

#### **V.8. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias et des Communications**

Au cours de sa réunion du 25 avril 2016, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a procédé à l'examen du rapport sous rubrique pour retenir ce qui suit.

La Commission constate que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question.

La médiatrice a été saisie d'une réclamation concernant le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR). Il s'agit en l'occurrence d'une réclamation relative à une communication incomplète sur les conditions de reconnaissance d'un diplôme étranger. La Commission se voit informer que le dossier en question, qui se situait à cheval entre le MESR et le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENEJ), a en effet été sujet à des retards et des erreurs non justifiées. Elle salue les mesures mises en oeuvre depuis lors pour pallier de telles situations. L'installation du Service de la reconnaissance des diplômes dans les locaux du MESR aurait permis d'accélérer les procédures et de raccourcir les délais de transfert des dossiers au service compétent. Etant donné que le Service de la reconnaissance des diplômes reste sous la tutelle du MENEJ, la question d'une fusion avec la Commission d'homologation sous tutelle du MESR pourrait être analysée le cas échéant, après une évaluation de la situation actuelle.

Concernant la réclamation relative aux critères de sélection non transparents pour l'inscription des étudiants en médecine à l'Université du Luxembourg, la Commission s'est vu expliquer que l'article 12, paragraphe 1 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg

prévoit la détention d'un diplôme de fin d'études secondaires comme unique critère pour l'accès à la première année d'études universitaires. Etant donné le nombre élevé de demandes d'admission pour études en médecine et le nombre limité de places disponibles, l'Université a fixé, dans le cadre de son autonomie, des critères de sélection supplémentaires.

La Commission n'est pas d'avis que l'interruption des études pour raison d'année sabbatique puisse être retenue comme critère pour justifier le refus d'admission aux études. A l'instar de la médiatrice, la Commission s'exprime en faveur de la publication de l'intégralité des critères d'admission afin de garantir les principes d'égalité et de transparence. Elle invite le Commissaire du Gouvernement à intervenir en ce sens lors de la prochaine réunion du Conseil de Gouvernance de l'Université. Monsieur le Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche entend faire inscrire des précisions quant aux critères d'admission dans le projet de loi 6283 modifiant la loi du 12 août 2003 précitée.

### V.9. La Commission de l'Environnement

Les membres de la Commission de l'Environnement ont examiné le rapport d'activité lors de leur réunion du 4 mai 2016 et ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

### V.10. La Commission de la Famille et de l'Intégration

Au cours de leur réunion du 29 avril 2016, les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration se sont penchés sur les éléments contenus dans le rapport d'activité concernant leur domaine de compétence, à savoir:

– **une demande non motivée de rembourser une indemnité de maternité (documentée à la page 26 du rapport d'activité)**

Le rapport d'activité mentionne que dans le cadre d'une réclamation concernant des indemnités pécuniaires de maternité, une réclamante s'est plainte d'une demande de remboursement de la part de la Caisse nationale de santé – D'Gesondheitskeess (CNS). Pour la personne en question, ni les raisons de la demande de remboursement ni le calcul du montant réclamé par la CNS ne furent clairs.

Maintenant sa demande de restitution, la CNS avait entretemps demandé à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) de retenir une partie des allocations familiales.

La Commission prend acte de cette façon de procéder étant donné que la CNPF n'est intervenue qu'en tant qu'organe payeur du remboursement, ceci à la demande de la CNS. Il s'agit en l'occurrence d'une pratique courante.

Que le montant du remboursement réclamé à la dame ait été modifié à plusieurs reprises, ceci sans explications précises de la part de la CNS, et que cela ait pu produire un sentiment d'insécurité auprès de la réclamante ne saurait en aucun cas être imputé à la CNPF.

– **l'abrogation problématique de l'allocation d'éducation (documentée à la page 29 du rapport d'activité)**

La Commission de la Famille et de l'Intégration note avec satisfaction que la médiatrice tient à souligner dans son rapport d'activité 2015 la bonne collaboration avec la Caisse nationale de prestations familiales (CNPF) ainsi que la rapidité dont celle-ci fait usage dans le traitement des dossiers.

A l'instar de la médiatrice, la Commission dénote qu'à l'heure actuelle, la CNPF n'est pas encore en mesure d'informer systématiquement les parents sur l'état de leur dossier (s'il est arrivé à temps dans les délais ou s'il est incomplet), mais que cela sera possible dès que la Caisse disposera de l'application informatique nécessaire pour envoyer des accusés de réception.

La Commission se rend compte aussi des difficultés qui peuvent naître de la fixation de dates butoir tel que cela s'est produit dans le cadre de l'abrogation de l'allocation d'éducation par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie, avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2015.

