



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

AT/vg

### Commission des Pétitions

#### Procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)  
- Echange de vues avec Monsieur le Médiateur

\*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol,  
M. Fernand Diederich, Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, Mme Marie-  
Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, Mme Tessy Scholtes

M. Marc Fischbach, Médiateur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Urbany

\*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

\*

#### **6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)**

De l'échange de vues de la Commission des Pétitions avec M. le Médiateur, il y a lieu de retenir les éléments qui suivent :

- L'avis des commissions parlementaires

Après avoir examiné le rapport sur le débat d'orientation de l'année précédente, M. le Médiateur constate que les commissions parlementaires se rallient en général aux explications que les ministres leurs ont fournies au cours des réunions. Il constate en outre

que les prises de position des commissions parlementaires sectorielles ne correspondent pas toujours aux observations que le Médiateur a soulevées. Les explications des membres du Gouvernement sont parfois incomplètes de sorte que plusieurs éléments restent sans réponse. M. le Médiateur estime que le débat doit être contradictoire jusqu'à l'aboutissement d'une réponse pertinente et complète. Ainsi, il suggère que les prises de position des commissions parlementaires pourraient être examinées avant la finalisation du rapport de la Commission des Pétitions de sorte que le Médiateur puisse encore réagir aux réponses fournies par l'exécutif.

La Commission des Pétitions se rallie à ces remarques et propose d'inviter le M. le Médiateur à un échange de vues lorsque toutes les commissions parlementaires auront rendu leur avis. L'échéance des avis est fixée au 1<sup>er</sup> février 2012. M. le Président invite les membres de la Commission à diffuser le message au sein des commissions dont ils sont membres afin qu'elles finalisent leurs avis dans les meilleurs délais, de préférence au cours du mois de janvier. Vu la nomination d'un nouveau médiateur suite à l'expiration du mandat du Médiateur en fonction, M. Marc Fischbach quittera ses fonctions probablement en février 2012. Or, il est souhaitable que M. Marc Fischbach puisse encore réagir au sujet du rapport d'activité qu'il a lui-même élaboré.

Il est retenu que la Commission examinera les réponses des différentes commissions parlementaires au cours d'une réunion avec M. Marc Fischbach au plus tard début février 2012.

- Contrôle au niveau de l'interprétation de la législation par le pouvoir exécutif

M. le Médiateur souligne l'importance de la mission de la Chambre des Députés de surveiller le Gouvernement au niveau de l'exécution de la législation en vigueur. Il s'agit de contrôler si l'interprétation des lois par les ministres correspond effectivement à l'intention initiale du législateur.

Dans ce contexte, M. le Médiateur soulève l'application de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée. Le Médiateur a été saisi de réclamations de parents auxquels le Ministère de la Famille et de l'Intégration a demandé une participation aux frais de placement de leurs enfants à l'étranger. M. le Médiateur est d'avis qu'en vertu de la loi précitée, la gratuité du séjour des enfants nécessitant une éducation différenciée dans des institutions à l'étranger est garantie. Il renvoie à cet égard au commentaire des articles du rapport de la commission parlementaire (doc. parl n°1473). Or, le Ministère de la Famille et de l'Intégration ne partage pas cette position de sorte que cette affaire reste en suspens. M. le Médiateur ne s'oppose pas à un débat sur l'opportunité d'une participation financière des parents, tout en soulignant que si telle solution était retenue, une modification de la loi précitée s'imposerait.

M. le Médiateur soumet à la Commission des Pétitions un dossier<sup>1</sup> reprenant les divers courriers avec le ministère concerné et suggère à la Commission des Pétitions d'examiner ce dossier dans le cadre de ses travaux relatifs au débat d'orientation.

- Le champ de compétence du Médiateur – révision de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

---

<sup>1</sup> Dossier envoyé par courrier électronique le 29 novembre 2011 aux membres de la Commission des Pétitions et de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi du 22 août 2003 le médiateur a pour mission de recevoir des réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Cette disposition pose cependant problème au regard de la cohérence de l'action du Médiateur. A titre d'exemple, la compétence du Médiateur se limite aux seuls hôpitaux dotés d'un statut public tandis que les hôpitaux privés échappent à toute intervention de sa part.

