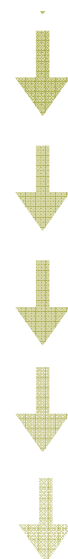




Ombudsman

Le Médiateur au
service des citoyens



Rapport d'activité

*du 1^{er} octobre 2004
au 30 septembre 2005*

Chambre des Députés



RAPPORT

(du 1er octobre 2004 au 30 septembre 2005)

adressé à la Chambre des Députés

par

Marc Fischbach
Médiateur



Chambre des Députés

Monsieur Lucien WEILER,
Président

17, rue du Marché aux Herbes
L-1728 Luxembourg

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 8 de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, couvrant la période du 1er octobre 2004 au 30 septembre 2005.

Je vous en souhaite bonne réception et je reste à votre entière disposition.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,

Le Médiateur,

Marc FISCHBACH



*Depuis le 15 septembre 2005, les bureaux du Secrétariat du Médiateur
sont ouverts en permanence de 8 heures à 18 heures.*

Les réclamations orales peuvent être introduites du lundi au vendredi sur rendez-vous.



INDEX

AVANT-PROPOS DU MEDiateUR —

Une institution à l'écoute des citoyens.....	9
--	---

PARTIE 1

1.1.	Statistiques	13
1.2.	Affaires relevant de l'Etat	20
1.2.1.	Immigration	20
1.2.2.	Logement et Classes moyennes.....	21
1.2.3.	Administration judiciaire.....	23
1.2.4.	Fiscalité	24
1.2.5.	Affaires générales relevant de l'Etat	28
1.3.	Affaires relevant des Communes	30
1.3.1.	Urbanisme	30
1.3.2.	Affaires communales générales.....	30
1.4.	Affaires concernant les Etablissements publics relevant de l'Etat et des Communes	31
1.4.1.	Affaires de Sécurité sociale (y compris affaires relevant de la compétence de l'Adem)	31
A.	Sécurité Sociale	31
B.	Administration de l'Emploi (Adem)	32
C.	Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)	32
D.	Fonds national de Solidarité (FNS)	33
1.4.2.	Divers	34
1.5.	Divers	34

PARTIE 2

2.1.	Rapport d'évaluation concernant le bon fonctionnement des administrations et du Secrétariat du Médiateur	37
2.2.	Recommandation relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics.....	44

PARTIE 3

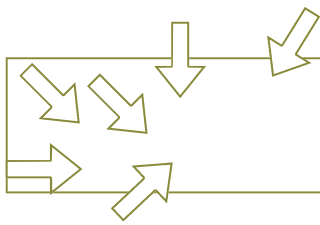
3.1.	Des recommandations du Médiateur et des suites y réservées par les autorités compétentes	49
------	---	----

PARTIE 4

4.1.	L'équité dans la pratique	67
------	---------------------------------	----

PARTIE 5

5.1.	Contacts	71
------	----------------	----



Avant-Propos du Médiateur

Depuis l'élaboration d'un premier rapport intermédiaire présenté à la Chambre des Députés le 21 octobre 2004, le présent bilan d'activité couvrant la période du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005, est le premier rapport annuel que j'ai l'honneur de présenter depuis la mise en place de mon Secrétariat le 1^{er} mai 2004.

Au cours de cette période, 953 réclamations ont été introduites au Secrétariat du Médiateur. Par ailleurs, quelque 2000 personnes se sont adressées pendant la même période au Médiateur pour obtenir des renseignements ou pour solliciter son conseil.

Une institution à l'écoute des citoyens

Il incombe d'abord au Médiateur de traiter des réclamations individuelles de personnes physiques ou morales de droit privé à l'égard d'une administration ou de tout autre service public. Le Médiateur est à l'écoute des citoyens pour mieux entendre leurs doléances et apprécier le bien-fondé de leurs réclamations.

Mais au-delà de cette fonction première, il est aussi de son devoir d'écouter les citoyens pour les aider à mieux comprendre les procédures administratives et pour leur faciliter l'accès aux administrations publiques.

Informers, conseiller et réorienter les citoyens dans leurs démarches administratives sont autant de préoccupations quotidiennes du Médiateur qui vont bien au-delà de son devoir d'instruire les réclamations dont il est saisi.

De par son souci d'identifier et de cerner au mieux l'histoire personnelle, le destin qui peut se cacher derrière chaque doléance et chaque dossier dont il est saisi, le Médiateur arrive à évaluer les interrogations, les frustrations, les aspirations et les attentes de ses concitoyens.

Il en tient compte à travers ses propositions

et ses recommandations pour un meilleur fonctionnement de l'administration publique.

Mais quels que soient l'autorité et le crédit dont la fonction du Médiateur est investie, son action se heurte inexorablement aux limites inhérentes à toute magistrature d'influence.

La seule arme dont dispose le Médiateur étant sa force de persuasion, l'impact de son action est à la mesure de l'intérêt et de l'attention que le pouvoir législatif porte à ses recommandations.

Sa fonction est aussi et surtout celle de se confier à la Chambre des Députés mettant celle-ci en position de mieux contrôler l'action du Gouvernement et le comportement de l'administration publique.

Aussi la crédibilité et l'efficacité du Médiateur sont-elles largement tributaires de la volonté des Députés de prendre au sérieux et, le cas échéant, de s'approprier les propositions et les recommandations du Médiateur, afin de presser le Gouvernement de les suivre dans toute la mesure du possible.

Dès lors, mon vœu le plus ardent est de voir s'installer entre la Chambre des Députés et le Médiateur des relations constructives et une collaboration aussi intense que possible.

De la confiance des citoyens dans l'administration publique

Le bon fonctionnement d'une démocratie est à la mesure de la confiance qui règne entre les citoyens et l'administration publique.

Il ne saurait y avoir une économie dynamique et performante sans administration publique transparente et efficace.

Dans un premier rapport intermédiaire présenté en octobre 2004, j'ai porté à l'attention de la Chambre des Députés qu'un nombre assez considérable d'affaires font

apparaître des pratiques qui ne sont pas compatibles avec le bon fonctionnement de l'administration.

J'estimai cependant que les expériences accumulées au cours des cinq premiers mois n'étaient pas suffisantes pour m'autoriser à porter un jugement global sur la conformité de l'action et des pratiques administratives avec les principes inhérents à une bonne gouvernance.

Depuis lors, à travers les réclamations introduites au Secrétariat du Médiateur, j'ai pu déceler d'autres faiblesses et insuffisances manifestes au niveau du fonctionnement de nombre d'administrations.

Il s'agit notamment de problèmes au niveau des contacts téléphoniques et de l'accessibilité des gestionnaires du dossier, d'un manque de diligence et de soins apportés aux demandes des citoyens comme de la perception que les réclamants ont eue du comportement des agents qui ont traité leur dossier.

Ces constats m'ont interpellé au point que j'ai estimé utile et nécessaire de procéder à une enquête auprès des quelque 788 personnes qui ont introduit en 2004 une réclamation auprès de mon Secrétariat.

L'enquête a eu pour objet de mesurer la qualité de leurs relations avec les administrations publiques tant au niveau de la communication par voie téléphonique et de la prise de contact sur place qu'au niveau de l'accueil et du comportement des agents concernés mais également et surtout au regard de la diligence et des soins avec lesquels les dossiers ont été traités.

Les résultats de cette enquête et les constats qui s'en dégagent m'ont amené à formuler une recommandation à l'égard du Gouvernement avec huit propositions concrètes visant un meilleur fonctionnement de l'administration publique.

La qualité de la communication entre l'administration et les citoyens, l'accessibilité et la serviabilité des agents publics de même que les soins et la diligence qu'ils apportent à leurs dossiers étant des pré-requis d'une bonne administration, je suivrai avec la plus grande attention le sort qui sera réservé à cette recommandation.

De la qualité des relations entre les citoyens et le service du Médiateur

La fonction du Médiateur étant nouvelle et donc sans expérience, il m'a paru important de vérifier si la nouvelle institution, ses méthodes et procédures de travail répondent aux attentes des citoyens.

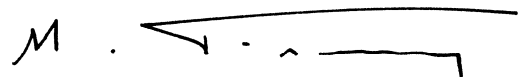
Aussi le second but de l'enquête a-t-il été de solliciter auprès des personnes interrogées leur appréciation sur l'action du Médiateur.

En général, les citoyens semblent être satisfaits des services du Médiateur.

Il se dégage du résultat de l'enquête que 77,4% des personnes interrogées saisiraient le Médiateur d'une nouvelle réclamation en cas de besoin.

Il reste cependant, qu'au vu du résultat de l'enquête, le Médiateur est interpellé à intensifier son travail d'explication et de communication. Il doit s'efforcer d'expliquer encore d'avantage pour mieux faire comprendre aux réclamants les raisons qui le conduisent à déclarer certains dossiers irrecevables, prématurés ou non fondés.

Pour mieux satisfaire l'exigence de diligence et de célérité dans le traitement des réclamations dont il est saisi, le Médiateur devra insister encore davantage sur le respect des délais qu'il fixe aux administrations pour répondre à ses courriers.



Marc FISCHBACH

PARTIE 1

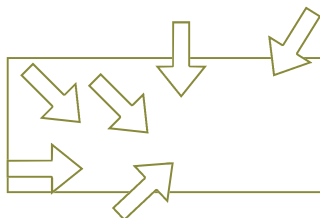
1.1. Statistiques

1.2. Affaires relevant de l'Etat

1.3. Affaires relevant des Communes

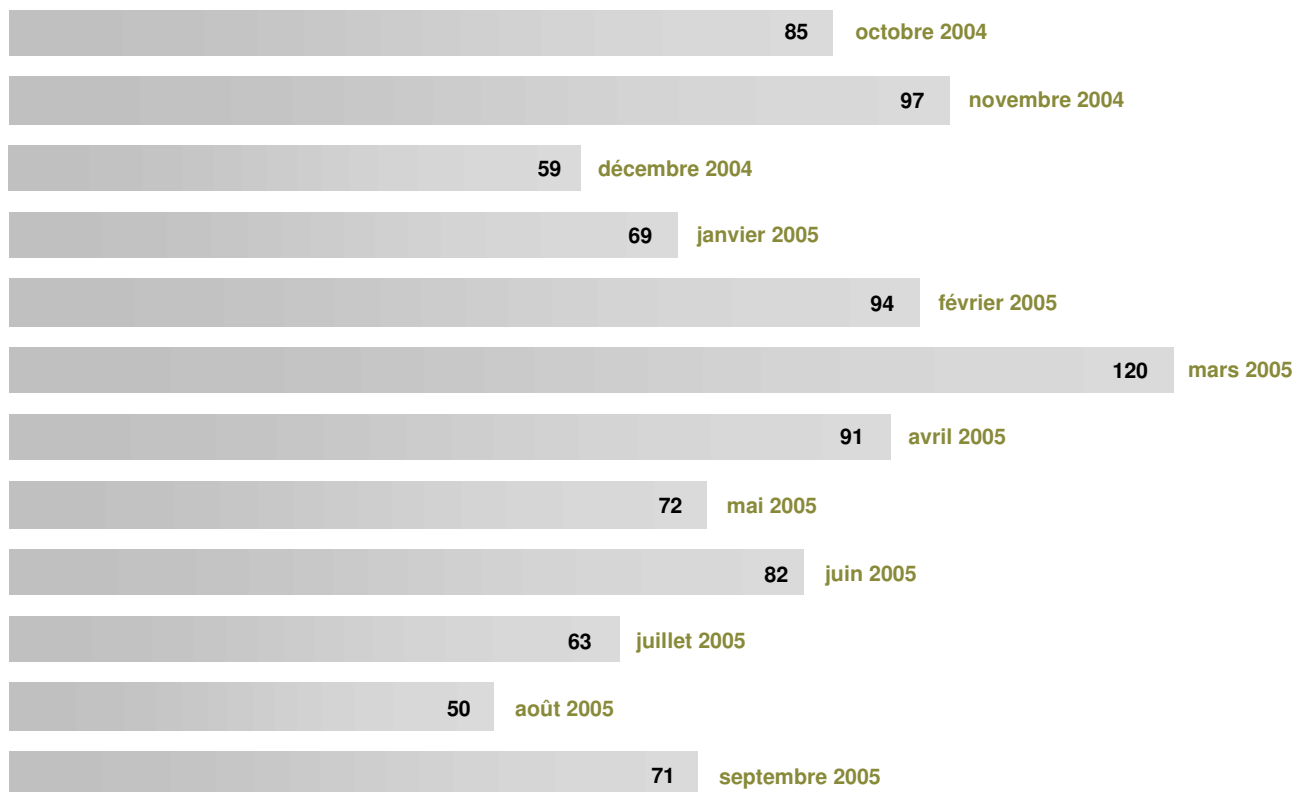
**1.4. Affaires concernant les Etablissements publics
relevant de l'Etat et des Communes (y compris l'ADEM, la
CNPF et le FNS)**

1.5. Divers



1.1. Statistiques

NOMBRE DE RECLAMATIONS PAR MOIS



RELEVÉ GLOBAL -

du 1er octobre 2004 au 30 septembre 2005

Le taux de correction est déterminé sur base du nombre de dossiers clôturés, déduction faite des réclamations irrecevables, non fondées, transmises à d'autres Médiateurs, des affaires que le Médiateur a refusé d'examiner ainsi que de celles dans lesquelles le réclamant s'est désisté.

Les dossiers clôturés provisoirement sont comptabilisés parmi les affaires en cours et ne sont pas pris en considération pour la détermination du taux de correction.



**taux de correction:
82,92%**

Ventilation par suites réservées à la réclamation

Nombre total de réclamations	953
Dossiers en cours	187 (y compris 12 dossiers clôturés provisoirement)
Dossiers clôturés	766
 Transmis à un autre Médiateur	2
Réclamations non fondées	241
Désistement du réclamant	62
Pas de correction obtenue	63
Correction partielle obtenue	70
Correction totale obtenue	236
Demandes irrecevables	52
Refus d'examiner	40

Ventilation détaillée

Demandes irrecevables	52
 Jugement coulé en force de chose jugée	12
Incompétence ratione materiae	37
Incompétence ratione loci	1
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	2
Refus d'examiner	40
 Demandes prématurées	17
Demandes manifestement non fondées	1
Absence de démarches préalables	17
Libellés obscurs	3
Actio popularis	2

Légende:

dossiers clôturés: les dossiers dont l'instruction est clôturée

réclamations irrecevables: les réclamations dont l'objet n'est pas dans la compétence du Médiateur, il s'agit notamment de réclamations qui ne sont pas dirigées contre un organisme public

refus d'examiner: il s'agit dans l'essentiel de réclamations qui n'ont pas fait l'objet de démarches préalables anonymes, de réclamations à libellé obscur ou de réclamations qui ne concernent pas directement les réclamants

désistement des réclamants: les réclamations dont l'instruction a été arrêtée sur demande du réclamant

clôtures provisoires: il s'agit plus particulièrement de dossiers mis en attente sur demande du réclamant

1.1.1. Affaires relevant de l'Etat

➔ 1.1.1.1. Immigration—permis de travail

Nombre d'affaires	117
Affaires clôturées	98
Affaires en cours	19

taux de correction:
96,49%

En cours	19
Correction totale/partielle	55
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	22
Refus d'examiner	2
Demandes irrecevables	6
Désistement du réclamant	11

➔ 1.1.1.2. Logement et Classes moyennes

Nombre d'affaires	33
Affaires clôturées	28
Affaires en cours	5

taux de correction:
81,81%

En cours	5
Correction totale/partielle	9
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	14
Refus d'examiner	2
Demandes irrecevables	/
Désistement du réclamant	1

➔ 1.1.1.3. Administration judiciaire

Nombre d'affaires	42
Affaires clôturées	40
Affaires en cours	2

taux de correction:
90,47%

En cours	2
Correction totale/partielle	19
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	9
Refus d'examiner	/
Demandes irrecevables	9
Désistement du réclamant	1

➔ 1.1.1.4. Fiscalité

Nombre d'affaires	100
Affaires clôturées	74
Affaires en cours*	26 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction
86,95%

En cours*	26
Correction totale/partielle	40
Pas de correction	6
Réclamations non fondées	24
Refus d'examiner	1
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	2

1.1.2. Affaires relevant des Communes

➔ 1.1.2.1. Urbanisme

Nombre d'affaires	60
Affaires clôturées	51
Affaires en cours*	9 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
66,66%

En cours*	9
Correction totale/partielle	12
Pas de correction	6
Réclamations non fondées	20
Refus d'examiner	5
Demandes irrecevables	/
Désistement du réclamant	8

➔ 1.1.2.2. Affaires communales générales

Nombre d'affaires	89
Affaires clôturées	76
Affaires en cours	13

taux de correction:
78,94%

En cours	13
Correction totale/partielle	30
Pas de correction	8
Réclamations non fondées	24
Refus d'examiner	3
Demandes irrecevables	2
Désistement du réclamant	9

1.1.3. Affaires concernant les Etablissements publics relevant de l'Etat ou des Communes (y compris l'ADEM, la CNPF, le FNS)

➔ 1.1.3.1. Affaires de Sécurité Sociale

Nombre d'affaires	131
Affaires clôturées	112
Affaires en cours*	19 (*y compris 2 affaires clôturées provisoirement)

taux de correction:
80%

En cours*	19
Correction totale/partielle	40
Pas de correction	12
Réclamations non fondées	40
Refus d'examiner	6
Demandes irrecevables	9
Désistement du réclamant	5
Transmis à un autre Médiateur	/

➔ 1.1.3.2. Administration de l'emploi (Adem)

Nombre d'affaires	59
Affaires clôturées	43
Affaires en cours*	16 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
75,00%

En cours*	16
Correction totale/partielle	15
Pas de correction	5
Réclamations non fondées	18
Refus d'examiner	3
Désistement du réclamant	2
Demandes irrecevables	/

➔ 1.1.3.3. Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)

Nombre d'affaires	57
Affaires clôturées	45
Affaires en cours*	12 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
78,26%

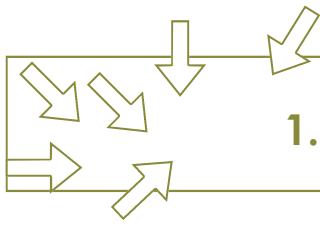
En cours*	12
Correction totale/partielle	18
Pas de correction	5
Réclamations non fondées	11
Refus d'examiner	4
Demandes irrecevables	/
Désistement du réclamant	6
Transmis à un autre Médiateur	1

➔ 1.1.3.4. Fonds national de Solidarité (FNS)

Nombre d'affaires	26
Affaires clôturées	20
Affaires en cours	6

taux de correction:
87,05%

En cours	6
Correction totale/partielle	7
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	8
Refus d'examiner	/
Désistement du réclamant	4
Demandes irrecevables	/



1.2. Affaires relevant de l'Etat

1.2.1. Immigration

La Direction de l'Immigration relevant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, comprend et le service des étrangers et des réfugiés ainsi que le service compétent en matière de permis de travail.

Un nombre élevé de personnes s'est plaint du fonctionnement de ces différents services. Les réclamants se plaignent notamment des difficultés d'accessibilité des services compétents alors que tant le contact direct sur place que le contact par voie téléphonique seraient quasi-impossibles.

La plupart des réclamations qui ont été soumises au Médiateur avaient trait aux longs délais d'instruction et de réponse, respectivement au silence de l'administration. Comme le Médiateur l'a rappelé dans sa première recommandation, l'obligation d'une administration de répondre aux demandes des citoyens dans un délai raisonnable range parmi les principes que sous-entend le bon fonctionnement de l'administration publique.

Le Médiateur constate que les prises de position qui lui sont transmises par le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration dépassent largement les délais fixés.

Selon la Direction de l'Immigration, ces lenteurs seraient dues à un manque d'effectifs notamment dans les services compétents en charge des demandes d'autorisation de séjour et de permis de travail.

Le Médiateur tient cependant à souligner que les services compétents ont souvent fait droit à ses arguments et le taux de correction, suite à ses interventions, est élevé.

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations lui soumises par des citoyens ressortissants communautaires mais également non communautaires résidant régulièrement dans le pays qui souhaitaient accueillir au Grand-Duché de Luxembourg leurs ascendants qui bénéficiaient d'une pension modique dans leur pays d'origine. A cet effet, les

réclamants avaient souscrit une prise en charge en faveur de leurs parents, afin que ceux-ci disposent du revenu requis (revenu minimum garanti) pour l'obtention d'une autorisation de séjour. Le Ministère avait refusé de leur octroyer une carte de séjour au motif que, d'une part, le montant de la pension ne correspondait pas au revenu minimum garanti, et que d'autre part, ils n'étaient pas exclusivement à charge de leurs descendants.

Suite à l'intervention du Médiateur, ces ascendants ont obtenu une autorisation de séjour.

Le Secrétariat du Médiateur a encore été saisi par des ressortissants d'un Etat tiers qui étaient en instance de divorce avec leur conjoints ressortissants communautaires ou luxembourgeois et qui se sont vu refuser ou retirer leur autorisation de séjour. Le Médiateur est intervenu auprès du Ministère compétent, afin qu'une carte de séjour en qualité de membre de famille leur soit attribuée au motif que le divorce n'était pas encore définitivement prononcé. Néanmoins, les réclamants ne pouvaient plus se prévaloir du libre accès au marché du travail luxembourgeois du fait qu'il n'existait plus de relation réelle et effective avec leur conjoint et devaient par conséquent solliciter un permis de travail.

Le Médiateur a été saisi par un ressortissant non communautaire, marié à un citoyen belge de même sexe qui voulait rejoindre son conjoint au Grand-Duché de Luxembourg. En vertu de la loi nationale en vigueur, un tel partenaire non communautaire, par ailleurs sans ressources, n'est pas en droit d'obtenir une autorisation de séjour au pays. Le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration a informé le Médiateur de son intention de saisir le Conseil de Gouvernement pour le rendre attentif à ce problème auquel il faut trouver une solution. Dans le cas de figure évoqué par le Médiateur, le Ministre s'est déclaré disposé à faire droit à la demande en autorisation de séjour du réclamant.

