



Chambre des Députés



RAPPORT

(du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006)

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 2005 au 30 septembre 2006.

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

Veuillez croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération.

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	24
1.2.4.	Fiscalité	25
1.2.5.	Affaires générales relevant de l'Etat	28
1.3.	Affaires relevant des Communes.....	33
1.3.1.	Urbanisme	33
1.3.2.	Affaires communales générales	34
1.4.	Affaires concernant les Etablissements publics relevant de l'Etat et des Communes ...	35
1.4.1.	Affaires de Sécurité sociale (y compris affaires relevant de la compétence de l'Adem)	35
A.	Sécurité Sociale	35
B.	Administration de l'Emploi (Adem)	36
C.	Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)	37
D.	Fonds national de Solidarité (FNS).....	38

PARTIE 2

2.1.	Des recommandations du Médiateur et des suites y réservées par les autorités compétentes	41
------	--	----

PARTIE 3

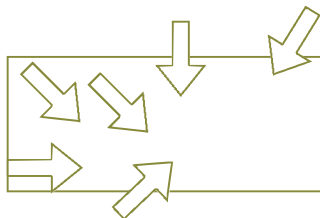
3.1.	L'équité dans la pratique	70
------	---------------------------------	----

PARTIE 4

4.1.	Contacts	73
4.2.	Le Réseau des Médiateurs de la Grande Région.....	76
4.3.	La coopération avec le Mali	77

PARTIE 5

5.1.	L'équipe	82
5.2.	Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.....	83



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 2005 au 30 septembre 2006, est le deuxième 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, 894 réclamations ont été introduites au Secrétariat du Médiateur. Par ailleurs au cours de cette période, quelque 2000 personnes se sont adressées au Médiateur pour obtenir des renseignements ou pour solliciter son conseil.

Ecouter, entendre, réagir telle est la démarche que je poursuis depuis mon entrée en fonction en janvier 2004.

Une démarche qui est aussi l'objectif de ma fonction: Ecouter les citoyens pour mieux entendre leurs préoccupations et réagir en conséquence.

Ecouter les citoyens...

Etre à l'écoute des citoyens, revient à donner à tout citoyen la possibilité de s'adresser oralement au Secrétariat du Médiateur et d'avoir ainsi l'occasion de s'expliquer personnellement soit devant moi, soit devant l'un/l'une de mes collaborateurs/collaboratrices.

La possibilité de tout citoyen de déposer une réclamation orale auprès du Médiateur est largement tributaire des distances à parcourir et de la facilité des moyens de communication qui lui sont offerts pour accéder à mon Secrétariat.

Fort des expériences acquises depuis le début de mon mandat, je me suis bien vite rendu à l'évidence que les conditions pour accéder à mes services sont bien plus difficiles pour les citoyens du Nord du pays et plus particulièrement pour les résidents des cantons de Wiltz, de Clervaux et de Vianden, que pour les habitants des autres régions.

Cette considération vaut a fortiori pour les personnes âgées, malades ou handicapées dont les domiciles sont éparpillés à travers les multiples communes de l'Oesling.

Telles sont les considérations qui m'ont amené, en accord et avec l'assistance bienveillante du député-maire, Monsieur Romain Schneider, à installer une antenne de mon Secrétariat à Wiltz.

Les nouveaux bureaux situés au 49, Grand-rue sont ouverts au public chaque premier et troisième vendredi du mois.

Depuis l'inauguration des nouveaux locaux le 29 mai 2006 jusqu'au 30 septembre, 23 personnes sont venues y déposer leur réclamation orale.

S'il est de toute évidence prématuré de faire un quelconque pronostic pour l'avenir, l'afflux enregistré au cours des premiers mois depuis la mise en place de cette nouvelle antenne semble d'ores et déjà justifier la décision prise de rapprocher les services du Médiateur des citoyens résidant dans le Nord du pays.

...tous les citoyens

Depuis que j'exerce ma nouvelle fonction, je suis régulièrement saisi de réclamations écrites de la part de personnes détenues en prison. Je constate que l'objet de telles réclamations est souvent peu précis, voire confus. Il faut dire que les détenus n'ont pas d'autre choix que de s'adresser par écrit au Médiateur alors que, privés de liberté, ils n'ont pas la possibilité de se déplacer pour me saisir d'une réclamation orale.

Très souvent il en résulte que les doléances des détenus à l'égard de l'administration ne peuvent être traitées avec les mêmes soins que ceux des autres citoyens.

La privation de liberté n'est pas la privation de l'accès aux droits.

Soucieux de maintenir et de faciliter la communication entre les détenus et l'administration publique et conforté par les expériences dans ce domaine par des pays aussi différents que la Suède, les Pays-Bas, le Québec et la France, j'ai décidé d'aller à la rencontre des détenus en envisageant l'ouverture de permanences du Médiateur dans les établissements pénitentiaires de Schrassig et de Givenich.

Après une première entrevue que j'ai eue avec une délégation des détenus à la maison d'arrêt de Schrassig en date du 10 octobre dernier, je me propose de finaliser tout prochainement les modalités du fonctionnement de mon Secrétariat à l'intérieur des établissements précités.

Il va de soi que mes compétences sont exactement les mêmes en milieu pénitentiaire qu'à l'extérieur. Aucune administration, y comprise l'administration pénitentiaire, ne sera exclue de mon champ d'intervention.

...pour mieux les entendre et réagir en conséquence

Les multiples doléances et réclamations dont je suis saisi me permettent d'avoir une vue globale de la qualité des relations entre les citoyens et les administrations publiques et donc de mieux évaluer les interrogations, les frustrations mais aussi les aspirations et les attentes de mes concitoyens.

En catégorisant les réclamations suivant l'administration concernée et leur objet, voire le caractère matériel ou procédural du dysfonctionnement allégué, j'arrive à mieux cerner les faiblesses et les insuffisances subsistantes au niveau du fonctionnement des administrations.

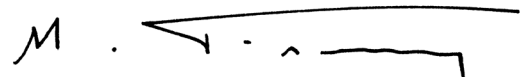
J'en tiens compte dans mes propositions et recommandations visant à améliorer le fonctionnement des services en cause voire de l'administration en général.

Mais quels que soient l'autorité et le crédit dont la fonction du Médiateur est investie, son action ne vaut que ce que valent les suites qui sont réservées à ses recommandations.

Le Médiateur a beau être indépendant, patient et obstiné, il ne saurait à lui seul changer durablement les comportements et les pratiques administratives sans l'appui fort et durable du pouvoir législatif, en tant que pouvoir de contrôle de l'action du gouvernement et du fonctionnement de l'administration publique.

A cet égard, je me sens conforté par la position prise par la Commission des Pétitions laquelle, lors d'une réunion à laquelle j'ai assisté en date du 6 avril 2006, a manifesté sa détermination à veiller dorénavant, en concertation étroite avec les commissions parlementaires compétentes, au suivi des recommandations formulées par le Médiateur.

J'attends de voir dans les mois à venir dans quelle mesure cet engagement pris par la Commission des Pétitions sera transposé dans la pratique parlementaire.



Marc FISCHBACH

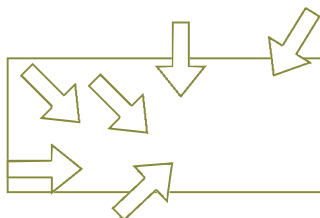


1.1. Statistiques

1.2. Affaires relevant de l'Etat

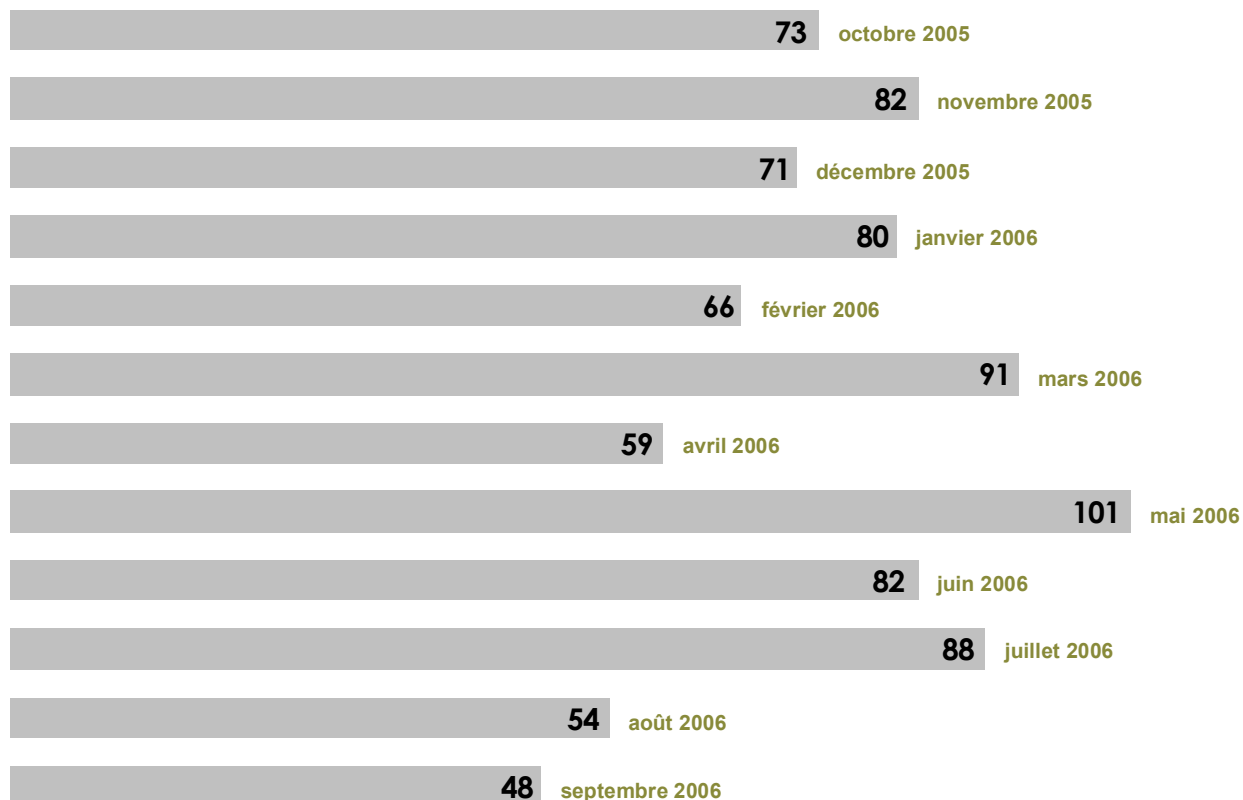
1.3. Affaires relevant des Communes

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



1.1. Statistiques

NOMBRE DE RECLAMATIONS PAR MOIS



RELEVÉ GLOBAL -

du 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006

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:
84,29%**

Ventilation par suites réservées à la réclamation

Nombre total de réclamations	894
Dossiers en cours	252 (y compris 25 dossiers clôturés provisoirement)
Dossiers clôturés	642
 Transmis à un autre Médiateur	1
Réclamations non fondées	254
Désistement du réclamant	44
Pas de correction obtenue	41
Correction partielle obtenue	41
Correction totale obtenue	179
Demandes irrecevables	52
Refus d'examiner	30

Ventilation détaillée

Demandes irrecevables	52
 Jugement coulé en force de chose jugée	17
Incompétence ratione materiae	30
Non-immixtion dans une affaire judiciaire pendante	5
Refus d'examiner	30
 Demandes prématurées	7
Demandes manifestement non fondées	5
Absence de démarches préalables	13
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, visas

Nombre d'affaires	82
Affaires clôturées	61
Affaires en cours	21 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
87,87%

En cours*	21
Correction totale/partielle	29
Pas de correction	4
Réclamations non fondées	24
Refus d'examiner	/
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	3

➔ 1.1.1.2. Logement et Classes moyennes

Nombre d'affaires	38
Affaires clôturées	24
Affaires en cours	14

taux de correction:
80%

En cours	14
Correction totale/partielle	4
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	12
Refus d'examiner	1
Demandes irrecevables	/
Désistement du réclamant	6