De telles dates, souvent à cheval entre la date de naissance d'un enfant et l'introduction d'une demande d'allocation, font que la demande en question peut théoriquement être considérée comme irrecevable.

C'est la raison pour laquelle la Commission salue tout particulièrement le fait que le comité-directeur de la CNPF, disposant d'une certaine marge de manœuvre, analyse les demandes d'allocation, faites tout juste avant une date butoir, avec une certaine bienveillance et de façon pragmatique.

– **la communication imprécise des demandes de remboursement au Fonds national de solidarité (documentée à la page 34 du rapport d'activité)**

Pour éviter tout malentendu en relation avec l'attribution du revenu minimum garanti (RMG) – liée notamment à la condition de résidence effective – si une personne, le touchant, se rend pendant un certain temps à l'étranger, la médiatrice préconise une formulation plus explicite de l'attestation de la demande d'autorisation de quitter le domicile ainsi que de la justification de toute demande de restitution de la part du Fonds national de solidarité (FNS).

Se ralliant à la proposition de la médiatrice, la Commission de la Famille et de l'Intégration se réjouit du fait que le FNS mentionnera dorénavant sur la déclaration d'absence du territoire que „Tout dépassement de la durée autorisée entraînera le retrait rétroactif de la prestation.“ en plus de l'information qui y figure d'office, à savoir que la dérogation à la condition de résidence effective est limitée à 42 jours.

### **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 3 mai 2016 le chapitre intitulé «Fiscalité» du rapport d'activité sous rubrique.

Ils ont constaté avec satisfaction que dans les deux cas de réclamation ayant trait à la fiscalité, évoqués dans ce rapport, les administrations fiscales, suite à l'intervention de la médiatrice, ont pu apaiser le réclamant dans l'un des cas et lui proposer une solution dans l'autre. Ils ont également apprécié le taux de correction élevé de 82,35% ressortant de l'intervention de la médiatrice dans les affaires touchant à la fiscalité.

### **V.12. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative**

Au cours de sa réunion du 27 mai 2016, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a pris position au sujet du rapport d'activité annuel de l'Ombudsman.

Monsieur le Président donne à considérer qu'une grande majorité des administrés se disent satisfaits de la qualité des services publics.

Le rapport annuel de l'Ombudsman met l'accent sur l'importance de la communication entre les autorités publiques et les administrés. Les membres de la Commission notent que de nombreux administrés déplorent le fait que les administrations utilisent un langage technique, peu compréhensible pour le profane.

Une simplification du dialogue devrait avoir pour objet de rendre plus compréhensible le langage utilisé par les autorités publiques.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique que des cours spéciaux ayant pour objet l'utilisation d'un langage plus clair et plus accessible sont dispensés aux fonctionnaires des différentes autorités publiques par l'Institut National de l'Administration Publique.

En outre, Monsieur le Ministre renvoie à toute une série de réformes qui ont été mises en place récemment au sein de la fonction publique.

A titre d'exemple, le portail en ligne [www.guichet.lu](http://www.guichet.lu) connaît un succès considérable parmi les administrés. Ce portail permet également une prise de contact informatique entre les administrations et les citoyens.

Il est souligné par ailleurs que la mise en place d'un mécanisme relatif à une évaluation régulière des fonctionnaires conduit à une amélioration de la qualité du travail.

De plus, l'établissement d'organigrammes au sein des administrations facilite la communication entre les différentes administrations et les citoyens.

Finalement, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative tient à informer les membres de la Commission qu'il présentera dans les prochains mois le guide des bonnes pratiques administratives. Ce guide a pour objet de guider les administrations dans leurs travaux quotidiens et d'améliorer ainsi la qualité du service public.

Sur demande de la Commission, le Ministre viendra présenter le guide en Commission avant son déploiement dans les administrations.

### **V.13. La Commission de la Force publique**

Les membres de la Commission de la Force publique ont constaté avec satisfaction qu'ils n'ont été saisis d'aucun dossier relevant de leur domaine de compétence.

### **V.14. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en réunion jointe avec Commission des Pétitions**

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a procédé au cours de sa réunion du 25 avril 2016 à l'examen du rapport d'activité de l'Ombudsman.

Elle note avec satisfaction qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'a été exprimée.

### **V.15. La Commission juridique**

Au cours de la réunion du 3 mai 2016, Monsieur le Ministre de la Justice et les membres de la Commission juridique notent que le rapport d'activité de l'Ombudsman ne contient qu'une seule observation relevant du champ de compétence de la Commission juridique, intitulée „une double déficience de communication“.