Ainsi, M. le Médiateur propose de revoir son champ de compétence, en particulier en ce qui concerne le secteur conventionné. Il estime que tout organe en charge d'une mission de service public devrait tomber sous le champ de compétence de l'Ombudsman à l'instar de la loi française instituant le Médiateur de la République.

#### *Quant au secteur de la santé*

Selon M. le Médiateur, le domaine de la santé est à considérer en principe comme un secteur public. Une délimitation entre hôpitaux publics et privés ne peut être qu'artificielle, ceci pour les raisons suivantes :

- la participation de l'Etat aux investissements infrastructurels vaut tant pour les hôpitaux publics que pour les hôpitaux privés ;
- la santé est un secteur conventionné et les frais de fonctionnement des établissements hospitaliers sont financés par la Caisse Nationale de Santé ;
- les hôpitaux exercent des missions d'intérêt public, telles que par exemple les gardes.

M. le Médiateur regrette qu'une partie du secteur hospitalier échappe ainsi à tout contrôle externe. En outre, le Médiateur ne peut pas s'adresser au ministre de tutelle vu que ce dernier ne dispose que d'un pouvoir normatif mais n'est pas habilité à intervenir au niveau du fonctionnement quotidien d'un hôpital.

#### *Quant au secteur conventionné en général*

Il y a lieu de constater que les associations conventionnées se sont multipliées au cours des dernières années. Actuellement il y a plus de 1000 associations, dont notamment 500 crèches, relevant du domaine de la santé, de la famille ou encore de la culture.

M. le Médiateur se prononce en faveur d'une extension de son champ de compétence au secteur conventionné. Or, il faudrait en premier lieu définir les services investis d'une mission de service public dont le contrôle incomberait au Médiateur.

La loi française du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République dispose que le médiateur peut également recevoir des réclamations concernant tout organisme investi d'une mission de service public<sup>2</sup>.

M. le Médiateur est d'avis qu'il faut un contrôle externe et indépendant de la qualité des services offerts par des associations conventionnées. Ainsi, on pourrait s'imaginer que toute

---

#### <sup>2</sup> Article 1

« Un Médiateur de la République, autorité indépendante, reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité. »

association pour laquelle la contribution étatique représente plus de 50% de son budget total, tombe sous la compétence du Médiateur.

Tout en se ralliant en principe à la suggestion de M. le Médiateur, les membres de la Commission s'interrogent sur la mise en pratique de cette compétence de surveillance pour les associations conventionnées:

- Est-ce que toute association ayant signé une convention avec l'Etat ou une commune tombe d'office sous la compétence du Médiateur ? Ou faut-il plutôt définir un seuil de la participation financière publique (p.ex. 50%) à partir duquel une association relève de la compétence du Médiateur ?
- Faut-il que cette association exerce explicitement une mission de service public, par analogie aux compétences du Médiateur de la République ? Qu'en est-il d'une définition d'une mission de service public ? M. le Médiateur estime qu'il faudrait un libellé qui tienne compte de toutes les spécificités luxembourgeoises. Selon quels critères peut-on affirmer que l'Etat a attribué une mission de service public à un acteur du secteur privé ? A noter qu'en France il y a beaucoup moins de secteurs sous convention qu'au Luxembourg et que tout secteur conventionné tombe dès lors sous la définition d'un organisme doté d'une mission de service public. M. le Médiateur résume qu'un service public est caractérisé par i) sa continuité, ii) l'égalité de traitement et iii) sa capacité d'adaptation, c'est-à-dire une amélioration régulière du service public aux besoins de la société. Un service privé est tenu de s'adapter afin de rester concurrentiel, tandis qu'un service public n'est en principe pas soumis aux lois de la concurrence.
- En cas de réclamations, le contrôle du Médiateur sera-t-il ponctuel et limité au service concerné ou au contraire, le Médiateur pourra-t-il alors s'intéresser à l'association en général ? En effet, de nombreuses associations conventionnées (p.ex. Croix-Rouge, Caritas) gèrent plusieurs structures dont par exemple des crèches et des maisons relais.
- Un contrôle des maisons relais et des crèches sous convention est d'ores et déjà exercé par l'Etat et par les communes, notamment au niveau de la gestion de ces établissements. M. le Médiateur invoque qu'à la lumière du nombre croissant des services d'accueil pour enfants, le Ministère de la Famille n'est plus en mesure de contrôler tous les établissements. En cas de problèmes ou de dysfonctionnement, les parents peuvent tout au plus s'adresser à la direction de la structure. Il faut que les citoyens puissent adresser leurs réclamations à un organe externe.
- En ce qui concerne une association conventionnée au niveau communal, un membre de la Commission suggère que le Médiateur transmette toute réclamation à la commune. Vu que la commune met en général à disposition l'infrastructure nécessaire, elle aurait un droit de regard au niveau du fonctionnement d'une association ainsi que de la qualité des services offerts. Il y aurait donc un lien direct entre l'administration communale et le gestionnaire de sorte que, en cas de problème, la commune est libre de changer de gestionnaire. Des membres de la Commission invoquent cependant que ce droit de regard d'une commune est très limité d'un point de vue juridique.
- M. le Médiateur précise qu'il n'est jamais compétent pour des réclamations émanant du personnel, de même qu'il n'est pas compétent pour des litiges entre un fonctionnaire et son ministre.