➔ 1.1.1.3. Administration judiciaire

Nombre d'affaires	39
Affaires clôturées	32
Affaires en cours	7 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
92,30%

En cours*	7
Correction totale/partielle	12
Pas de correction	1
Réclamations non fondées	4
Refus d'examiner	/
Demandes irrecevables	15
Désistement du réclamant	/

➔ 1.1.1.4. Fiscalité

Nombre d'affaires	108
Affaires clôturées	66
Affaires en cours*	42 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction
91,66%

En cours*	42
Correction totale/partielle	33
Pas de correction	3
Réclamations non fondées	25
Refus d'examiner	/
Demandes irrecevables	/
Désistement du réclamant	5

1.1.2. Affaires relevant des Communes



1.1.2.1. Urbanisme

Nombre d'affaires	36
Affaires clôturées	23
Affaires en cours*	13 (*y compris 4 affaires clôturées provisoirement)

taux de correction:
75%

En cours*	13
Correction totale/partielle	6
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	8
Refus d'examiner	2
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	4



1.1.2.2. Affaires communales générales

Nombre d'affaires	63
Affaires clôturées	35
Affaires en cours	28 (*y compris 4 affaires clôturées provisoirement)

taux de correction:
88,88%

En cours*	28
Correction totale/partielle	16
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	13
Refus d'examiner	1
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	2

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	126
Affaires clôturées	103
Affaires en cours*	23 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
85,71%

En cours*	23
Correction totale/partielle	30
Pas de correction	5
Réclamations non fondées	57
Refus d'examiner	4
Demandes irrecevables	3
Désistement du réclamant	4
Transmis à un autre Médiateur	/

➔ 1.1.3.2. Administration de l'emploi (Adem)

Nombre d'affaires	58
Affaires clôturées	42
Affaires en cours*	16 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
71,42%

En cours*	16
Correction totale/partielle	10
Pas de correction	4
Réclamations non fondées	21
Refus d'examiner	2
Désistement du réclamant	5
Demandes irrecevables	/

➔ 1.1.3.3. Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)

Nombre d'affaires	59
Affaires clôturées	48
Affaires en cours*	11 (*y compris 2 affaires clôturées provisoirement)

taux de correction:
81,81%

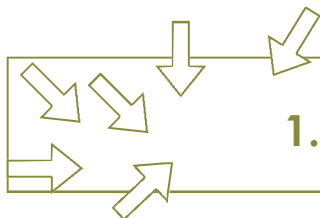
En cours*	11
Correction totale/partielle	18
Pas de correction	4
Réclamations non fondées	20
Refus d'examiner	1
Demandes irrecevables	1
Désistement du réclamant	4
Transmis à un autre Médiateur	/

➔ 1.1.3.4. Fonds national de Solidarité (FNS)

Nombre d'affaires	31
Affaires clôturées	26
Affaires en cours	5 (*y compris 1 affaire clôturée provisoirement)

taux de correction:
75%

En cours*	5
Correction totale/partielle	6
Pas de correction	2
Réclamations non fondées	12
Refus d'examiner	4
Désistement du réclamant	2
Demandes irrecevables	/



1.2. Affaires relevant de l'Etat

1.2.1. Immigration

Le nombre de réclamations formulées à l'encontre du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et, plus précisément contre la Direction de l'Immigration, a diminué par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, le Médiateur constate que le nombre de réclamations ayant trait aux longs délais d'instruction et de réponse, respectivement au silence de l'administration, ont diminué par rapport à l'année dernière. Le Médiateur se félicite des efforts que les services de la Direction de l'Immigration ont entrepris pour traiter les dossiers avec la diligence requise.

Quant à la durée moyenne de traitement des nouvelles demandes en obtention d'une autorisation de séjour, le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration a répondu de manière exhaustive à la requête du Médiateur suite à une recommandation du Médiateur 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'oeuvre.

La collaboration entre le Médiateur et la Direction de l'Immigration s'est également améliorée. Les prises de position sont transmises au Médiateur dans des délais plus rapprochés.

Tout comme l'année dernière, le taux de correction est assez élevé.

Le Médiateur a été saisi de réclamations concernant tant le service des étrangers et des réfugiés, que le service compétent en matière de permis de travail.

La plupart des réclamants s'adressent au Médiateur alors qu'ils ont des difficultés pour obtenir une autorisation de séjour, respectivement une carte de séjour. Le nombre de réclamations ayant trait aux permis de travail est moins élevé.

Le Médiateur a été saisi de quelques réclamations concernant le remboursement de la garantie bancaire que le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration pouvait

exiger en vue de l'obtention d'un permis de travail au profit de ressortissants non communautaires.

Quelques employeurs qui avaient versé une telle garantie ont saisi le Médiateur parce que le Ministre aurait refusé de leur restituer la prédite garantie qui était bloquée sur un compte bancaire alors que la relation de travail entre les salariés visés et leurs employeurs n'existait plus depuis un certain temps.

Le versement d'une garantie bancaire en vue de l'obtention d'un permis de travail n'étant plus prévu depuis le règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg tel qu'il a été modifié par le règlement grand-ducal du 22 août 2006, le Médiateur est intervenu pour que les réclamants puissent récupérer les sommes versées à titre de garantie bancaire.

Le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a informé le Médiateur que ses services ne demandaient plus depuis janvier 2006 le versement d'une telle garantie bancaire aux entreprises sollicitant un permis de travail en faveur des ressortissants non communautaires et qu'il était dès lors disposé à restituer les garanties bancaires actuellement bloquées aux employeurs qui introduisent une telle demande.

Le Médiateur a été saisi de personnes qui se sont vu rejeter leur demande en obtention d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires ou leur demande en obtention d'une autorisation de séjour en vue d'un regroupement familial.

Le Médiateur a encore été sollicité par un ressortissant non communautaire exerçant une profession libérale qui s'est plaint de la délivrance de plusieurs autorisations de séjour successives, au nombre de 6, à chaque fois délivrées pour la durée d'une année.

Dans ce contexte, le Ministre compétent a informé le Médiateur que, d'une manière générale, les autorisations de séjour au profit des indépendants sont renouvelables d'année en année, ceci pendant une période variant entre 3 et 5 ans. Il a rajouté qu'il lui

appartient de contrôler, avant de prolonger l'autorisation de séjour d'une personne bénéficiant d'une telle autorisation au Luxembourg, si elle dispose de moyens d'existence personnels suffisants pour supporter ses frais de voyage et de séjour.

Cette période de 3 à 5 ans s'explique par le fait que le ressortissant non communautaire qui vient s'installer au Luxembourg en qualité d'indépendant ne dispose pas d'un revenu stable dès le départ, ses revenus étant tributaires des résultats de son entreprise. La période de démarrage peut être plus ou moins longue, et certaines personnes mettent souvent plus de 3 ans pour asseoir leur entreprise.

En l'occurrence, la situation financière de l'entreprise du réclamant était très précaire de sorte que la réclamation a dû être rejetée comme non fondée.

Le nombre de réclamations émanant de demandeurs d'asile déboutés de leur demande en obtention du statut d'asile politique est moins élevé que l'année dernière.

Dans la majorité des cas, le Médiateur a dû déclarer la réclamation non fondée. Dans quelques affaires, le Médiateur a pu intervenir avec succès auprès du Ministère compétent, afin que le statut de tolérance soit accordé aux personnes appartenant à une minorité ethnique du Kosovo et pour lesquels un retour forcé était impossible en raison de l'insécurité générale régnant dans leur pays d'origine.

Quant aux demandeurs d'asile déboutés de leur demande en obtention du statut d'asile politique, qui sont au Luxembourg depuis plusieurs années et dont les enfants y sont nés, ou qui sont déjà intégrés, le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration avait indiqué qu'il faudrait trouver, dans la mesure du possible, des solutions pour qu'ils puissent rester au pays. Ainsi, il faudrait examiner de plus près ces dossiers et chercher des solutions au cas par cas.

Le Médiateur salue une telle approche qui témoigne de la sensibilité des Ministres compétents au regard de la situation familiale des réfugiés.

Par ailleurs, le Médiateur se pose la question s'il ne faudrait pas procéder à une régularisation des sans-papiers qui sont au pays depuis plus de 5 années, qui sont affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise depuis plu-

sieurs années, paient régulièrement leurs impôts et qui, depuis leur arrivée au pays n'ont jamais été menacés d'expulsion en raison de leur situation irrégulière.

Dans le dernier rapport, le Médiateur avait mentionné le cas d'un ressortissant non communautaire, marié à un citoyen belge de même sexe qui voulait rejoindre son conjoint au Grand-Duché de Luxembourg. Après plusieurs démarches, il a été fait droit à la demande en obtention d'une autorisation de séjour du réclamant.

Par la suite, les réclamants se sont adressés à leur commune pour conclure un partenariat. Ils ont été informés que leur demande devrait être refusée alors que la conclusion d'un partenariat s'avérerait actuellement impossible au vu de leur mariage conclu en Belgique. Le refus était basé sur l'article 4-2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, qui dispose que, pour pouvoir faire la déclaration, les deux parties ne doivent pas être liées par un mariage ou un autre partenariat.

Le Médiateur est intervenu auprès du bourgmestre de la commune pour le rendre attentif au fait que, d'un côté, le mariage des réclamants n'est pas reconnu au Luxembourg de sorte qu'ils sont traités comme des célibataires et, d'un autre côté, on leur oppose d'être lié par un mariage pour leur refuser de conclure un partenariat. Le seul souhait des réclamants était d'être reconnu au Luxembourg comme couple « pacsé ».

Suite à l'intervention du Médiateur, le bourgmestre a demandé un avis au Ministre de la Justice. Ce dernier a informé le bourgmestre que depuis la reconnaissance du principe de partenariats homosexuels par la loi du 9 juillet 2004 sur le partenariat, il y a lieu d'appliquer les effets de cette loi aux mariages homosexuels légalement conclus dans d'autres pays.

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 à la commission compétente en matière d'aides au logement. L'instruction des dossiers de la part du Ministère est généralement clôturée dans un délai de deux à trois mois mis à part quelques exceptions.

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

Aucun réclamant n'a, par ailleurs, invoqué une difficulté à joindre par téléphone les agents 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.

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de familles recomposées qui avaient touché une bonification d'intérêt du chef d'un ou plusieurs(s) enfant(s) né(s) lors d'une précédente union.

Suite à un divorce, l'homme (ou la femme) précédemment marié(e) a refait sa vie avec un nouveau compagnon (ou une nouvelle compagne) et ce nouveau ménage a décidé d'habiter ensemble avec un ou plusieurs enfants.

Ce ménage recomposé sollicitait ensuite une nouvelle bonification d'intérêt du chef d'un ou plusieurs enfant(s) qui résidai(en)t dans le nouveau domicile conjugal.

L'article 12 du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la bonification d'intérêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement prévue par

l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit qu'une nouvelle bonification d'intérêt ne peut être accordée à un même ménage que si la première a été remboursée intégralement.

Lorsqu'un ménage recomposé sollicitait une nouvelle bonification d'intérêt, le Ministre était disposé à y donner suite, à condition que les demandeurs remboursent au préalable leur quote-part de la bonification d'intérêt touchée lors d'une précédente union.

Le Médiateur estima que ces ménages recomposés ne devaient pas être considérés comme le «même ménage» ayant touché une bonification d'intérêt lors d'une précédente union mais comme un nouveau ménage.

Le Ministre donna suite à l'argumentation du Médiateur et il octroya une bonification d'intérêt aux couples en question sans demander le remboursement de l'ancienne bonification d'intérêt.

Le Médiateur a été saisi d'un nombre moindre de réclamations fondées au regard de la jurisprudence administrative en ce qui concerne le 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) suite à une occupation de moins de dix ans du logement subventionné par les bénéficiaires.

Ce nombre moins élevé de contestations fondées est probablement dû à la modification de l'article 9 du prédit règlement grand-ducal de 1983 par un règlement grand-ducal du 12 juin 2004 prévoyant que les différentes aides au logement doivent être remboursées si le logement ne sert pas d'habitation principale aux bénéficiaires (et non plus au ménage bénéficiaire) pendant dix ans.