A ce sujet, Monsieur le Ministre de la Justice partage l'avis de l'Ombudsman et estime qu'une communication déficiente serait à l'origine de cette réclamation.

En effet, il serait opportun pour un magistrat de répondre par écrit aux courriers qui lui sont adressés. Cette façon de procéder permettrait d'éviter de telles réclamations dans le futur. De manière générale, Monsieur le Ministre de la Justice milite en faveur de l'idée d'une simplification du dialogue entre les autorités publiques et les citoyens.

Une telle simplification du dialogue devrait avoir pour objet de rendre le langage utilisé par les autorités publiques plus compréhensible. En effet, les membres de la commission notent que de nombreux citoyens déplorent le fait que les administrations utilisent un langage technique, peu compréhensible pour le profane.

Des cours spéciaux au sujet de l'utilisation d'un langage plus clair et accessible pourraient être dispensés aux fonctionnaires des différentes autorités publiques. Parallèlement, la formation initiale dispensée aux fonctionnaires-stagiaires devrait également tenir compte des problématiques liées à la compréhension du langage utilisé par les autorités publiques.

### **V.16 La Commission du Logement**

Les membres de la Commission du Logement ont pris connaissance dudit rapport d'activité lors de leur réunion du 3 mai 2016, en présence de Monsieur le Ministre du Logement. Ils étaient unanimes pour estimer que les problèmes relevés se situent en dehors du champ de compétence du Ministère du Logement.

### **V.17. La Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports**

En date du 7 juin 2016, la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports a examiné, en présence du Directeur de la Santé du Ministère de la Santé, le volet du rapport susvisé concernant l'immigration qui comporte un élément touchant directement le domaine de la santé.

Le directeur de la Santé a traité plus en détail le point concernant la croissance alarmante de réclamations ayant trait aux avis défavorables du médecin-délégué de la Division de l'Inspection sanitaire. En effet, la médiatrice a constaté dans son rapport d'activité 2015 qu'à partir du premier trimestre de l'année 2015, elle a reçu un nombre croissant de réclamations similaires de la part de personnes qui contestent un refus d'octroi ou de renouvellement d'un sursis à l'éloignement ou bien un refus de l'octroi ou de renouvellement d'une autorisation de séjour pour raisons médicales fondés sur des avis défavorables du médecin-délégué de la Division de l'Inspection sanitaire.

Il est à noter que les décisions en matière de sursis à l'éloignement et d'autorisations de séjour pour raisons médicales sont prises par le Ministre de l'Immigration et de l'Asile sur avis motivé du médecin délégué de la Division de l'Inspection sanitaire de la Direction de la Santé. Cet avis porte sur la nécessité d'une prise en charge médicale, d'éventuelles conséquences médicales d'une exceptionnelle gravité et la possibilité de bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel l'étranger est susceptible d'être éloigné.

Plus particulièrement, un étranger peut bénéficier de ce sursis si les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- son état de santé nécessite un traitement qui ne peut lui être refusé sous peine de conséquences graves pour sa santé;
- il prouve que les soins nécessaires ne peuvent lui être octroyés dans le pays vers lequel il risque d'être renvoyé.

La médiatrice s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles des personnes qui ont précédemment pu bénéficier d'une telle mesure en raison de leur état de santé déficient sont maintenant renvoyées sur base du même dossier médical.

Selon la médiatrice, de telles décisions pourraient toutefois être admises, si elles étaient dûment justifiées. Mais, en l'occurrence, des explications circonstanciées font défaut dans les avis contestés, et ce même après demande expresse des intéressés ou de leurs mandataires.

Au cours de cette même réunion, les membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports ont été informés que la médiatrice a eu l'occasion de rencontrer le nouveau Directeur de la Santé dans le cadre d'un dialogue constructif. A cette occasion, le Directeur a présenté des propositions d'amélioration concrètes.

Sur demande de la médiatrice, le nouveau Directeur de la Santé a accepté de réexaminer cinq dossiers de refus d'octroi ou de renouvellement d'un sursis à l'éloignement, étant entendu qu'il s'agissait en l'occurrence d'un traitement favorable, puisqu'une telle procédure de réexamen n'est légalement pas prévue. Il s'est avéré que dans quatre des cinq cas de refus d'octroi ou de renouvellement d'un sursis à l'éloignement les décisions ont été dûment justifiées. Par conséquent, les dispositions légales en cause ont été correctement appliquées. Néanmoins, il a été convenu que dorénavant des justifications plus détaillées seront fournies aux intéressés et que l'accès aux informations requises pour pouvoir analyser le bien-fondé des réclamations en question sera amélioré.

