



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

AT/vg

P.V. PETI 16

## Commission des Pétitions

### Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2015

#### Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 25 mars et de la réunion du 1er avril 2015
2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)  
- Echange de vues avec la Médiateure
3. Pétition publique 483 contre le Règlement grand-ducal « ouverture de chasse pour l'année cynégétique 2015/16 » Petition gegen die Ausführungsbestimmung (RGD) « ouverture de chasse pour l'année cynégétique 2015/16 »  
- Validation des signatures
4. Suivi des pétitions
5. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marcel Oberweis, M. Roger Negri, M. Gilles Roth remplaçant M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini

Mme Lydie Err, Médiateure

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marcel Oberweis, M. Justin Turpel

\*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission

\*

## **1. Adoption des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 25 mars et de la réunion du 1er avril 2015**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

## **2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)**

### Echange de vues avec la Médiateure

En guise d'introduction, M. le Président rappelle qu'il avait invité les groupes politiques à analyser les éléments soulevés par la Médiateure dans l'avant-propos de son rapport d'activité 2014, notamment la dénomination de l'institution, l'inscription du droit à la médiation dans la Constitution, les missions et compétences du médiateur dans le cadre de la loi du 22 août 2003, la question de savoir si un délai de réponse peut être imposé à une administration, l'assouplissement du statut du personnel de la Médiateure ainsi que la possibilité de recourir régulièrement à des experts.

Mme la Médiateure souligne, qu'à la demande d'un groupe politique, elle est disponible à assister à une réunion afin d'expliquer et de discuter en détail ses suggestions et recommandations.

I. Des explications de la Médiateure, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Garantie constitutionnelle pour l'institution : au lieu d'inscrire simplement l'institution de l'Ombudsman dans la Constitution, il est préférable d'y ancrer le droit des gens à la médiation sous le chapitre des droits fondamentaux. La Médiateure suggère le libellé suivant : « La personne qui se plaint du fonctionnement correct de l'Administration a le droit de faire une réclamation à l'Ombudsman ».

- Consultation d'experts : En pratique, la Médiateure se fait parfois assister par des experts. A titre d'exemple, pour le contrôle des psychiatries, un médecin-psychiatre est consulté. Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité des missions de contrôle et il serait opportun d'inscrire *expressis verbis* la faculté de se faire assister par des experts dans la loi organique de l'institution.

- Simplification du langage administratif et juridique : le langage employé par les administrations dans la communication avec les citoyens doit absolument être simplifié. Par ailleurs, les formulaires et sites internet des administrations devraient régulièrement être revus et simplifiés le cas échéant. La Médiateure vient de prendre connaissance d'un expert offrant des formations en matière de simplification du langage administratif français. Elle proposera cette formation à ses collaborateurs et recommandera à l'INAP d'offrir cette formation de manière générale au personnel de l'administration publique.

- Pas de contestations des compétences : En 2013, certaines administrations avaient en effet contesté que les réclamations dont elles faisaient l'objet, relèvent du champ de compétence de la Médiateure. De telles contestations de compétences ne se sont plus produites en 2014.

- Nombre de réclamations constant : Par rapport à l'année 2013, le nombre de réclamations ne varie pas de manière fondamentale.

- Transposition de recommandations : En 2014, aucune recommandation n'a été transposée. Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 recommandations ont été transposées par le Gouvernement. Il arrive que des

recommandations mêmes acceptées en principe ne soient pas traduites dans les textes. La Médiateure estime qu'il incombe à la Chambre des Députés, dans le cadre de sa fonction de contrôle du pouvoir exécutif, de surveiller le suivi accordé aux recommandations.

La Médiateure publie désormais des suggestions qui présentent l'avantage, par rapport aux recommandations, de proposer des résolutions des problèmes par une modification des procédures internes d'une administration, sans passer nécessairement par une modification législative.