Dans ces dossiers, le Médiateur n'a pas pu se fonder sur une jurisprudence administrative relative au nouvel article 9 qui est encore peu abondante depuis la modification réglementaire de juin 2004.

Le Médiateur a également été saisi de réclamations qui ont permis de préciser la notion de «revenus de la communauté domestique» pris en compte pour l'obtention des diverses aides au logement.

Lorsque deux familles habitent une même maison mais qu'elles occupent des étages différents et qu'elles ont chacune une cuisine, une salle de bain et des chambres distinctes, les revenus des deux familles ne doivent pas être cumulés pour évaluer si elles dépassent le seuil limite en vue de l'obtention d'aides au logement mais chaque revenu familial doit être considéré distinctement.

Lors de l'instruction d'une réclamation, le Médiateur a interprété la notion de «propriétaire» d'un logement. En effet, pour obtenir les diverses aides au logement, le demandeur doit être propriétaire du logement subventionné.

Le réclamant en question avait obtenu par une donation la nue-propriété de l'immeuble dont sa grand-mère, âgée de 92 ans, était restée usufruitière. La grand-mère du réclamant vivait tout d'abord depuis 1997 auprès de sa fille et depuis deux années dans une maison de soins et son état de santé précaire ne lui permettait plus de revenir dans la maison en question qui était occupée par son petit-fils (le réclamant) depuis 1997. Celui-ci ne disposait néanmoins que de la nue-propriété de la maison et le Ministre refusa de lui accorder des aides au logement alors qu'il ne le considérait pas comme propriétaire du logement en question.

Le droit de propriété sur une maison englobe en principe le droit de jouir de cet immeuble (usufruit) et la nue-propriété.

Face à cette situation très particulière, le Médiateur a néanmoins insisté auprès du Ministre afin de considérer le nue-propriétaire d'un immeuble qui y habite de manière effective et permanente depuis plus de 7 ans comme «le propriétaire» de cet immeuble et de le faire bénéficier à ce titre des aides au logement. Le Ministre a donné suite à l'argumentation du Médiateur et il a considéré le réclamant comme propriétaire du logement en question et il lui a octroyé une aide au logement.

Un grand nombre de réclamations ont été introduites à l'encontre du Fonds du Logement en ce qui concerne l'établissement des décomptes de loyers et des problèmes dans l'application de la formule du loyer ré-

duit pour personnes âgées ou handicapées. Ces réclamations ont fait l'objet de la recommandation n°20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Des réclamants ont également saisi le Médiateur de réclamations relatives aux longs délais d'attente en vue de l'obtention d'un logement locatif de la part du Fonds du Logement.

En effet, ces personnes sont en principe informées qu'elles se trouvent sur une liste d'attente établie en fonction de critères relevant de leur situation familiale. Ces différentes situations familiales sont visées au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le Fonds du Logement indiquait en principe par écrit aux réclamants qu'ils sont inscrits sur une liste d'attente entre la position x et y.

Certains réclamants ont souhaité, après quelques années d'attente, être renseignés quant à l'avancement de leur demande sur ces listes d'attente sans cependant obtenir d'informations précises de la part du Fonds du Logement.

Le Médiateur est intervenu auprès du Président du Fonds du Logement afin d'être éclairé sur la gestion des différentes listes d'attente en vue de l'attribution d'un logement locatif.

Actuellement, des critères plus détaillés en ce qui concerne l'attribution de logements locatifs n'ont toujours pas été transmis au Médiateur. Le Médiateur ne manquera pas d'insister auprès du Président du Fonds du Logement afin que ces critères lui soient précisés.

1.2.3. Administration judiciaire

En ce qui concerne les réclamations introduites à l'encontre de l'Administration judiciaire, le constat est sensiblement identique à celui déjà décrit dans le précédent rapport annuel.

Le Médiateur est le plus souvent saisi pour des problèmes d'ordre procédural et notamment des lenteurs de procédure. Le plus grand nombre de réclamations relèvent de la justice pénale et plus particulièrement des affaires pendantes devant les juridictions d'instruction.

A l'instar des Procureurs d'Etat de Luxembourg et de Diekirch qui s'efforcent de transmettre au Médiateur des informations utiles sur l'état d'avancement de dossiers pendants devant les juges d'instruction, il semble que bon nombre de magistrats saisis par le Médiateur commencent à adopter une attitude plus ouverte à une collaboration effective et utile. Ceci peut être attribué au fait que ces magistrats ont entre-temps compris que le Médiateur respecte scrupuleusement le principe de la séparation des pouvoirs et qu'il n'a aucunement l'intention d'interférer dans les domaines de compétence réservés à l'ordre judiciaire.

La coopération avec les magistrats en charge des affaires civiles et commerciales, qui était déjà satisfaisante par le passé, demeure bonne et permet au Médiateur un traitement rapide et utile des dossiers dont il est saisi.

Après avoir accumulé une certaine expérience dans le traitement de réclamations introduites contre l'Administration judiciaire, expérience qui a clairement démontré que bon nombre de problèmes sont récurrents et d'ordre structurel, le Médiateur a procédé à une analyse en profondeur du fonctionnement de l'ensemble de l'administration judiciaire et des textes légaux organiques qui la régissent.

Cette analyse a débouché sur la recommandation du Médiateur relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

Ce document, publié le 22 mars 2006, est le fruit d'une réflexion de fond sur le rôle, l'évolution et le mode de fonctionnement de la magistrature et, plus particulièrement, de l'administration de la Justice dans notre société.

Pour l'élaboration de ce document, le Médiateur s'est inspiré d'autres législations, telles que celles en vigueur en Belgique et en France.

La recommandation propose notamment la création d'une institution indépendante des trois pouvoirs constitutionnels et dont les missions principales devraient être les suivantes:

- assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire, avec les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de regard les plus étendus, notamment avec le droit de regard sur tous les dossiers dont cette administration est saisie, sans que le secret de l'instruction ne puisse être invoqué pour priver le Conseil Supérieur de la Justice d'informations dont il pourrait avoir besoin pour remplir sa mission, le tout évidemment sous réserve de l'interdiction du Conseil Supérieur de la Justice d'intervenir dans le fond des affaires;
- procéder à la sélection des candidats à la magistrature et se prononcer sur les promotions des magistrats, sans préjudice de leur nomination par le Grand-Duc;
- l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard de la magistrature, du greffe et des fonctionnaires des Parquets;

Cet organisme, composé paritairement de magistrats et de non-magistrats, devrait exercer ses compétences de manière indépendante, à l'abri de toute pression extérieure et ainsi garantir une plus grande transparence et une meilleure efficacité de l'appareil judiciaire.

Il est évidemment entendu que le Conseil Supérieur de la Justice ne pourrait interférer de quelque manière que ce soit dans les instances judiciaires, de même qu'il lui serait interdit de les remettre en cause.

Il est à relever que les services du Médiateur sont très souvent saisis de demandes d'information relatives à l'administration judiciaire. Ces demandes ont le plus souvent pour objet des problèmes de compréhension des décisions judiciaires, ceci tant en ce qui concerne le contenu de la décision qu'en ce qui concerne la portée ou les conséquences de la décision.

Un grand nombre de citoyens engagés dans une procédure judiciaire éprouvent également des difficultés pour se situer par rapport au déroulement de la procédure.

Ces demandes de renseignement concernent avant tout les procédures dites gratuites et les procédures pour lesquelles aucun ministère d'avoué n'est requis. Concrètement, elles relèvent généralement du domaine des ordonnances conditionnelles de paiement, des saisies-arêts spéciales sur salaire, des exécutions forcées d'une décision judiciaire d'une manière plus générale ainsi que des décisions et procédures judiciaires qui sont de la compétence des Tribunaux de Paix, des Chambres correctionnelles à juge unique, des Tribunaux d'Arrondissement, du Juge des Tutelles et de la Jeunesse et des juridictions commerciales.

Le service d'accueil et d'information juridique, bien qu'il constitue un outil précieux et indispensable pour le justiciable, ne semble pas toujours à même de suffire pleinement à sa vocation. Dans cet ordre d'idées, le Médiateur a dû constater que quelques membres du greffe ne sont apparemment pas en mesure de répondre de manière satisfaisante et précise aux demandes d'information des justiciables. Au vu des cas concrets portés à la connaissance du Médiateur, ce constat semble notamment trouver son explication dans le fait que de nombreux employés font office de greffier assumé sans disposer des mêmes études, ni de la même formation interne que celle requise pour les fonctionnaires-greffiers. Ceci semble tout particulièrement préoccupant en ce qui concerne les services du recouvrement des créances des Justices de Paix où la propension des justiciables à solliciter des renseignements juridiques, souvent de nature procédurale, par téléphone est particulièrement grande.

1.2.4. Fiscalité

A. Administration de l'Enregistrement et des Domaines

L'un des domaines qui continuent à susciter beaucoup de réclamations à l'encontre de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est 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.

Certaines réclamations ont trait à la dispense de remboursement du montant de l'abattement, appelé crédit d'impôt, prescrit par la loi en cas de non-respect de la condition tenant à la durée d'occupation de 5 ans au moins.

La matière est régie à l'article 11 de la loi susvisée aux termes duquel le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines peut dispenser de la condition relative à la durée d'occupation de cinq ans, dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour des raisons de force majeure ou à la suite d'une situation telle que la maladie de l'acquéreur rendant impossible l'occupation de l'immeuble, la vente forcée de l'immeuble, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le décès du conjoint et le divorce.

Les conditions à remplir pour avoir droit à la dispense de remboursement sont strictes : la loi exige la survenance d'un cas de force majeure défini comme un événement imprévisible et insurmontable ou de situations plutôt malheureuses que les personnes ne recherchent pas et qui ne peuvent normalement pas être prévues.

Une dispense de remboursement ne peut être accordée dans des situations qui sont survenues sans qu'il y ait un élément de contrainte à l'œuvre.

Un assez grand nombre de réclamations a dû être déclaré non fondé par le Médiateur au motif que les raisons invoquées pour justifier le départ de l'habitation avant l'expiration de la période quinquennale ne suffisaient pas aux critères légaux.

Il est certain qu'un mariage postérieur à l'acquisition d'un appartement ne rentre pas non plus dans les prévisions de l'article 11 de la loi susvisée. Le mariage résulte d'un acte de volonté libre des deux parties et ne contient pas cet élément de contrainte forçant la personne concernée à abandonner l'occupation d'un immeuble. L'interprétation faite en ce sens par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est par conséquent conforme à la volonté du législateur.

Par contre, l'administration interprète extensivement la notion de divorce en y assimilant le concubinage. De jeunes gens qui se séparent, après avoir fait une acquisition en commun, bénéficient donc de la dispense en cas de revente avant l'expiration du délai quinquennal.

Le fait qu'une habitation serait devenue trop exiguë pour la raison que son acquéreur a pris chez lui une compagne et les enfants de cette dernière ne saurait justifier non plus une dispense de remboursement du crédit d'impôt.

De même, ne peut se voir accorder une dispense, un acquéreur qui s'est cru obligé de procéder à nouveau à la revente d'un immeuble dans lequel il n'a pas pu emménager à la date prévue pour la raison qu'un locataire n'a pas libéré les lieux à la date promise.

Par contre, satisfont aux conditions de la loi des problèmes de voisinage qui ont causé chez une personne un état dépressif à forte intensité certifié par un médecin spécialiste qui a formellement conclu qu'un changement de domicile est absolument nécessaire d'un point de vue médical.

Certains réclamants se sont vu refuser le bénéfice du crédit d'impôt pour la raison que ce dernier n'a pas fait l'objet d'une requête incluse dans l'acte notarié d'acquisition, condition à laquelle l'article 6 de la loi susvisée subordonne le bénéfice de l'abattement.

Une autre série de réclamations concerne le remboursement de la TVA Logement. La mission du Médiateur consiste essentiellement à vérifier et à expliquer aux réclamants les décisions de refus prises par l'administration.