#### **V.18. La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale**

Au cours de sa réunion du 30 mai 2016, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a examiné, en présence de Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, ainsi que de la Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-dessous „ADEM“), le volet du rapport susvisé concernant la sécurité sociale et l'emploi.

En ce qui concerne le volet de l'emploi, la commission a constaté que parmi les sept suggestions proposées par la médiatrice, trois suggestions (n° 4, 6 et 7) concernent l'ADEM en particulier. La suggestion n° 4 porte sur l'amélioration des informations sur la prise en charge par le fonds pour l'emploi des frais de formation des demandeurs d'emploi. A noter qu'il y a une différence de prise en charge entre une formation décidée par l'ADEM et une formation qui émane de l'initiative du demandeur d'emploi. La commission parlementaire a été informée qu'afin de parer à la confusion entre les deux prises en charges différentes, le courrier d'approbation d'une demande d'aide à la formation professionnelle reçu par le demandeur d'emploi a entre-temps été adapté.

La suggestion n° 6 concerne les formalités minimales à prévoir pour le renvoi d'une Occupation temporaire indemnisée (ci-dessous „OTI“). L'OTI est une affectation d'un chômeur indemnisé à une tâche d'utilité publique, et non pas un contrat. A l'état actuel, la loi ne prévoit aucune formalité concernant la résiliation d'une OTI. Au cas où le promoteur souhaite mettre fin de manière prématurée à l'OTI pour „faute grave“ de la part du chômeur, l'ADEM accède à cette demande, ce qui a pour conséquence l'arrêt de l'indemnisation du chômeur. Les membres de la commission ont été informés que, suite à la suggestion de Madame la médiatrice, l'ADEM convoque désormais les chômeurs concernés afin d'entendre leur point de vue avant de mettre fin à l'OTI.

La suggestion n° 7 concerne l'importance d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'Union européenne au chômage qui est à la recherche d'un emploi au Luxembourg. Il est relevé que par le passé, ce point a soulevé de sérieux problèmes notamment au niveau de la création d'un matricule pour le ressortissant de l'Union muni d'un certificat U2. La commission parlementaire a été informée que, suite aux modifications législatives récentes concernant le RNPP, il semble qu'il soit possible de régler ce problème par l'enregistrement de ces personnes sur le registre d'attente auprès des communes.

Les autres cas pratiques mettant en cause l'ADEM sans que la médiatrice émette de suggestions particulières, ont notamment porté sur le retrait des indemnités de chômage suite à un malentendu, sur la communication directe insatisfaisante d'un agent de l'ADEM, ainsi que sur des explications incomplètes d'une salariée et la perte de 2 mois de réemploi.

Pour le détail, il y a lieu de se référer à la prise de position de Madame la Directrice de l'ADEM présentée dans le cadre de la réunion du 30 mai 2016, position à laquelle la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale se rallie.

La prise de position se résume comme suit:

*SUGGESTION n° 4: Amélioration des informations sur la prise en charge par le fonds pour l'emploi des frais de formation des demandeurs d'emploi*

Désormais, le Portail internet [www.adem.lu](http://www.adem.lu) recoupe de façon claire les informations concernant les conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle. La différence de prise en charge entre les formations décidées par l'ADEM auxquelles le demandeur d'emploi est assigné et les formations qui émanent de l'initiative du demandeur y est reprise de façon à assurer une bonne information du demandeur d'emploi.

Pour se voir attribuer une aide à la formation professionnelle, le demandeur d'emploi doit remettre un dossier contenant une requête motivée, le programme, la durée et le coût total de la formation. Le conseiller professionnel du demandeur doit également émettre un avis sur l'opportunité de la formation que désire suivre le demandeur d'emploi et l'incidence d'une telle formation sur ses chances de réinsertion dans le marché du travail.

Avant le début de la formation, le dossier doit être approuvé par le Ministre du Travail. Il était prévu que le dossier devait contenir à la fois un avis de l'ADEM et un avis du Ministère de l'Éducation nationale.

Dans un souci de simplification administrative, il a été décidé de se libérer de l'étape concernant l'avis du Ministère de l'Éducation nationale lorsqu'il s'agit d'un institut de formation agréé.

Afin de parer à la confusion entre les deux prises en charge différentes, le courrier d'approbation d'une demande d'aide à la formation professionnelle reçu par le demandeur d'emploi a été adapté. Ce courrier renseigne désormais clairement que la demande d'aide pour la formation professionnelle dont l'initiative émane du demandeur est accordée et il mentionne également précisément quels articles du règlement grand-ducal du 10 mai 2007 sont concernés.