D'autres réclamants se sont vu refuser le permis de travail, alors que le poste de travail n'a pas été déclaré vacant par l'em-

ployeur. En effet, la non déclaration formelle et explicite de la vacance de poste à l'Administration de l'Emploi constitue un motif valable et suffisant de refus du permis de travail.

Certains demandeurs d'asile, appartenant à une minorité ethnique du Kosovo et qui ont été déboutés de leur demande en obtention du statut d'asile politique, se sont adressés au Médiateur, alors qu'ils estimaient qu'un retour forcé serait impossible en raison de l'insécurité générale qui règne dans leur pays d'origine. Le Médiateur est intervenu avec succès auprès des Ministères compétents, afin que le statut de tolérance soit accordé aux personnes appartenant à une minorité ethnique du Kosovo (exemple: Serbes, Goranais etc).

D'autres demandeurs d'asile déboutés ont sollicité l'intervention du Médiateur suite au rejet de leur demande en obtention d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Dans ces affaires, le Médiateur est uniquement intervenu auprès du Ministre compétent, lorsque les réclamants, atteints d'une maladie d'une certaine gravité, ont pu prouver, sur base des certificats et rapports médicaux émis par des spécialistes en la matière, qu'ils étaient obligés de suivre au Luxembourg un traitement non disponible dans leur pays d'origine.

Le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration englobe également le Bureau des Passeports, Visas et Légalisations.

Le Médiateur a été saisi par des pères divorcés qui se sont vu refuser par le Bureau des Passeports, Visas et Législations l'inscription de leurs enfants dans leur passeport.

Dans l'un des deux dossiers, l'ex-conjointe avait exprimé son désaccord avec cette inscription.

Comme l'exercice du droit de visite et d'hébergement de ces pères divorcés n'a pas été restreint au Luxembourg, ils étaient parfaitement en droit de voyager à l'étranger avec leurs enfants.

L'ex-conjointe ne saurait se voir reconnaître le pouvoir de s'opposer à cette inscription à moins de saisir le juge d'une demande tendant à restreindre l'exercice du droit d'hébergement du père au territoire national en raison d'un risque d'enlèvement ou de non-représentation d'enfants.

Ces réclamations étaient de celles qui ont donné lieu à une recommandation du Médiateur relative à l'exercice de l'autorité parentale.

1.2.2. Logement et Classes moyennes

La collaboration entre les services compétents en matière d'aides au logement et le Secrétariat du Médiateur est satisfaisante.

Monsieur le Ministre ayant le Logement dans ses attributions transmet généralement dans un délai assez rapproché un accusé de réception au Médiateur l'informant qu'il a soumis le dossier pour réexamen au service compétent.

L'instruction des dossiers de la part du Ministère est généralement clôturée dans un délai de deux à trois mois.

Le comportement et l'accueil des fonctionnaires des services visés n'ont à aucun moment été mis en cause par les citoyens lors du dépôt de leur réclamation auprès du Secrétariat du Médiateur.

Aucun réclamation n'a, par ailleurs, invoqué une difficulté à joindre par téléphone les agents publics en charge de leur dossier.

La plupart des réclamations dont le Médiateur a été saisi concernent des demandes de remboursement adressées aux bénéficiaires des différentes aides au logement allouées par le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Ces demandes de remboursement concernent aussi bien les subventions d'intérêt, les primes à la construction/les primes d'amélioration ainsi que la bonification d'intérêt.

Le fait générateur de la demande de remboursement est le plus souvent un changement dans la situation du ménage bénéficiaire desdites aides avant l'expiration d'un délai d'occupation de dix années, notamment suite au départ d'une personne adulte du ménage bénéficiaire.

Le Médiateur voudrait tout d'abord rappeler l'importance du respect de la jurisprudence administrative en la matière de la part du Ministère. Aucun remboursement d'aides visées au règlement grand-ducal modifié du

23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (subventions d'intérêt ou de primes d'acquisition/ primes d'amélioration) ne devrait en principe être exigé lorsqu'un adulte accompagné d'au moins un enfant continue à résider dans le logement subventionné après le départ de son partenaire.

Alors que les réclamants contestent le plus souvent la légalité de l'obligation de remboursement, il ressort des différents dossiers transmis au Secrétariat du Médiateur que ceux-ci se plaignent également d'un manque d'informations en ce qui concerne la possibilité de demander de nouvelles aides au logement suite à un remboursement partiel des aides obtenues ainsi que les critères et les modalités de calcul appliqués par les services ministériels pour fixer le montant d'une éventuelle dispense de remboursement.

D'autres réclamants se sont plaints que suite à une rupture avec leur partenaire, l'intégralité du remboursement est exigée de leur part et non de leur ancien partenaire alors même qu'ils ne sont plus propriétaires du logement subventionné ou qu'ils ne l'étaient jamais.

Même si le principe du remboursement «in solidum» est applicable en cas d'obligation de remboursement des aides au logement, il serait équitable de demander à chaque fois un remboursement à parts égales aux adultes composant le ménage bénéficiaire des différentes aides. Le Médiateur ne manquera pas de suivre l'application de la réglementation en la matière et, si besoin en est, de proposer toute modification améliorant la procédure de remboursement des aides au logement.

Un grand nombre de réclamations ont été introduites à l'encontre du Fonds du Logement. Ces réclamations sont actuellement en instruction. Les réclamants se plaignent des retards dans l'établissement des décomptes de loyers et des problèmes dans l'application de la formule du loyer réduit pour personnes âgées ou handicapées.

Le Médiateur a également été saisi d'une réclamation concernant le droit de préemption dont dispose le Fonds du Logement en cas de revente d'un logement subventionné avant un délai d'occupation de dix ans.

Le Fonds du Logement peut, sous certaines

conditions, renoncer à son droit de préemption et accepter la revente d'un logement subventionné avant le prédit délai sur le marché libre de l'immobilier. Le Président du Fonds du Logement a transmis au Médiateur des informations supplémentaires quant aux conditions devant être remplies par les demandeurs (logement devenu inadapté pour une famille suite à une modification dans la composition du ménage, raisons de santé, cas exceptionnels). Par ailleurs le nouvel acquéreur doit, en tout état de cause, également bénéficier des aides au logement.

Le Médiateur reviendra vers le Fonds du Logement pour obtenir des précisions quant à la mise en œuvre de ces critères afin que le principe d'égalité soit pleinement respecté.

Le Médiateur a par ailleurs été saisi de quelques réclamations concernant l'octroi d'une autorisation de commerce et d'établissement. Il constate, à la lumière d'une affaire dont il a été saisi, que la coordination entre le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement et le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration quant aux procédures pour l'octroi d'une autorisation de séjour consécutive à l'accord de principe pour une autorisation de commerce n'est guère satisfaisante.

L'affaire lui soumise concerne un ressortissant d'un Etat tiers qui, en juin 2003, fut renvoyé d'un Ministère à l'autre alors que subsistait un désaccord entre le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement et le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration sur la question de savoir si l'autorisation de commerce devait précéder l'autorisation de séjour ou vice versa. Le Médiateur a saisi pour la première fois le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement de cette réclamation en date du 8 juillet 2004. Ce n'est qu'en date du 18 août 2005 que le Médiateur fut informé que le réclamant était autorisé à présenter sa demande en obtention d'une autorisation de séjour auprès de la représentation diplomatique ou consulaire représentant les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg dans son pays d'origine.

Le Médiateur espère qu'il s'agit d'un cas isolé qui devrait amener les deux ministères à mieux se coordonner.

1.2.3. Administration judiciaire

Les réclamations introduites à l'encontre de l'administration judiciaire concernent avant tout des lenteurs procédurales. On constate que ces réclamations se rapportent dans leur grande majorité à des affaires pénales et plus précisément à des lenteurs en matière d'enquête préliminaire ou d'instruction préparatoire.

L'action du Médiateur à l'encontre de l'Administration judiciaire est plus limitée qu'à l'égard des autres administrations alors que le Médiateur doit en tout état de cause respecter le principe de la séparation des pouvoirs.

Le Médiateur a connu des problèmes de communication manifestes avec les responsables de cette Administration. Il est en effet pratiquement constant que le Médiateur se voit opposer le secret de l'instruction dans des dossiers en phase préparatoire relevant de la justice pénale. Ceci est d'autant plus regrettable qu'aux termes de l'article 6 de la loi organique du 22 août 2003 instituant un Médiateur, « ... le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il (le Médiateur) demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure. »

S'il est tout à fait évident que l'article 3 (3) de la prédite loi interdit formellement au Médiateur d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, il est cependant tout aussi évident que la même loi a attribué au Médiateur toute compétence pour connaître des lenteurs et des dysfonctionnements de toute administration publique, y compris l'Administration judiciaire.

Dès lors que le Médiateur est saisi d'une réclamation relative aux délais de traitement d'une affaire judiciaire, il doit impérativement pouvoir se renseigner sur le bien-fondé de cette réclamation auprès des magistrats en charge du dossier. Dans le même ordre d'idées, il est de son devoir, s'il constate une irrégularité, d'en déterminer la cause et de proposer une solution susceptible de régler la réclamation dont il a été saisi.

Si le Médiateur sollicite donc dans ce cadre des informations quant à l'état d'avancement d'une procédure de la part des Parquets ou des Cabinets d'instruction, il n'est pas intéressé à obtenir des indications précises sur la nature des diligences ou des devoirs déjà effectués dans un dossier détermi-

né, mais son intérêt se limite à connaître, le cas échéant, les raisons d'une lenteur constatée et, dans toute la mesure du possible, les délais endéans lesquels les autorités judiciaires estiment pouvoir clôturer l'affaire.

En effet, le Médiateur doit, pour être à même de remplir sa mission légale, disposer de toutes les informations qu'il juge utiles. Le succès de son intervention est donc très largement tributaire de la collaboration loyale de l'Administration concernée.

Des pourparlers entamés avec les représentants de l'Administration judiciaire en vue de trouver une solution à ce manque de collaboration n'ont, à ce jour, guère porté de fruits.

Le Médiateur formulera dans un proche avenir des propositions susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'Administration judiciaire.

Contrairement à ce qui a été dit au sujet de la collaboration avec les autorités judiciaires en matière pénale, la collaboration avec les magistrats en charge des dossiers civils et commerciaux, tenus aux mêmes obligations de secret professionnel que leurs collègues en charge du pénal, est très satisfaisante.

Le Médiateur est souvent saisi de réclamations concernant des affaires civiles ou commerciales pendantes devant les juridictions depuis des années. La procédure engagée par le Médiateur en pareil cas est rigoureusement identique à celle déployée en matière pénale. Le Chef de corps concerné est saisi par courrier dans lequel il est prié de faire connaître au Médiateur les raisons de la lenteur invoquée. Dans toutes les réclamations dont le Médiateur a été saisi en ces matières, il s'est vu adresser une réponse claire et précise lui permettant de procéder à une instruction utile et complète de l'affaire qui lui a été confiée et d'en tirer les conclusions qui s'imposaient.

Un motif de réclamation récurrent concerne les délais souvent excessifs endéans lesquels une plainte déposée auprès d'un Commissariat de Police est transmise au Parquet compétent ainsi que les délais dans lesquels les rapports diligentés par les Parquets sont traités et transmis aux autorités judiciaires. Le Médiateur est en train de recueillir auprès du Ministre de la Justice ainsi qu'auprès des autorités policières des informations détaillées quant aux procédures d'encodage informatique des plaintes et quant au respect du délai raisonnable en ce qui concer-

ne leur continuation aux autorités judiciaires. A cet effet, les autorités compétentes ont été saisies d'une demande de renseignements de la part du Médiateur. Dès que celui-ci sera en possession de tous les éléments d'information nécessaires, il formulera une recommandation susceptible d'améliorer cette situation.

Un autre problème récurrent qui nous a été signalé par le Parquet de Luxembourg a trait à la prescription par extinction de l'action publique de quelque 128 affaires en matière économique et financière en l'année 2004. Nombre d'autres dossiers pendants auprès des services de Police judiciaire risque encore de prescrire dans les années à venir.

Certains justiciables se sont également adressés au Médiateur après que les Parquets eurent classé sans suite des plaintes qu'ils avaient déposées sans leur indiquer les motifs à la base de cette décision.

S'il est clair que les Procureurs d'Etat disposent seuls de la compétence pour décider sur l'opportunité de la poursuite en matière pénale et qu'il n'appartient pas au Médiateur de remettre en cause leurs décisions en cette matière, il n'en reste pas moins que les plaignants ont le droit d'être informés sur les motifs qui ont mené au classement de leur plainte. Le Procureur d'Etat à Luxembourg a informé le Médiateur qu'il donnera dorénavant des instructions en ce sens à ses services.

Toutes les réclamations introduites en matière commerciale avaient pour objet une lenteur, respectivement une absence de réaction totale de la part de curateurs de faillite. Suite à l'intervention du Médiateur, les juges-commissaires en charge des dossiers respectifs sont intervenus efficacement et avec diligence auprès des curateurs concernés afin de débloquer la situation.

Afin d'être complet, il est important de souligner un dernier type de réclamations dont le Médiateur a été saisi à 56 reprises pendant l'exercice écoulé.

Il s'agit en l'occurrence de réclamations dirigées contre les huissiers de justice, réclamations pour lesquelles le Médiateur n'est pas compétent, mais qui concernent du moins indirectement les différentes juridictions et d'une manière plus directe les Procureurs d'Etat en vertu des dispositions de l'article 29 de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.

En effet, au vu des pièces souvent soumises à l'attention du Médiateur, il apparaît que certains huissiers de justice ne se conforment pas toujours aux tarifs légalement prévus en mettant en compte des frais non évalués et donc plafonnés par les titres exécutoires dont ils sont porteurs ou alors en imposant aux débiteurs des procédures vexatoires et abusives.

S'il n'appartient pas au Médiateur de s'immiscer dans les jugements rendus par les magistrats, il semble cependant indiqué de souligner, notamment en ce qui concerne les juges de paix, confrontés de par leurs fonctions à un nombre important de procédures de recouvrement par voie de titre exécutoire rendu sur ordonnance de paiement ou par voie de saisie-arrêt spéciale sur salaire, l'importance d'un contrôle rigoureux des frais mis en compte par les huissiers de justice.

Le Médiateur continuera dorénavant tout dossier dont il est saisi en cette matière au Procureur d'Etat territorialement compétent.

1.2.4. Fiscalité

A. Administration des Contributions directes

La collaboration du Médiateur avec la Direction des Contributions directes est en général très bonne. Les prises de position du Directeur des Contributions sont adressées au Médiateur dans un délai raisonnable.

Les réclamations à l'encontre de l'Administration des Contributions directes soulèvent des problèmes divers qui peuvent être rangés en plusieurs catégories.

Une première catégorie de réclamations a eu pour objet les lenteurs de l'Administration.

Plusieurs réclamations ont eu trait au remboursement d'excédents d'impôts. Dans certains cas, le remboursement était dû à des héritiers ce qui a suscité des retards, car les ayants droit ont parfois du mal à fournir les pièces prévues par l'arrêté ministériel du 30 décembre 1960.

Certains réclamants se plaignent de retards dans leur imposition. Les retards sont souvent dus aux contribuables eux-mêmes tardant à répondre aux demandes d'informations

supplémentaires de l'administration. Parfois ils ont eux-mêmes remis tardivement leurs déclarations d'impôt ou ont effectué successivement des changements de domicile.

Un certain nombre de réclamations ont trait au temps excessivement long que met le Directeur de l'Administration des Contributions directes à vider les réclamations à lui déferées sur base de l'article 228 de la loi générale des impôts. Le Médiateur estime que les mesures prises par la Direction des Contributions ne sont pas suffisantes pour résorber les retards qui se sont accumulés depuis de nombreuses années.

Une deuxième catégorie de réclamations a pour objet les doléances présentées par des épouses divorcées qui, pendant la durée du mariage jusqu'à l'autorisation présidentielle de résidence séparée, sont collectivement imposables avec leur mari et soumises à la solidarité fiscale.

C'est sur ce fondement que ces ex-conjointes ont été sollicitées par l'Administration des Contributions pour payer les arriérés d'impôts grevant les revenus de leur mari.

Dans la plupart des cas, les époux ont gagné beaucoup d'argent, mais ayant mené un train de vie extravagant, ils ne disposent plus des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs arriérés d'impôts.

Les montants en jeu sont très importants alors que les réclamantes ne gagnent qu'un salaire modeste qui, par ailleurs, se prête facilement à une mesure d'exécution forcée telle qu'une saisie-arrêt.

Les cas de responsabilité solidaire des époux en matière fiscale constituent un terrain où le Médiateur peut intervenir et mettre en avant des considérations d'équité.

En pareils cas, l'administration fiscale accepte d'accorder aux épouses une remise gracieuse des arriérés d'impôts dus sur le fondement de la solidarité fiscale, à condition que la dette fiscale compromette leur existence économique, les prive de moyens de subsistance indispensables et que les épouses n'aient pas profité des revenus de leurs maris pendant la période en question.

Une autre série de réclamations à l'encontre de l'Administration des Contributions a été suscitée par le manque d'informations des réclamants sur la législation fiscale.

Beaucoup de réclamants se sont vu notifier un bulletin d'impôt mais ont négligé d'introduire une réclamation auprès du Directeur des Contributions directes endéans le délai légal ou ont réclamé oralement auprès du bureau d'imposition mais n'ont pas insisté sur la rédaction d'un procès-verbal.

Lesdits bulletins sont définitifs et ont acquis autorité de chose décidée. L'administration refuse en principe de réformer ces bulletins.

Une demande en remise gracieuse est normalement irrecevable au motif qu'une demande gracieuse ne doit pas servir à contourner la forclusion attachée au délai contentieux.

Dans certains cas cependant, où le bulletin d'impôt diverge substantiellement de la déclaration d'impôt, l'administration est tenue d'informer le contribuable préalablement à l'imposition de ce que cette dernière va s'écarter de façon sensible de sa déclaration d'impôt.

Au cas où l'administration n'a pas respecté cette obligation, qui résulte de l'article 205 (3) de la loi générale des impôts, le délai contentieux n'a pas pris cours et le bulletin d'impôt est par conséquent toujours susceptible d'un recours contentieux. Cette prescription a permis de repêcher certains réclamants.

Au Luxembourg, les concubins partageant une même habitation constituent, d'un point de vue fiscal, deux ménages.

La conséquence en est que les enfants communs d'un couple non marié sont censés faire partie du ménage de la mère qui bénéficie des modérations d'impôts pour enfants. Or, si la mère ne travaille pas, le couple ne bénéficiera pas de cette modération d'impôt, à moins que la mère signe une déclaration de renonciation au profit de son compagnon. Cette déclaration doit être répétée chaque année.

Des réclamants non informés de ces prescriptions perdent le bénéfice d'une importante modération d'impôt. L'Administration fiscale a montré beaucoup de compréhension en pareil cas et suite à l'intervention du Médiateur, a accordé rétroactivement aux réclamants le bénéfice des modérations d'impôt.

Le manque d'informations juridiques peut engendrer une forme de discrimination.

Ce sont surtout les gens défavorisés qui en sont les victimes.

Une quatrième catégorie de réclamations a trait à l'imposition de revenus extraordinaires.

Ces réclamations concernent l'imposition d'arriérés du forfait d'éducation ou d'arriérés de pensions ou de rentes d'invalidité.

La loi portant création d'un forfait d'éducation a sorti ses effets à partir du 01.07.2002. Or, pour des raisons de mise en place de programmes informatiques, le paiement du forfait mensuel ne pouvait pas se faire à cette date. Beaucoup de personnes ne l'ont reçu qu'en 2004.

Ce paiement tardif d'arriérés a donné lieu à un problème fiscal. L'ensemble des revenus pour 2004 des personnes concernées s'est accru du montant total des arriérés dus pour la période du 1.07.2002 jusqu'à la fin de l'année 2003. En raison de la progressivité de l'impôt, les bénéficiaires du forfait d'éducation devront s'acquitter d'une dette d'impôt beaucoup plus élevée que si le forfait d'éducation leur avait été versé mensuellement depuis le début.

Certes, la loi fiscale prévoit pour les revenus extraordinaires des taux d'imposition réduits par rapport aux tarifs normalement applicables.

Il reste cependant que nonobstant l'application de ce tarif de faveur, des personnes devront toujours payer davantage d'impôts que si elles avaient reçu leur forfait d'éducation mensuellement à partir de la date de mise en vigueur de la loi, soit le 01.07.2002.

Aucun reproche ne peut cependant être fait à l'Administration des Contributions qui est tenue d'appliquer la législation fiscale en vigueur.

Aux termes de l'article 132 de la loi de l'impôt sur le revenu, ces revenus extraordinaires sont à imposer selon les modalités prévues par l'article 131, al.1^{er}, litt. b.

L'Administration des Contributions ne dispose d'aucun pouvoir pour faire des exceptions non prévues par la loi en vue d'appliquer un taux plus favorable.

Les dispositions fiscales concernant l'imposition des revenus extraordinaires devraient être réexaminées, car il est inacceptable que les contribuables fassent les frais des retards pris par une administration dans le versement de pensions, de rentes ou d'autres bénéfices.

Un certain nombre de personnes se sont

adressées au Médiateur pour lui demander une assistance ou un appui dans leurs relations avec l'Administration des Contributions.

Le Médiateur joue ainsi un rôle de facilitateur qui lui permet de débloquer certaines situations.

En outre, dans un nombre non négligeable de cas, des explications au sujet d'une imposition correcte ont été fournies aux réclamants.

Dans notre précédent rapport d'activité, le problème de la double perception de la contribution-dépendance opérée à l'encontre des assurés bénéficiant d'une pension alimentaire avait été évoqué. Tant le Centre Commun de la Sécurité Sociale que l'Administration des Contributions directes prélevaient la contribution dépendance sur ces assurés.