Celles-ci sont motivées par exemple par le dépassement du délai d'introduction des demandes de cinq ans, par le fait qu'une TVA étrangère a été mise en compte par une entreprise non immatriculée au Luxembourg ou par le fait que le montant minimal par facture de mille deux cent cinquante euros fixé par le règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 n'a pas été dépassé.

Le domaine suscitant le plus grand nombre de réclamations est celui du recouvrement de la TVA.

Généralement, les assujettis ont accumulé une dette fiscale considérable et ont fait l'objet de taxations d'office parce qu'ils avaient omis de déposer leurs déclarations de TVA. Dans certains cas, suite à l'intervention du Médiateur, le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines s'est montré d'accord à revoir les taxations d'office à condition pour l'assujetti de verser les déclarations ou les documents probants. Le Directeur a

été d'accord avec un échelonnement des dettes à condition qu'il ne s'étende pas sur une période trop longue et que les propositions des assujettis soient réalistes.

Le Médiateur insiste néanmoins davantage dans certains cas où l'assujetti serait acculé à la faillite en cas de refus d'un délai de paiement plus étendu à condition que ce dernier verse régulièrement des acomptes, paie les termes courants de la taxe et ait entrepris des efforts ayant permis d'assainir son entreprise.

B. Administration des Contributions directes

Les réclamations à l'encontre de l'Administration des Contributions directes ont des objets divers.

Néanmoins, une grande partie des réclamations sont récurrentes et peuvent être classées en quelques rubriques.

Un certain nombre de réclamations a trait aux problèmes d'évacuation des réclamations au sens de l'article 228 de la loi générale des impôts introduites par-devant le Directeur des Contributions directes. Ces problèmes ont fait l'objet de la Recommandation n°3-div-2004 du Médiateur. En date du 29 septembre 2006, le Directeur des Contributions a annoncé un catalogue de mesures propres à résorber les retards accumulés et qui ont été saluées par le Médiateur.

Une autre série de réclamations a pour objet les problèmes posés par l'imposition collective des époux.

Il s'agit généralement de femmes divorcées contre lesquelles l'Administration des Contributions directes exerce un recours sur le fondement de la solidarité fiscale à laquelle les époux demeurent soumis jusqu'à l'octroi de l'autorisation présidentielle de résidence séparée.

Ces femmes disposant généralement de ressources modestes sont ainsi sollicitées pour s'acquitter d'anciens arriérés d'impôts grevant les revenus que leurs ex-conjoints ont gagnés avant le divorce. Souvent, il s'agit de montants considérables remontant très loin dans le passé et qui ont produit des intérêts de retard substantiels.

Ces situations peuvent trouver une solution favorable au moyen de la procédure de remise gracieuse. La mission du Médiateur consiste alors à appuyer la demande en remise gracieuse introduite auprès du Directeur des Contributions directes.

D'autres problèmes se posent au cas où des époux récemment divorcés sont obligés de se partager la charge fiscale commune résultant de l'imposition collective et concernant les dernières années de leur mariage.

Aux termes du paragraphe 7 de la loi d'adaptation fiscale, chacun des deux débiteurs solidaires doit l'intégralité de la dette fiscale et l'Administration est libre d'agir pour le tout contre chacun des deux époux, mais elle peut également limiter ce recours à une partie de la créance fiscale.

En recouvrant les impôts, l'Administration devrait prendre en compte des considérations d'équité bien qu'elle ne puisse être tenue à calculer elle-même le montant des impôts dû par chacun des époux et à limiter son recours conformément à ce partage.

La solidarité fiscale est une garantie de paiement pour l'administration.

La solution légale actuelle qui laisse aux époux séparés le soin de se mettre d'accord sur le partage des impôts n'est pas satisfaisante.

Le problème se pose surtout dans des situations où les montants des revenus des deux époux divergent considérablement.

Dans une réclamation en cours de traitement, une épouse séparée de fait et vivant auprès de sa fille, dispose comme seul revenu du forfait d'éducation qui est sujet à une retenue d'impôt se chiffrant annuellement à près de 500€. Ce montant constitue environ la moitié du total des impôts résultant de l'imposition collective. L'autre moitié est retenue sur la pension du mari, qui, tout en étant modeste, est cinq fois plus élevée que celle de son épouse.

J'estime que le moment est venu de relancer les réflexions sur l'introduction d'un système d'imposition séparée.

Une autre série de réclamations a trait à l'imposition des plus-values de cession. Il est un fait que beaucoup de contribuables sont mal informés au sujet des dispositions fiscales afférentes. Les conditions régissant le trans-

fert des plus-values sont également très mal connues. La même observation vaut en matière d'installations photovoltaïques dont un grand nombre de propriétaires ont dépassé le délai pour demander une bonification d'impôt pour investissement. Dans ces cas, la tâche du Médiateur consiste bien souvent à expliquer aux contribuables la décision prise à leur égard.

D'autres réclamations ont trait à des problèmes se posant dans le cadre de la procédure de recouvrement forcé des impôts.

Dans un des cas qui s'est présenté, l'administration a saisi les avoirs d'un compte bancaire servant exclusivement à recueillir les salaires d'un contribuable.

Les règles relatives à l'insaisissabilité d'une partie des salaires ne sont pas applicables aux avoirs en banque. A partir du moment où il est transféré sur un compte en banque, le salaire est intégralement saisissable. J'estime que le régime de la protection du débiteur devrait être étendu au salaire transféré sur un compte dit «de salaire».

A cet égard, il y a lieu d'examiner si le projet de loi n°4955 portant modification de la loi modifiée du 11.11.1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ne devrait pas être complété à cet égard.

Un certain nombre de réclamations concernent les fiches d'impôt dont l'établissement se complique en raison d'un élément transfrontalier. Ces dossiers sont rapidement évacués et les mentions exactes sont portées sur la fiche d'impôt.

L'appréciation des frais professionnels mis en compte par des indépendants fait également l'objet de réclamations récurrentes.

Il faut signaler également qu'un grand nombre de personnes se plaignent des difficultés pour joindre au téléphone les agents chargés du traitement de leur dossier fiscal. L'accès des citoyens étant un des principaux critères du bon fonctionnement de l'Administration, il devient urgent d'aménager les centrales téléphoniques de façon qu'à tout moment, l'Administration soit joignable et que les contribuables soient orientés vers le service ou l'agent compétent.

1.2.5. Affaires générales relevant de l'Etat

Environnement

Par rapport à l'année écoulée, il n'y a point d'améliorations à noter au niveau de la collaboration entre le service du Médiateur et le Ministère de l'Environnement. Ainsi, le Ministère de l'Environnement met trop de temps à réagir aux interventions du Médiateur, mais encore, il répond bien souvent de manière incomplète ce qui oblige le Médiateur à revenir sans cesse à charge.

Cette passivité du Ministère de l'Environnement face aux interventions du Médiateur se vérifie également dans les relations qu'a le Ministère de l'Environnement avec les citoyens. Pour des raisons inhérentes à sa crédibilité et à la confiance du citoyen dans la fonction de Médiateur, le Médiateur n'hésitera pas, si la collaboration ne s'améliore pas, à recourir aux moyens qui lui sont réservés par la loi dès lors que, nonobstant d'itératifs rappels, ses interventions restent sans réponse.

Les réclamations dont eut à connaître le Médiateur peuvent être réparties en trois grandes catégories, à savoir : les réclamations relatives aux 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, les réclamations relatives au refus ou à la lenteur du Ministre de l'Environnement en matière d'approbation de projet d'aménagement général ou particulier ainsi que les réclamations relatives au refus de délivrer des autorisations de construire en zone verte.

Aides financières

L'examen des réclamations relatives aux 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 (installations photovoltaïques, chaudières à condensation, ...) a mis en exergue un traitement peu adéquat de ces dossiers. Ainsi, la perte des documents envoyés au Ministère de l'Environnement et la nécessité subséquente de réintroduire les documents, un accueil télépho-

nique peu courtois et un contact difficile à établir ainsi qu'une information incomplète tant sur les conditions à remplir que sur l'indication des délais de paiement des primes sont autant de sujets de réclamations.

En ce qui concerne plus particulièrement les réclamations relatives aux installations photovoltaïques privées individuelles d'une puissance inférieure ou égale à 4kWp, elles n'ont pas présenté de difficultés majeures et ont, généralement, pu être clôturées favorablement moyennant de nombreux rappels du Médiateur.

En ce qui concerne les installations collectives privées d'une puissance totale supérieure à 4kWp, mais inférieure ou égale à 50kWp, qui sont financées et exploitées par aux moins deux personnes physiques, pour que les demandes d'aides soient recevables, la puissance maximale éligible par requérant est de 4kWp.

En outre, les requérants ne peuvent bénéficier qu'une seule fois de l'aide financière et ne peuvent donc pas recueillir l'aide au nom et pour le compte d'autres personnes. En vue de l'obtention de la preuve de l'apport réel par personne dans les limites précitées de 4kWp, l'Administration de l'Environnement avait demandé aux requérants la preuve du paiement réel de leur part dans l'installation.

Dans quelques dossiers présentés au Médiateur, les requérants ont pu satisfaire à cette condition ce qui a permis de clôturer favorablement leur dossier.

Néanmoins, dans la grande majorité des dossiers, les pièces prouvant le versement réel et individuel de l'apport limité à 4kWp par personne n'ont pu être produites pour diverses raisons. Le cas de figure le plus répandu était celui du financement complet par emprunt du projet global, c'est-à-dire d'un emprunt contracté par une seule personne, où la preuve de l'apport réel individuel dans les limites des 4kWp faisait défaut.

Toujours pour ce qui est des installations photovoltaïques collectives, les réclamants soutiennent qu'en raison des difficultés d'obtenir des informations précises en amont du lancement du projet, la présentation d'un dossier dans les formes exigées par l'Administration de l'Environnement s'avère difficile et nécessiterait des entretiens individuels avec les responsables de l'approba-

tion des dossiers de l'Administration de l'Environnement afin de trouver une solution au financement du projet.

Dans cette logique, l'Administration de l'Environnement a seulement versé la partie des aides répondant aux conditions de puissance maximales et de financement précitées, de sorte que bon nombre d'installations collectives en copropriété ne sont couvertes que par une petite fraction des aides potentiellement prévues, dans l'attente de la mise en conformité des obligations ci-dessus requises par l'Administration de l'Environnement.

Approbation de plans d'aménagement particulier et général

A travers plusieurs réclamations a été mise au jour une lenteur inexplicquée au niveau du Ministère de l'Environnement en matière d'approbation de plans d'aménagement particulier ou général.

L'approbation tutélaire du Ministre de l'Environnement est prévue par l'article 5 (4) de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Cet article dispose que *«le Ministre statue sur le vote provisoire du conseil communal relatif à la zone verte dans le mois suivant la réception de la décision du Ministre de l'Intérieur. Il en est de même du vote définitif du conseil communal. Toutefois, s'il y a eu des réclamations à l'encontre du projet d'aménagement, les avis du conseil communal et de la commission d'aménagement sont joints à la décision du Ministre de l'Intérieur»*.

A l'occasion du traitement de quelques réclamations, le Médiateur a pu se rendre compte de la lenteur caractérisée avec laquelle le Ministre de l'Environnement exerce son autorité tutélaire sur les projets d'aménagement visant la zone verte.

Un exemple illustre les problèmes engendrés par cette lenteur. Dans le cadre du changement d'un PAG, une commune vota provisoirement un projet d'aménagement général d'après lequel le terrain d'une personne a été classé en zone verte. Suite à l'approbation provisoire de ce projet en 2002, la personne introduisit régulièrement sa réclamation écrite auprès du collège échevinal conformément à la procédure déterminée par la loi du 12 juin 1937. Le conseil communal fit alors partiellement droit à la demande

du réclamant en reclassant le terrain en zone constructible. Cette approbation définitive intervenue en janvier 2003 fut approuvée en juillet 2004 par le Ministre de l'Intérieur. Saisie d'une demande de construire, la commune accorda en juillet 2005, une autorisation de construire. Ce n'est qu'à la mi-décembre 2005 que le Ministre de l'Environnement approuva le plan d'aménagement général sous réserve toutefois que le terrain du réclamant reste classé en zone verte. Or, à ce moment, le chantier du réclamant était déjà bien entamé et par décision ministérielle de février 2006, le Ministre de l'Environnement ordonna la fermeture du chantier au motif que toute modification, tout agrandissement ou toute reconstruction de constructions existantes en zone verte sont soumis à l'autorisation du Ministre de l'Environnement. Cet exemple illustre qu'entre l'approbation du Ministre de l'Intérieur et celle du Ministre de l'Environnement, un an et demi s'était écoulé. Suite à l'intervention du Médiateur, le Ministre de l'Environnement a rapporté l'arrêté de fermeture de chantier.