Le rapport annuel 2014 reprend en outre des suggestions de la Médiateure en vue d'une modification de la loi du 22 août 2003 (page 87 à 88). Ces suggestions s'adressent formellement à la Chambre des Députés : la Chambre est notamment le premier destinataire du rapport d'activité du médiateur qu'elle examine et discute dans le cadre du débat d'orientation annuel. La Médiateure estime qu'une adaptation de la loi du 22 août 2003 améliorera notamment la mise en œuvre de ses suggestions et recommandations.

- Délai de réponse excessif des administrations : la Médiateure souligne que les réponses de certaines administrations nécessitent plusieurs mois. Par ailleurs, il est souvent impossible pour les citoyens d'obtenir une réponse de la part de l'administration. De même les personnes concernées ne connaissent pas toujours le gestionnaire de leur dossier ni ses coordonnées ce qui complique la communication avec l'administration et les délais de réponse.

La Médiateure renvoie à cet effet à un dossier en matière d'immigration. A l'occasion d'un dossier de désistement de prise en charge d'un étudiant originaire du Vietnam, la famille d'accueil s'est adressée à plusieurs reprises à la Direction de l'Immigration par courriers et par téléphone. Ces personnes se sont en outre rendues sur place sans obtenir la moindre réponse concrète à leur question et ceci pendant 3 mois. La Médiateure a finalement obtenu une réponse de la direction précitée. La réponse était favorable et la direction s'est en outre excusée pour le délai excessif et inacceptable de la réponse. D'où la suggestion de la Médiateure de renforcer l'effectif de la Direction de l'Immigration (point 11 à la page 86). En effet, le personnel de cette direction étant souvent sur le terrain, il faudra en outre mettre en place une procédure afin de garantir que les personnes ayant demandé des informations soient recontactées par les gestionnaires des dossiers en cas d'absence de ces derniers. La Médiateure renvoie en outre à la surcharge du service médical de l'Immigration (cf. point 10 à la page 86).

Le dossier précité a donc été résolu en faveur des réclamants. Le fait que l'administration ait présenté ses excuses a satisfait les réclamants alors qu'il s'agissait d'un geste respectueux envers le citoyen.

- Relations avec les administrations : d'une manière générale, la Médiateure estime que l'état des relations avec les administrations s'est amélioré. A titre d'exemple, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines a adapté ses procédures internes de sorte que plusieurs dossiers dont la Médiateure a été saisie ont pu être clôturés en 2014. L'Administration de l'Enregistrement a fait des propositions afin d'améliorer la communication avec le citoyen en expliquant notamment les différentes formules acceptées en matière de TVA sur son site Internet.

- Relations avec les communes : l'état des relations entre les communes et la Médiateure est cependant moins favorable en 2014. Le taux de correction ne s'élève plus qu'à 60 % pour les affaires communales générales (66.66% en 2013) et à 50% pour les affaires communales en matière d'urbanisme (80% en 2013).

La Médiateure souligne l'importance des rencontres entre les plaignants et les responsables communaux. Même si le plaignant n'obtient pas satisfaction en ce qui concerne l'objet de sa plainte, la Médiateure constate qu'en pratique, il accepte plus facilement la décision communale s'il a eu l'occasion d'en discuter à vive voix avec les responsables. La possibilité pour le citoyen de se faire entendre et d'obtenir certaines explications est utile, voire nécessaire pour pouvoir accepter une décision qui lui paraît injuste à première vue. Il est à cet égard renvoyé à la suggestion de la Médiateure au sujet de l'importance de la communication directe en vue d'arriver à un conflit apaisé (Point 8 page 84).

La Médiateure a l'impression que les responsables communaux la considèrent à priori comme étant l'avocate des réclamants. Or, la Médiateure ne défend pas a priori la position des plaignants. Le but de la médiation est de promouvoir une bonne relation entre le citoyen et la commune quelle que soit la situation en droit. L'intervention de la Médiateure peut donc également avoir comme objet de faire comprendre voire accepter au citoyen des décisions communales qui sont correctes d'un point de vue juridique. Des rencontres entre les plaignants et les responsables communaux sont dans l'intérêt des communes dans la mesure où elles servent à éliminer un sentiment d'insatisfaction des citoyens. La Médiateure estime qu'il serait souhaitable que les communes se montrent plus ouvertes à ces pratiques. Elle a demandé au SYVICOL de pouvoir présenter le concept de la médiation et le fonctionnement de son institution aux édiles communaux en vue d'améliorer cette coopération.