En attendant la solution du problème, le Médiateur avait invité l'Administration des Contributions directes à ne pas exercer des poursuites à l'égard des personnes ayant déjà versé leur contribution au Centre Commun de la Sécurité sociale. Il s'était prononcé dans un avis en faveur de la compétence de l'Administration des Contributions directes. Finalement cette solution a été retenue d'un commun accord entre les deux administrations concernées, le Centre commun de la Sécurité sociale s'étant déclaré d'accord à procéder au remboursement des sommes perçues.

B. Administration de l'Enregistrement et des Domaines

La collaboration avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est excellente. Il est à relever qu'en général, cette Administration transmet ses prises de position au Médiateur dans un délai raisonnable.

Plusieurs réclamations à l'encontre de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines sont relatives à l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription prévu par la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Aux termes de l'article 11 de la loi susvisée, l'octroi de cet abattement, appelé crédit d'impôt, est soumis à la condition d'une durée d'occupation de cinq ans au moins.

Le même article permet au Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de dispenser du remboursement du crédit d'impôt les personnes qui, pour des raisons de force majeure et d'autres y assimilées, ne sont plus en mesure de respecter la condition relative à la durée d'occupation.

Le législateur a ainsi mentionné des situations telles que la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, le divorce, le décès du conjoint, la vente forcée de l'immeuble et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Bien que la maladie soit un des cas expressément mentionnés par la loi, le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines a jusqu'à présent refusé de faire usage de son pouvoir d'accorder une dispense sur cette base.

Il est exact que le motif de dispense lié à l'état de santé se prête facilement à des abus de sorte qu'il y a lieu d'examiner avec la plus grande circonspection ces demandes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le législateur a conféré au Directeur un large pouvoir d'appréciation.

La décision de refuser systématiquement toute demande de dispense motivée par des raisons de santé sans examen du fond n'est pas conforme à la volonté du législateur et revient à laisser lettre morte une partie de l'article 11 de la loi susvisée.

Suite à l'intervention du Médiateur, le Directeur a été d'accord pour réexaminer les dossiers dont il a été saisi. Il a décidé d'accorder une dispense de remboursement à une réclamante atteinte d'une maladie très grave et dont le besoin impérieux d'une nouvelle habitation adaptée à sa condition résulta de deux certificats médicaux circonstanciés.

Les problèmes en relation avec le système de facturation relative à la publication d'actes de société au Mémorial C ont fait l'objet d'une réclamation dirigée contre le bureau des sociétés de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

L'envoi des factures mensuelles reprenant les frais de cette publication a accusé un retard de près de deux années. Environ cinq mille clients des bureaux de société seraient concernés.

Il résulte de la prise de position de l'Administration que le problème à l'origine de ces

retards est d'ordre informatique et ne concernerait pas exclusivement l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) mais serait apparu au niveau des interférences entre les différents acteurs en cause dans ce projet : le Registre de Commerce et des Sociétés (RCS), le Service central de Législation (SCL) et l'imprimerie Bück.

Le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines regrette l'absence d'une étude préalable qui aurait mis à jour les problèmes d'organisation informatique concernant la facturation « Mémorial » avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le Registre de Commerce et des Sociétés (RCS).

L'ampleur des problèmes techniques et organisationnels existants a été méconnue dès le départ.

Il y a lieu de signaler que le même problème est apparu lors d'autres réformes législatives impliquant une organisation significative au niveau informatique.

Le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines a signalé au Médiateur l'absence d'un système comptable intégré appelé à gérer efficacement les recettes de l'Etat.

Les demandes de remboursement de la TVA ou de droits d'enregistrement sont un des domaines qui continue à susciter beaucoup de réclamations.

Suite à l'intervention du Médiateur, les réclamants se plaignant des lenteurs dans le traitement des demandes de remboursement de la TVA Logement ont reçu satisfaction. La recommandation émise par le Médiateur relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement a été suivie d'effet (voir recommandation n°6).

Un certain nombre de réclamants ont reproché à l'Administration d'avoir égaré leur demande de remboursement de TVA Logement ou de droits d'enregistrement pour cause de revente. Ces personnes ont par la suite dû réitérer leur demande, mais se sont alors vu opposer la forclusion.

Plusieurs réclamations avaient pour objet une demande de délais de paiement et d'échelonnement de la dette de TVA ou

des droits de succession au moyen d'acomptes mensuels. Suite à l'intervention du Médiateur, le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines s'est déclaré prêt à accorder des délais de paiement.

Le Médiateur a pu intervenir en faveur de plusieurs personnes auxquelles une amende a été infligée pour dépôt tardif des déclarations TVA. Dans ces cas, l'amende a souvent pu être réduite ou même annulée.

1.2.5. Affaires générales relevant de l'Etat

Environnement

A l'occasion du traitement des réclamations dont il a été saisi, il est apparu que, d'une part, le Ministère de l'Environnement mettait beaucoup de temps à répondre aux interventions du Médiateur et ce souvent au prix de multiples rappels de la part de ce dernier et que, d'autre part, les prises de position du Ministère de l'Environnement étaient souvent incomplètes, obligeant le Médiateur à revenir inlassablement à charge.

Ce manque de réactivité caractérise non seulement les relations entre le Ministère de l'Environnement et le Médiateur, mais encore les relations entre le Ministère de l'Environnement et les citoyens.

Ainsi, la majorité de ces réclamations mettaient en exergue des lenteurs considérables dans le traitement de demandes en obtention d'aides financières pour la réalisation de projets d'investissement qui ont pour but l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables (investissements tels que installations photovoltaïques, chaudière à condensation, pompe à chaleur, ...).

Ces mêmes réclamations ont mis en évidence une communication téléphonique difficile à établir ainsi qu'une information incomplète tant sur les conditions à remplir lors des demandes, que sur l'indication des délais de paiement des primes. Ces réclamations ont permis de dégager une certaine pratique de l'Administration consistant à envoyer dans des délais rapprochés un simple accusé de réception aux demandeurs de primes lequel ne fait aucune référence si le dossier est complet ou non.

Ainsi, il arrive que pendant une période

pouvant aller jusqu'à 18 mois à dater de l'accusé de réception, les demandeurs de primes sont informés par l'Administration de l'Environnement que leur dossier est incomplet et qu'il faut le compléter par des pièces supplémentaires.

Ces retards vécus de façon douloureuse par les réclamants pourraient facilement être évités par une référence dans l'accusé de réception des pièces manquant dans le dossier.

Un certain nombre de réclamations portait sur le refus de verser de telles primes.

D'autres réclamations ont trait au refus du Ministre d'autoriser des constructions en zone verte (cabane de chasse).

A noter encore que deux réclamations relatives à des nuisances sonores mettaient en cause la Division de l'Air et du Bruit de l'Administration de l'Environnement.

Fonction publique et Réforme administrative

Le nombre de réclamations soumises au Médiateur est insignifiant du fait que la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur exclut de son champ de compétence les différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations et leurs agents.

Cette exclusion vise à prévenir toute immixtion du Médiateur dans l'exercice des pouvoirs hiérarchique et disciplinaire de l'administration alors que les procédures existantes offrent les garanties nécessaires aux plaignants.

Ainsi, le Médiateur ne peut pas connaître des réclamations relatives au statut, à la rémunération ou à l'évolution de la carrière des agents.

En revanche et même si cela n'est pas expressément prévu par la loi, le Médiateur peut agir en faveur de personnes qui ne sont pas encore ou ne sont plus en fonction. Le Médiateur peut agir en amont et en aval des rapports de travail entre l'administration et ses agents. Ainsi, il eut à connaître de réclamations relatives à la fixation des pensions de vieillesse et de dysfonctionnements dans les procédures d'accès à la fonction publique.

En l'espèce, le Médiateur a été saisi d'une réclamation relative au refus d'admettre un candidat au stage dans la carrière de l'expédientaire administratif auprès de l'Etat au

motif que l'examen médical requis pour accéder à la fonction publique l'avait déclaré inapte. Suite à l'intervention du Médiateur, le réclamant a été soumis à un nouvel examen médical de la part du médecin de contrôle de la fonction publique qui l'a déclaré apte à intégrer l'Administration publique.

Il y a lieu de souligner que les dossiers transmis par le Médiateur ont été traités avec la célérité requise.

Travaux publics

Le Médiateur a été saisi d'un nombre restreint de réclamations contre le Ministère des Travaux publics.

Les délais de réponse du Ministre des Travaux publics aux courriers du Médiateur sont excessivement longs. Le Médiateur insiste sur un raccourcissement notable de ces délais.

Les réclamations soumises au Médiateur avaient notamment trait à des demandes en indemnisation dirigées contre l'Administration des Ponts et Chaussées pour des dégâts causés à une propriété privée suite à la réfection de la chaussée ou pour des dépossessions de terrains suite à l'élargissement d'une route.

Transports

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations contre la Société nationale de Contrôle technique, notamment en ce qui concerne les opérations de contrôle technique.

Le Médiateur a également été saisi de plusieurs réclamations concernant le non respect des droits de la défense, et plus particulièrement le non respect du principe d'être entendu dans la procédure de suspension administrative du permis de conduire. Le Médiateur a émis une recommandation en la matière afin de faire respecter ces principes fondamentaux du droit administratif.

En général, la collaboration avec le Ministre des Transports est satisfaisante et les délais de réponse raisonnables.

Le Médiateur a été saisi de 4 réclamations contre le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. Parmi celles-ci, deux sont dirigées contre l'Office national de Remembrement. Une réclamation portant sur une contestation relative aux quantum des primes versées au titre du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables a été formulée à l'encontre du Service de l'Economie rurale. Enfin, une réclamation à l'encontre de l'Administration des Eaux et Forêts porte sur un litige en relation avec le paiement de subventions pour des mesures forestières (travaux d'éclaircie, de reboisement et de régénération naturelle).

Inspection du Travail et des Mines

Toutes les réclamations dirigées contre l'Inspection du Travail et des Mines ont trait à la lenteur, respectivement au silence de cette Administration pendant plusieurs mois suite à des requêtes de la part des citoyens. Les délais de réponse aux courriers du Médiateur sont excessivement longs.

Education nationale, Formation professionnelle et Sports

Le Médiateur a été saisi de 11 réclamations dirigées à l'encontre du Ministère de l'Education nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports. Le Médiateur se félicite de la bonne collaboration avec ce Ministère.

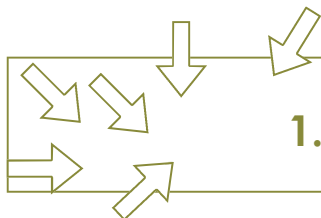
Culture, Enseignement supérieur et Recherche

Une douzaine de réclamations contre le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sont parvenues au Médiateur. Les relations entre le Médiateur et ce Ministère peuvent être qualifiées de satisfaisantes.

Divers

D'autres ministères et administrations publiques non ventilés par les rubriques qui précèdent ont fait l'objet de quelque 200 réclamations les plus diverses.

Agriculture, Viticulture et Développement rural



1.3. Affaires relevant des Communes

Globalement, le Médiateur se félicite de la bonne collaboration avec la majorité des administrations communales. Rares sont les administrations communales qui coopèrent de manière insatisfaisante avec le Médiateur.

Le Médiateur a été saisi d'un nombre important de réclamations dirigées contre des administrations communales, lesquelles peuvent être réparties en trois catégories : celles relatives aux permis de construire, celles d'ordre urbanistique ainsi que les affaires générales communales.

1.3.1. Urbanisme

A. Autorisation de bâtir

Il s'agit de réclamations ayant trait au refus des communes de délivrer des autorisations de construire, de réclamations par lesquelles des citoyens sollicitent l'intervention du Médiateur en vue de trouver un arrangement dans les cas où ils ne se sont pas conformés au permis de construire et de réclamations portant sur la dénonciation d'infractions urbanistiques, c'est-à-dire de réclamations par lesquelles des personnes dénoncent une construction voisine illégale et se plaignent de la passivité, voire de l'inaction des communes en cas de construction illicite.

B. Plan d'Aménagement Particulier (PAP) et Plan d'Aménagement Général (PAG)

Le Médiateur a été saisi de nombreuses demandes d'éclaircissements quant à l'interaction entre la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée par la loi du 19 juillet 2005.

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations où les intéressés contestaient un reclassement de leur terrain dans le cadre d'une modification du plan d'aménagement général, s'opposaient à l'adoption définitive d'un projet d'aménagement gé-

néral ou d'un plan d'aménagement particulier et se plaignaient de la lenteur de la procédure d'adoption d'un projet d'aménagement général ou d'un plan d'aménagement particulier.

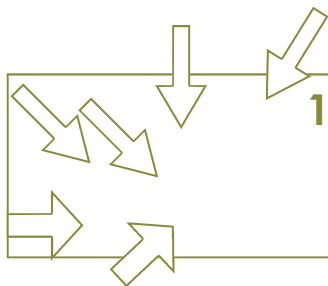
L'analyse de ces réclamations s'avère particulièrement longue et complexe alors qu'il n'est pas toujours évident de déterminer si une décision donnée en matière d'urbanisme affecte directement et personnellement le réclamant. Il s'agit d'une matière qui relève du pouvoir réglementaire et dont les recours sont clairement déterminés par le législateur. Aussi le Médiateur ne peut-il intervenir qu'en cas de lésion d'un intérêt personnel et direct et, en tout état de cause, qu'en amont de l'approbation définitive par le Ministre de l'Intérieur.

1.3.2. Affaires Communales générales

Mises à part les réclamations introduites contre des communes relatives à des problèmes de permis de construire et d'urbanisme, le Médiateur eut à connaître de réclamations se rapportant à d'autres compétences.

Ces réclamations se déclinent dans les domaines les plus variés. Il s'agit de réclamations relatives aux registres de la population tenus par les communes (radiation d'office, refus d'inscription au registre de la population, ...), aux autorisations de nuit blanche, aux règlements de circulation, aux logements sociaux, à des lenteurs dans le traitement d'une procédure de naturalisation, à la facturation de l'électricité-eau-gaz, au parking résidentiel, à des travaux mettant en cause la responsabilité communale, à l'exigibilité des taxes communales.

Il convient de relever qu'à l'occasion du traitement de différentes réclamations relatives aux communes, le Médiateur eut à rappeler l'importance du respect du principe de transparence et d'égalité de traitement.



1.4. Affaires concernant des Etablissements publics relevant de l'Etat et des Communes (y compris l'ADEM, la CNPF et le FNS)

1.4.1. Affaires de Sécurité sociale, y compris affaires relevant de la compétence de l'ADEM

A. Sécurité sociale

La collaboration entre le Secrétariat du Médiateur et les organismes de Sécurité sociale est satisfaisante.

Mis à part le temps excessivement long que mettent tant la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail que la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de l'Administration de l'Emploi en matière d'indemnisation du chômage complet à répondre aux interventions du Médiateur, les organismes de Sécurité sociale transmettent généralement leur prise de position au Médiateur dans un délai raisonnable.

Le comportement et l'accueil des agents des services visés n'ont pas été critiqués par les réclamants.

Néanmoins, l'examen des affaires dont le Médiateur a été saisi a fait apparaître certaines insuffisances dans le fonctionnement et l'organisation des organismes de Sécurité sociale et ceci principalement aux niveaux de la communication et de l'accessibilité des agents des différents services.

Le Médiateur se doit d'insister pour que l'accessibilité ainsi qu'un comportement diligent de la part des agents en question soient garantis. Ces principes conditionnent le bon fonctionnement d'une Administration publique et ont fait l'objet d'une recommandation du Médiateur relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics.

Par ailleurs, les citoyens ont souvent exprimé, lors du dépôt de leur réclamation au Secrétariat du Médiateur, leur désarroi face aux différentes procédures applicables en matière de Sécurité sociale, notamment lorsque leur dossier est traité par plusieurs organismes.

Le Médiateur renvoie dans ce contexte une nouvelle fois à la recommandation précitée et il insiste sur l'aménagement, notamment dans le domaine de la Sécurité sociale, d'un bureau d'accueil centralisé en charge de conseiller les citoyens et de les orienter correctement dans les démarches et procédures à suivre.

Par ailleurs, un certain nombre de réclamations significatives et répétitives ont permis au Médiateur de dégager des recommandations en vue d'améliorer la législation en matière de Sécurité sociale.

Ainsi, une des recommandations du Médiateur eut pour objet de régler en équité la situation des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail qui, au moment de leur demande de reclassement, n'étaient plus affiliés auprès des organismes de Sécurité sociale.

Dans une autre recommandation, le Médiateur insiste sur l'obligation de notification aux citoyens de décisions susceptibles de recours notamment en cas de suspension par les caisses de maladie compétentes du paiement de l'indemnité pécuniaire de maladie.

Deux autres recommandations ont trait à l'application du principe du contradictoire ainsi qu'au respect des droits de la défense consacrés par la procédure administrative non contentieuse.

Lors de l'instruction de certaines réclamations, le Médiateur a parfois, en présence de rapports médicaux lui soumis par des spécialistes, saisi l'Administration du Contrôle médical de la Sécurité sociale en demandant à son médecin directeur de bien vouloir réexaminer le réclamant en question afin de confirmer ou infirmer l'avis médical initial du Contrôle médical. Le médecin directeur collabore activement avec le Secrétariat du Médiateur.

Par ailleurs, le Médiateur a pu régler une affaire en équité. Ainsi, l'Union des Caisses de Maladie a renoncé partiellement à une créance suite à une malencontreuse affaire en responsabilité et qui aurait mené le réclamant, qui était de bonne foi, à la ruine financière.

Dans une autre affaire, le Centre Commun de la Sécurité sociale a accepté de prolonger l'affiliation d'un assuré atteint d'une maladie extrêmement grave lui permettant ainsi de remplir la condition de stage nécessaire pour obtenir une pension d'invalidité en Belgique où il avait travaillé durant la majeure partie de sa carrière professionnelle.

B. Administration de l'Emploi (ADEM)

La collaboration entre l'ADEM et le Médiateur s'est améliorée en ce qui concerne les délais de réponse aux courriers du Médiateur.

L'instruction des dossiers soumis par le Médiateur à l'ADEM est généralement clôturée dans un délai raisonnable.

De nombreux réclamants ont néanmoins affirmé qu'il serait difficile de joindre les agents publics en charge de leur dossier par téléphone.

Par ailleurs, des réclamants se sont plaints de la courtoisie et de l'accueil de certains agents de l'ADEM.

Le Médiateur se doit encore une fois d'insister sur le fait qu'il est primordial que l'accessibilité des services publics et le comportement des agents en contact avec les citoyens, lesquels se trouvent souvent dans une situation difficile et précaire, soit exemplaire.

Le Médiateur a été saisi de quelques réclamations portant sur des lenteurs dans le processus décisionnel de l'ADEM, notamment en matière de reconnaissance du statut de travailleur handicapé. La cause de ces retards était généralement due au fait que ces décisions sont liées à un avis d'une commission médicale qui éprouve parfois des difficultés à évacuer les dossiers en temps voulu. Dans ces dossiers, le Médiateur a néanmoins pu renseigner les réclamants sur le suivi de leur demande.

De nombreux réclamants se sont également plaints de lenteurs dans la liquidation des indemnités de chômage ou de réinsertion. Certaines de ces réclamations étaient non

fondées, dans d'autres cas, le Médiateur est intervenu pour que la liquidation se fasse dans les meilleurs délais.

A la suite des réclamations qui lui avaient été soumises par un certain nombre de demandeurs d'emploi, le Médiateur a formulé une recommandation relative aux mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme refus de travail.

Le Médiateur a encore été saisi de dossiers de la part de ressortissants d'Etat tiers qui se sont vus refuser les indemnités de chômage alors que leurs permis de travail étaient arrivés à échéance. Le Médiateur ne manquera pas de réfléchir sur de possibles amendements à la législation en la matière afin d'éviter que des personnes, qui ont parfois exercé une activité salariale depuis plusieurs années, ne puissent pas bénéficier des indemnités de chômage.

C. Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)

Le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations à l'encontre de la Caisse nationale des Prestations familiales.

Les plaintes portent sur tous les domaines de compétence de la Caisse : les allocations familiales, l'allocation de naissance, l'allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés, l'allocation différentielle, l'allocation d'éducation et le congé parental.

Dans la plupart des dossiers, le fonctionnement de la Caisse a été mis en cause.

Ainsi, les réclamants se sont plaints de la lenteur avec laquelle leurs dossiers étaient traités, voire du défaut de réponse de la part de la Caisse à leurs requêtes.

Alors que les citoyens n'arrivent pas à obtenir des renseignements par téléphone, ils doivent, soit s'adresser par écrit à la Caisse, sinon passer aux guichets, afin d'être renseignés sur l'état actuel de leur dossier ou bien d'obtenir des informations précises relatives à leur affaire.

Par contre, la collaboration entre la Caisse nationale des Prestations familiales et le service du Médiateur est bonne. Dans la plupart des affaires, le Président de la Caisse

transmet sa prise de position dans les délais impartis. Ce n'est que dans des dossiers complexes que les délais de réponse sont parfois plus longs alors que le dossier doit être soumis au Comité-directeur de la Caisse.

Parmi les réclamations dirigées à l'encontre de la Caisse, le Médiateur a dû rejeter un certain nombre comme non fondées, alors que l'Administration en cause a fait une application correcte de la législation en la matière.

Ainsi, des personnes se sont plaintes du fait que ce n'est qu'à partir de l'émission de l'autorisation de séjour définitive qu'un droit aux allocations familiales s'ouvre dans le chef d'un enfant d'un pays tiers (hors UE). Il n'est par ailleurs pas possible de faire naître ce droit rétroactivement à partir du jour de la demande de l'autorisation de séjour. Par contre, pour les enfants ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, l'allocation est due à partir du mois suivant celui au cours duquel leur résidence est établie.