Un autre exemple a révélé des incongruités engendrées par la réaction lente du Ministre de l'Environnement. Une commune vota en décembre 2003 provisoirement une extension du périmètre d'agglomération pour y inclure les terrains des époux X jusque-là classés en zone verte et approuva définitivement le projet en septembre 2004. L'approbation du Ministre de l'Intérieur intervint en septembre 2005 et ce n'est qu'en novembre 2005, où le Ministre de l'Environnement approuva partiellement le projet d'aménagement général tel qu'adopté provisoirement par le conseil communal sous réserve que les terrains des époux X restent classés en zone verte.

Ces deux exemples montrent que les deux autorités de tutelle que sont le Ministre de l'Environnement et le Ministre de l'Intérieur devraient adopter une démarche convergente, même si chaque autorité tire son pouvoir de tutelle de législations différentes, l'une de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, l'autre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Médiateur a pu, à plusieurs reprises, constater que le Ministre de l'Environnement, en violation du principe constitutionnel de l'autonomie communale, a tendance à ap-

prouver conditionnellement les projets d'aménagement au lieu de se prononcer, soit par une approbation pure et simple, soit par un refus pur et simple d'approbation.

Autorisations de construire en zone verte

Le Médiateur a été saisi d'un certain nombre de réclamations relatives à des lenteurs ou à des refus du Ministère de l'Environnement de délivrer des autorisations de construire en zone verte.

Lors du traitement de diverses réclamations, le Médiateur a sollicité du Ministère de l'Environnement les critères sur lesquels il se base pour délivrer des autorisations de construire en zone verte. Après maints rappels et avec un retard de cinq mois, le Ministre a fourni les conditions usuelles pour construire en zone verte au Médiateur, qui sont le résultat des expériences et de l'évolution de la pratique administrative depuis l'entrée en vigueur de la première loi concernant la protection de la nature en 1965. À l'analyse des 'critères' donnés, le Médiateur estime que certains critères sont incompréhensibles, voire insuffisamment détaillés, et mériteraient d'être retravaillés. Il relève que la limite entre le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir arbitraire du Ministre de l'Environnement paraît être floue dans la mesure où des critères suffisamment précis pour prendre une décision en toute objectivité et dans le respect de l'égalité de traitement font défaut.

À cet endroit, il y a également lieu de noter que malgré plusieurs demandes écrites du Médiateur, le Ministre reste en défaut de renseigner le Médiateur si les décisions en matière de construction en zone verte sont prises sur avis d'une seule personne ou de plusieurs personnes, d'indiquer les noms des personnes impliquées dans la prise de décision et leur qualification respective ainsi que le mode de prise de décision.

À l'analyse des réclamations dont il a été saisi, le Médiateur a pu constater un manque de transparence dans le traitement des demandes de permis de construire et ce, tant au niveau des critères pour construire en zone verte, qu'au niveau des personnes intervenant dans la prise de décision.

À l'image des administrations communales qui se sont dotées de plans d'aménagement généraux et de règlements des bâtisses, le Médiateur estime qu'il serait haute-

ment recommandable pour le Ministre de l'Environnement d'élaborer un guide contenant les renseignements essentiels en la matière, tels notamment les critères et le processus décisionnel.

De même, le Médiateur a souhaité avoir une liste avec les coordonnées de(s) architecte(s) conseil(s) du Ministère de l'Environnement. De nouveau, ce n'est qu'après d'innombrables rappels que le Ministre de l'Environnement a indiqué que son ministère ne disposait que d'un seul architecte-conseil en raison des crédits limités du Fonds pour la protection de l'environnement qui ne permettraient pas l'engagement d'architectes-conseils supplémentaires.

Plusieurs réclamations ont permis de relever qu'en matière de construction en zone verte, il arrive que le Ministère de l'Environnement invite les personnes désireuses de construire à soumettre des plans retravaillés en concertation étroite avec l'architecte-conseil du Ministère de l'Environnement. En pratique, il est arrivé que suite à une réunion entre les parties intéressées, un fonctionnaire de l'Administration des Eaux et Forêts et l'architecte-conseil du Ministère de l'Environnement pour «retravailler» les plans, l'architecte-conseil soumet les plans retravaillés par ses soins au Ministre de l'Environnement. Par après, les plans confectionnés par l'architecte-conseil du Ministère de l'Environnement n'ont néanmoins pas été acceptés. Le Médiateur s'interroge sur la mission exacte de l'architecte-conseil, qui oeuvre, d'un côté, comme architecte des personnes désireuses de construire et, de l'autre côté, comme architecte-conseil de l'administration et estime qu'il s'agit là d'une collision d'intérêts intolérable.

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'expéditionnaire 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.

Tavaux publics

Le Médiateur a été saisi de 7 réclamations dirigées à l'encontre du Ministère des Travaux publics.

Les réclamations avaient notamment trait à des demandes en réparation à l'encontre de l'Administration des Ponts et Chaussées et à des lenteurs en matière de permission de voirie.

Plusieurs réclamations visaient l'Administration des Bâtiments publics pour avoir écarté, dans le cadre de marchés publics, les offres de soumissionnaires ne répondant pas aux conditions posées par les cahiers des charges.

Transports

Le Médiateur a été saisi d'une vingtaine de réclamations. Celles-ci avaient trait à la transcription, l'échange ou l'enregistrement d'un permis de conduire étranger et à des refus d'immatriculation de certains véhicules.

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

Agriculture, Viticulture et Développement rural

Le Médiateur a été saisi de 7 réclamations à l'égard du Ministère de l'Agriculture de la Viticulture et du Développement rural notamment en ce qui concerne l'attribution de certaines aides agricoles.

La collaboration avec le prédit ministère est satisfaisante.

Inspection du Travail et des Mines

Tout comme l'année dernière, 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 inacceptables. Il y a lieu de souligner que dans une affaire, le Médiateur a adressé neuf rappels à l'Inspection du Travail et des Mines. Jusqu'à ce jour et malgré de multiples rappels, le Médiateur n'a pas encore été informé des suites qui ont été réservées aux doléances du réclamant.

Education nationale, Formation professionnelle et Sports

Le Médiateur a été saisi d'une vingtaine de 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. Les réclamations soumises au Médiateur concernaient notamment la reconnaissance de diplômes d'études secondaires étrangers.

Une autre série de réclamations a eu pour objet les décisions prises par la Commission de Recours de l'Enseignement secondaire technique statuant sur l'avis d'orientation à la fin de l'enseignement primaire émis par le conseil d'orientation. Suite à la demande du Médiateur, la Commission a réexaminé les décisions d'orientation prises à l'égard des enfants qui étaient orientés vers une

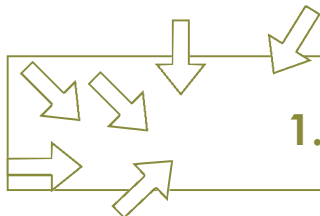
classe modulaire du régime préparatoire. Après avoir demandé la remise des cahiers de classe et examiné en détail les devoirs et tests des enfants dans le but d'apprécier leur niveau réel, la Commission de Recours ne s'est pas vue à même de réformer les décisions prises.

A la fin des vacances scolaires d'été, des réclamations sont régulièrement introduites ayant pour objet le refus de demandes de transfert d'élèves vers un autre lycée. Les réclamants peuvent obtenir satisfaction au cas où les demandes sont valablement justifiées.

Culture, Enseignement supérieur et Recherche

Le Médiateur a été saisi de quelques réclamations contre le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. La collaboration entre le Médiateur et le Ministère est satisfaisante.

Les réclamations ont notamment trait aux demandes d'homologation de diplômes et de grades ainsi qu'aux demandes en obtention d'une prime d'encouragement.



1.3. Affaires relevant des Communes

Les relations entre le Médiateur et les administrations communales se caractérisent par une collaboration somme toute assez bonne, même s'ils existent des administrations qui se montrent extrêmement récalcitrantes à répondre aux interventions du Médiateur.

Le Médiateur a été saisi d'un nombre considérable de réclamations dirigées à l'encontre d'administrations communales, réclamations qui peuvent être classées 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

Les réclamations relatives aux autorisations de bâtir se déclinent sous différents aspects.

Tantôt il s'agit de réclamations ayant trait au refus des communes de délivrer des autorisations de construire ou aux lenteurs dans le traitement des demandes de permis de construire, tantôt il s'agit de réclamations par lesquelles les personnes lésées saisissent le Médiateur en vue de trouver un arrangement dans les cas où elles ne se sont pas conformées au permis de construire et où elles se trouvent confrontées à un arrêt de chantier notifié par le bourgmestre.

Une part importante des réclamations constitue de véritables dénonciations d'infractions urbanistiques par lesquelles des citoyens s'insurgent contre la passivité des communes à réagir face à des constructions illicites.

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

Le Médiateur a été saisi de nombreuses demandes d'informations quant à la législation applicable en matière de PAP et de PAG.

Bien que la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ait été abrogée par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, laquelle, à son tour, a été modifiée par la loi du 19 juillet 2005, il ne demeure pas toujours aisé d'appliquer la bonne disposition législative et certaines communes semblent ignorer l'existence et/ou mal interpréter le contenu des dispositions transitoires de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

L'instruction de ces dossiers a révélé le fait qu'un grand nombre de citoyens méconnaissent bien souvent la signification du principe de mutabilité des plans d'aménagement généraux et sont convaincus qu'ils possèdent un droit acquis au maintien d'une réglementation communale d'urbanisme. En cas de reclassement moins favorable de leur terrain, les citoyens ne comprennent pas qu'ils ne soient pas informés de manière individuelle par les autorités communales de cet état de chose et s'insurgent que, dans l'ignorance du reclassement, ils n'ont pas été en mesure d'épuiser les voies de recours non contentieuses ouvertes au niveau des différentes étapes de la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement. Dans ce cadre, le rôle du Médiateur est bien souvent de conseiller et d'informer les citoyens sur la procédure, certes assez complexe, d'élaboration du plan d'aménagement général ou particulier et d'éviter ainsi une réclamation «formelle» à l'encontre des communes.

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 général ou particulier, souhaitaient un dédommagement suite à une exclusion (ou un reclassement moins favorable) d'un terrain du périmètre d'agglomération.

Dans ce type de dossiers, les possibilités d'action du Médiateur sont limitées non seulement par le système de réclamation spécifique prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 (système de réclamation à deux échelons), mais encore, quant au fond, alors qu'il s'a-

rière difficile pour le Médiateur d'apprécier si notamment les changements des plans d'aménagement généraux sont fondés sur des considérations d'ordre urbanistique et/ou sur une politique d'intérêt général.

L'intervention du Médiateur s'intègre difficilement dans les deux procédures de réclamation prévues aux articles 13, 16 et 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (réclamation contre l'approbation provisoire au collège échevinal et réclamation contre l'approbation définitive devant le Ministre de l'Intérieur) qui sont obligatoires dans la mesure où il est précisé qu'elles sont prévues sous peine de forclusion, de sorte à exclure une réclamation présentée tardivement et à déclarer irrecevable *omisso medio* une réclamation présentée au Ministre de l'Intérieur sans avoir été précédée d'une réclamation au collège échevinal.

Il est intéressant de noter que certaines administrations communales ont eu recours aux services du Médiateur pour être renseignées si dans un cas de figure précis, elles doivent imposer le recours à l'élaboration d'un projet d'aménagement particulier. De leur côté, les citoyens s'étaient adressés au Médiateur pour savoir si dans une hypothèse donnée, le recours à un projet d'aménagement particulier était obligatoire.