- Principe d'équité : Le premier Médiateur a rendu attentives certaines administrations sur les effets non désirés de certaines législations. Les décisions des administrations étaient juridiquement correctes mais l'application des lois a produit des effets inéquitables qui ne peuvent être dans l'intérêt du législateur. Dans un dossier précis, la Médiateure avait trouvé une solution en équité en faveur du réclamant avec le chef d'administration. Le Ministre concerné n'a cependant pas accepté cette solution au motif qu'il s'agirait d'un précédent entraînant une ribambelle de demandes similaires. Or, le principe en équité pour la solution d'un litige vise à corriger l'application du droit positif lorsqu'elle est trop rigoureuse. Les administrations peuvent donc statuer en équité sans que cela soit considéré comme étant un précédent. La Médiateure suggère d'introduire une formation à l'INAP ayant pour objet l'application du principe d'équité.

- Atteintes aux droits de l'homme : La Médiateure a eu une entrevue avec une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, une sous-organisation du Conseil de l'Europe. La délégation s'est notamment renseignée sur des cas d'atteintes aux droits de l'homme par des organismes locaux ou communaux. En matière de violation de droits de l'homme la Médiateure cite les exemples suivants : le refus d'une commune d'inscrire des personnes dans le registre national des personnes physiques entraînait pour ces personnes l'impossibilité de se marier ; faute d'un certificat de résidence; les frontaliers célibataires ou divorcés sont soumis à des conditions différentes en ce qui concerne l'octroi de l'allocation de famille pour leurs enfants si l'autre parent travaille au Luxembourg sans verser des cotisations de pension ; il s'agit donc d'une violation du principe de l'égalité ; le refus d'octroi d'un congé parental à un fonctionnaire luxembourgeois détaché auprès d'une institution internationale donc soumis à la sécurité sociale du pays d'accueil (cf. point 6 à la page 84) constitue une violation du principe de l'égalité.

- Effectif de la Médiateure : trois fonctionnaires de la Médiateure sont en congé de maternité, suivi d'un congé parental. La Médiateure s'est vu attribuer un poste à raison de 75% en vue de renforcer temporairement l'effectif. La Médiateure regrette que les agents en congé parental ne soient plus remplacés systématiquement dans la fonction publique, ce qui a évidemment des répercussions plus importantes sur une petite administration telle que la Médiateure. Afin de maintenir une certaine flexibilité, la Médiateure propose un assouplissement du statut personnel en vue de recruter des agents en dehors de la fonction

publique. Elle souligne par ailleurs que par le biais de l'examen-concours de la Fonction publique, il est difficile de recruter des agents qui correspondent au profil recherché et disposent notamment d'une formation en médiation.

La Médiateure renvoie encore à un problème en matière de congé politique auquel est confrontée son institution. Sans revenir aux dispositions légales il se trouve qu'un agent bénéficiant d'un congé politique de 22 heures par semaine ne soit effectivement présent sur son poste de travail que pendant une journée par semaine. Il semble évident que dans un tel cas cet agent devrait être remplacé par un agent avec un contrat à durée déterminée.

II. De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En ce qui concerne les critiques de la Médiateure par rapport au calcul du congé politique, un membre de la Commission estime qu'il est tout à fait légitime que les heures de congé politique sont également dues pendant le congé de récréation. Par analogie, le congé de récréation reste dû même si l'agent est en congé de la maladie. Le congé politique est considéré comme temps de travail effectif. L'orateur souligne en outre que ces règles, reprises dans le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, s'appliquent de manière générale et uniforme à tous les élus communaux du pays, indépendamment du fait qu'ils travaillent dans la fonction publique, dans le secteur privé ou qu'ils soient indépendants.