Le Médiateur a encore été saisi par des personnes qui se sont plaintes du fait que la Caisse nationale des Prestations familiales a demandé le remboursement d'un montant important d'allocations familiales indûment touchées. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que tout changement de la situation familiale et professionnelle qui peut avoir une influence sur leur droit ou sur le montant des prestations touchées, doit être signalé à la Caisse dans le délai maximum d'un mois afin d'éviter un tel remboursement.

D'autres réclamations portaient sur le retrait ou le refus du congé parental. En effet, suite à une faillite de l'employeur, respectivement un licenciement pour motifs économiques, l'indemnité de congé parental n'est plus due étant donné que l'octroi du congé parental est lié à l'existence d'un contrat de travail.

D. Fonds national de Solidarité (FNS)

Le Médiateur a été saisi d'un nombre peu élevé de réclamations à l'encontre du Fonds national de Solidarité. Ces affaires concernent notamment le forfait d'éducation et le revenu minimum garanti.

Tout d'abord, le Médiateur se félicite de l'excellente collaboration entre le Fonds national de Solidarité et son Secrétariat. Le Pré-

sident prend rapidement position par rapport aux réclamations des citoyens et le taux de correction est élevé.

Par ailleurs, le Médiateur n'a pas eu connaissance d'un cas où un réclamant s'est plaint d'un dysfonctionnement de ce service. La communication par voie téléphonique est facile et le comportement des agents concernés n'a pas non plus été mis en cause.

Parmi les quelques réclamations introduites auprès du Secrétariat du Médiateur, la plupart portent sur le forfait d'éducation, dont certaines ont dû être déclarées non fondées alors que le Fonds a correctement appliqué la loi.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le forfait d'éducation est refusé aux personnes qui touchent un complément pension minimum supérieur au forfait d'éducation auquel la personne aurait eu droit du chef de ses enfants.

Le Médiateur a également été saisi par certaines personnes qui se sont vu refuser le forfait d'éducation alors qu'au moment de la naissance de leur enfant, elles n'étaient pas domiciliées au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans des situations strictement délimitées, le Ministre ayant dans ses attributions la Famille peut cependant dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si, au moment de la naissance de l'enfant, le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.

A titre indicatif, on peut citer le cas d'une mère qui s'est vu refuser le forfait d'éducation alors que son enfant était né à Bruxelles. L'époux de la réclamante travaillait à Bruxelles mais ce dernier a été affecté au Luxembourg. Alors que l'état de santé en fin de grossesse de la mère ne lui permettait pas de voyager ou de déménager, l'époux a demandé le report de quelques semaines de son affectation au Luxembourg. Par conséquent, la réclamante n'a pas pu accoucher au Luxembourg comme elle l'avait initialement prévu. Ce n'est que trois semaines après la naissance de l'enfant que la famille s'est définitivement installée au Luxembourg.

Le Médiateur est également intervenu en faveur d'une grand-mère qui se plaignait du fait que le forfait d'éducation lui a été refusé au profit de ses deux petits-enfants. Suite à cette intervention, la réclamante a obtenu satisfaction.

Le Médiateur a encore été saisi de quelques réclamations émanant de personnes qui se sont plaintes du fait qu'elles n'avaient pas encore reçu de décision définitive suite à leur demande en obtention du forfait d'éducation, respectivement leur demande en obtention du revenu minimum garanti. Dans ces cas, les raisons pour lesquelles une décision définitive n'aurait pas encore pu être prise, étaient indépendantes de la volonté du Fonds national de Solidarité.

Un nombre insignifiant de réclamations portaient sur le revenu minimum garanti et d'autres prestations.

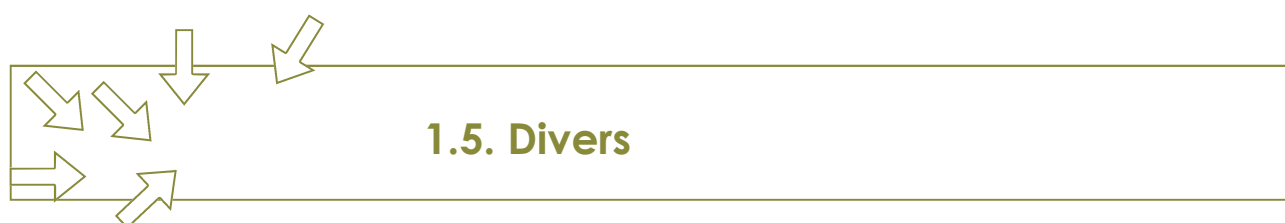
1.4.2. Divers

Pendant la période couverte par le présent rapport, le Médiateur a été saisi de 2 demandes dirigées contre des Syndicats Intercommunaux, d'une demande dirigée contre le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, d'une demande dirigée contre l'Etablissement public SERVIOR, de 3 demandes dirigées contre l'Université de Luxembourg, de 3 demandes dirigées contre le Centre Hospitalier de Luxembourg et de 4 demandes dirigées contre l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

Par ailleurs, le Médiateur a également été saisi de 5 demandes dirigées contre des Chambres professionnelles.

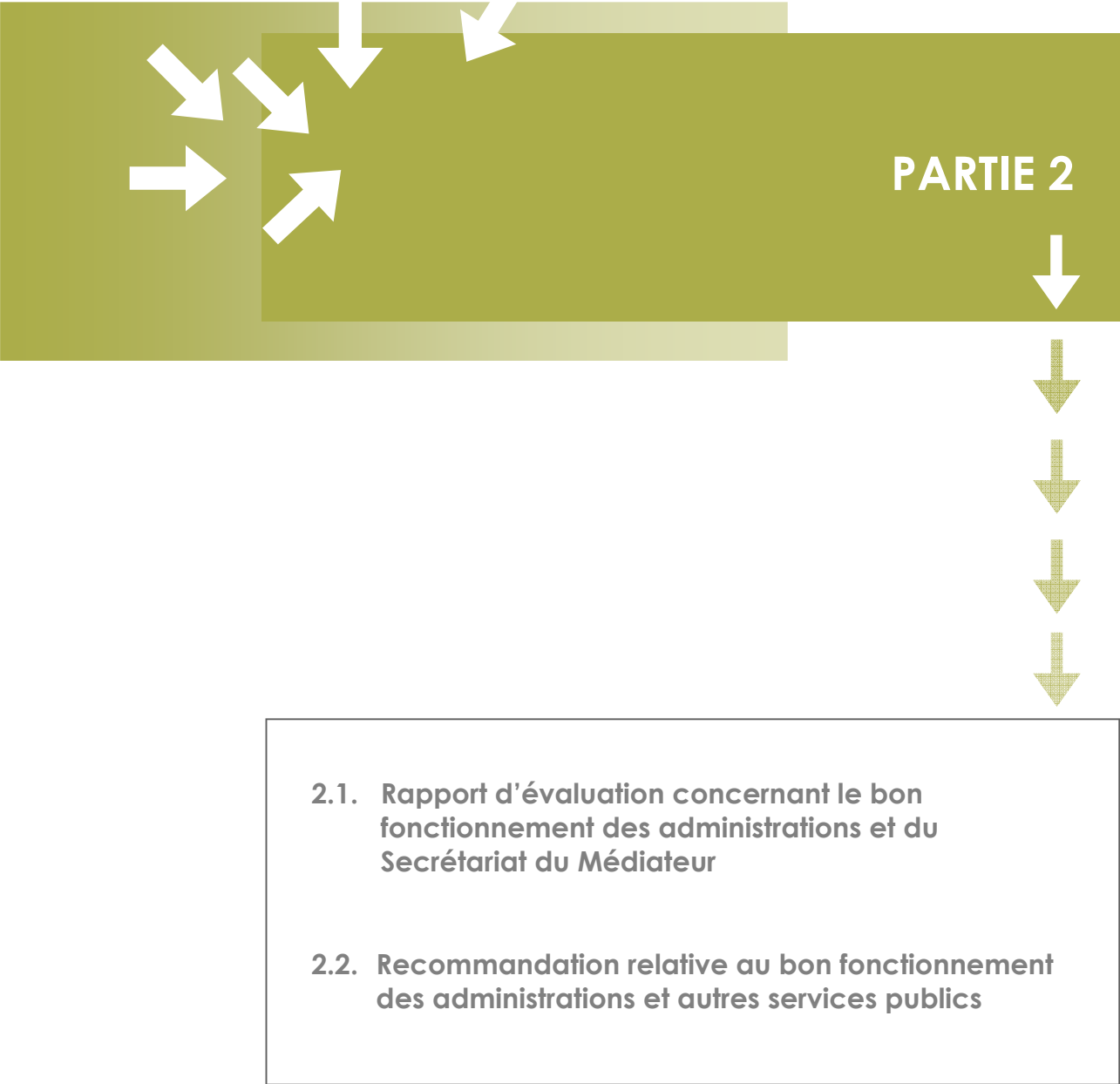
A signaler toutefois, une affaire dirigée contre un Syndicat intercommunal, soumise au Médiateur par un propriétaire d'une exploitation agricole essentiellement centrée sur l'élevage et la garde de chevaux appartenant à des particuliers. Cette propriété est traversée depuis toujours par un fossé drainant les eaux superficielles tout en servant depuis nombre d'années à évacuer le trop-plein d'une station d'épuration, exploitée par le Syndicat Intercommunal de Dépollution des Eaux résiduaires du Nord (SIDEN). Les quantités d'eaux usées évacuées dans ledit fossé n'avait cessé d'augmenter au point de rendre marécageux le terrain situé des deux côtés de celui-ci. Après qu'en 1998, un cheval y eut trouvé la mort et, pour éviter que pareil accident ne se reproduise, l'exploitant était obligé d'arrêter partiellement l'exploitation de la parcelle de terrain traversée par le fossé en question.

Le Médiateur a procédé à une médiation entre les parties et a réussi, avec l'aide des experts en la matière, à fixer une indemnisation financière satisfaisante pour le requérant et acceptable pour le SIDEN.



Dans la période du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre de l'année courante, 16 réclamations non dirigées contre une administration ou un autre organisme public, toutes irrecevables, ont été adressées au Secrétaire du Médiateur.

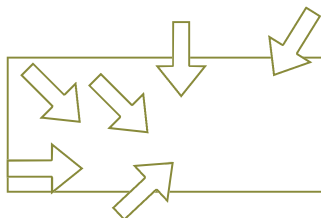
Deux demandes contre des administrations étrangères ont également été introduites. Ces demandes ont été continuées aux Médiateurs compétents.



PARTIE 2

2.1. Rapport d'évaluation concernant le bon fonctionnement des administrations et du Secrétariat du Médiateur

2.2. Recommandation relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics



2.1. Rapport d'évaluation

Cette partie reprend d'une manière détaillée la méthodologie et les résultats de l'enquête menée par le Médiateur.

2.1.1. Méthodologie employée

L'objectif de l'enquête était de faire, après une durée de fonctionnement d'une année, une étude sur certains aspects du fonctionnement des différentes administrations publiques luxembourgeoises, y compris le Secrétariat du Médiateur.

En effet, à travers les réclamations dont il a été saisi, le Médiateur a pu déceler certaines faiblesses et insuffisances manifestes au niveau du fonctionnement de nombre d'administrations. Il s'agit notamment de problèmes au niveau des contacts téléphoniques et de l'accessibilité des gestionnaires de dossiers, tout comme de la perception que les réclamants ont eue du comportement des personnes qui ont traité leurs dossiers ainsi que de la diligence et des soins apportés à leurs affaires. Pour vérifier la pertinence des constats opérés, l'enquête dont objet a été lancée.

Le second but était de solliciter de la part des réclamants une appréciation sur l'action du Médiateur. Comme l'institution est nouvelle et donc sans expérience, il a paru important de vérifier si les méthodes de travail et les procédures employées répondent aux exigences des citoyens et de rectifier, le cas échéant, certains aspects qui ne donnent pas satisfaction aux usagers du service.

Par rapport au Secrétariat du Médiateur, cette enquête visait notamment à mesurer la:

- qualité de l'accueil réservé aux réclamants;
- célérité du traitement des réclamations;
- satisfaction des réclamants quant aux résultats obtenus;
- disposition des citoyens à saisir le Médiateur d'une nouvelle réclamation.

Par rapport aux autres administrations, et organismes publics tombant sous la compétence du Médiateur, l'enquête devait mesurer la:

- qualité de la communication par téléphone que l'administration réserve au citoyen;
- qualité du contact personnel réservé au citoyen;
- qualité des soins, la diligence et la célérité avec lesquelles les dossiers des citoyens sont traités.

L'enquête a été réalisée sous forme d'un sondage quantitatif auprès de toutes les personnes ayant introduit une réclamation auprès du Secrétariat du Médiateur en 2004, abstraction faite de 6 dossiers qui avaient été transmis pour compétence à un autre Médiateur ainsi que des 35 dossiers dans lesquels les réclamants se sont désistés de leur demande.

Il est important de souligner la spécificité de l'échantillonnage, il ne s'agit que de personnes ayant saisi le Médiateur, donc de personnes ayant potentiellement éprouvé un litige avec une administration.

Il s'en dégage que:

1. le résultat de l'enquête doit être lu et compris en considération du choix de l'échantillon ;
2. l'argument qu'il ne s'agirait en pareil cas que de personnes au départ gravement insatisfaites de leur expérience avec une administration donnée et donc biaisées dans leur jugement ne saurait être retenu alors qu'on constate notamment qu'environ la moitié des réponses reçues, toutes questions et toutes catégories confondues, renseignent sur une relation correcte, voire positive avec les administrations.

En se basant sur les 829 réclamations reçues en 2004, l'échantillon final était donc composé de 788 personnes, de toute nationalité, résidant pour la plupart au Grand-Duché de Luxembourg.

L'enquête a été mise en oeuvre par le biais de l'envoi d'un questionnaire de type « cases à cocher » en version française et allemande avec enveloppe de retour pré-timbrée.

Il est à relever que le questionnaire était strictement anonyme de même que l'enveloppe du courrier de retour.

Cependant, afin de pouvoir différencier avec un maximum de pertinence les réponses, les questionnaires étaient identifiés par un chiffre représentant une des six catégories de dossiers existant au Secrétariat du Médiateur.

Les critères d'identification étaient les suivants :

CATEGORIE 1 : dossiers actuellement en cours

CATEGORIE 2 : dossiers déclarés non fondés par le Médiateur

CATEGORIE 3 : dossiers déclarés irrecevables par le Médiateur

CATEGORIE 4 : dossiers que le Médiateur a refusé d'examiner

CATEGORIE 5 : dossiers dans lesquels aucune correction n'a pu être obtenue

CATEGORIE 6 : dossiers ayant fait l'objet d'une correction totale ou partielle

Sur les 788 questionnaires envoyés, 327 réponses ont été adressées au Secrétariat du Médiateur ce qui équivaut à un **taux de réponse** d'approximativement **41.5%**.

CATEGORIE	NOMBRE DE DOSSIERS EN 2004	NOMBRE DE REPONSES	TAUX DE REPONSES
AFFAIRES EN COURS (1)	223	54	24.2%
RECLAMATIONS NON FONDEES (2)	227	86	37.9%
RECLAMATIONS IRRECEVABLES (3)	51	17	33.3%
REFUS D'EXAMINER (4)	44	17	38.6%
PAS DE CORRECTION OBTENUE (5)	58	26	44.8%
CORRECTION TOTALE / PARTIELLE OBTENUE (6)	185	127	68.6%

Taux de réponse par catégorie

Remarques préliminaires :

Par le taux de réponse relativement élevé pour ce genre d'enquête, on constate que l'institution du Médiateur semble rencontrer un intérêt certain, du moins auprès des citoyens qui ont déjà fait appel à ce service.

On constate que le taux de réponse est de loin le plus important en ce qui concerne les réclamations qui s'inscrivent dans la catégorie 6, ce qui peut être expliqué par le fait que les administrés dont la réclamation a abouti à une correction totale ou partielle sont probablement les plus enclins à répondre au questionnaire.

2.1.2. Questionnaire utilisé

Qualité de vos relations avec les ADMINISTRATIONS

Administration(s) concernée(s)

1. Les communications par voie téléphonique étaient-elles

faciles
plutôt faciles
difficiles
(quasi) impossibles

2. Les prises de contact avec le personnel sur place étaient-elles

faciles
plutôt faciles
difficiles
(quasi) impossibles

3. La (les) personne(s) qui a (ont) traité votre (vos) demande(s) a (ont) été

serviable(s) et courtoise(s)
plutôt serviable(s) et courtoise(s)
peu serviable(s) et courtoise(s)
pas du tout serviable(s) et courtoise(s)

4. Votre (vos) dossier(s) a (ont)-il(s) été traité(s) avec les soins et la diligence requises dans le respect du délai raisonnable

avec soins et diligence
plutôt avec soins et diligence
avec peu de soins et diligence
sans soins et ni diligence

Qualité de vos relations avec le service du MEDiateur

1. Etiez-vous satisfait de l'accueil qui vous a été réservé?

oui
moyennement
pas satisfait

2. Etiez-vous satisfait de la célérité avec laquelle votre réclamation a été traitée?

oui
moyennement
pas satisfait

3. Etiez-vous satisfait du résultat de l'intervention du Médiateur?

oui
moyennement
pas satisfait

4. Si oui, pourquoi?

correction obtenue
explication satisfaisante des raisons d'une réclamation non fondée ou irrecevable
explication quant aux démarches à effectuer
autre

5. Si non pourquoi?

pas de correction obtenue
pas d'explications satisfaisantes
délais de traitement trop longs
mauvaise communication
autres

6. Est-ce que vous saisissez le Médiateur d'une nouvelle réclamation en cas de besoin?

oui
non
indécis

7. Connaissez-vous les compétences du Médiateur? (plusieurs réponses possibles)

Litiges entre administrés et une administration publique uniquement
Comportement inadéquat d'un fonctionnaire
Litiges entre personnes privées
Décisions judiciaires contestées
Lenteurs ou absences de décision d'une administration
Décisions administratives négatives
Problèmes avec des notaires/huissiers de justice/médecins
Problèmes de divorce
Problèmes avec des administrations étrangères

A. Partie du questionnaire relevant de la qualité des relations avec les ADMINISTRATIONS

RELEVÉ GLOBAL, toutes catégories confondues

Question 1 : Les communications par voie téléphonique étaient-elles :

Faciles : 120
Plutôt faciles : 57
Difficiles : 73
(quasiment) impossibles : 55

Question 2 : Les prises de contact avec le personnel sur place, étaient-elles :

Faciles : 111
Plutôt faciles : 63
Difficiles : 80
(quasiment) impossibles : 32

Question 3 : *La (les) personne(s) qui a (ont) traité votre (vos) demande(s) a (ont) été :*

Serviable(s) et courtoise(s) : 136

Plutôt serviable(s) et courtoise(s) : 67

Peu serviable(s) et courtoise(s) : 68

Pas du tout serviable(s) et courtoise(s) : 42

Question 4 : *Votre (vos) dossier(s) a (ont)-il(s) été traité(s) avec les soins et diligences requises dans le respect du délai raisonnable :*

Avec soins et diligence : 107

Plutôt avec soins et diligence : 48

Avec peu de soins et diligence : 73

Sans soins et diligence : 81

Remarque générale :

Il est à relever que le nombre de réponses reçues par question ne correspond pas nécessairement au nombre de réponses reçues par catégorie alors que certains questionnaires n'étaient que partiellement remplis et que d'autres présentaient deux ou plusieurs réponses pour une question. (type : les communications étaient faciles et plutôt faciles etc.)

B. Partie du questionnaire relevant de la qualité des relations avec le SERVICE DU MEDiateur

RELEVÉ GLOBAL, toutes catégories confondues

Question 1 : *Etiez-vous satisfait de l'accueil qui vous a été réservé :*

Oui : 256

Moyennement : 26

Pas satisfait : 16

Question 2 : *Etiez-vous satisfait de la célérité avec laquelle votre réclamation a été traitée :*

Oui : 228

Moyennement : 38

Pas satisfait : 37

Question 3 : *Etiez-vous satisfait du résultat de l'intervention du Médiateur :*

Oui : 152

Moyennement : 41

Pas satisfait : 111

Question 3a : *Causes de la satisfaction :*

Correction obtenue : 94

En cas d'une réclamation déclarée irrecevable ou non fondée, explications satisfaisantes sur les causes de la décision : 51

Explication quant aux démarches à effectuer : 45

Autres : 45

Question 3b : Causes de l'insatisfaction :

Pas de correction obtenue : 89

Pas d'explications satisfaisantes : 45

Délai de traitement trop long : 19

Mauvaise communication : 16

Autres : 39

Remarque quant aux questions 3a et 3b :

L'évaluation des réponses a montré que la majorité des personnes ayant répondu au sondage a coché plusieurs réponses. Il est également à relever que certaines personnes qui se disent globalement satisfaites du résultat de l'intervention du Médiateur ont quand même coché une ou plusieurs cases dans la rubrique 3b pour exprimer ainsi leur critique quant à certains aspects du fonctionnement de l'Institution qu'elles estiment insatisfaisants.

Question 4 : Est-ce que vous saisissez le Médiateur d'une nouvelle réclamation en cas de besoin ?