Dans les cas où le recours à un projet d'aménagement particulier s'avérait nécessaire, le Médiateur eut, à plusieurs reprises, à examiner le caractère obligatoire ou facultatif de la cession des fonds réservés à des aménagements publics d'une part, et du paiement d'une indemnité compensatoire, d'autre part.

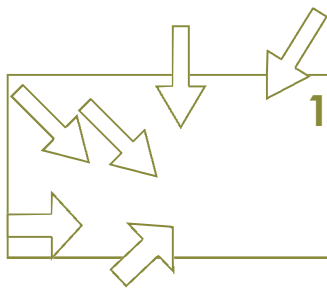
A l'occasion des réclamations dont il a été saisi, le Médiateur a pu faire l'expérience que les communes avaient tendance à imposer dans certaines hypothèses le recours à un PAP, là où une simple autorisation de construire ou une autorisation de morcellement était suffisante, afin de réclamer soit la cession gratuite de fonds, soit le paiement d'une indemnité compensatoire. Comme le caractère obligatoire ou non de l'indemnité compensatoire prévue par l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pose de sérieux problèmes d'application, le Médiateur est intervenu auprès des administrations communales concernées pour notamment « plaider », en l'absence de jurisprudence administrative sur ce point, le

caractère facultatif du paiement de l'indemnité compensatoire et de la cession de terrain.

1.3.2. Affaires Communales générales

A côté des réclamations d'ordre urbanistique, le Médiateur eut à connaître de réclamations les plus diverses.

Il s'agit notamment de réclamations relatives aux logements sociaux, au parking résidentiel, à l'exigibilité de taxes communales, aux registres de la population tenus par les communes (refus d'inscription au registre de la population, radiation d'office,...), aux refus de célébrer des mariages, aux autorisations de nuit blanche, aux décisions en matière d'organisation scolaire (changements d'établissement scolaire suite à un déménagement en cours d'année scolaire, ...), à des travaux mettant en cause la responsabilité communale, à des primes communales de construction, à des concessions funéraires, à des lenteurs dans le cadre d'une procédure de naturalisation.



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. Les organismes de Sécurité sociale transmettent généralement leurs prises 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.

Certaines réclamations ont fait apparaître un manque de compréhension des assurés suite à une autorisation accordée sur le fondement d'un formulaire E112 de suivre un traitement médical à l'étranger.

Selon la compréhension de nombreux réclamants, l'autorisation accordée de suivre un traitement médical à l'étranger est souvent synonyme de prise en charge intégrale de leurs frais médicaux.

Il est indispensable que l'information de l'assuré social concernant les modalités de remboursement et de prise en charge de frais médicaux soit améliorée dès qu'il y a un traitement ou une consultation médicale autorisée ou non (p.ex. en cas d'urgence) à l'étranger. Une brochure d'informations en version imprimée et électronique reprenant toutes les hypothèses de traitement à l'étranger, les principes et les modalités de prise en charge des frais médicaux devrait être élaborée par les organismes de sécurité sociale compétents afin d'éclairer les assurés sociaux sur leurs droits et obligations.

Par ailleurs, le Médiateur s'interroge sur les suites qui ont été réservées à la jurisprudence «Zigrand» du 17 juillet 2006 du Conseil

supérieur des Assurances sociales dans la pratique administrative du remboursement des traitements médicaux autorisés à l'étranger.

Le Médiateur avait demandé dans sa recommandation N°13-2005 au Ministre de la Sécurité sociale de prendre les dispositions requises afin que les administrés soient dûment informés par une décision susceptible de recours en cas de suspension par les caisses de maladie compétentes de l'indemnité pécuniaire de maladie 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.

En pratique et nonobstant les instructions données par le Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale, cette recommandation ne semble toujours pas être systématiquement appliquée par les caisses de maladie. Par ailleurs, le Médiateur se doit d'insister qu'une décision susceptible de recours ou, pour le moins, une information concernant la possibilité de solliciter une telle décision soit transmise aux assurés sociaux par tous les organismes de sécurité sociale à chaque fois qu'il n'est pas donné droit à leur demande.

Le Médiateur reste toujours saisi d'un grand nombre de réclamations mettant en cause les avis de l'Administration du Contrôle médical de la Sécurité sociale (p.ex. refus de pension d'invalidité etc).

Le Médiateur renvoie à sa recommandation n°17-2005 relative à la motivation des décisions prises sur avis du Contrôle médical de la Sécurité sociale et à la communication des dossiers en matière de sécurité sociale.

Lors de l'instruction de certaines réclamations, le Médiateur a constaté que des assurés sociaux avaient été insuffisamment informés sur le déroulement de la nouvelle procédure de reclassement telle que prévue par les articles L. 551-1. à L. 552-3 du Code du Travail.

Le médecin-conseil qui estime que la personne concernée est susceptible de présenter une incapacité pour exercer son dernier poste de travail, saisit la Commission mixte, en accord avec l'intéressé.

Il est indispensable que l'assuré social soit clairement informé par le médecin-conseil de la continuation de la procédure de reclassement afin qu'il puisse donner son consentement éclairé à la saisine de la Commission mixte de Reclassement.

Par ailleurs le médecin-conseil doit rendre attentif l'assuré que la Commission mixte de Reclassement vérifiera les conditions de recevabilité prévues pour un reclassement interne ou externe.

Il est évident que si ces informations ne sont pas transmises à l'assuré, celui-ci aura des difficultés à accepter une décision d'irrecevabilité de la Commission mixte de Reclassement alors que le médecin-conseil l'a déclaré inapte pour son dernier poste de travail et qu'il a saisi la Commission mixte en vue d'un reclassement.

Le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a aussi informé le Médiateur qu'il entendait donner suite à sa recommandation n°17-2005 relative à la motivation des décisions prises sur avis du Contrôle médical de la Sécurité sociale et à la communication des dossiers en matière de sécurité sociale et que ses services étaient en train «de finaliser une convention cadre sur la modélisation des procédures administratives devant permettre aux différents organismes de sécurité sociale de structurer de manière uniforme leurs procédures, de sorte qu'à terme les assurés puissent s'adresser à un guichet unique en matière de sécurité sociale».

B. Administration de l'Emploi (ADEM)

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

En ce qui concerne les problématiques constatées lors de l'instruction des différentes réclamations à l'encontre de l'ADEM, le Médiateur renvoie à sa recommandation N° 22-2006 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi.

Le Médiateur a encore été saisi d'un certain nombre de réclamations qui relèvent aussi bien de l'ADEM que du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Certains réclamants originaires de pays tiers avaient travaillé pendant une durée supérieure à 26 semaines auprès d'un employeur et avaient cotisé, à titre obligatoire, auprès des caisses de maladie et caisses de pension compétentes. Ces personnes disposaient par ailleurs d'un titre de séjour.

Suite à un licenciement ou à l'échéance d'un contrat à durée déterminée, ils se sont inscrits à l'ADEM et y ont déposé leur dossier afin d'obtenir des indemnités de chômage.

Les indemnités de chômage leur ont été refusées alors qu'au moment où ils se sont inscrits à l'ADEM, ils n'étaient plus en possession d'un permis de travail valable et qu'ils n'étaient dès lors pas à considérer comme étant disponibles pour le marché du travail.

La Cour de Cassation a en effet décidé, dans un arrêt du 16 novembre 2000, que l'octroi d'indemnités de chômage pour un ressortissant d'un Etat tiers est soumis à la possession d'un permis de travail. En effet, l'article 13 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, exige que pour obtenir lesdites indemnités le demandeur d'emploi doit être disponible pour le marché du travail et dès lors être détenteur d'un permis de travail.

Les décisions de refus de l'ADEM étaient dès lors légalement justifiées mais elles étaient souvent difficiles à accepter pour ces personnes qui avaient travaillé pendant plusieurs années et qui avaient toujours cotisé à la sécurité sociale et payé leurs impôts.

Certaines de ces personnes avaient disposé d'un permis de travail A, qui venait à échéance dès que le contrat de travail était rompu, d'autres étaient victimes de la négligence de leur employeur qui n'avait pas demandé le renouvellement de leur permis de travail.

Interpellé par ces réclamations, le Médiateur a demandé au Ministre ayant le Travail dans ses attributions ainsi qu'au Ministre ayant l'Immigration dans ses attributions de réfléchir à une modification du cadre législatif et réglementaire en la matière afin d'éviter de sanctionner injustement des person-

nes de bonne foi qui ont par ailleurs respecté toutes leurs obligations fiscales et sociales.

Le Médiateur a encore été saisi de plusieurs réclamations qui soulevaient la question de principe de savoir qui devait prendre en charge le paiement des journées d'incapacité de travail lorsqu'un accident de travail se produisait pendant un stage de réinsertion. Il n'était pas clair si le paiement de ces journées d'incapacité de travail relevait de l'Association d'Assurance contre les Accidents (AAA) ou de l'ADEM. Suite à l'intervention du Médiateur, une réunion entre les responsables de l'ADEM et l'AAA a eu lieu et il a été convenu qu'en pareille hypothèse, l'ADEM prendrait en charge ces journées d'incapacité de travail.

C. Caisse nationale des Prestations familiales (CNPF)

Tout comme les années précédentes, le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations à l'encontre de la Caisse nationale des Prestations familiales.

La collaboration entre la Caisse et le service du Médiateur est bonne. En général, le Président de la Caisse transmet sa prise de position dans les délais impartis.

Bon nombre de réclamants se sont plaints de ce que cette administration n'est pas accessible par téléphone de sorte qu'ils sont obligés de s'adresser par écrit à la Caisse nationale des Prestations familiales ou bien de passer directement aux guichets pour avoir des renseignements relatifs à l'état de leur dossier, respectivement pour obtenir des informations d'ordre général.

Le Médiateur estime qu'il importe de remédier d'urgence à cette situation que les administrés considèrent, à juste titre, comme une situation inacceptable.

Les réclamations concernent avant tout des lenteurs dans le paiement des prestations familiales, notamment dans le paiement des allocations différentielles.

Dans quelques affaires, il s'avérait que les lenteurs étaient dues au fait que les dossiers des réclamants n'étaient pas complets de sorte que la Caisse n'a pas pu instruire valablement ces dossiers. Après transmission des documents exigés à la Caisse, le paiement a pu être effectué.

Dans d'autres dossiers, les lenteurs dans le paiement des allocations différentielles étaient dues au fait que les caisses familiales étrangères n'avaient pas transmis à la caisse luxembourgeoise le décompte des prestations versées par leur organisme, document qui est nécessaire pour pouvoir calculer le montant différentiel.

Quant au fond, les réclamations touchent à l'arrêt ou à la suspension du paiement des allocations familiales ainsi qu'au rejet de demandes d'obtention des allocations familiales ou différentielles.

Après avoir examiné les réclamations ou bien après avoir eu des renseignements supplémentaires de la Caisse, le Médiateur a dû rejeter un certain nombre de réclamations comme non fondées alors que la Caisse a fait une correcte application des lois et règlements en vigueur.

Le Médiateur a été saisi par un père qui contestait une décision de la Caisse nationale des Prestations familiales selon laquelle son fils n'aurait plus droit au paiement des allocations familiales alors que ses études ne seraient pas clôturées par un diplôme reconnu par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. En effet, conformément à la législation nationale en la matière, les allocations familiales sont payées jusqu'à l'âge de vingt-sept ans accomplis au plus, si le bénéficiaire s'adonne à titre principal à des études, à condition que ces études conduisent à une qualification officiellement reconnue par les autorités luxembourgeoises, sinon par celles de l'Etat sur le territoire duquel les études ou la formation professionnelle sont effectuées. Après avoir obtenu une attestation du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche certifiant que le diplôme délivré par l'école en question est un diplôme reconnu, la Caisse a repris le paiement des allocations familiales.

Tout comme l'année précédente, le Médiateur a encore été saisi par des personnes qui se sont plaintes du fait que la Caisse nationale des Prestations familiales a demandé la restitution d'une certaine somme correspondant à des allocations familiales indûment touchées.