Plusieurs membres de la Commission sont d'avis que le dossier soulevé est un problème organisationnel interne de la Médiation alors qu'en raison de 3 agents bénéficiant d'un congé de maternité en même temps et de l'agent bénéficiaire du congé politique, l'effectif est considérablement réduit pour une certaine période. En revanche, il ne semble pas qu'il y ait des problèmes d'ordre général dans l'application de la législation relative au congé politique.

- En réponse à une question au sujet de l'envergure du droit d'auto-saisine, la Médiateure explique qu'il s'agit d'une extension exceptionnelle du mode de saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle dont il est saisi, et uniquement s'il y a des indications pour un dysfonctionnement systémique auprès d'une administration. Dans ce cas, il est proposé d'attribuer un pouvoir d'enquête à l'Ombudsman et de permettre une investigation sur place, même dans les locaux de l'administration qui ne sont pas ouverts au public.

- Un membre de la Commission s'inquiète au sujet du taux de correction limité énormément bas en ce qui concerne les affaires communales et se renseigne en outre au sujet de la méthode de calcul des statistiques. La Médiateure explique qu'il s'agit de la méthode de calcul utilisée par tous les médiateurs européens. Elle propose que l'agent en charge des statistiques dans la Médiation fournisse des explications détaillées lors d'une prochaine réunion de la Commission.

- Il est à se demander si la réforme récente de la fonction publique ne permet pas de résoudre certaines difficultés de recrutement de la Médiateure, notamment par l'allègement des conditions de nationalité et la connaissance des langues. Il est encore proposé de recruter sous le statut de l'employé public. La Médiateure invoque que le Bureau de la Chambre des Députés, en charge du personnel de la Médiation, s'oppose à l'engagement d'agents sous le statut de l'employé public.

La Médiateure rappelle qu'il est difficile de recruter des personnes ayant une certaine expérience dans le domaine de la médiation et disposant de la formation adéquate par le biais de l'examen-concours de la fonction publique. Elle estime que les juristes ayant réussi leur stage judiciaire ne sont plus intéressés à se soumettre de nouveau à un examen-concours de même qu'à une période de stage imposée aux fonctionnaires.

- Plusieurs communes disposent d'un service de médiation de voisinage. Il y a lieu de noter qu'il s'agit d'une médiation de droit privé. Or, la médiation appliquée par l'Ombudsman relève du droit public. Il s'agit de deux types de médiation différents qui sont complémentaires, mais qui n'ont pas de répercussions réciproques.

**3. Pétition publique 483 contre le Règlement grand-ducal « ouverture de chasse pour l'année cynégétique 2015/16 » Petition gegen die Ausführungsbestimmung (RGD) « ouverture de chasse pour l'année cynégétique 2015/16 »**

- Validation des signatures

La période de signature de la pétition publique 483 étant venue à échéance le 17 courant, la Commission est appelée à procéder à la validation du nombre de signatures dont le détail se présente comme suit :

A la fin de l'opération de suppression des doublons et des signatures des personnes non retrouvées dans le RNPP la pétition 483 compte

Signatures valides :	<b>10.317</b> (= 10.361 – 44)
Signatures supprimées :	304
Détail :	
Doublons supprimés au cours de la période de signature :	260
Nombre de signatures restant à contrôler :	10.361
Nombre de signatures contrôlées :	1.670 (16,10%)
Dont nombre de personnes non inscrites au RNPP :	44 (2,63%)

La Commission retient la date du 11 mai 2015, à 15.30, pour la tenue du débat public au sujet de la pétition précitée et réserve une suite favorable à la demande des pétitionnaires de faire une présentation PowerPoint.