- Répondant à une question afférente, M. le Médiateur donne à considérer que les acteurs du secteur conventionné n'ont jusqu'à présent jamais manifesté leur volonté de coopérer de manière facultative avec ses services, et estime que c'est un réflexe naturel de vouloir se soustraire à un contrôle externe.

- o Inscription du Médiateur dans la Constitution

M. le Médiateur estime qu'il serait opportun d'élever l'institution de l'Ombudsman au niveau constitutionnel, soit en le mentionnant directement dans la Constitution, soit en consacrant une partie du chapitre sur les droits fondamentaux à un droit des citoyens à une médiation. Le Médiateur de la République a notamment été introduit dans la Constitution française lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et des travaux parlementaires à ce sujet ont également été entamés en Belgique.

- o Recommandation n°45 - Institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales

Le Médiateur est régulièrement saisi de réclamations de citoyens relatives à la manière dont sont traitées leurs plaintes par les instances des ordres professionnels ou d'autres professions libérales réglementées en charge de veiller au respect des règles déontologiques par les membres de la profession. Le Médiateur précise que ces réclamations concernent le Conseil de l'Ordre des avocats, la Chambre des huissiers, la Chambre des notaires et le Collège médical. Il constate que de nombreux citoyens ont l'impression que les instances de régulation des professions libérales ont plutôt le réflexe de défendre les intérêts de leurs membres contre toute critique ou contestation externe.

Ainsi, le Médiateur propose dans sa recommandation n°45 d'instaurer un collège composé de trois conseillers à la Cour d'appel en tant qu'organe indépendant de surveillance.

Une alternative serait d'attribuer cette compétence de surveillance au Médiateur.

Pour rappel, au Luxembourg les professions libérales réglementées, et leur ordre respectif, sont les suivants :

- le Conseil de l'Ordre des avocats,
- la Chambre des huissiers,
- la Chambre des notaires,
- le Collège médical,
- l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils,
- l'Ordre des experts-comptables.

A souligner que cette surveillance ne se rapporterait aucunement au fond de l'affaire mais uniquement aux aspects procéduraux. Il faut qu'une instance puisse faire le rapport sur le traitement approprié des plaintes.

- o Recommandation n°38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail

M. le Médiateur trouve inacceptable que les standards minimaux d'un Etat de droit ne soient pas respectés et que l'inexistence du droit de réexamen d'une décision est contraire, d'une part, à la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, à la jurisprudence

nationale. En vertu de l'arrêt dit « Bustaggi » du 10 décembre 2008 du Conseil supérieur des Assurances sociales, toute décision prise par la médecine du travail doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant un juge indépendant.