Il y a lieu de rappeler encore une fois que tout changement de la situation familiale et professionnelle qui peut avoir une influence sur le 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. Fonds national de Solidarité (FNS)

Le Médiateur a été saisi de quelques réclamations à l'encontre du Fonds national de Solidarité. Ces affaires concernent avant tout le forfait d'éducation et le revenu minimum garanti.

La collaboration du Médiateur avec le Fonds national de Solidarité est excellente. Le Président du Fonds national de Solidarité répond toujours dans les délais aux lettres du Médiateur.

Tout comme l'année dernière, le fonctionnement de cette administration n'a pas été mis en cause par les réclamants. Les administrés peuvent facilement joindre par téléphone la personne en charge de leur dossier pour avoir des renseignements quant à l'évolution de leur dossier. Par ailleurs, il est possible de contacter le Fonds national de Solidarité pour avoir des informations d'ordre général.

La majorité des réclamations ayant trait au forfait d'éducation émanaient de personnes qui se sont vu refuser le forfait d'éducation alors que leur enfant était né à l'étranger.

Ce n'est que dans des situations strictement délimitées que le Ministre ayant dans ses attributions la Famille peut 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.

En effet, il découle des documents parlementaires qu'il était essentiel de maintenir la condition du domicile et de la résidence effective. Toutefois, il s'est avéré que dans certaines situations, le parent était éloigné contre son gré du territoire national (p.ex. déportation, évacuation). C'est la raison pour laquelle la volonté du législateur était de ménager une ouverture pour des situations strictement délimitées.

Dans la plupart des dossiers, les raisons du séjour à l'étranger au moment de la nais-

sance n'étaient pas à considérer comme des raisons de force majeure de sorte que les réclamations ont dû être déclarées non fondées.

A titre d'exemple, on peut citer un cas où la dispense de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la naissance de l'enfant a été accordée. Il s'agit d'une mère qui s'est vu refuser le forfait d'éducation alors que sa fille était née en France. Lors de la naissance de leur enfant, les parents habitaient à Paris alors que le mari poursuivait des études universitaires en médecine à l'Université de Paris. Ce n'est que quelques mois après la naissance de leur premier enfant qu'ils se sont installés définitivement au Luxembourg où est né leur deuxième enfant.

D'autres réclamations à l'encontre du Fonds national de Solidarité concernent le revenu minimum garanti.

Des administrés se sont adressés au Médiateur alors qu'ils se sont vu refuser le revenu minimum garanti ou bien que le paiement de l'allocation complémentaire ou du revenu minimum garanti a été arrêté.

Dans ces affaires, les conditions en vue de bénéficier de l'allocation en question n'étaient pas remplies, respectivement n'étaient plus remplies, de sorte que les décisions de l'administration n'ont pas pu être mises en cause.

Le Médiateur a également été saisi de personnes qui se sont plaintes du fait qu'elles devaient restituer les prestations touchées. En effet, si le bénéficiaire d'une allocation complémentaire revient à meilleure fortune dans une mesure lui permettant de restituer tout ou partie des arrérages touchés, il est tenu de le faire.



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



2.1. 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, jusqu'à ce jour, formulé 22 recommandations relatives au bon fonctionnement de l'administration et/ou comportant des propositions de modifications législatives ou réglementaires.

Parmi les 21 recommandations qui ont trouvé une réponse de la part des autorités compétentes, 9 ont jusqu'à présent été suivies et transposées intégralement ou en partie, soit dans la pratique administrative, soit dans le droit interne.

Parmi les autres recommandations non encore transposées, le Gouvernement, voire les Ministres compétents, ont pris l'engagement ferme d'en suivre 9 et de les mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

A. Recommandations visant à améliorer le fonctionnement des administrations concernées

Recommandation N°3 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 :

Le Médiateur constate que cette recommandation n'a guère été suivie d'effet alors qu'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.

Estimant qu'une telle mesure est largement insuffisante, le Médiateur a, par courrier du 1^{er} août 2006, adressé tant au Ministre des Finances qu'au Directeur des Contributions directes, insisté sur un renforcement autrement plus substantiel du service du contentieux de la direction.

Dans sa réponse datée du 29 septembre 2006, le Directeur a informé le Médiateur

qu'il a d'ores et déjà décidé de mettre en place un certain nombre de mesures structurales.

Dans ce contexte, le Directeur a annoncé la nomination à brève échéance d'un chef de la division contentieux, fonction inoccupée depuis l'existence de cette division, le renforcement substantiel de la division contentieux par du personnel affecté actuellement à d'autres services, le traitement prioritaire des réclamations nouvelles sans négliger les affaires plus anciennes, l'examen des anciennes réclamations devenues sans objet, le regroupement systématique des affaires contestant des décisions similaires des bureaux d'imposition et, enfin, l'élimination de certaines règles procédurales ou de pure forme sans nuire par ailleurs aux droits existants du contribuable.

Les mesures décrites ci-dessus devraient permettre de rendre la division contentieux plus efficace et, de ce fait, aider à évacuer les réclamations pendantes dans un délai raisonnable.

Le Médiateur estime que la réponse du Directeur des Contributions directes répond parfaitement à l'objet de sa recommandation.

Recommandation N°6 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 informé le 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.

Le Directeur a exprimé sa confiance quant au rattrapage rapide des retards au fil des années alors que le renforcement du personnel aurait permis d'accélérer considérablement le flux du courrier et la restitution de la TVA aux citoyens.

Aussi, le Médiateur a-t-il été pour le moins surpris de lire dans un récent rapport établi par la Commission du contrôle et de l'exécution budgétaire et des comptes que les délais de remboursement du différentiel de TVA entre le taux normal de 15% et le taux super-réduit de 3% serait toujours de l'ordre de 15 mois.

Après s'être adressé à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines pour avoir des explications plus précises, le Directeur a répondu au Médiateur, en date du 3 octobre 2006, que le délai de traitement des demandes de remboursement TVA Logement serait actuellement de 12 mois. Malgré plusieurs changements qui devaient être apportés au niveau du personnel du bureau compétent, l'Administration estime qu'il est réaliste de parvenir, à court terme, à un délai de 11 mois.

Tout en appréciant les efforts entrepris par l'Administration compétente en vue de réduire sensiblement les délais de remboursement en matière de TVA Logement, le Médiateur encourage la Direction de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de faire tout son possible pour ramener les délais de remboursement à moins de 10 mois.

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 Étrangères 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 Étrangères 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.

Réponse:

Dans sa prise de position en date du 15 novembre 2005, le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration a informé le Médiateur des problèmes de personnel du service des étrangers eu égard surtout à l'augmentation constante du nombre de dossiers dont il est en charge.

Le Ministre a souligné toutefois qu'en ce qui concerne le service des permis de travail, la durée moyenne de traitement d'une nouvelle demande en obtention d'un permis de travail se situe entre-temps entre deux et cinq semaines au maximum, ce qui ne semble plus constituer un délai de traitement disproportionné.

Afin de remédier au mieux aux lenteurs constatées dans le traitement des dossiers du service des étrangers, il faudrait essayer d'occuper, à brève échéance, les deux postes actuellement vacants aux sein de ce service et de charger le nouvel agent de la carrière supérieure plus particulièrement du suivi rigoureux du courrier entrant au service.

Par lettre adressée au Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 14 septembre 2006, le Médiateur a demandé des informations relatives aux mesures prises depuis lors pour remédier aux lenteurs constatées dans le traitement des dossiers du service des étrangers.

Dans sa réponse du 29 septembre 2006, le Ministre compétent a informé le Médiateur qu'en ce qui concerne le traitement des dossiers d'autorisations de séjour pour ressortissants communautaires et non-communautaires, il y lieu de noter que si le service des étrangers a pu être renforcé au cours de cette année par un agent de la carrière du rédacteur, il dispose toujours d'une vacance de poste dans la carrière de l'attaché de Gouvernement.

Entre-temps il a été décidé de réserver ce poste à un agent de la carrière du rédacteur rattaché actuellement au service des réfugiés.

Pour ce qui est de la durée moyenne de traitement de toute nouvelle demande en obtention d'une autorisation de séjour, le Ministre fournit au Médiateur une réponse différenciée suivant qu'il s'agit de demandes introduites par des ressortissants non-communautaires ou de demandes introduites par des ressortissants communautaires et des membres de leur famille.

Au sujet des demandes adressées par des ressortissants de pays tiers soit directement, soit par l'intermédiaire des postes diplomatiques ou consulaires luxembourgeois ou ceux qui représentent les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg à l'étranger et, dans l'hypothèse qu'elles soient complètes, il y a lieu de compter entre 1 mois et six semaines pour le traitement du dossier.

En ce qui concerne les dossiers ayant trait au regroupement familial, dossiers s'avérant souvent plus complexes, les délais peuvent aller jusqu'à 6 mois. La raison en est que les services compétents doivent régulièrement avoir recours à d'autres administrations ou services, en faisant procéder, soit à des enquêtes de police, soit à des enquêtes sociales avant que l'autorisation de séjour ne soit octroyée ou refusée.

Le Ministre estime que ces délais ne sont nullement excessifs alors que la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial prévoit que les Etats membres disposent d'un maximum de 9 mois à partir de la date de dépôt pour examiner la requête.

Concernant les demandes en obtention d'une carte de séjour déposées auprès des administrations communales par les ressortissants communautaires, ces demandes sont adressées au Ministère après enquête effectuée par la police. Ce ne serait pas le traitement du dossier en lui-même qui prendrait beaucoup de temps mais ce serait le volume des dossiers à traiter qui fait tendre la durée moyenne de traitement vers les trois à quatre mois.

En se félicitant d'une réponse aussi exhaustive de la part du Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration et en constatant que les réclamations pour lenteurs excessives à l'encontre du Ministère concerné ont largement diminué au cours des derniers mois, le Médiateur reconnaît les efforts entrepris par les agents du service des étrangers pour traiter les dossiers leur confiés avec la diligence requise.

Recommandation N°18 relative au bon fonctionnement 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.

Réponse:

Dans sa prise de position du 29 août 2006, le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative a informé le Médiateur que toutes ses propositions rejoignent aussi celles du Gouvernement qui, par l'adoption de son programme gouvernemental du mois d'août 2004, s'est engagé à poursuivre le mouvement de réforme et de modernisation de l'administration publique en responsabilisant davantage les administrations et services de l'Etat et en incluant de même tous les acteurs concernés, y compris les usagers du service public.

Le projet CAF (common assessment framework - cadre d'auto-évaluation de la fonction publique) initié par le Ministère serait basé sur le modèle de qualité globale portant le même nom et viserait une introduction généralisée des méthodes de gestion de la qualité dans la culture administrative luxembourgeoise.

Ce projet qui se fonderait sur un programme d'une durée totale de quatre années (2005-2009) aurait pour but concret et principal de favoriser l'engagement des administrations dans une démarche d'amélioration avec

une attention particulière portée à la satisfaction des bénéficiaires de service et des parties prenantes intéressées à la qualité des services et de leurs mises en œuvre efficaces.

Même si le programme CAF se base actuellement sur une adhésion volontaire des administrations, rien n'empêcherait d'élargir son champ d'application à toutes les administrations luxembourgeoises en appliquant des lignes de conduite plus strictes.

L'élaboration d'un code de déontologie figurerait parmi les grands dossiers en matière de réforme administrative. Le but ultime serait non seulement de contribuer à consolider le caractère professionnel des administrations publiques qui se caractérisent par le fait qu'elles obéissent au principe de droit et qu'elles sont aux services de l'intérêt général, mais encore de guider les fonctionnaires lorsqu'ils sont confrontés à un dilemme éthique.

Une quatrième mesure envisagée viserait le domaine de la formation afin de remédier à un comportement parfois inadapté et inapproprié de la part des agents publics à l'égard des citoyens, se concrétisant sous forme d'un manque de serviabilité et de courtoisie susceptible de dévaloriser l'image du secteur public en entier.

A ce sujet, un inventaire de toutes les formations proposées en la matière par l'Institut national de l'Administration publique serait établi avec comme objectif d'en venir à une valorisation accrue des formations précitées.