Oui : 233

Non : 33

Indécis : 35

Constats dégagés du relevé global des réponses au questionnaire de la partie A

Un nombre assez élevé de citoyens faisant partie de l'échantillon utilisé (40.6%) se plaint de la qualité de la communication avec les administrations publiques, que ce soit au niveau de la communication téléphonique ou à celui du contact personnel direct dans les Administrations ;

Il en va de même, quoique dans une moindre mesure (35.14%), en ce qui concerne la serviabilité et la courtoisie affichées par les agents publics à leur égard ;

Les citoyens semblent éprouver un sentiment d'insatisfaction très certain (49.83%) en ce qui concerne les soins apportés à leur affaire et la diligence avec laquelle elle a été traitée ;

L'enquête vérifie clairement un constat que le Médiateur a dû faire lors de l'instruction des réclamations soumises à son attention, l'accessibilité de nombre d'administrations par téléphone et sur place, surtout en ce qui concerne les gestionnaires de dossiers est perçue comme étant insuffisante. Ceci est à l'origine, comme l'a montré l'expérience acquise avec quelque 1300 dossiers traités,

de nombreuses réclamations. En effet, bon nombre de citoyens se plaignent d'un manque d'informations quant aux démarches à effectuer afin d'arriver à la fin voulue et d'un manque d'explications quant aux décisions administratives prises. Il s'est avéré qu'un nombre non négligeable de réclamations contre une décision administrative a pu être clôturé par le simple fait d'expliquer les motifs et les effets de la décision aux citoyens. Ceci est notamment le cas en ce qui concerne les refus de forfait d'éducation, certaines procédures judiciaires dans lesquelles le ministère d'avoué n'est pas obligatoire ainsi qu'en ce qui concerne des réclamations relatives aux taux de loyer appliqués et à la date de mise en compte des frais locatifs par le Fonds de Logement ;

Le manque de disponibilité des gestionnaires de dossier est également en partie à l'origine de dossiers incomplets et donc d'une durée de traitement anormalement longue alors que les citoyens n'arrivent pas toujours à obtenir des indications précises et complètes quant aux pièces à fournir dans une procédure donnée.

Constats dégagés du relevé global des réponses au questionnaire de la partie B

De ce relevé global, on peut déjà dégager les constats suivants :

En général, les citoyens semblent être satisfaits des services du Médiateur, ce qui se traduit notamment par le fait que 77.4% des personnes ayant répondu au questionnaire saisiraient le Médiateur d'une nouvelle réclamation en cas de besoin, seulement 10.9% sont décidés à ne plus saisir le Médiateur, les autres 11.7% étant encore indécis ;

36.51% déclarent qu'ils ne sont pas satisfaits de l'intervention du Médiateur ; ce nombre, qui, à première vue, paraît élevé peut s'expliquer par différents facteurs :

1. dans un certain nombre de dossiers, aucune solution n'a pu être trouvée;
2. certaines réclamations étaient irrecevables parce qu'elles ne concernaient pas le champ de compétence du Médiateur;
3. une partie des réclamations étaient à considérer comme non fondées alors que la décision administrative intervenue était prise à bon droit.

14.80% de l'échantillon considèrent que les explications qui leur étaient fournies par les services du Médiateur étaient insatisfaisantes ;

15 réclamants considèrent qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction après l'intervention du Médiateur bien que cette catégorie ne regroupe que les dossiers ayant abouti à une correction partielle ou totale. Cette réponse assez étonnante ne peut s'expliquer que par deux faits :

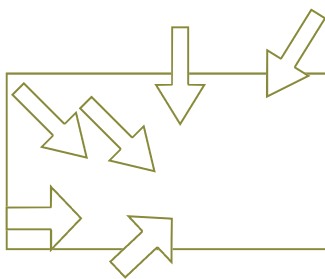
1. les réclamants dont les dossiers ont abouti à une correction partielle étaient insatisfaits de l'intervention du Médiateur, alors qu'ils attendaient manifestement un résultat plus positif ;
2. le Médiateur est également saisi de réclamations qui ont pour seul objet une lenteur administrative excessive ou l'absence de réponse d'une administration par rapport à une demande. En pareil cas, la mission du Médiateur est d'intervenir auprès de l'organisme concerné afin que celui-ci réagisse quant à la demande du réclamant.

Dans ce cas de figure, la réaction de l'administration est considérée comme correction totale de la cause de la réclamation. Il est cependant évident que la décision administrative prise ne peut pas toujours être favorable au citoyen, de sorte qu'il considère subjectivement que son litige avec l'administration persiste et que les services du Médiateur ne lui ont pas apporté la suite voulue.

Le champ de compétence du Médiateur

Le questionnaire comportait une dernière rubrique destinée à vérifier les connaissances des citoyens sur le champ de compétence du Médiateur, l'enquête proposait neuf cas de figure différents sous forme de cases à cocher dont seulement quatre tombent effectivement sous la compétence du Médiateur.

L'évaluation des réponses, extrêmement hétérogènes, démontre clairement qu'un effort d'explication supplémentaire quant aux compétences et à la mission du Médiateur doit être mené auprès du citoyen.



2.2. Recommandation relative au bon fonctionnement des administrations et autres services publics

Le Médiateur,

considérant qu'à l'examen des réclamations dont il a été saisi jusqu'à ce jour, le Médiateur a pu déceler certaines faiblesses et insuffisances manifestes au niveau du fonctionnement de l'administration publique;

considérant que ces insuffisances apparaissent aux niveaux tant de la communication et de l'accessibilité du personnel sur place que de la diligence et des soins avec lesquels sont traités les dossiers et de l'attitude témoignée par certains agents à l'égard des citoyens;

considérant que pour vérifier la pertinence des constats opérés et pour se faire une image plus précise de la qualité des relations entre les citoyens et les administrations, le Médiateur a procédé à une enquête au sein d'une population de plus de 700 personnes l'ayant saisi d'une réclamation ;

considérant le résultat de cette enquête dont il se dégage notamment :

qu'un nombre élevé de citoyens (40,6% de l'échantillon) se plaint de la qualité de la communication avec les administrations publiques concernant la communication par voie téléphonique et le contact direct dans les administrations;

que les personnes interrogées, quoique dans une plus faible proportion (35,14%), déplorent le manque de serviabilité et de courtoisie affiché par les agents publics à leur égard ;

que près de la moitié des personnes concernées (49,83%) expriment un sentiment d'insatisfaction quant aux soins apportés à leur affaire et à la diligence avec laquelle celle-ci a été traitée ;

considérant que les insuffisances de communication entre administrations et citoyens et les difficultés d'accessibilité aux gestionnaires de dossiers sont à l'origine de nombreuses réclamations auprès du Secrétariat du Médiateur ;

considérant en effet que bon nombre de réclamants se plaignent d'un manque d'informations quant aux démarches à effectuer afin d'aboutir au résultat voulu et d'une insuffisance manifeste d'explications pour la bonne compréhension des décisions administratives ;

considérant que le manque d'accessibilité et de disponibilité des agents concernés est souvent à l'origine d'une durée de traitement excessivement longue des dossiers alors que les citoyens concernés restent dans l'attente d'indications précises et complètes quant aux démarches à effectuer et aux pièces ou documents à présenter pour compléter leur dossier ;

considérant l'utilité d'évaluer par des moyens appropriés, au besoin par des audits externes, l'accessibilité des agents gestionnaires de dossiers au regard des demandes de renseignements et d'informations sur l'évolution des demandes en instruction ;

considérant que le bon fonctionnement de l'administration publique sous-entend la disponibilité des agents en charge de la gestion des dossiers;

considérant que l'ouverture des bureaux au public aux jours et heures indiqués présupposent leur accessibilité aux citoyens tant par téléphone que sur place ;

considérant qu'à défaut de pouvoir garantir cette accessibilité, il serait recommandé et souhaitable de réduire les heures journalières d'ouverture au public à condition toutefois que pendant les plages fixes indiquées, les agents concernés se tiennent effectivement à disposition des citoyens pour répondre à leurs demandes ;

considérant que l'accessibilité aux administrations serait grandement facilitée par l'indication systématique dans tout courrier adressé aux citoyens, du nom de l'agent gestionnaire du dossier et de son numéro de téléphone ;

considérant qu'il y a lieu de remédier d'urgence au fonctionnement insatisfaisant, voire défaillant, du dispositif téléphonique de nombre d'administrations ;

considérant le besoin impératif d'aménager essentiellement au sein des administrations et services en contact direct avec le public, des locaux d'accueil ouverts et accessibles à tout appel et demande d'informations externes;

considérant que les agents affectés à ces bureaux devraient être hautement qualifiés, dûment expérimentés, possédant une parfaite connaissance de la législation en vigueur et la maîtrise des rouages, pratiques et procédures administratives ;

considérant qu'en raison de la complexité de la matière et de l'imbrication des procédures entre les administrations et organismes concernés, un bureau d'accueil centralisé couvrant tout le secteur de la sécurité sociale s'impose en priorité ;

considérant qu'une telle structure d'accueil présenterait un avantage certain pour les administrés en termes de conseils et d'orientation dans leurs démarches administratives, leur évitant ainsi autant de déboires, frustrations et angoisses liés à l'engagement de procédures inappropriées et inutiles ;

considérant que les mêmes arguments et surtout le chevauchement des procédures entre les Communes et le Ministère des affaires étrangères et de l'immigration militent également en faveur de l'aménagement d'un bureau d'accueil en charge de toutes les demandes d'informations et de renseignements relatives aux questions de l'immigration et à l'accès au marché du travail ;

considérant que l'obligation de traiter les demandes et d'instruire les dossiers dans des délais raisonnables est un principe inhérent au bon fonctionnement de l'administration publique;

considérant qu'un silence persistant de l'administration au-delà de 3 mois vaut décision implicite de refus et ouvre au citoyen la possibilité d'un recours administratif ;

considérant que cette possibilité du citoyen à recourir aux voies juridictionnelles en cas

de silence de l'administration au-delà des 3 mois ne saurait être comprise comme un droit de l'administration de ne pas répondre avec la diligence requise à toutes les demandes des citoyens ;

considérant que le dépassement du délai de 3 mois par un certain nombre d'administrations s'explique généralement non pas par une volonté de ne pas faire droit aux demandes du citoyen, mais le plus souvent par des insuffisances au niveau de la gestion des affaires ou encore par la complexité des dossiers ou le comportement fautif des citoyens ;

considérant qu'il est du devoir de l'administration d'expliquer aux citoyens les raisons inhérentes aux retards dans le traitement de leurs affaires et de les tenir régulièrement au courant de l'évolution de leurs dossiers ;

considérant dès lors qu'à partir du moment où les administrations en cause auront été identifiées, il importe d'évaluer, au besoin par des audits externes, les causes des retards dans le traitement de leurs affaires tant à la lumière de la charge de travail leur incombant que du nombre d'agents disponibles, de la diligence et des soins avec lesquels elles traitent les dossiers ;

considérant que l'image de marque de l'administration publique est essentiellement tributaire de l'accueil réservé au public et du comportement des agents en contact direct avec les citoyens;

considérant que certains agents publics manifestent apparemment un comportement inapproprié dans leurs relations avec les citoyens ;

considérant dès lors le besoin de tenir compte du sens des relations humaines et d'un comportement approprié comme critères de base servant tant au recrutement qu'à l'affectation et au maintien des fonctionnaires et employés publics à un poste en contact direct avec le public;

considérant la nécessité d'élaborer un guide des meilleures pratiques pour les agents publics qui devrait faire l'objet d'un cours principal assorti de travaux pratiques dans le cadre de la formation initiale, dispensée par l'Administration nationale des administrations publiques (INAP) ;

recommande au Gouvernement

d'évaluer, au besoin par des audits externes, l'accessibilité des agents gestionnaires des dossiers au regard des demandes de renseignements et d'informations sur l'évolution des dossiers en instruction;

de prévoir des plages horaires journalières fixes pendant lesquelles les agents gestionnaires de dossiers seront effectivement disponibles pour répondre aux demandes des citoyens tant par téléphone que sur place;

de faciliter l'accessibilité directe des citoyens aux agents gestionnaires de leurs dossiers par l'indication systématique dans le courrier leur adressé du nom de l'agent concerné ainsi que son numéro de téléphone direct;

de revoir d'urgence le fonctionnement défaillant du dispositif téléphonique de certaines administrations;

d'aménager dans certaines administrations et services en contact direct avec le public et, en priorité, dans les secteurs de la Sécurité sociale et de l'Immigration, des bureaux

d'accueil centralisés en charge de conseiller les citoyens et de les orienter correctement dans les démarches et procédures à suivre;

d'établir, au besoin par des audits externes, un inventaire des administrations et services peu respectueux des délais raisonnables et de détecter les causes des retards dans le traitement de leurs affaires afin d'en tirer d'urgence les conclusions qui s'imposent;

de mettre l'accent sur le sens des relations humaines et le comportement approprié tant aux niveaux du recrutement que de l'affectation et du maintien des agents publics à un poste en contact direct avec les citoyens;

de procéder à l'élaboration d'un guide des meilleures pratiques diffusé pour les agents publics et d'en faire l'objet d'un cours principal assorti de travaux pratiques dans le cadre de la formation initiale dispensée par l'Institut national de l'administration publique.



3.1. Des recommandations du Médiateur et des suites y réservées par les autorités compétentes



3.1. Des recommandations du Médiateur et des suites y réservées par les autorités compétentes

Le pouvoir de formuler des recommandations et de procéder à leur publication est un moyen d'action utile et valorisant dans l'exercice de la magistrature d'influence du Médiateur.

Au-delà de multiples recommandations ayant pour objet le réexamen de décisions administratives individuelles, le Médiateur a formulé 19 recommandations relatives au bon fonctionnement de l'administration et/ou comportant des propositions de modifications législatives ou réglementaires.

Parmi les 15 recommandations qui ont trouvé une réponse de la part des autorités compétentes, 6 ont jusqu'à présent été suivies et transposées intégralement ou en partie, soit dans la pratique administrative, soit dans le droit interne.

Les 9 recommandations restantes sont toujours à l'étude.

A. Recommandations visant à améliorer le fonctionnement des administrations concernées

Recommandation N° 1-296-2004 relative à l'obligation d'une administration de répondre aux demandes des administrés

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations relatives à l'absence de réponse aux demandes d'autorisation de séjour pour motifs humanitaires.

Dans un courrier du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, le Ministre a estimé que les demandes d'autorisation de séjour pour motifs humanitaires sont soigneusement examinées par les autorités compétentes.

Par ailleurs, le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a retenu que la majorité de ces demandes ne seraient faites que pour la forme et qu'une décision de refus entraînerait généralement un recours

devant les juridictions administratives.

Pour ces raisons, une réponse ne serait fournie que dans les cas où les personnes intéressées remplissent les conditions en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires.

Le Médiateur a souligné que l'obligation de l'administration de répondre à une demande d'un administré range parmi les principes qui sous-entendent le bon fonctionnement de l'administration publique.

De toute manière, le silence de l'administration pendant trois mois est à assimiler à une décision de refus de sorte que même en l'absence de décision écrite, un recours pourra être introduit devant le Tribunal administratif.

Le Médiateur a insisté sur le fait que la pratique de ne pas répondre à leurs demandes et de laisser les requérants dans une situation incertaine n'est pas une solution propre à éviter un dédoublement des recours alors qu'il appartient aux seuls administrés de décider de l'opportunité d'un pourvoi en justice.

Par conséquent, le Médiateur a recommandé au Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration de répondre aux administrés par une décision dûment motivée endéans un délai raisonnable.

Réponse :

Dans sa lettre de réponse du 18 décembre 2004, le Ministre délégué des Affaires étrangères et de l'Immigration a informé le Médiateur qu'il a donné instruction à ses services de répondre à toute demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs humanitaires par une décision dûment motivée et ce dans un délai raisonnable.

Recommandation N° 3-div.-2004 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des réclamations au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur des Contributions

Le Médiateur a été saisi par un nombre important de réclamations de la part de personnes ayant introduit auprès du Directeur des Contributions une réclamation au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts à l'encontre d'un bulletin d'imposition et qui se plaignent des longs délais d'attente avant que ces réclamations ne soient vidées.

Un nombre très élevé de dossiers de réclamations sont en souffrance. Il s'agit d'une situation existant depuis de longues années et qui relève de problèmes d'ordre structurel existant au sein de la Direction des Contributions Directes.

Il est incontestable que les contribuables sont en droit de voir leurs réclamations vidées dans un délai raisonnable cela d'autant plus que des remboursements d'impôts éventuellement dus leur sont effectués tardivement et sans qu'ils aient droit à des intérêts de retard.

Le Médiateur recommande au Gouvernement de prendre les mesures appropriées d'ordre structurel de nature à accélérer le traitement des réclamations au sens de l'article 228 de la loi générale des impôts portées devant le Directeur de l'Administration des Contributions Directes.

Réponse :

Comme suite à cette recommandation, il a fallu attendre plus de 11 mois avant de voir le Directeur des Contributions directes se décider à renforcer le service du contentieux de la direction par un fonctionnaire de la carrière supérieure à formation juridique. Le Médiateur estime qu'une telle mesure est largement insuffisante pour résorber les retards considérables qui, depuis de nombreuses années, se sont accumulés dans le traitement des réclamations introduites auprès du Directeur des Contributions sur le fondement de l'article 228 de la loi générale des impôts.

Un tel renforcement insignifiant du service du contentieux de la direction est d'autant plus regrettable que l'augmentation de 5 unités accordée à l'Administration des Contributions dans le cadre du numerus clausus 2005 devait, suivant instruction du Ministre des Finances, aboutir en priorité à un renforcement du personnel du service Contentieux.

Dès lors, il y a lieu de douter de la volonté de la Direction des Contributions de répondre au droit légitime des contribuables de voir leurs réclamations traitées dans un délai raisonnable.

Aussi est-il du devoir du Médiateur d'insister sur un renforcement en personnel autrement plus substantiel du service du contentieux dans le cadre du numerus clausus 2006.

Toute augmentation du cadre de l'Administration des Contributions devrait être liée à l'engagement de la Direction des Contributions à satisfaire en priorité aux besoins en personnel du service Contentieux.

Recommandation N° 4-301-2004 relative aux mesures à mettre en œuvre par l'Administration de l'Emploi pour éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail

Les bénéficiaires d'indemnités de chômage inscrits à l'Administration de l'Emploi reçoivent des placeurs des cartes d'assignation renseignant les employeurs auxquels ils doivent envoyer leurs candidatures.

Ces candidatures peuvent être égarées. Les chômeurs qui ne sont pas à même d'établir l'envoi de leurs candidatures se voient reprocher par l'Administration de l'Emploi un refus de travail sanctionné par le retrait des indemnités de chômage.

La perte de candidatures est un problème récurrent. Il est excessif de considérer systématiquement la perte des candidatures comme valant automatiquement preuve d'un refus de travail sanctionné par le retrait des indemnités de chômage.

Il est dès lors important d'éliminer le risque posé par des pertes de lettres.

Le Médiateur recommande par conséquent à l'Administration de l'Emploi de mettre en œuvre des mesures de nature à éliminer le risque que des pertes de candidatures soient considérées comme des refus de travail entraînant l'arrêt du paiement des indemnités de chômage.

Réponse :

Après avoir manifesté son insatisfaction devant une première prise de position de Madame la Directrice de l'ADEM en date du 20 janvier 2005, le Médiateur a été informé en date du 17 juin de la même année que, suivant les informations consignées dans le guide des demandeurs d'emploi, il est suggéré à ces derniers de se constituer un dossier personnel recueillant toutes leurs démarches actives de recherche d'un emploi.

Par ailleurs, les conseillers placeurs ont reçu l'instruction d'accorder aux demandeurs d'emploi le bénéfice du doute au cas où, selon les affirmations du demandeur, une entreprise aurait égaré une candidature.

En cas de récidive, il sera néanmoins exigé de prouver l'envoi d'une candidature par tous moyens, notamment par l'envoi d'un courrier recommandé.

Les mesures prises par l'ADEM répondent parfaitement aux préoccupations exprimées dans la recommandation du Médiateur.

Recommandation N° 6-div.-2004 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des demandes de remboursement de TVA Logement

Le Médiateur a été saisi d'un nombre important de réclamations introduites en matière de remboursement de TVA Logement qui critiquent le délai de traitement des demandes de remboursement, lequel s'étendrait sur au moins 18 mois, est effectivement trop long eu égard au principe du délai raisonnable.

Le Médiateur recommande à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de poursuivre énergiquement leurs efforts entrepris dans le but de réduire sensiblement le délai de traitement des demandes de remboursement TVA et il recommande

au Ministre des Finances de soutenir l'administration dans ses efforts.

Réponse :

Dans sa prise de position du 20 septembre 2005, le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines a fait savoir au Médiateur que, dans le cadre du *numerus clausus* 2005, 3 employés de la carrière C ont été affectés à des fonctions où ils pourront au mieux aider à réduire les retards en matière de remboursement de la TVA Logement.

Ce renforcement en personnel a permis d'accélérer considérablement le flux du courrier et la restitution de la TVA aux citoyens.

Ainsi le Directeur est confiant quant au rattrapage rapide des retards accumulés au fil des années, alors que les demandes traitées atteignent actuellement plus que le double du chiffre des nouvelles demandes.

Le Médiateur n'a dès lors pas de raisons pour douter de l'impact des mesures prises par le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines en vue de réduire sensiblement les délais de traitement des demandes de remboursement de TVA.

Recommandation N° 9 relative aux mesures à mettre en œuvre par le Ministre de la Justice pour remédier aux lenteurs excessives de l'instruction préparatoire dont fait l'objet Monsieur M.