En ce qui concerne la simplification de la procédure relative à l'obtention d'une aide à la formation professionnelle par la suppression de l'approbation ministérielle du MTEESS, il est à noter que l'ADEM n'y voit pas d'inconvénient et que des discussions ont déjà eu lieu en ce sens avec Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi.

*SUGGESTION n° 5: Formalités minimales à prévoir pour le renvoi d'une OTI*

La loi ne prévoit aucune formalité concernant la résiliation d'une OTI.

L'OTI est une affectation d'un chômeur indemnisé à une tâche d'utilité publique et non pas un contrat. La loi ne prévoit effectivement pas de modalité pour la résiliation d'une OTI (pas de préavis, pas de notification ou de procédure spéciale etc.).

Au cas où le promoteur souhaite mettre fin de manière prématurée à l'OTI pour „faute grave“ de la part du chômeur, l'ADEM accède à cette demande, ce qui a pour conséquence l'arrêt de l'indemnisation du chômeur.

Suite à la suggestion de Madame la Médiatrice, l'ADEM convoquera désormais les chômeurs concernés afin d'entendre leur point de vue avant de mettre fin à l'OTI. Cette procédure est déjà appliquée pour les CAE, CIE et les GRE.

*SUGGESTION n° 7: Importance d'une attestation d'enregistrement au citoyen de l'union au chômage à la recherche d'un emploi au Luxembourg*

Par le passé, ce point a soulevé de sérieux problèmes notamment au niveau de la création d'un matricule pour le ressortissant de l'Union muni d'un certificat U2.

Suite aux modifications législatives récentes concernant le RNPP, il semble qu'il soit possible de régler ce problème par l'enregistrement de ces personnes sur le registre d'attente auprès des communes.

Suit la description des autres cas pratiques mettant en cause l'ADEM.

*1. Retrait des indemnités de chômage suite à un malentendu*

Le 31 juillet 2015 une personne a téléphoné au Call center de l'ADEM à deux reprises pour avoir des informations sur une éventuelle dispense de se présenter alors qu'elle souhaitait partir en vacances à partir du lundi 3 août. Il lui a été répondu qu'elle devait se présenter encore courant de l'après-midi du 31 juillet à l'agence de Dudelange pour signer la dispense de se présenter avant son départ en vacances. Elle ne s'est pas présentée. Elle a alors été sanctionnée pour non-présentation. La lettre de sanction contient toujours une nouvelle date de présentation, le 7 août à laquelle la personne ne s'est également pas présentée.

Il est vrai que pendant ces deux appels, le Contact Center a pris contact avec son conseiller sans le lui passer au téléphone. Les renseignements ont été reçus par le Contact Center.

La requérante a introduit un recours devant la Commission spéciale de réexamen et a été déboutée. Elle a introduit un recours auprès du Conseil arbitral.

*2. Communication directe insatisfaisante d'un agent de l'ADEM*

Une personne a bénéficié des indemnités de chômage du 16.11.2013 au 15.11.2014 et a ensuite bénéficié d'une prolongation pour une durée de 6 mois qui serait allée jusqu'au 16.5.2015. Elle n'a pas épuisé sa prolongation alors qu'elle a repris un travail le 2.2.2015-31.8.2015 et bénéficié de l'aide au réemploi.

Elle a réintroduit une demande d'octroi des indemnités de chômage qui lui a été refusée oralement par l'agent de chômage sans qu'une décision ne lui soit adressée. Un nouveau dossier a été créé avec une nouvelle demande. Or, aucune nouvelle demande de chômage ne peut être accordée avant l'écoulement d'une année entre la fin des droits au chômage et la nouvelle demande.

Suite à l'intervention de la médiatrice, l'agent en question a été chargé d'instruire la demande d'indemnisation en accordant à l'intéressé le restant de sa prolongation des indemnités de chômage résultant de sa prolongation.

*3. Explications incomplètes et perte de deux mois de réemploi*

Une personne a travaillé auprès d'une banque pendant 14 ans. Son contrat de travail a été résilié dans le cadre d'un plan social avec un préavis de 12 mois allant du 1.7.2014 au 31.6.2015. Le 1<sup>er</sup> avril (durant la période de préavis) cette personne a été embauchée dans un nouvel emploi avec une rémunération moins élevée que celle qu'elle obtenait auparavant auprès de la banque.