**4. Suivi des pétitions**

a) Demandes de pétition publique

*- Demande de pétition publique 501 - Pour un aménagement adapté des infrastructures routières bordées d'arbres ou autres obstacles similaires*

En présence d'une pétition à contenu similaire – pétition 357 – Méi Sécherheet op de Stroossen, la Commission décide de demander au pétitionnaire s'il désire maintenir sa demande en présence d'une prise de position fournie par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures au cours de la réunion du 4 février 2015,

*- Demande de pétition publique 502 - Interdiction de la vente des produits alimentaires et autres qui ne correspondent pas aux droits humanitaires des hommes. Verbuet vum Verkaf vun Liewensmëttel an aneren Produiten dei géint Menschenrechter verstoussen.*

La Commission constate que la demande de pétition publique 502 prête à discussion en ce sens qu'elle cite une importante entreprise agroalimentaire et que toutes les entreprises sans

certification fairtrade sont présumées agir contre « les droits humanitaires des hommes ».

Après un échange de vues au cours duquel est avancée la liberté d'expression du pétitionnaire, la Commission décide de demander au pétitionnaire de conférer un contenu plus neutre à sa demande.

*- Demande de pétition publique 504 - POUR LE REMBOURSEMENT DU LECTEUR DE GLUCOSE EN CONTINU POUR LES PATIENTS INSULINO-DEPENDANTS*

La Commission décide unanimement d'aviser favorablement la demande sous objet.

#### *b) Pétition ordinaire*

*Pétition 503 pour l'introduction de la carrière du Bachelor (BAC + 3 ou BAC + 4) au sein de la fonction publique*

La Commission retient que le paquet réforme de la fonction publique a tenu compte, dans une certaine mesure, de l'introduction de la carrière du bachelor dans la fonction publique.

Une lettre sera envoyée au Ministre de la Fonction publique en vue d'une prise de position concernant plus particulièrement la carrière du bachelor en droit dans la fonction publique.

#### *c) Validation du nombre de signatures et demande sur l'opportunité de poursuivre l'instruction des demandes de pétition publique sous forme de pétition ordinaire*

La Commission valide le résultat du nombre de signatures d'une série de pétitions publiques dont la période de signature est venue à échéance. Par ailleurs elle décide de demander aux pétitionnaires de se prononcer, dans le délai d'un mois, sur l'opportunité de poursuivre l'instruction de leur pétition reclassée en pétition ordinaire.

*- Pétition publique 481 - – Cannabis fir medizinesch Zwecker ze legaliséieren*

Nombre de signatures valides : 274

Nombre de signatures supprimées : 13

*- Pétition publique 482 - Recht op Lëtzebuenger Sprooch*

Nombre de signatures valides : 242

Nombre de signatures supprimées : 5

*- Pétition publique 485 - Fir dass Proprietären d'Immobilienreskäschten bezuelen amplaz de Locataire*

Nombre de signatures valides : 119

Nombre de signatures supprimées : 0

La Commission prend note d'un courriel au sujet de la pétition 485.

#### *d) Pétitions dont les auteurs se sont prononcés en faveur d'une poursuite de l'instruction sous le régime d'une pétition ordinaire et suites à y réserver*

Les auteurs des pétitions 475, 476 et 478 se sont prononcés en faveur d'une poursuite de l'instruction de leurs pétitions qui n'ont pas atteint le seuil de 4.500 signatures et qui sont par conséquent reclassées en pétitions ordinaires.

*- Pétition publique 475 - Géint Feierwierkskierper a Knupperten zu Sylvester!*

La pétition sera envoyée au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire et au Ministre de l'Intérieur en vue d'une prise de position.

*- Pétition publique 476 - Fixation du délai pour la reconnaissance du droit d'asile à un maximum d'un an et droit au travail si le demandeur d'asile peut se prétendre d'une qualification pour laquelle il existe une forte demande*

La pétition sera envoyée au Ministre de l'Asile et de l'Immigration en vue d'une prise de position.

*- Pétition publique 478 - Pour le soutien et la promotion publique de la nutrition végétarienne et végétalienne*

La pétition sera envoyée au Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs et à la Ministre de la Santé en vue d'une prise de position.