Ayant été saisi par Monsieur M., qui, ensemble avec trois autres prévenus, a fait l'objet d'une instruction préparatoire devant le Juge d'instruction près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg laquelle a débuté en 1994 sans préjudice quant à la date exacte;

attendu que la Chambre du Conseil du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a prononcé en 1995 la disjonction à l'égard Monsieur M. pour la raison que l'instruction le concernant n'était pas encore terminée et a renvoyé deux autres prévenus devant une Chambre correctionnelle du Tribunal d'arrondissement;

que le réclamant affirme avoir été convoqué une dernière fois devant le Juge d'instruction en 1998;

informé de ce que l'avocat de Monsieur M. a itérativement, par de multiples courriers (du 18 février 2003, du 10 avril 2003 et du 20 mai 2003), sollicité du Juge d'instruction chargé du dossier des informations sur les suites réservées au dossier de son client ; qu'il s'est également adressé à M. le Procureur d'Etat près du Tribunal d'arrondissement à Luxembourg sans qu'une suite n'ait été réservée à toutes ces demandes d'information;

vu qu'en date du 31 août 2004, le Médiateur a saisi M. le Procureur Général d'Etat, afin de recevoir des informations sur les raisons à l'origine des lenteurs de cette instruction et sur les suites que le Juge d'instruction entend réserver au dossier; que le Médiateur a rappelé cette lettre à l'attention de M. le Procureur général d'Etat par courriers du 16 septembre 2004 et du 7 octobre 2004;

considérant que ce n'est que par lettre du 26 octobre 2004, que le Médiateur a été informé par M. le Procureur général d'Etat de la communication dudit courrier à M. le Procureur d'Etat qui, à son tour, en a informé le Juge d'instruction chargé du dossier et qu'il appartiendrait à ce dernier de fournir les informations à qui de droit, en particulier au conseil de l'inculpé, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle;

vu que le dysfonctionnement constaté dans la présente affaire consiste précisément dans le refus de la part du juge d'instruction de répondre aux demandes d'information de la part de l'inculpé et de son conseil;

constatant que jusqu'à ce jour, le Médiateur n'a toujours pas reçu les informations demandées;

attendu que lors d'une réunion du 22 juin 2004, M. le Procureur général d'Etat a convenu avec le Médiateur que ce dernier adressera toutes les demandes d'information et de prises de position au sujet de réclamations à l'encontre de l'Administration judiciaire à M. le Procureur général d'Etat lequel s'est engagé à y répondre sur base des informations qu'il recueillera lui-même auprès organes concernés;

considérant que les administrés lésés par les

conditions de fonctionnement de l'administration judiciaire et plus particulièrement par les lenteurs de cette dernière sont en droit de saisir le Médiateur, qui est légalement obligé de prendre position par rapport à leur réclamation;

que le refus de l'administration judiciaire de réserver une suite aux demandes d'information du Médiateur est irrespectueux des droits conférés aux administrés par la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur;

que l'attitude de M. le Procureur général se limitant à exprimer sa parfaite compréhension du souci du réclamant d'être informé des suites de la procédure et d'éviter d'éventuelles lenteurs judiciaires n'est pas satisfaisante ;

que pour être à même d'exécuter sa mission légale, le Médiateur doit disposer des informations suffisantes sur les conditions du fonctionnement de l'administration judiciaire ayant fait l'objet d'une réclamation introduite conformément à la loi du 22 août 2004 susvisée;

vu que le Médiateur ne s'est aucunement enquis d'informations relevant du fond de l'affaire, mais qu'il a uniquement demandé des informations sur l'état d'avancement de la procédure et sur les causes à l'origine des lenteurs de la procédure agissant ainsi dans le respect absolu du principe de la séparation des pouvoirs;

considérant que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que toutes les procédures judiciaires aboutissent dans un délai raisonnable et que selon la Cour européenne des droits de l'homme, cette exigence revêt encore plus d'importance en matière pénale vu les conséquences préjudiciables dont souffre toute personne poursuivie au pénal;

qu'il faut tirer du silence total de l'Administration judiciaire face aux multiples demandes d'information de la part de l'avocat du réclamant et du Médiateur la présomption que l'instruction préparatoire devant le Juge d'instruction dont Monsieur M. fait l'objet depuis près de 10 années affiche des lenteurs excessives et injustifiables;

qu'il est dès lors urgent de remédier à cette situation en conformité avec les principes

de la Convention européenne des droits de l'homme;

Le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de prendre toutes les dispositions qu'il jugera utiles et nécessaires afin que la procédure d'instruction dont Monsieur M. fait l'objet soit accomplie avec toute la diligence requise;

et qu'en général les responsables de l'administration judiciaire se montrent autrement plus respectueux de la mission légale du Médiateur au service des citoyens.

Réponse :

Le Ministre de la Justice avait transmis une copie de la recommandation dont objet à Monsieur le Procureur Général d'Etat. Ce haut magistrat prit position, par l'intermédiaire d'un premier avocat général, en faisant remarquer qu'il entendait maintenir sa position qui interdit toute communication d'informations au Médiateur en vertu de la séparation des pouvoirs.

Ce même magistrat fit remarquer au Ministre de la Justice qu'il ne conçoit pas, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, de quelle manière celui-ci pourrait intervenir dans une procédure engagée devant le juge d'instruction, organe juridictionnel qui échappe également à l'influence du Procureur Général et des Procureurs.

Force est de constater que la recommandation du Médiateur ne visait nullement une intervention directe du Ministre de la Justice dans le cours d'une procédure d'instruction précise, mais avait plutôt pour but d'entamer une réflexion de fond sur le devoir des juges d'instruction de répondre à toute demande d'information de la part de l'inculpé ou de son conseil et d'informer le Médiateur sur l'état d'avancement de la procédure et sur les causes de l'origine des lenteurs de procédure sans la moindre intention de s'enquérir sur le fond de l'affaire.

Le Procureur Général fit également parvenir une copie de la recommandation au juge d'instruction actuellement en charge du dossier. Ce magistrat, tout en exprimant ses regrets au vu des délais d'instruction pratiqués dans l'affaire en cause, invita Monsieur M. à un entretien qui eut entre-temps lieu en présence du Procureur d'Etat.

En date du 14 décembre 2004, le Ministre de la Justice prit position par rapport à la recommandation émise en faisant parvenir au Médiateur, moyennant lettre de transmission, le courrier adressé par le juge d'instruction en charge du dossier à Monsieur M. ainsi qu'une copie de la prédite prise de position que le Procureur Général lui avait fait parvenir par l'intermédiaire d'un premier avocat général.

Le fond de cette recommandation soulève clairement le problème de la responsabilité des magistrats en ce qui concerne une bonne administration de la justice. Il ne paraît en effet plus guère admissible que les dispositions légales en place rendent pratiquement impossible toute responsabilisation et tout contrôle tant interne qu'externe en la matière.

On est, dans le cas d'espèce, en droit de se demander pourquoi le Procureur Général ne faisait pas usage des prérogatives qui lui sont réservées par les dispositions de l'article 67 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire.

En guise de remarque finale, il est à soulever que Monsieur M. informa le Médiateur en date du 19 septembre courant que, jusqu'à ce jour, aucune suite n'a été réservée par les autorités judiciaires à l'entrevue qu'il eue avec le juge d'instruction et le Procureur d'Etat.

Recommandation N° 12 relative au respect de la procédure contradictoire en matière de délivrance des permis de conduire civils

Le Médiateur a été saisi par Monsieur H. d'une réclamation au sujet d'une prolongation de la restriction de la validité de son permis de conduire;

considérant que Monsieur H. a été condamné par jugement du 13 juillet 2001 à 24 mois d'interdiction de conduire dont 15 mois avec sursis et 9 mois ferme;

que par un arrêté ministériel du 13 février 2002 Monsieur H. s'est vu renouveler son permis de conduire pour une durée de 12 mois avec la restriction que le permis était uniquement valable pour les trajets définis à l'article 92 du Code des Assurances Sociales;

considérant que par lettre postale du 26 février 2003 la prolongation pour une durée de 24 mois de la validité du permis de

conduire fut notifiée à Monsieur H. avec la même restriction de validité pour les seuls trajets professionnels;

considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, le ministre des Transports ou son délégué peut notamment restreindre l'emploi et la validité des permis de conduire sous un certain nombre de conditions prévues par le même article;

considérant cependant que suivant l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, de telles restrictions exigent au préalable une enquête judiciaire avisée par le procureur général d'Etat ainsi qu'un avis motivé de la commission spéciale des permis de conduire;

qu'avant d'émettre son avis motivé, la commission spéciale, telle que définie à l'article 90 du prédit arrêté grand-ducal, a pour charge d'instruire le dossier, d'entendre l'intéressé dans ses explications et moyens de défense et de dresser un procès verbal;

considérant que Monsieur H. s'est vu notifier la prolongation pour une durée de 24 mois de la décision de restriction de la validité de son permis de conduire sans avoir été préalablement entendu par la prédite commission spéciale;

considérant cependant que, selon les procédures actuelles en place au ministère des Transports, il est admis que la prolongation d'une décision portant restriction de l'emploi ou de la validité du permis de conduire soit prise sur base du dossier par simple lettre postale et sans l'intervention de la commission spéciale prévue à l'article 90 du prédit arrêté grand-ducal;

considérant que d'après les explications du ministre, telle serait la pratique dans tous les cas où la mesure prise ne serait pas préjudiciable à l'intéressé;

considérant qu'il ne saurait être contesté qu'une prolongation pour une durée de 24 mois du permis de conduire limité aux trajets professionnels est une mesure de restriction de la validité du permis de conduire au détriment du réclamant;

qu'une telle décision ne saurait être justifiée sans tenir compte de l'évolution du com-

portement de l'intéressé;

que le droit d'être entendu est un principe fondamental du droit administratif dont le fondement est précisément de permettre aux autorités administratives de prendre leur décision sur la base d'une évaluation exacte et équilibrée des faits et arguments en cause et de prévenir ainsi tout risque d'arbitraire;

considérant que le droit d'être entendu consacré par l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relative à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes est repris expressément dans l'énoncé de l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955.

Le Médiateur recommande au ministre des Transports de prendre les décisions qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la prédite loi modifiée du 14 février 1955 dans le respect de la stricte application de la procédure énoncée à l'article 90 du prédit arrêté grand-ducal.

Réponse :

Par lettre du 6 juillet 2005, le Ministre des Transports a informé le Médiateur qu'il est disposé à donner suite à cette recommandation sous réserve que le Ministère des Transports se voie attribuer les effectifs nécessaires pour ce faire sur base du numerus clausus 2006.

Le Médiateur a répondu qu'il ne saurait se satisfaire d'une telle prise de position, alors qu'il serait inacceptable que la mise en œuvre d'un principe fondamental du droit administratif, à savoir le principe d'être entendu et de pouvoir se défendre, qui se trouve par ailleurs consacré par l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant réglementation sur toutes les voies publiques, serait tributaire d'une décision discrétionnaire du Gouvernement.

A la suite d'une entrevue que le Médiateur a eue avec le Ministre en date du 27 septembre 2005, ce dernier s'est déclaré d'accord à suivre la recommandation du Médiateur sans la moindre réserve ou condition liée aux effectifs disponibles.

Recommandation N° 13 relative à la notification des décisions susceptibles de re-

cours devant les juridictions sociales

Vu que le Médiateur a été saisi par un certain nombre de réclamations relatives à la suspension par les caisses de maladie compétentes de l'indemnité pécuniaire de maladie comme suite à l'avis émis par l'Administration du Contrôle médical de la Sécurité sociale ;

considérant la pratique consistant à ce que ces refus de versement de l'indemnité pécuniaire de maladie revêtent la forme de lettres postales signées par le responsable du dossier ;

considérant que de telles lettres de refus ne sont pas à considérer comme des décisions susceptibles de recours auprès des juridictions compétentes ;

attendu cependant que ces courriers omettent toute référence à l'article 55, paragraphe 5 du Code des Assurances sociales en vertu duquel toute décision individuelle en matière d'indemnité pécuniaire de maladie prise sur avis du Contrôle médical de la Sécurité sociale fait l'objet d'une décision conjointe du président et du vice-président du comité-directeur ;

que cette décision est acquise à défaut d'un recours introduit par l'intéressé devant le Conseil arbitral des Assurances sociales endéans les quinze jours de la notification de la décision ;

considérant qu'à défaut de plus amples informations, nombre d'administrés restent dans l'ignorance de la possibilité de recourir aux instances judiciaires compétentes en la matière ;

considérant que d'autres administrés interprétant le refus leur notifié par lettre postale comme une décision définitive courent cependant le risque de voir déclarer le recours judiciaire irrecevable alors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'une décision formelle prise dans les formes prévues au prédit article 55, paragraphe 5 du Code des Assurances sociales ;

considérant qu'une telle pratique engendre une insécurité juridique préjudiciable aux administrés dès lors qu'ils ne sont pas prévenus du caractère informel et non susceptible de recours du refus leur notifié par simple lettre postale signée par la personne responsable du dossier ;

Le Médiateur recommande au Ministre de la Sécurité sociale de prendre les dispositions requises afin que les administrés soient

dûment informés par une décision susceptible de recours

ou pour le moins qu'ils soient avertis en due forme de la possibilité de solliciter une décision conjointe du président et du vice-président du comité-directeur susceptible d'un recours auprès des juridictions sociales.

Réponse :

A la suite de cette recommandation, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a informé le Médiateur qu'en date du 5 juillet 2005, l'Inspection générale de la Sécurité sociale a adressé une lettre circulaire à tous les organismes de Sécurité sociale par laquelle l'autorité de surveillance les enjoint de se conformer strictement aux dispositions régissant la matière.

Dans cette circulaire, le Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale rappelle, entre autres, qu'il est indispensable que la décision administrative individuelle revête la forme d'une décision susceptible de recours et émane de l'autorité compétente en vertu des dispositions légales afférentes.

Ainsi, toute décision doit porter la signature de l'autorité compétente, respectivement de la personne disposant d'une délégation de signature en bonne et due forme.

Recommandation N° 15 relative aux décisions de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales

Le Médiateur a été saisi par un certain nombre de réclamations relatives à la décision de la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, ci-après désignée «Commission mixte», de déclarer irrecevable une demande de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales ci-après désigné «CAS»;

considérant que l'article 1^{er} alinéa 1 de la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité

de travail et la réinsertion professionnelle dispose : «Le travailleur salarié, affilié au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8) 11) et 12) du Code des assurances sociales et remplissant les conditions de stage prévues à l'article 186 du même code, qui n'a pas été reconnu invalide au sens de l'article 187 du Code des assurances sociales mais qui, par suite de maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure présente une incapacité pour exercer son dernier poste de travail, bénéficie soit d'un reclassement interne, soit d'un reclassement externe»;

considérant qu'en exécution de l'article 1^{er} alinéa 1 de la prédite loi, les personnes auxquelles une pension d'invalidité transitoire a été retirée en vertu de l'article 193 du CAS ont vu leur demande de reclassement déclarée irrecevable par la Commission mixte au motif qu'au moment de l'introduction de leur demande en obtention d'une pension d'invalidité, elles n'étaient pas affiliées au titre de l'article 171 alinéa 1 du CAS;

considérant le préjudice important subi par les personnes concernées alors qu'elles se retrouvent sans travail et souvent sans revenus;

considérant que le projet de loi modifiant notamment la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle (doc. parl. n° 5334) a été déposé à la Chambre des Députés en date du 28 avril 2004 afin de remédier à différentes lacunes de la prédite loi;

considérant que l'article 1^{er} dudit projet de loi dispose que «le bénéficiaire d'une pension d'invalidité auquel celle-ci a été retirée en vertu de l'article 193 du Code des assurances sociales au motif qu'il ne remplit plus les conditions prévues à l'article 187 du même code» peut bénéficier d'un reclassement;

que l'article 1^{er} dudit projet de loi n'exige plus la condition d'une affiliation au titre de l'article 171 alinéa 1 du CAS pour pouvoir bénéficier d'un reclassement;

qu'en attendant de voir adopter les nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi n° 5334, il convient de régler en équité la situation des personnes incapables d'exercer leur dernier poste de travail qui ne sont plus affiliées au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du CAS;

considérant que l'équité est un complément du droit écrit dès lors que le législateur

a omis de préciser des situations dont il aurait tenu compte s'il en avait été conscient;

considérant que par le dépôt du projet de loi, le Gouvernement a entendu corriger ces situations que le législateur n'avait manifestement pas envisagées;

considérant qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, le législateur a investi ce dernier du droit de recommander à l'administration visée toute solution susceptible de régler en équité la situation du réclamant;

considérant que le Médiateur s'est doré et déjà adressé en ce sens au Ministre du Travail et de l'Emploi ainsi qu'à la Commission mixte;

considérant que la Commission mixte est présidée par le délégué du Ministre du Travail et de l'Emploi;

en attendant l'approbation du projet de loi n°5334;

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail et de l'Emploi de donner instruction au Président de la Commission mixte de faire tout ce qui est dans son pouvoir pour amener ladite Commission à régler en équité la situation des personnes concernées à la lumière des nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi n°5334.

Réponse :

En date du 27 septembre 2005, le Ministre du Travail et de l'Emploi a informé le Médiateur que depuis le 18 avril 2005 jusqu'au 11 juillet 2005, date de la mise en vigueur de la nouvelle loi, la Commission a déclaré recevables les demandes en question et s'est donc ralliée à l'argument du Médiateur de régler en équité la situation de la catégorie des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail mais non affiliés auprès d'un organisme de Sécurité sociale luxembourgeois.

Le Médiateur se félicite de l'attitude responsable et du sens de l'équité manifesté par les membres de la Commission mixte de reclassement.

Recommandation N° 16 relative aux instructions à donner pour éviter qu'en cas d'inter-

pellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recourt à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine

Le Médiateur a été saisi par Madame Marie-Anne Rodesch, Présidente de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand agissant au nom et pour compte de Monsieur E.H., de nationalité serbo-monténégro, d'une réclamation relative au comportement de la Police à l'égard du réclamant;

considérant que dans le cadre d'une procédure d'expulsion de la famille H. vers son pays d'origine et alors que les parents de E.H. étaient introuvables à l'adresse de leur domicile, la Police a interpellé, en date du 11 avril 2005, le réclamant à sa descente du bus au Centre Aldringen pour le conduire au Centre intérimaire situé à l'aéroport;

considérant que E.H., qui au moment de son interpellation était accompagné par des collègues de sa classe du Lycée Technique du Centre, s'est vu passer les menottes par un des policiers présents;

considérant que la mise de menottes est une pratique que la Police utilise généralement pour se protéger d'éventuelles réactions intempestives de la part de délinquants ou de criminels;

considérant que le réclamant suivant l'appréciation de ses enseignants et du directeur du Lycée est un jeune homme sérieux dont le comportement est tout à fait correct;

considérant que le fait de passer, notamment dans les circonstances données, les menottes à un mineur auquel il ne peut être reproché un quelconque manquement à la loi est à qualifier de traitement hautement dégradant de nature à choquer son entourage et à l'humilier devant les regards des passants;

Le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de donner les instructions requises pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recourt à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine.

Réponse :

Dans sa prise de position du 30 mai 2005, le Ministre se réfère tant aux principes généraux à appliquer par les corps de Police des Etats membres de l'Union Européenne qu'à la marge d'appréciation de la Police quant à l'évaluation des risques dans une situation donnée.

Le Médiateur ne saurait se satisfaire de telles explications alors que le Ministre n'a pas répondu à la question fondamentale de savoir s'il entend donner les instructions requises pour éviter qu'en cas d'interpellation de mineurs dans le cadre d'une procédure d'expulsion, la Police ne recourt à des moyens disproportionnés à la situation donnée et non conformes au respect de la dignité humaine.

B. Recommandations relatives à la mise en conformité du droit interne avec les droits et libertés consacrés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme

Recommandation N° 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle

Vu la réclamation dont a été saisi le Médiateur relative à la radiation par le Collège des bourgmestres et échevins de l'Administration communale de la Ville de Luxembourg du nom d'un électeur des listes électorales;

relevant qu'en 1969, Monsieur D. a écoupé d'une peine principale de sept ans de réclusion criminelle prononcée d'antan par la Cour d'Assises et d'une peine accessoire consistant dans l'interdiction des droits civils et politiques pour une durée de vingt ans et que suite à deux arrêtés grand-ducaux de grâce rendus au début des années soixante-dix, la peine privative a été à chaque fois réduite d'une année ;

soulignant que le réclamant a été convoqué pour voter aux élections législatives de 1994 et 1999 ainsi qu'aux dernières élections communales ;

vu la décision de radiation du Collège des bourgmestres et échevins du 1er mai 2003 ;

constatant que cette radiation a été opérée en application de l'article 6 de la loi électorale lequel dispose que " sont exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote : 1° les condamnés à des peines criminelles ; 2° les personnes qui, en matière correctionnelle, sont privées du droit de vote par condamnation ; [...] "

notant que l'article 53 de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 dispose que " ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les condamnés à des peines criminelles " et que " le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale " ;

considérant que les articles 1er, 2 et 3 de la loi électorale du 18 février 2003 posent comme condition préalable pour être électeur de jouir des droits politiques et de ne pas être déchu du droit de vote ;

que l'article 7 du Code pénal énumère les peines criminelles, parmi lesquelles notamment la réclusion à vie ou à temps et l'interdiction de certains droits civils et politiques ;

que l'article 11 du Code pénal dispose que " toute décision de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononce contre le condamné l'interdiction à vie du droit de vote, d'élection, d'éligibilité " ;

que l'article 12 prévoit que l'interdiction du droit de vote " peut être prononcée à vie ou pour dix à vingt ans contre les condamnés à la réclusion de cinq à dix ans " ;

que l'article 14 du Code pénal énumère les peines correctionnelles, parmi lesquelles range notamment l'interdiction de certains droits civils et politiques et l'article 24 de préciser que pareille interdiction est facultative et pour un terme de cinq à dix ans ;

relevant que dans un arrêt n° 74025/01 HIRST c/ Grande-Bretagne du 30 mars 2004, la Cour Européenne des Droits de l'Homme ;

devait se prononcer sur la compatibilité de la législation britannique au regard de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ;

que la législation britannique prévoit une privation du droit de voter aux élections législatives pour une personne condamnée à une peine d'emprisonnement, privation limitée à la seule durée de cet emprisonnement ;

que dans l'arrêt HIRST, plusieurs principes sont mis en exergue, à savoir que les limitations apportées par les Etats au droit de vote ne doivent pas réduire le droit de vote de manière inconsidérée, qu'elles doivent poursuivre un but légitime et que les moyens utilisés ne doivent pas être disproportionnés ;

qu'après avoir renvoyé aux développements relatifs au principe de la finalité légitime de l'interdiction du droit de vote dans un arrêt Sauvé rendu par la Cour d'Appel fédérale du Canada en date du 31 octobre 2002, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a conclu que la législation britannique, en prévoyant une interdiction automatique et absolue du droit de vote, viole l'article 3 du Protocole No 1 ;

que l'arrêt Sauvé c/ Canada a examiné la constitutionnalité de l'alinéa 51 e) de la loi électorale du Canada à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés ;

que cet alinéa interdit " à toute personne détenue dans un établissement correctionnel et y purgeant une peine de deux ans ou plus " de voter ;

qu'il fut notamment jugé que :

" l'alinéa 51 e) ne répond pas au critère de la proportionnalité. En particulier, le gouvernement n'a pas réussi à établir un lien entre la privation du droit de vote prévue à l'al. 51 e) et les objectifs qu'il poursuit. En ce qui concerne le premier objectif, à savoir accroître la responsabilité civique et le respect de la règle de droit, le fait de priver les détenus du droit de vote risque plus de transmettre des messages qui compromettent le respect de la règle de droit et de la démocratie que des messages qui prônent ces valeurs. La légitimité de la loi et l'obligation de la respecter découlent directement du droit de vote de chaque citoyen. Priver les prisonniers du droit de vote équivaut à abandonner un important moyen de leur inculquer des valeurs démocratiques et le sens des responsabilités sociales. La nouvelle théorie politique du gouvernement qui permettrait aux représentants élus de priver du droit de vote une partie de la population n'a pas sa place dans une démocratie fondée sur des principes d'inclusion, d'égalité et de participation du citoyen. Le fait que les démocraties autoproclamées n'adhèrent pas toutes à cette conclusion renseigne peu sur ce que permet la vision canadienne de la démocratie consacrée dans la

Charte. De plus, l'argument portant que seuls ceux qui respectent la loi devraient participer au processus politique est inacceptable. Le retrait du droit de vote fondé sur une supposée absence de valeur morale est incompatible avec le respect de la dignité humaine qui se trouve au coeur de la démocratie canadienne et de la Charte";

tenant compte de ce que la situation factuelle et légale est différente de celle de Grande Bretagne ou du Canada alors qu'au Luxembourg, l'interdiction du droit de vote ne se limite pas à la durée de la peine privative de liberté et que le vote n'est pas seulement un droit, mais une obligation, une interdiction générale du droit de vote au-delà du temps d'emprisonnement risque de ne pas résister au contrôle de proportionnalité tel qu'exposé dans l'arrêt HIRST c/ Grande-Bretagne rendu en date du 30 mars 2004 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Le Médiateur recommande aux autorités concernées de réexaminer les dispositions législatives et constitutionnelles à la lumière de l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et, plus particulièrement, à la lumière des considérations pré-décrites et de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rendre la législation luxembourgeoise compatible avec le niveau de protection minimum des droits de l'homme.