Elle a contacté un agent de l'ADEM pour se renseigner sur l'attribution de l'aide au réemploi. Cet agent lui a confirmé qu'elle pouvait bénéficier de l'aide au réemploi dès la reprise du nouvel emploi. Elle a par la suite reçu un courrier l'informant qu'elle avait en principe droit à l'aide au réemploi à partir du 1.4.2015 (date de l'embauchage) jusqu'au 31.3.2019. Or, après analyse du dossier, les services de l'ADEM n'ont accordé l'aide au réemploi qu'à partir du 1.7.2015 (à la fin du préavis). L'aide au réemploi doit garantir au bénéficiaire, compte tenu de la nouvelle rémunération perçue, une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pour les vingt-quatre premiers mois du reclassement, une rémunération égale à 85% de la rémunération antérieure pour les vingt-quatre mois subséquents du reclassement.

Or l'article L 124-9 du Code de travail dispose qu'en cas d'embauche pendant la période de préavis, l'ancien employeur est tenu de compenser une éventuelle perte de salaire. L'employeur est obligé, s'il y a lieu, de verser au salarié, chaque mois pour la durée de préavis restant à courir, le complément différentiel entre le salaire par lui versé au salarié avant son reclassement et celle qu'il touche après son reclassement.

Il n'y avait donc aucune perte de salaire à compenser durant le délai de préavis. D'ailleurs l'aide au réemploi ne garantit que 90% de la rémunération alors que l'employeur compense intégralement la différence de salaire.

En ce qui concerne le volet de la sécurité sociale, il est constaté que Madame la Médiateure évoque huit cas précis, dont deux ne relèvent pas du ressort du Ministre de la Sécurité sociale. Trois des cas soulevés ont été traités plus en détail dans la prise de position de Monsieur le Ministre, à savoir celui concernant l'octroi d'une allocation pour congé d'accueil transfrontalière, celui d'un refus de remboursement d'implants en raison de la non présentation de radiographies suite à l'intervention et celui du redressement pour les indépendantes, après réception par le CCSS de la part de l'Administration des contributions du décompte fiscal annuel, du revenu qui est à la base du montant de l'indemnité pécuniaire.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale se rallie aux considérations développées dans la note présentée par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale au cours de la réunion du 30 mai 2015.

La note de Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale se résume comme suit:

Pour tout le domaine de la sécurité sociale, Madame la Médiateure évoque huit cas précis dont deux qui ne sont pas de son ressort.

Pour un des dossiers qui concernait l'octroi d'une allocation pour congé d'accueil transfrontalière, la durée exceptionnellement longue de réponse à la demande résultait du fait que c'était le premier cas d'espèce en transfrontalier et qu'il fallait définir les documents et procédures à présenter pour éviter une attribution sur deux territoires de la même allocation.

En outre, l'article L.234-56 du Code du travail n'avait pas encore été adapté à l'époque en bonne et due forme pour permettre l'attribution de l'allocation à un couple homosexuel. Pour ce qui est par contre du refus de remboursement d'implants en raison de la non présentation de radiographies suite à l'intervention, il ressort du dossier administratif que l'affilié en question n'avait observé aucune des consignes qui lui avaient été transmises par écrit par la Caisse nationale de santé (CNS) et que pour cette raison il n'avait pas fait procéder à Heidelberg aux radiographies demandées. Suivant information de la part de la CNS, elle ne demande des radiographies des implants après intervention que sur demande du médecin conseil.

Le troisième cas concerne un problème bien connue, celle du redressement pour les indépendantes, après réception par le CCSS de la part de l'Administration des contributions du décompte fiscal annuel, du revenu qui est à la base du montant de l'indemnité pécuniaire et donc du montant de l'indemnité pécuniaire versée. Dans le cas d'espèce exposé par Madame la Médiateure, le niveau du remboursement a été exceptionnellement élevé du fait que la dame en question avait changé de régime (indépendante, puis salariée pendant 5 mois, ensuite à nouveau indépendante) pendant sa grossesse et tombait sous les dispositions gouvernant le régime des indépendants alors qu'elle pensait probablement être considérée comme salariée.

En principe, le revenu des indépendantes qui est à la base de l'indemnité pécuniaire de maternité et de congé parental est fixé sur base d'une estimation et un redressement est réalisé lorsque le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) obtient de l'Administration des contributions le décompte exact des revenus de la personne pour l'année concernée. Ni la CNS, ni le CCSS n'a une influence sur les montants indiqués, de sorte qu'un redressement avec obligation de remboursement provient normalement de l'indication de revenus trop élevés.

Dans ce cas précis, la dame a indiqué un salaire de 5000 euros, alors que seulement pendant les 5 mois de son travail salarié elle a gagné cette somme et qu'en vertu de son statut d'indépendante un recalcul a dû être fait par la suite, après réception du décompte de l'ACD.