*e) Pétitions dont les auteurs n'ont pas réagi suite à la transmission de la prise de position gouvernementale*

Les auteurs des pétitions 407 et 455 n'ayant pas réagi à la prise de position gouvernementale, la Commission décide de clôturer l'instruction de ces pétitions.

*Pétition 407 - Contre une extension du terme d'opération la Centrale nucléaire de Cattenom*

*Pétition 455 - Centrale nucléaire de Cattenom*

*f) Pétition dont l'auteur n'a pas donné suite à la demande de fournir des précisions dans le délai d'un mois*

*- Pétition 493 - Ech well, datt an eisem Land d'Fach Lëtzebuergesch als en obligatorescht Haaptfach an der Schoul ugebuede gëtt.*

Au cours de sa réunion du 1<sup>er</sup> avril 2015, la Commission des Pétitions avait décidé de demander au pétitionnaire de préciser l'objet de sa demande. Par ailleurs le pétitionnaire s'était vu transmettre les coordonnées des sites l'informant sur l'enseignement de la langue luxembourgeoise à l'école fondamentale et dans les différentes sections de l'enseignement secondaire et secondaire technique.

La demande étant restée sans suite à ce jour, la Commission donne un avis défavorable quant à la recevabilité de la pétition 493.

*g) Prises de position*

*- Pétition 273 contre toute action visant à interdire aux pêcheurs l'accès aux lacs de la Haute-Sûre*

Par courriel du 4 courant, les pétitionnaires ont fait part de leurs prises de position qui se sont dégagées d'une entrevue avec la Ministre de l'Environnement et le Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures.

La Ministre sera invitée à faire connaître sa réaction.

*- Pétition 411 - Pour que les homicides involontaires sur nos routes soient plus sévèrement punis*

La Commission prend connaissance d'une réponse du Ministre de la Justice à une réaction de la pétitionnaire au sujet de la prise de position gouvernementale et décide de clôturer l'instruction de la pétition.

*- Pétition 336 - Etude destinée à l'évaluation des paramètres de la "Fonction d'Utilité" conditionnant le "modal-split" en matière d'utilisation du transport en commun à Luxembourg*

Par lettre du 12 courant, le pétitionnaire fait connaître ses critiques au sujet de la prise de position gouvernementale présentée par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures au cours de la réunion du 4 février 2015.

La Commission décide de transmettre cette lettre, à titre d'information, au Ministre compétent et de clôturer l'instruction de la pétition.

*- Pétition publique 419 - Contre les massacres insensés et cruels de baleines pilotes, dauphins et autres cétacés aux Iles Féroé.*

Les pétitionnaires se verront transmettre une lettre de la Mission des Îles Féroé auprès de l'Union européenne du 15 courant relative à la transmission de la prise de position des Commissions parlementaires dans le cadre du débat public au sujet de la pétition sous objet.

#### *h) Divers*

*- Pétition publique 468 - Voter une loi contre le harcèlement moral pour que celui-ci soit reconnu comme délit et devienne sanctionnable*

Suite à une demande du pétitionnaire de reprendre l'instruction de sa pétition, la Commission maintient sa position du 1<sup>er</sup> avril 2015. L'instruction de la pétition reste à être considérée comme étant close.

*- Pétition 465 - Egalité entre époux et partenaires*

Suite à une réaction tardive du pétitionnaire entrée à l'administration après la clôture de sa pétition, le ministère concerné sera invité à fournir une réponse qui sera continuée au pétitionnaire en dehors de l'instruction de sa pétition qui continue à être considérée comme étant close.

*- Pétition publique 487 - « Nonante-neuf au lieu de quatre-vingt-dix-neuf »*

La Commission refuse de réserver une suite favorable à la demande du pétitionnaire de prolonger la durée d'ouverture du forum de discussion de sa pétition.

Luxembourg, le 8 mai 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président,  
Marco Schank