Réponse :

Dans sa réponse datée du 24 novembre 2004, le Premier Ministre s'est engagé à suivre la recommandation du Médiateur et de soumettre les dispositions constitutionnelles et législatives à un réexamen interne en vue d'analyser leur compatibilité avec le niveau de protection minimum garanti par la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Comme ces dispositions relèvent tant de la Constitution que du domaine de la loi, la recommandation a été soumise pour compétence aux membres du Gouvernement directement concernés ainsi qu'à la Chambre des Députés.

Le Médiateur reste toujours dans l'attente d'une prise de position, tant du Gouvernement que de la Chambre des Députés.

Recommandation N°11 relative au réexamen de la loi du 27 juillet 1987 concernant

l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie

Vu la réclamation dont le Médiateur a été saisi par Monsieur S. au sujet de la suspension de sa pension à la suite d'une condamnation à une peine privative de liberté ;

attendu qu'en vertu de l'article 210 de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie les pensions sont suspendues pendant l'exécution d'une peine privative de liberté supérieure à un mois ;

considérant qu'une telle disposition pose problème par rapport à sa conformité avec la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

qu'en effet même si le droit à la pension n'est pas comme tel garanti par la Convention des Droits de l'Homme, il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme qu'une pension légalement due est à assimiler à un droit de propriété au sens de l'article 1^{er} protocole 1 de la Convention (arrêt Gaygusuz contre Autriche du 16 septembre 1996, recueil des arrêts et décisions 1996-IV, paragraphe 39-41) ;

attendu dès lors qu'il convient d'examiner si l'ingérence dans le droit patrimonial du réclamant était justifié en vertu notamment du principe de proportionnalité ;

que ce faisant, il y lieu de s'interroger sur la nécessité, au regard de l'intérêt général, de la suspension du droit à la pension dont pouvait se prévaloir le réclamant;

constatant l'absence de tout lien qui existe entre la condamnation pénale d'une personne et la suspension de la pension qui lui revient légalement sur base de cotisations versées tout au long de sa vie active ;

qu'à partir de ce constat, il y a lieu de conclure qu'à travers les dispositions de l'article 210 de la loi précitée, le législateur a rompu, au détriment de la personne concernée, l'équilibre qu'il convient de ménager entre la protection du droit à la propriété de l'individu et les exigences liées à l'intérêt général.

Le Médiateur recommande au Gouvernement de réexaminer la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie à la lumière de la jurisprudence de la Cour européen-

ne des Droits de l'Homme afin de la rendre compatible avec le niveau de protection minimum des Droits de l'Homme.

Réponse :

Par courrier du 3 juin 2005, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a informé le Médiateur qu'il a demandé à un groupe d'experts chargé de revoir les dispositifs applicables aux détenus en matière de sécurité sociale de tenir compte de cette recommandation.

C. Recommandations comportant d'autres propositions de modifications législatives ou réglementaires

Recommandation n° 2-50-2004 relative à une proposition de réforme du paragraphe 22 de la loi générale des impôts (AO) consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal

Un juge d'instruction, voulant mettre la main sur les déclarations fiscales du contribuable qui fut l'objet de cette information, s'est vu opposer par la Direction des Contributions Directes le principe de l'inviolabilité du secret fiscal (§ 22 AO).

Selon l'interprétation de la Direction des Contributions Directes, seuls l'ordre de la loi et une raison impérieuse d'intérêt général autorisent une entorse audit principe et il est très discuté si l'instruction d'une infraction de droit commun telle qu'une escroquerie ou un abus de confiance puisse justifier une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal.

Le législateur allemand a été rendu sensible aux nombreux problèmes pratiques d'interprétation du texte légal formulé d'une façon très générale et a fini par préciser clairement les infractions dont la poursuite permet de justifier une entorse au secret fiscal. Le droit luxembourgeois ne précisant pas ces cas, des frictions entre autorités judiciaires et

autorités fiscales risquent de réapparaître.

Vu les opinions divergentes du juge d'instruction et de la Direction des Contributions Directes quant à l'étendue du secret fiscal, il est absolument nécessaire que les limites du secret fiscal soient enfin clairement fixées par le législateur.

Le Médiateur recommande au Gouvernement de préparer un projet de loi portant réforme du § 22 de la loi générale des impôts (AO) indiquant de façon précise les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal.

Réponse :

Par courrier du 26 janvier 2005, le Ministre des Finances a informé le Médiateur que sa recommandation a été transmise à l'Administration compétente aux fins d'étudier et de préciser la portée du paragraphe 22 AO par rapport à l'obligation de dénonciation à charge des fonctionnaires prévue par l'article 23 du code d'instruction criminelle.

Le Ministre estime qu'une étude de cette problématique et d'éventuelles modifications subséquentes nécessitent une réflexion approfondie.

Recommandation n° 5-534-2004 relative à une réforme législative visant à affranchir les conjoints non communautaires de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail

L'article 11 du règlement CEE 1612/68 du 15 octobre 1968 concernant la libre circulation des travailleurs confère aux conjoints même non communautaires de ressortissants d'un Etat membre de l'Union Européenne exerçant sur le territoire du Luxembourg une activité salariée ou non salariée le droit d'y accéder à toute activité salariée.

Un conjoint non communautaire d'un luxembourgeois est partant soumis au régime de droit commun applicable aux étrangers non communautaires tel qu'il résulte des articles 26 et 27 de loi du 28 mars 1972 concernant 1° l'entrée et le séjour des étrangers ; 2° le contrôle médical des étrangers ; 3° l'emploi

de la main d'œuvre étrangère.

Un conjoint d'un ressortissant luxembourgeois pourra donc également se voir refuser un tel permis au Luxembourg sur le fondement de la priorité à l'embauche dont bénéficient les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne et des Etats parties à l'Accord sur l'Espace Economique Européen telle que prévue à l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg.

Une différence de régime juridique aussi fondamentale effectuée sur base de la nationalité, luxembourgeoise ou d'un autre Etat membre de l'Union Européenne, du conjoint d'un ressortissant non communautaire ne peut être justifiée.

Le Médiateur recommande au Gouvernement de proposer une modification législative afin d'affranchir de l'exigence d'un permis de travail les ressortissants d'un pays tiers à l'Union Européenne conjoints de luxembourgeois.

Réponse :

Dans sa lettre de réponse du 8 décembre 2004, le Ministre délégué des Affaires étrangères et de l'Immigration a informé le Médiateur qu'il allait tenir compte de la proposition d'affranchir de l'exigence d'un permis de travail les ressortissants d'un pays tiers, conjoints de ressortissants luxembourgeois, lors de l'élaboration prochaine de la nouvelle loi sur l'immigration.

En date du 6 mai 2005, le Conseil de Gouvernement a approuvé une modification en ce sens du Règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. En attendant la mise en vigueur de ce règlement, le Ministre a donné instruction à ses services d'appliquer aux cas d'espèce le principe de la dispense du permis de travail dans les mêmes conditions que celles applicables aux conjoints de citoyens européens bénéficiant à Luxembourg du principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne tel que prévu par l'article 11 du Règlement CEE 1612/68 du 15 octobre 1968.

Recommandation N° 7-286-2004 relative à la procédure de déclaration de naissance

Un réclamant s'étant présenté au bureau de l'état civil de la commune de Luxembourg pour déclarer la naissance de son fils s'est vu opposer le refus des fonctionnaires compétents en raison du défaut de présentation d'un document contenant les informations relatives à la naissance de l'enfant délivré par l'établissement où l'accouchement a eu lieu.

Pour des raisons de sécurité juridique notamment dans le but d'éviter des fraudes documentaires apparemment de plus en plus fréquentes le Procureur d'Etat de Luxembourg a recommandé aux officiers de l'état civil de ne pas se baser sur les seules déclarations de l'intéressé, mais d'exiger dans la mesure du possible la production de pièces.

La pratique recommandée par le Parquet va au-delà des prévisions de la loi car l'article 56 du code civil énumère les différentes personnes qui, à défaut du père, sont habilitées à déclarer la naissance d'un enfant sans aucune indication quant à d'autres formalités à remplir.

Cette pratique ne couvre d'ailleurs pas le cas où l'accouchement est intervenu hors d'un établissement hospitalier ou de la présence d'un gynécologue.

Le Médiateur recommande au Gouvernement de revoir les dispositions afférentes du code civil à la lumière de la pratique recommandée par le Parquet et de présenter un projet de loi couvrant par ailleurs les situations non réglées par cette pratique.

Réponse :

Dans sa prise de position du 8 décembre 2004, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur que dans le cadre de la réforme des dispositions du code civil relatives à l'état civil, qui serait entamée dès la fin de la Présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne, il ne manquera pas de prendre en considération cette recommandation.

Recommandation N° 17 relative à la motivation des décisions prises sur avis du

contrôle médical de la sécurité sociale et de la communication des dossiers en matière de sécurité sociale

Le Médiateur a été saisi par nombre de réclamations relatives à des décisions prises sur avis de l'Administration du contrôle médical de la sécurité sociale par les différents établissements publics de la sécurité sociale ;

considérant qu'en vertu de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes *«toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux»* ;

considérant la jurisprudence en matière de sécurité sociale en vertu de laquelle est suffisamment motivée la décision renvoyant à un avis du contrôle médical pour fonder la décision de refus de la demande d'un assuré ;

considérant qu'en vertu de l'article 4 du prédit règlement grand-ducal *«les avis des organismes consultatifs pris préalablement à une décision doivent être motivés et énoncer les éléments de fait et de droit sur lesquels ils se basent»* ;

considérant dès lors que la motivation par renvoi à un avis du contrôle médical pré suppose que l'avis expose lui-même des motifs clairs et précis ;

considérant qu'en vertu de l'article 341 paragraphe 3 du CAS (Code des Assurances sociales) *«les avis du contrôle médical de la sécurité sociale à caractère médical et à portée individuelle s'imposent aux institutions et administrations concernées qui peuvent demander de la part du contrôle médical la motivation de son avis en vue d'appuyer leur position devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales»* ;

considérant que les décisions prises par les institutions et administrations concernées sur base d'avis du contrôle médical dénués de motivation claire et précise ne sauraient être considérées comme motivées au sens de l'article 6 du prédit règlement grand-ducal ;

considérant qu'en vertu de l'article 11 du même règlement grand-ducal *«tout admi-*

nistré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative chaque fois que celle-ci est atteinte ou susceptible de l'être par une décision prise ou en voie de l'être» ;

considérant que suivant le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du Code des Assurances sociales la procédure à suivre devant le conseil arbitral, le conseil supérieur des assurances sociales ainsi que les délais et frais de justice, les assurés ou leurs mandataires ne peuvent prendre connaissance de leur dossier qu'après avoir introduit un recours devant le conseil arbitral des assurances sociales ;

considérant cependant qu'en vertu de l'article 5 du même règlement grand-ducal, il appartient au président du conseil arbitral des assurances sociales de décider dans quelle mesure les intéressés ou leurs représentants peuvent consulter les rapports médicaux ;

considérant plus particulièrement que le droit de faire opposition devant le comité-directeur de l'institution concernée contre la décision prise par le président ou son délégué implique le droit d'exiger la communication du dossier y compris l'avis motivé du contrôle médical en vue notamment d'examiner la pertinence des éléments qui sont à la base de cette décision et de pouvoir y répondre de façon adéquate ;

considérant que le droit d'accès du patient aux données le concernant et à son dossier individuel est garanti tant par l'article 28 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à l'égard du traitement des données à caractère personnel que par l'article 36 de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers ;

considérant que ce droit connaît des limitations dans les seuls cas où soit en vertu de l'article 29 de la prédite loi du 2 août 2002 une telle limitation est justifiée pour protéger la personne concernée ou les droits et libertés d'autrui soit en vertu de l'article 51 du Code de déontologie médicale qui laisse à la liberté du médecin d'apprécier en conscience si un malade peut être laissé en l'ignorance du diagnostic ou d'un pronostic grave ;

considérant que l'accès au dossier médical est sauf exceptions prévues par la loi un

droit dont peut se prévaloir le patient ;

considérant notamment que le droit de faire opposition devant le comité-directeur de l'institution concernée pour être concret et effectif implique le droit de ce faire en connaissance de tous les éléments du dossier ;

considérant dès lors que l'assuré devrait être en droit de recevoir sur sa demande communication du dossier y compris l'avis motivé du contrôle médical ;

considérant qu'aux termes de l'article 57 du Code de déontologie médical «le médecin doit s'efforcer de faciliter l'obtention par son malade des avantages sociaux auxquels son état lui donne droit, sans céder à aucune demande abusive» ;

considérant que pour satisfaire à cette obligation et dans le respect du droit d'être entendu, le médecin traitant devrait avoir accès à l'avis motivé du contrôle médical ;

considérant qu'un désaccord persistant entre le contrôle médical et le médecin traitant devrait être tranché par une expertise médicale extrajudiciaire régie par une procédure garantissant une solution du différend médical dans la plus grande célérité épargnant ainsi à l'assuré les délais et les frais d'une éventuelle procédure judiciaire ;

Le Médiateur recommande au Ministre de la Sécurité Sociale de réexaminer les dispositions afférentes du CAS en vue de les rendre conformes au droit de communication, tant à l'égard de l'assuré que du médecin traitant, du dossier y compris l'avis motivé du contrôle médical conformément au droit énoncé à l'article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et d'instaurer une procédure propre à garantir à travers une expertise médicale extrajudiciaire une solution du différend médical.

Réponse :

Dans sa prise de position du 8 juin 2005, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a informé le Médiateur qu'il examinerait sa recommandation dans le cadre de la prochaine révision du CAS.

Par courrier du 27 septembre 2005, le Ministre a informé le Médiateur que la révision des

procédures non contentieuses applicables dans le domaine de la sécurité sociale s'inscrira dans le cadre d'une révision des structures organisationnelles et des procédures administratives qu'il envisage d'entamer en 2006.

D. Recommandations restées sans réponse jusqu'au 30 septembre 2005

Recommandation N° 10 relative aux mesures appropriées à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main d'œuvre

Attendu que le Médiateur a été saisi de multiples réclamations concernant des retards encourus par le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration dans le traitement de dossiers relatifs à des demandes d'autorisation de séjour et de permis de travail ;

que de nombreuses réclamations ont tiré l'attention du Médiateur sur des retards dans l'instruction de ces affaires et sur les longs délais d'attente qu'ils font subir aux administrés ;

que l'examen de treize réclamations introduites auprès du Médiateur et actuellement pendantes fait ressortir que les administrés concernés sont toujours en attente d'une réponse du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration ;

que le délai moyen de ces retards s'élève à près de six mois ;

que le Médiateur a dû constater que les services compétents tardent même à répondre à ses propres lettres et que les délais de réponse que le Médiateur est en droit de fixer sur le fondement de l'article 4 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ne sont jamais respectés ;

qu'il est inacceptable que les lettres du Médiateur adressées au Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration restent sans réponse durant plusieurs mois ;

que le Médiateur lui-même doit ainsi subir des délais d'attente allant, malgré d'itératifs

rappels, jusqu'à cinq mois ;

que toute administration est tenue de respecter un délai raisonnable dans le traitement de ses dossiers ;

que ces retards dénotent de la façon la plus évidente que les services chargés des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'octroi de permis de travail ne fonctionnent pas conformément aux principes d'une bonne administration ;

que la mission légale confiée au Médiateur oblige celui-ci à porter à la connaissance des Ministres concernés les problèmes récurrents de fonctionnement de leur Ministère ;

que ceux-ci peuvent être d'ordre structurel ou relever de l'organisation interne ;

qu'il est urgent que des solutions soient trouvées améliorant le fonctionnement des services concernés.

Le Médiateur recommande instamment aux Ministres des Affaires Etrangères et de l'Immigration de rechercher les causes de ces lenteurs excessives préjudiciables aux administrés et de mettre en oeuvre des mesures appropriées dans le but d'y remédier.

Recommandation N° 14 relative à la procédure en matière de décisions de refus et de retrait prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet

Le Médiateur a été saisi par un certain nombre de réclamations relatives aux décisions prises par la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de l'Administration de l'Emploi en matière d'indemnisation du chômage complet ;

considérant l'article 46 paragraphe 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, en vertu duquel les décisions portant notamment attribution, maintien, reprise, prorogation, refus ou retrait de l'indemnité de chômage sont prises par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou les

fonctionnaires par lui délégués à cet effet ;

qu'en vertu du paragraphe 3 du prédit article les décisions de refus ou de retrait visées au paragraphe 2 du prédit article peuvent faire l'objet d'une demande en réexamen auprès d'une Commission spéciale instituée par le Ministre ayant le travail dans ses attributions ;

attendu l'impact que les décisions prises sur la base du prédit article 46 paragraphe 2 ont sur la situation de l'administré ;

considérant que le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 pris en application de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, oblige en son article 9 l'administration à instituer une procédure contradictoire dans tous les cas où elle agit d'office, en dehors de toute initiative de l'intéressé ;

considérant l'absence d'une procédure contradictoire devant le Directeur de l'Administration de l'Emploi ;

considérant que l'article 4 du règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de l'Administration de l'Emploi en matière d'indemnisation du chômage complet, ne consacre pas le droit d'être entendu en personne mais laisse à la discrétion du Président de la Commission spéciale la décision d'exiger la comparution personnelle du requérant qui pourra se faire assister d'un conseil ;

considérant qu'au regard de l'enjeu des décisions en cause, une telle disposition n'est guère respectueuse de la procédure contradictoire ;

considérant dès lors la nécessité d'aménager une procédure contradictoire précédant la décision à prendre par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ou pour le moins de réserver à l'administré le droit d'être entendu par la Commission spéciale visée à paragraphe 3 du prédit article 46 ;

attendu que six membres de la prédite Commission spéciale sont nommés par le Ministre du Travail à raison de trois membres sur proposition du groupe des membres employeurs respectivement sur proposition du

groupe des membres travailleurs de la Commission nationale de l'Emploi ;

que le Ministre du Travail nomme le Président de la Commission de même que deux fonctionnaires appelés à le suppléer en cas de besoin ;

considérant qu'en vertu du paragraphe 4 du même article un recours auprès du Conseil arbitral des Assurances sociales contre les décisions prises par la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de refus ou de retrait de l'indemnité de chômage est ouvert au requérant débouté, au Ministre du Travail et au Directeur de l'Administration de l'Emploi ;

considérant qu'à défaut d'une disposition expresse interdisant toute ingérence dans les délibérations de la prédite Commission spéciale, rien ne saurait empêcher son Président directement nommé par le Ministre du Travail de prendre, le cas échéant, ses instructions auprès de l'autorité de nomination ;

considérant qu'en vertu du principe que nul ne peut être juge et partie à la fois, il est pour le moins légitime de se poser la question de l'opportunité d'une remise en question par le Ministre du Travail d'une décision prise par une instance administrative investie de par la loi du réexamen de la décision prise par l'autorité compétente, en l'occurrence par le Directeur de l'Administration de l'Emploi ;

considérant que cette question se pose avec d'autant plus d'acuité dans le chef du Directeur de l'Administration de l'Emploi dont les décisions font précisément l'objet d'un réexamen de la prédite Commission spéciale ;

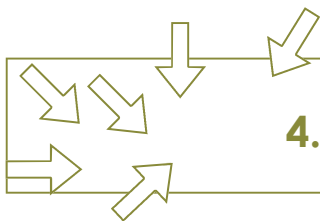
considérant que les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime des citoyens dans l'administration ne sauraient se concilier avec la possibilité réservée au Directeur de l'administration compétente de se pourvoir en justice contre une décision prise par une commission chargée spécialement du réexamen de la légalité voire de l'équité de la décision incombant au même chef d'administration ;

Le Médiateur recommande au Ministre du Travail de réexaminer les dispositions de l'article 46 de la loi modifiée du 30 juin 1976

portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet à la lumière des principes que sous-entend le bon fonctionnement de l'administration.