Il s'agit donc en l'occurrence en majorité de cas très spécifiques qui posent problème et il me semble que face aux quantités énormes de dossiers traités par les différentes institutions de sécurité sociale, leurs procédures s'avèrent être, sinon sans failles, néanmoins très performantes, ce qui n'exclut pas que très rarement un dossier puisse suivre un parcours inapproprié.

De manière générale, Monsieur le Ministre a salué l'engagement des services de Madame la Médiateure. Néanmoins, il a constaté qu'assez souvent les affiliés s'adressent avec des réclamations à la médiateure, alors qu'ils n'étaient pas encore intervenus auprès de l'institution concernée en vue de la résolution d'un soi-disant problème, ou bien qu'une décision finale n'avait pas encore été prise par les instances concernées. Dans ces cas, il est relevé qu'il serait plus judicieux que la médiateure les renvoie aux instances concernées afin que les procédures de recours puissent jouer pleinement.

En outre, pour ce qui est de la mise en œuvre des nouvelles technologies, les membres de la commission parlementaire ont été informés que des améliorations continues sont réalisées sur les procédures

de toutes les institutions de la sécurité sociale pour éviter que des cas tels que ceux relatés par Madame la Médiateure ne se reproduisent.

Finalement, concernant la communication entre administrations ou institutions, Monsieur le Ministre a estimé qu'elle fonctionne de manière appropriée et satisfaisante. Il reste certes toujours des points spécifiques à améliorer mais la qualification de ces points comme dysfonctionnements n'est pas justifiée dans ce contexte.

\*

## VI. BILAN DE LA TRANSPOSITION DES RECOMMANDATIONS

Au cours de l'exercice 2015, la Commission des Pétitions n'a été saisie d'aucune nouvelle recommandation de la médiateure.

Par ailleurs, l'état de transposition des recommandations demeure inchangé par rapport à l'année passée.

\*

## VII. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

### a) **Recommandation 49 – Adoption du Guide des bonnes pratiques administratives**

Le rapport de la Commission des Pétitions sur le débat d'orientation sur le rapport d'activité de la médiateure pour l'année 2011 (6529) retient que „La Commission est d'avis qu'un code de bonne conduite est opportun dans la mesure où il pose des règles générales pour **toute** administration. (...) Indépendamment des travaux sur les chartes d'accueil qui sont menés de manière individuelle dans les administrations, il lui semble opportun de reprendre d'une manière générale pour toutes les administrations publiques ainsi que les administrations communales le Code de bonne conduite administrative proposé par la médiateure. A noter que ce Code de bonne conduite ne devrait pas être ancré dans une loi, mais il serait opportun que le Gouvernement y marque son soutien de manière moins formelle. **La Commission des Pétitions invite le Gouvernement à adopter le Code de bonne conduite administrative tel que proposé par la médiateure dans sa recommandation n° 49.**

L'adoption d'un Guide de bonnes pratiques administratives est un sujet récurrent lors de chaque débat d'orientation sur le rapport d'activité de la médiateure. Malheureusement, son adoption est restée jusqu'à présent lettre morte, quand bien même le Parlement européen a adopté le Code européen de bonne conduite administrative en 2001.

C'est le 21 juillet 2008 que Monsieur le Médiateur Marc Fischbach avait pour la première fois adressé à Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative Claude Wiseler une première recommandation (n° 34/2008) relative à l'introduction d'un code de bonne conduite administrative.

Sans entrer dans les détails, il convient de rappeler qu'un règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique a été introduit par Monsieur le Ministre de la Justice François Biltgen en 2013. De plus, de nombreux principes de bonne administration ont été consacrés dans des textes officiels et font dès lors partie du droit positif.

Pour en revenir à l'actualité du débat, l'introduction d'un Guide de bonnes pratiques administratives a de nouveau fait l'objet de discussions lors de la réunion de la Commission des Pétitions en présence de Madame la Médiateure Lydie Err, le 13 mai 2016.

Il y fut envisagé de déposer une résolution ou une motion, soutenue par le plus grand nombre de groupes et de sensibilités politiques possible, invitant à l'introduction d'un tel Guide.

Lors de la réunion de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 27 mai 2016, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative Dan Kersch, s'est engagé à faire adopter cette année encore le Guide des bonnes pratiques administratives par le Conseil de Gouvernement.

C'est finalement au cours de sa réunion du 30 juin 2016 que la Commission des Pétitions s'est prononcée à l'unanimité de ses membres en faveur du dépôt d'une motion lors du débat en séance publique.