Les arguments avancés par M. le Ministre de la Sécurité sociale dans un courrier du 20 septembre 2011 pour s'opposer à la transposition de cette recommandation échappent à la compréhension de M. le Médiateur. Il est inadmissible que dans un Etat de droit un membre du Gouvernement refuse de prendre les dispositions requises pour mettre la législation interne en conformité avec le niveau de protection minimum en matière de droits de l'homme.

- Aide au réemploi

A la lumière des interprétations divergentes au sujet des modalités relatives à l'aide au réemploi M. le Médiateur ne peut que confirmer que le flux d'information entre l'Administration de l'Emploi et le Ministère du Travail ne fonctionne pas. L'ADEM prend des décisions qui ne sont pas conformes à la position du Ministre du Travail et de l'Emploi. Voilà pourquoi il est impérieux que les textes législatifs soient précis de sorte à éviter toute interprétation équivoque. D'après M. le Médiateur, le ministère compétent aurait entamé ces travaux législatifs. D'après ces nouveaux textes, une aide au réemploi ne peut être accordée qu'une seule fois pour une période maximale de 48 mois. Ce n'est que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés que l'aide au réemploi pourrait être accordée pour une seconde période.

Un membre de la Commission estime qu'un salarié devrait pouvoir bénéficier d'une aide au réemploi cumulée de 4 ans sans que cette aide doive être obligatoirement attribuée pour une période consécutive de ces 48 mois. Ainsi, un salarié qui aurait touché une aide au réemploi pour une période inférieure à 48 mois, devrait avoir le droit, le cas échéant, à une nouvelle aide au réemploi pour les mois restants.

M. le Président estime que ce sujet pourrait être discuté avec le ministre compétent dans le cadre du débat d'orientation 6353.

- Administration de l'Enregistrement et des Domaines

M. le Médiateur relève que les délais trop courts pour certaines procédures est un problème général qui concerne plusieurs administrations.

Il cite à cet égard le problème des héritiers ayant surévalué l'immeuble dépendant d'une succession. Ces réclamants affirment avoir suivi l'avis d'un agent immobilier respectivement celui de leur notaire. Des réclamants ont même versé au Médiateur des rapports d'expertise ayant conclu à une valeur largement surfaite d'un immeuble qui n'a pu être vendu qu'à un prix très inférieur. Les parties ne se rendent compte de leur erreur qu'après avoir mis en vente l'immeuble. Or, à ce moment-là, aucune rectification n'est plus possible. Le principe d'une rectification étant admis par la loi, elle est cependant cantonnée dans un délai extrêmement court de 6 semaines suivant le dépôt de la déclaration de succession. Ce délai est manifestement trop court.

M. le Médiateur informe en outre sur les réclamations qui lui sont soumises au sujet de la fixation de la valeur vénale d'un immeuble en cas de succession ou de donation. Les réclamants soumettent au Médiateur des avis d'experts dont l'estimation diverge de la valeur fixée par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Or, l'administration n'a pas considéré cette expertise mais s'est référée à des transactions ayant eu lieu à proximité ou dans un quartier équivalent d'une localité. Il s'agit d'une estimation sommaire qui prend

surtout en compte la situation de l'immeuble. Le Médiateur est d'avis que l'administration devrait prendre en compte tous les éléments constitutifs de l'état de l'immeuble et spécifier en détail les raisons qui l'ont conduite à une estimation supérieure. Une telle manière de procéder est conforme à l'obligation de motivation de décisions administratives, qui est d'ailleurs un principe général de bonne administration.

- Administration des Contributions directes

Certains membres de la Commission critiquent que l'Administration des Contribution directes est très restrictive envers les particuliers tandis qu'il y a aurait une certaine latitude au niveau des entreprises. M. le Médiateur ne partage pourtant pas cette critique.

Il est encore regretté qu'une ligne de décision commune à tous les bureaux de contributions régionaux fasse défaut. M. le Médiateur invoque que le Directeur des Contributions directes peut toujours être saisi en dernier ressort.

\*

Luxembourg, le 6 décembre 2011

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Camille Gira