4.1. L'équité dans la pratique



4.1. L'équité dans la pratique

L'article 4 (2) de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur permet à celui-ci d'émettre une recommandation afin que l'administration règle en équité des cas où l'application stricte de la loi aboutirait à un résultat inéquitable heurtant le sentiment élémentaire de la justice.

Le Médiateur a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'intervenir auprès des administrations et de proposer des solutions de nature à permettre un règlement en équité.

Ainsi un réclamant s'est vu d'abord refuser le bénéfice de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de Solidarité pour la raison que sa pension alimentaire n'avait pas été fixée par un jugement. En dehors de la convention de divorce, seul un jugement condamnant le débiteur à des arriérés de pension alimentaire avait été pris.

Après l'intervention du Médiateur, l'administration concernée s'est déclarée d'accord à avancer les pensions alimentaires sur production d'un acte introductif d'instance en vue de faire entériner cette pension alimentaire par un jugement.

Une autre affaire qui a pu être solutionnée sur le fondement du principe d'équité eut trait au recours prévu à l'article 82 du Code des Assurances sociales qui permet aux Caisses de Maladie de récupérer auprès du tiers responsable le dommage indemnisé.

C'est ainsi que le conseil d'administration de l'Union des Caisses de Maladie a été d'accord, suite à l'intervention du Médiateur, à tenir compte de la situation particulière de revenu du débiteur en fixant la limite dans laquelle le droit de recours peut être exercé.

Une réclamation en cours de traitement concerne l'obligation imposée aux mineurs faisant l'objet d'une mesure de placement de verser à l'organisme gestionnaire le tiers de leur indemnité d'apprentissage.

Il s'agit en l'occurrence d'une discrimination aux dépens des jeunes apprentis faisant l'objet d'une mesure de placement.

La Commission d'harmonisation créée par la loi du 8 septembre 2004 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est en train d'examiner ce dossier.

Aux termes de l'article 16 de la loi du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, une autorisation de port d'armes peut être refusée, lorsqu'il est à craindre que le requérant, compte tenu de son comportement, de son état mental et de ses antécédents, ne fasse un mauvais usage de l'arme.

Ce texte confère à l'administration un très large pouvoir d'appréciation qu'elle doit exercer conformément au principe d'équité selon lequel les faits justifiant le refus d'une demande doivent être suffisamment graves.

Une personne s'était d'abord vu décliner une autorisation de port d'arme de sport par le Ministère de la Justice pour la raison qu'elle avait fait l'objet de procès-verbaux de la Police grand-ducale pour différentes infractions. Suite à l'intervention du Médiateur, l'autorisation a été accordée parce que le trouble à l'ordre public consigné dans ces procès-verbaux avait été minime et que le refus d'autorisation de port d'arme aurait été disproportionné par rapport aux faits reprochés.

L'article 9bis du règlement grand-ducal du 10 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg exige le versement d'une garantie bancaire par l'employeur demandant un permis de travail pour un ressortissant non communautaire. Cette garantie est destinée à couvrir les frais de rapatriement éventuels.

Le texte susvisé n'en permet la restitution qu'à la condition que les travailleurs soient engagés moyennant un contrat à durée indéterminée.

Un employeur d'un tel ressortissant dont l'autorisation de travail n'avait plus été renouvelée s'était par conséquent vu refuser par le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration la restitution de la garantie bancaire.

Nonobstant la condition légale tenant à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée et, eu égard à la considération qu'un rapatriement était exclu, la personne en question étant mariée à un ressortissant de l'UE, le Ministre compétent s'est néanmoins déclaré prêt à rembourser la garantie à l'employeur suite à l'intervention du Médiateur sur la base du principe d'équité.

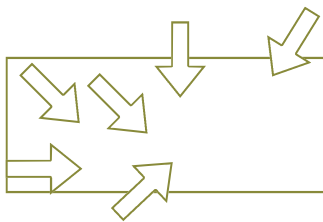
Par ailleurs, il est renvoyé à une Recommandation en équité du Médiateur N°15-2005 relative aux décisions de la Commission mixte de Reclassement des Travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail, de déclarer irrecevables les demandes de reclassement pour défaut d'affiliation au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 1), 5), 8), 11) et 12) du Code des Assurances sociales.

PARTIE 5

5.1. Contacts

5.2. L'équipe

5.3. Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur



5.1. Contacts

sur le plan national

avec des membres de la Chambre des Députés

2005

- 14 janvier Rencontre avec le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Lucien Weiler
- 19 janvier Rencontre avec Monsieur Paul-Henri Meyers, rapporteur du projet de loi instituant un médiateur,
- 20 janvier Rencontre avec la Commission des Pétitions
- 17 février Rencontre avec Messieurs John Castegnaro et Romain Schneider, rapporteur du projet de loi sur l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle n°5334
- 19 avril Rencontre avec le groupe parlementaire PSC
- 21 avril Rencontre avec le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Lucien Weiler
- 25 avril Réunion avec le Président du groupe parlementaire PSC, Monsieur Michel Wolter
- 4 mai Rencontre avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- 15 septembre Rencontre avec le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Lucien Weiler

avec des membres du Gouvernement

2004

- 3 novembre Rencontre avec Monsieur Nicolas Schmit, Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration
- 7 décembre Rencontre avec Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
- 23 décembre Rencontre avec Madame Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement

2005

- 21 février et 2 mars Rencontre avec Monsieur François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi
- 4 mars Rencontre avec Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration
- 16 septembre Rencontre avec Monsieur Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé et de Sécurité sociale
- 19 septembre Rencontre avec Monsieur Nicolas Schmit, Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration
- 27 septembre Rencontre avec Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de Réforme administrative
- 28 septembre Rencontre avec Monsieur Lucien Lux, Ministre de l'Environnement

avec les chefs d'administration et les responsables des établissements publics et autres institutions

2004

8 octobre Rencontre avec Madame Claudia Hartmann du Centre d'Etudes de Population, de Pauvreté et de Politiques (CEPS-Instead)

2005

15 février Rencontre avec Monsieur Marc Hostert, Président exécutif du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises

3 mars Entrevue avec Monsieur Paul Koch, Médecin-directeur de l'Administration du Contrôle médical de la Sécurité sociale

24 mars Entrevue avec Monsieur Michel Neyens, Président de la Caisse Nationale des Prestations familiales

24 mai Entrevue avec la Commission consultative des Droits de l'Homme

15 juin Rencontre avec Madame Claudia Hartmann du Centre d'Etudes de Population, de Pauvreté et de Politiques (CEPS-Instead)

14 juillet Réunion avec les responsables de SERVIOR et visite des lieux dans différentes maisons de retraite

12 août Réunion avec Monsieur Pierre Neyens, Premier Conseiller de Gouvernement, Coordination Générale, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

avec les autorités de l'Ordre judiciaire et les responsables du Barreau

2005

20 juillet Rencontre avec Monsieur Jean Minden, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Luxembourg

avec la presse

2004

6 octobre Interview avec RTL Radio Lëtzebuerg

27 octobre Interview avec le mensuel «PaperJam»

28 octobre Interview avec le «tageblatt»

2005

19 janvier Interview avec le «tageblatt»

1er février Conférence de presse

16 février Interview avec « Le Jeudi »

14 mars Interview avec « Contacto »

28 avril Interview avec « Tango TV »

3 mai Interview avec « RTL Télé Lëtzebuerg »

9 mai Interview avec « Télécran »

8 juin Conférence de presse

6 juillet Interview avec « RTL Télé Lëtzebuerg »

avec le Maréchalat de la Cour

2005

26 septembre Entrevue avec Monsieur Jean-Jacques Kasel, Maréchal de la Cour

Relation avec l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK)

Réunions mensuelles avec Madame Marie-Anne Rodesch, Présidente de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand

avec les syndicats et autres forces vives

2004

14 décembre Entrevue avec les responsables de la Caritas

Séance d'information

2005

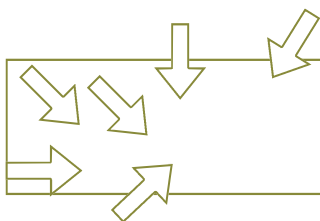
24 février Entrevue avec une délégation chinoise
11 mars Conférence au Centre Noppeney, Differdange
24 mars et 6 juin Conférences au Rotary
14 juin Conférence au Centre culturel de Olingen
17 juin Conférence au Club Senior, Hiirzebiérg
21 septembre Conférence au Centre culturel de Bivange

sur le plan international

avec les médiateurs

2005

27 janvier Réunion à Namur avec les Médiateurs de la Grande Région
4 février Rencontre avec la Médiatrice de la République du Mali, Madame Fatoumata Diakité N'Diaye
1er mars Rencontre avec le Volksanwalt de l'Autriche, Monsieur Peter Kostelka
6 au 9 mars Entrevue avec le Médiateur du Kosovo, Monsieur Marek A. Nowicki
30 mars au 1er avril Séminaire des Médiateurs européens à l'occasion du 50e anniversaire de l'inauguration du bureau du Médiateur du Danemark
31 mai Rencontre avec Monsieur Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région Wallone
12 et 13 septembre Cinquième séminaire des médiateurs nationaux des Etats Membres de l'UE à La Haye



5.2. L'équipe

Marc Fischbach
médiateur

Sandrine Mackel
secrétaire de direction
Tél.: (+352) 26 27 01 01-22
smackel@ombudsman.lu

Carole Biver
juriste
Tél.: (+352) 26 27 01 01-27
cbiver@ombudsman.lu

Katia Fabeck
juriste
Tél.: (+352) 26 27 01 01-25
kfabeck@ombudsman.lu

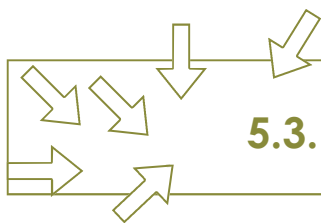
Laurent Zanotelli
juriste
Tél.: (+352) 26 27 01 01-26
lzanotelli@ombudsman.lu

Jean-Paul Hoffmann
juriste
Tél.: (+352) 26 27 01 01-24
jphoffmann@ombudsman.lu

Serge Legil
rédacteur-réclamations orales
Tél.: (+352) 26 27 01 01-21
slegil@ombudsman.lu

François Engel
rédacteur-intendance et comptabilité
Tél.: (+352) 26 27 01 01-28
fengel@ombudsman.lu

Romain Mertzig
expéditionnaire-secrétaire
Tél.: (+352) 26 27 01 01-23
rmertzig@ombudsman.lu



5.3. Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur

Loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 16 juillet 2003 et celle du Conseil d'Etat du 18 juillet 2003 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Chapitre 1er – Du mandat et des attributions du médiateur

Art. 1er.- Institution et mission du médiateur

(1) Il est institué un médiateur, rattaché à la Chambre des députés. Celui-ci ne reçoit, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité.

(2) Le médiateur a pour mission de recevoir, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations des personnes visées à l'article 2, paragraphe (1), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Art. 2.- Modalités de la saisine du médiateur

(1) Toute personne physique ou morale de droit privé qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une autorité visée à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer ou contrevient aux conventions, lois et règlements en vigueur, peut, par une réclamation individuelle écrite ou moyennant déclaration orale faite à son secrétariat, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur.

(2) La personne qui s'estime lésée peut faire parvenir sa réclamation directement ou par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des députés au médiateur. Chaque membre de la Chambre des députés peut, en outre, de son propre chef, saisir le médiateur d'une question de sa compétence.

Art. 3.- Recevabilité des réclamations

(1) La réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction.

(2) La réclamation adressée au médiateur n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes.

(3) Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Il peut, cependant, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe.

(4) Les différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations visées à l'article premier et leurs fonctionnaires ou autres agents ne peuvent faire l'objet d'une saisine du médiateur.

(5) La réclamation doit porter sur une affaire concrète concernant l'auteur de la réclamation. Les réclamations ne doivent pas porter sur le fonctionnement de l'administration en général.

Art. 4.- Moyens d'action du médiateur

(1) Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur conseille le réclamant et l'administration et suggère toutes les recommandations à l'endroit du service visé et du réclamant qui lui paraissent de nature à permettre un règlement à l'amiable de la réclamation dont il est saisi. Les recommandations peuvent notamment comporter des propositions visant à améliorer le fonctionnement du service visé.

(2) Lorsqu'il apparaît au médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de la décision incriminée aboutit à une iniquité, il peut recommander, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, au service mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du ré-

clamant et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter aux textes législatifs ou réglementaires qui sont à la base de la décision.

(3) Le médiateur est informé des suites données à son intervention dans un délai qu'il fixe.

(4) Le médiateur a l'obligation d'informer la personne qui se trouve à l'origine de la réclamation par écrit des suites réservées à sa recommandation. Lorsqu'une réclamation ne lui paraît pas justifiée, le médiateur en informe le réclamant en motivant sa décision.

(5) A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé ou en cas d'inaction de l'administration suite à son intervention, le médiateur a la possibilité de procéder à la publication de ses recommandations. Si l'injonction du médiateur, en cas d'inexécution par l'administration d'une décision de justice passée en force de chose jugée, n'est pas suivie d'effet, le médiateur rédige un rapport spécial adressé à la Chambre des députés et publié au Mémorial.

(6) La décision du médiateur de ne pas donner de suite à une réclamation n'est pas susceptible d'un recours devant une juridiction.

Art. 5.- Moyens budgétaires du médiateur

Le budget des recettes et dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du médiateur au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier. Les comptes du médiateur sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des députés. L'apurement des comptes se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des députés.

Art. 6.- Accès à l'information

Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service visé par l'enquête tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Le service visé est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers concernant l'affaire en question. Les Ministres et toutes autorités publiques visées au premier article doivent faciliter la tâche du médiateur. Ils doivent autoriser les fonctionnaires, employés et ouvriers placés sous leur autorité à répondre aux questions du médiateur. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.

Art. 7.- Secret professionnel

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, le médiateur veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis sous son autorité ou dans ses communications.

Art. 8.- Publication d'un rapport d'activités

Le médiateur présente annuellement à la Chambre des députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité. Il peut en plus présenter des rapports trimestriels intermédiaires s'il l'estime nécessaire. Ces rapports contiennent les recommandations que le médiateur juge utiles et exposent les difficultés éventuelles que celui-ci a rencontrées dans l'exercice de sa fonction. Les rapports sont rendus publics par la Chambre des députés. Le médiateur peut être entendu soit à sa demande, soit à la demande de la Chambre, selon les modalités fixées par celle-ci.

Chapitre 2 – Du statut du médiateur

Art. 9.- Nomination et durée du mandat du médiateur

(1) Le Grand-Duc nomme à la fonction de médiateur la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés. La désignation par la Chambre des députés se fait à la majorité des députés présents, le vote par procuration n'étant pas admis.

(2) Le médiateur est nommé pour une durée de huit ans non renouvelable.

(3) Avant d'entrer en fonction, le médiateur prête serment entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 10.- Fin du mandat du médiateur

(1) Le mandat du médiateur prend fin d'office:

a) soit à l'expiration de la durée du mandat telle que prévue à l'article 9;

b) soit lorsque le médiateur atteint l'âge de 68 ans;

c) soit lorsque le médiateur accepte d'exercer une des fonctions incompatibles avec son mandat visées à l'article 11.

(2) La Chambre des députés peut, à la majorité des députés présents, le vote par procuration n'étant pas admis, demander au Grand-Duc de mettre fin au mandat du médiateur dans les cas suivants:

- a) lorsque le médiateur en formule lui-même la demande;
- b) lorsque l'état de santé du médiateur compromet l'exercice de sa fonction;
- c) lorsque le médiateur se trouve, pour une autre raison, dans l'incapacité d'exercer son mandat.

(3) Lorsque le médiateur n'exerce pas sa mission conformément à la présente loi, sa révocation peut être demandée par un tiers des députés. Cette demande fait l'objet d'une instruction dont les modalités sont précisées dans le Règlement de la Chambre des députés. Les résultats de l'instruction sont soumis à la Chambre. Celle-ci décide, à la majorité des députés présents, le vote par procuration n'étant pas admis, s'il y a lieu de proposer la révocation du médiateur au Grand-Duc.

Art. 11.- Incompatibilités du mandat du médiateur

(1) Le médiateur ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer d'autre fonction ou emploi ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, que cette fonction soit élective ou non.

(2) Le titulaire d'un mandat public conféré par élection, qui accepte sa nomination en qualité de médiateur, est démis de plein droit de son mandat électif.

(3) Le médiateur ne peut prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles son intérêt se trouverait en opposition avec ceux de sa fonction.

Art. 12.- Indemnités du médiateur

(1) Le médiateur touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'Etat dont la fonction est classée au grade S1 de la rubrique VI „Fonctions spéciales à indice fixe“ de l'annexe A „Classification des fonctions“ de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Pendant l'exercice de ses fonctions, les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.

(2) Pour le cas où le médiateur est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme médiateur jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi hors cadre, correspondant à ce traitement. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal.

(3) Pour le cas où le médiateur est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente de 310 points indiciaires par an. Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

Art. 13.- Qualifications requises

Pour être nommé médiateur, il faut remplir les conditions suivantes:

1. posséder la nationalité luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. offrir les garanties de moralité requises;
4. être porteur d'un diplôme d'études universitaires documentant un cycle complet de quatre années d'études accomplies avec succès dans l'une des matières déterminées par la Chambre des députés et posséder une expérience professionnelle dans un domaine utile à l'exercice de la fonction ;
5. avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Chapitre 3 - Fonctionnement du secrétariat du médiateur

Art. 14.- Mise en place d'un secrétariat du médiateur

(1) Dans l'exercice de ses fonctions, le médiateur est assisté par des agents qui ont la qualité de fonctionnaire. Les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables. Leurs rémunérations et pensions sont à charge de l'Etat.

(2) Les collaborateurs prêtent, avant d'entrer en fonction, entre les mains du médiateur le serment suivant : « Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

(3) Le secrétariat est placé sous la responsabilité du médiateur qui a sous ses ordres le personnel. Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au chef d'administration sont exercés à l'égard des collaborateurs du médiateur par le médiateur. Les pouvoirs conférés par les lois précitées au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs du médiateur par le Bureau de la Chambre des députés.

(4) La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration s'applique également aux fonctionnaires du secrétariat du médiateur.

Art. 15.- Cadre du personnel du secrétariat du médiateur

Le cadre du personnel du secrétariat du médiateur comprend les fonctions et emplois suivants :

(1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché

- des conseillers première classe
- des conseillers
- des conseillers adjoints
- des attachés premiers en rang
- des attachés
- des attachés stagiaires

(2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur

- des inspecteurs principaux premiers en rang
- des inspecteurs principaux
- des inspecteurs
- des chefs de bureau
- des chefs de bureau adjoints
- des rédacteurs principaux
- des rédacteurs
- des rédacteurs stagiaires

(3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire

- des premiers commis principaux
- des commis principaux
- des commis
- des commis adjoints
- des expéditionnaires
- des expéditionnaires-stagiaires

(4) Le cadre du personnel sera complété par des employés et des ouvriers dans la limite des crédits budgétaires.

Chapitre 4 – Dispositions modificatives, financières et finales

Art. 16.- Dispositions modificatives

(1) La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :

(a) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :

- au grade 12, est ajoutée la mention : « Secrétariat du médiateur – attaché ».
- au grade 13, est ajoutée la mention : « Secrétariat du médiateur – attaché premier en rang ».
- au grade 14, est ajoutée la mention : « Secrétariat du médiateur – conseiller adjoint ».
- au grade 15, est ajoutée la mention : « Secrétariat du médiateur – conseiller ».
- au grade 16, est ajoutée la mention : « Secrétariat du médiateur – conseiller première classe ».

(b) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique VI – Fonctions spéciales à indice fixe, est ajoutée la mention suivante :

- au grade S1, est ajoutée la mention « médiateur ».

(c) A l'annexe D - Détermination –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :

- dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 12, est ajoutée la mention : « attaché du secrétariat du médiateur ».
- dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 13, est ajoutée la mention : « attaché premier en rang du secrétariat du médiateur ».
- dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 14, est ajoutée la mention : « conseiller adjoint du secrétariat du médiateur ».
- dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 15 est ajoutée la mention : « conseiller du secrétariat du médiateur ».
- dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12,

au grade 16, est ajoutée la mention : « conseiller première classe du secrétariat du médiateur ».

(d) A l'article 22, VI, 20°, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat du médiateur ».

(e) A l'article 22, VII, a), alinéa 10, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat du médiateur ».

(2) A l'article 10, alinéa 1er de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat du médiateur ».

Art. 17.- Disposition financière

La loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 est modifiée comme suit :

Il est ajouté au budget des dépenses Chapitre III. – Dépenses courantes sous « 00 – Ministère d'Etat » à la section « 00.1 – Chambre des députés » l'article suivant :

« 10.001 médiateur (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

Art. 18.- Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Premier Ministre, Ministre d'Etat,
Jean-Claude Juncker

Château de Berg, le 22 août 2003.
Henri



SECRETARIAT DU MEDIEATEUR - 36, rue du Marché-aux-Herbes - L-1728 Luxembourg
Tél.: 26 27 01 01 - Fax: 26 27 01 02 - e-mail: ombudsman@ombudsman.lu
www.ombudsman.lu