#### **b) De la communication des administrations publiques**

En date du 24 mars 2016, Madame la Médiateure a présenté son rapport d'activité pour l'année 2015. Contrairement aux années précédentes, le présent rapport concentre l'attention du lecteur sur l'épineuse question de la communication entre les administrations publiques et les usagers.

S'il convient de souligner que dans sa globalité, les administrations et les services rendus par le service public luxembourgeois rencontrent une franche appréciation de la part des usagers, son fonctionnement et ses pratiques restent perfectibles.

De manière plus générale, il est évident que l'adoption du Guide des bonnes pratiques administratives constitue un pas non négligeable vers une amélioration du service public, tant du point de vue de l'utilisateur que des agents de la fonction publique.

Toutefois, il appert que la communication, le langage sous toutes ses formes, peut constituer une barrière entre l'Administration et l'administré. D'ailleurs, un certain nombre d'exemples retenus dans le rapport et discutés dans les commissions respectives, témoignent des mésententes administratives. Certes, si nul n'est censé ignorer la loi, il serait judicieux de rapprocher la pratique légale et réglementaire des „réalités de terrain“.

„Le langage doit s'adapter aux faits et non l'inverse“. C'est avec cette citation du philosophe Ludwig Wittgenstein que la médiatrice débute son rapport.

Plus concrètement, la médiatrice s'en réfère au Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer, membre de la Cour des comptes européenne, expert renommé en „langage clair“, selon lequel „une administration qui s'exprime en un langage incompréhensible ne bénéficie pas de la confiance du public. Il est du devoir de l'Administration de s'adapter à la population et non l'inverse. Certains pays, dont notamment la France, la Belgique et le Canada (en particulier la Province du Québec) se sont déjà engagés sur la voie de la simplification du langage.

Cette tâche est loin d'être aisée, car elle doit allier la compréhension d'un texte sans pour autant perdre en clarté juridique et administrative. Il est toutefois à saluer que les travaux vont bon train, notamment à travers la collaboration entre la médiatrice et l'Institut national de l'administration publique (INAP).

La communication entre l'Administration et les usagers recouvre plusieurs facettes dont celle, non négligeable, de l'accessibilité aux personnes à besoins spécifiques.

Dans ce sens, le Centre pour l'égalité de traitement (CET) a adressé un courrier à Monsieur le Président de la Chambre des Députés en date du 7 mars 2016. Ceci concerne également la Commission des Pétitions, car, comme y rend attentif le CET: „Puisque la pétition publique en ligne n'est pas accessible à tout le monde, car des personnes âgées ou des personnes ayant un handicap physique notamment peuvent rencontrer des problèmes à y participer, la CET avait prié les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration de faire passer le message à la Commission des Pétitions afin de prendre les dispositions nécessaires“.

La Commission des Pétitions tient à assurer le CET que la Chambre des Députés travaille actuellement à une refonte de son site internet en veillant particulièrement à l'abolition des barrières informatiques encore présentes sur son site.

#### **c) De l'éventuelle réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur**

Le débat d'orientation relatif au rapport d'activité du médiateur de l'année précédente (2014) avait porté largement sur le sujet d'un éventuel élargissement du champ de compétences de la médiatrice, tel qu'exposé dans sa préface dudit rapport et dans ses „suggestions concernant amendement portant sur la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur“.

Les Commissions des Pétitions et des Institutions et de la Révision Constitutionnelle se sont jointes le 4 mai 2015 d'abord pour préparer le débat d'orientation sur base du rapport d'activité de 2014, ensuite pour rencontrer la médiatrice en date du 8 juin 2015 et finalement pour discuter de sa prise de position du 12 mai 2015 avec le Ministère d'Etat et décider du suivi.

Les travaux des Commissions jointes ont porté notamment sur:

- La dénomination de l'institution
- L'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution
- Un élargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public
- Une compétence générale protection des Droits de l'Homme
- La recevabilité des réclamations
- La suspension des délais de recours
- Le recours aux méthodes de médiation et de conciliation
- Un droit d'auto saisine et des pouvoirs d'investigation
- La consultation d'experts
- L'indépendance budgétaire
- Les secrets opposables
- L'exécution des recommandations
- Un délai de réponse imposé aux Administrations
- La nomination et le serment de l'Ombudsman
- La formation de l'Ombudsman et de son personnel
- Le statut du personnel
- Le délégué de l'Ombudsman

Les points sur lesquels il existe un accord majoritaire méritent, le cas échéant, que la législation actuelle sur l'Institution du médiateur soit réformée par le biais d'une proposition de loi.

Luxembourg, le 5 juillet 2016

*Le Président,*  
Marco SCHANK

*Le Rapporteur,*  
David WAGNER