Une dernière initiative serait celle des entretiens avec les collaborateurs, entretiens déjà inscrits en 2003 dans le statut général des fonctionnaires, en tant qu'instruments de motivation, de la promotion et de la communication entre l'employeur et ses agents. Ces entretiens servent à fixer les objectifs à atteindre et à identifier les possibilités de développement des compétences et de formation.

La prise de position du Ministre a suscité un certain nombre d'observations de la part du Médiateur.

Ainsi, dans sa réponse du 8 septembre 2006, le Médiateur a estimé que le projet CAF (cadre d'auto-évaluation de la fonction publique) relève d'une démarche trop laborieuse et timide pour réaliser les objectifs visés dans des délais raisonnables.

A ses yeux, elle est trop laborieuse du fait qu'elle implique un calendrier s'étendant sur plusieurs années avant d'espérer voir enfin des conséquences, à tirer des premières auto-évaluations, porter leurs fruits.

Elle lui semble trop timide dans la mesure où elle mise sur une adhésion volontaire des administrations. Cela pourrait expliquer que les administrations qui ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour une telle démarche relèvent précisément de la catégorie de celles qui n'ont pas ou qui n'entretiennent que peu de contact avec le public.

Le Médiateur estime que si l'auto-évaluation est la voie que le Ministre entend privilégier pour assurer le bon fonctionnement des administrations et autres services publics, il faudrait, pour le moins, exiger que sur la liste des administrations qui se prêtent à un tel exercice figurent en priorité les services publics dont l'action est la plus visible de l'extérieur en l'occurrence les services les plus sollicités par les citoyens.

Le Médiateur se réfère à sa recommandation pour insister une fois de plus sur le besoin impératif d'aménager au sein de certains secteurs publics en contact direct avec les citoyens, des locaux d'accueil ouverts et accessibles à tous appel et demande d'information externe. Avec cette proposition, il a surtout visé les secteurs de la sécurité sociale et de l'immigration qui, en raison de la complexité de la matière et de l'imbrication des procédures entre les administrations et les organismes concernés, se recommandent en priorité pour une telle innovation.

Enfin, le Médiateur considère que, dans un premier temps, la cause de la fonction publique serait servie au mieux par l'élaboration d'un guide des meilleures pratiques administratives autour duquel pourraient s'articuler des cours de formation initiale pour les candidats fonctionnaires, cours à insérer en aval de l'examen concours et en amont de leur affectation.

Le Médiateur reste dans l'attente d'une réponse du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

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 bourgmestre 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 écopé 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 arrêts 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 bourgmestre 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 No1 ;

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 auto-proclamées 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 constitutionnelle 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 :

Suite à un courrier de rappel du Médiateur afin de connaître l'état des réflexions en la matière, le Premier Ministre l'a informé, par une lettre du 25 septembre 2006, que le Gouvernement entend suivre sa recommandation.

Il est envisagé d'introduire une proportionnalité entre la durée de la peine privative de liberté et la portée de l'interdiction du droit de vote.

Le département de la Justice proposera un projet de loi apportant les amendements nécessaires aux dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, projet de loi qui sera déposé avant la fin de l'année.

Le Médiateur se félicite de l'initiative du Gouvernement visant à assurer la compatibilité de la législation relative à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle avec les standards garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

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

Réponse :

Dans sa réponse du 2 août 2006 à une lettre de rappel du Médiateur datée du 24 juillet 2006, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale l'a informé que l'avant-projet de loi relatif au dispositif légal applicable aux détenus en matière de sécurité sociale devrait être finalisé dans les prochains mois.

*Dans cet avant-projet de loi, il serait tenu compte de sa recommandation.
Le Médiateur a dès lors bon espoir que la re-*

commandation sera transposée en droit interne dans un proche avenir.

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

Recommandation N°2 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 infrac-

tions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal.

Réponse :

En date du 13 juillet 2006, le Médiateur s'est adressé tant au Ministre des Finances qu'au Directeur des Contributions directes pour avoir de plus amples informations sur l'état actuel des réflexions engagées tant au niveau de l'Administration qu'à celui du Ministère.

Dans sa réponse datée du 28 septembre 2006, le Ministre des Finances a informé le Médiateur que le Directeur des Contributions directes lui a fait part de son avis et qu'une modification du paragraphe 22 AO sur base de la législation allemande serait en principe à recommander pour être en parfaite cohérence avec les principes fondamentaux du droit fiscal luxembourgeois, mais qu'elle ne correspondrait cependant ni à la recommandation du Médiateur, ni aux attentes des autorités judiciaires.

En effet, en vertu de la législation allemande, les informations relatives à des infractions de droit commun ne peuvent être communiquées aux autorités judiciaires que dans des conditions très restrictives, tandis que le problème de la levée du secret fiscal ne se pose pas pour le crime et autres atteintes graves à l'ordre public, la situation pour le délit découvert lors de la procédure d'imposition serait complexe. Ainsi, des données relatives à un délit ne pourraient être divulguées que si le délit se trouve lié à une infraction fiscale et uniquement sous certaines conditions.

L'adoption de la solution allemande ne changerait par conséquent rien à la situation actuelle en ce sens que persisterait une impossibilité de faire suite aux demandes des autorités judiciaires en matière de délit et une interdiction de dénoncer des délits au Parquet.

Le Ministre des Finances conclut que dans la mesure où la situation actuelle présente des inconvénients aussi bien pour l'Administration des Contributions directes que pour les autorités judiciaires, une concertation de toutes les parties en cause devrait permettre de trouver une solution satisfaisant tous les intérêts concernés.

Le Médiateur se déclare satisfait de cette réponse dans laquelle le Ministre compétent exprime sa détermination à trouver une solution au problème évoqué dans sa recommandation.

Il est entendu qu'il suivra de très près les dis-

cussions et surtout le résultat qui se dégagera de la réunion de concertation qui sera initiée par le Ministre des Finances.

Recommandation N°7 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 d'une prochaine réforme, il ne manquera pas de prendre en considération cette recommandation.

Par une lettre en réponse du 24 juillet 2006, le Médiateur s'est adressé au Ministre de la Justice pour avoir des informations plus précises sur l'état d'avancement du projet de réforme.

Cette lettre est restée sans réponse jusqu'à ce jour.

Recommandation N°14 relative à la procé-

dure 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 dé-

cisions 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.

Réponse:

Dans sa prise de position du 19 mai 2006, le Ministre du Travail et de l'Emploi estime que le principe du contradictoire est respecté dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse au niveau de l'Administration de l'Emploi.

Il aurait eu la confirmation du Directeur de l'Administration de l'Emploi que les demandeurs d'emploi concernés seraient convoqués pour prendre position par rapport aux faits qui leurs sont reprochés par les conseillers-placeurs.

En cas de besoin, les administrés pourraient sur place prendre inspection des pièces figurant dans leur dossier .

A la lumière du principe du contradictoire de la procédure administrative non contentieuse au niveau de la Commission spéciale de Réexamen, le Ministre estime qu'une solution de compromis pourrait consister à modifier le texte dans le sens que ce serait la Commission spéciale de Réexamen qui pourrait convoquer le requérant si le dossier ne contenait pas toutes les pièces lui permettant de prendre une décision en connaissance de cause.

Une convocation systématique des requérants ne ferait, à son avis, que double emploi avec le développement écrit des arguments du requérant dans sa demande en réexamen.

En vue de sauvegarder les intérêts de l'Etat à tout moment de la procédure, le Ministre n'entend pas remettre en question son droit de pouvoir interjeter appel contre les déci-

sions de la Commission spéciale de Réexamen devant le Conseil arbitral des Assurances sociales.

Par contre, il ne voit pas d'objection à transférer à la Commission spéciale de Réexamen un certain nombre de prérogatives actuellement réservées au président, à savoir, notamment la convocation d'experts, la demande d'instructions complémentaires, la comparution du requérant, la mise en suspens du dossier.

Dans sa réponse à la prise de position du Ministre du Travail et de l'Emploi, le Médiateur insiste que le requérant comparaisse impérativement devant la Commission spéciale de Réexamen dès lors que celle-ci constate que le dossier ne contient pas toutes les pièces lui permettant de prendre une décision en connaissance de cause.

Par ailleurs, si le Médiateur peut accepter les arguments du Ministre pour justifier son droit de recourir auprès du Conseil arbitral des Assurances sociales contre les décisions prises par la Commission spéciale de Réexamen, ses arguments ne sauraient valoir pour le Directeur de l'Administration de l'Emploi.

Aux yeux du Médiateur, il est difficilement concevable, parce que non conciliable avec les principes de sécurité juridique et de confiance légitime des citoyens dans l'administration, que le Directeur puisse 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.

Cette lettre du Médiateur n'a pas encore trouvé de réponse à ce jour.

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 rè-

glement 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 pré-dit 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 présuppose 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 pré-dit règlement grand-ducal ;

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

cle 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 médical 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 obli-

gation 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 :

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.

Par lettre du 13 septembre 2006, le Médiateur a demandé au Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale des informations sur l'état actuel des travaux annoncés en 2005.

Dans sa réponse datée du 2 octobre 2006, le Ministre informe le Médiateur qu'il partage son souci que les procédures contentieuses et non contentieuses inscrites au Code des Assurances sociales soient transparentes et que l'assuré ait accès aux informations pertinentes de son dossier.

Par ailleurs, le Ministre a donné à considérer que l'introduction du statut unique, envisagé au cours de la dernière Tripartite et dont les modalités sont actuellement discutées au sein d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux, remettra en cause l'organisation administrative actuelle de la sécurité sociale basée sur les différents groupes so-

cio-professionnels. Des modifications en profondeur des dispositions du Code des Assurances sociales se rapportant à l'organisation et aux procédures sont à envisager au terme de ces discussions. Compte tenu de l'état actuel du dossier, ces modifications peuvent être envisagées pour la fin 2008.

Le Médiateur ne manquera pas de recontacter le Ministre compétent dans les mois à venir afin de voir dans quelle mesure les propositions contenues dans sa recommandation seront reprises dans l'avant-projet de réforme du Code des Assurances sociales.

Recommandation N°19 relative à l'exercice de l'autorité parentale

Le Médiateur a été saisi par un certain nombre de réclamations de la part de pères divorcés non attributaires de la garde de leur enfant desquelles il résulte qu'ils se voient souvent privés par les administrations de tous droits en relation avec leur enfant ;

considérant par exemple que des pères divorcés se sont vu refuser l'inscription de leur enfant dans leur passeport par le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration, la remise d'un certificat de composition du ménage dans lequel vit leur enfant de la part d'administrations communales ou la communication d'informations médicales au sujet de leur enfant de la part d'une caisse de maladie ;

considérant qu'il résulte de l'article 5 du protocole n°7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que «les époux jouissent de l'égalité de droits et de responsabilités de caractère civil entre eux et dans leurs relations avec leurs enfants au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution» ;

considérant que la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 a consacré le droit des enfants à être élevés par leurs deux parents ;

qu'aux termes de l'article 9 de cette Convention, les Etats sont tenus de respecter «le droit de l'enfant séparé de ses parents ou de l'un deux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents» ;
que l'article 18 de cette Convention a

consacré le principe selon lequel «les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement» ;

considérant qu'il se dégage de ces Conventions le principe de l'égalité des droits et devoirs des parents à l'égard de leurs enfants quelles que soient les situations familiales ;

considérant qu'aux termes de l'article 378 du code civil luxembourgeois, en cas de divorce ou de séparation de corps, l'autorité parentale est exercée par le parent qui s'est vu confier la garde de l'enfant, sauf le droit de visite et de surveillance de l'autre ;

vu que le régime de l'exercice unilatéral de l'autorité parentale en vigueur au Luxembourg engendre au dépens du parent non attributaire de la garde de l'enfant une discrimination qui est contraire à l'article 5 du protocole n°7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

considérant que le père divorcé ou séparé de corps n'ayant pas la garde des enfants communs ne saurait se voir dénier tout droit et toute prérogative dans l'exercice de l'autorité parentale ;

qu'à l'instar d'autres Etats européens dont la France et la Belgique, il y a lieu de procéder à une réforme légale des règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale en cas de divorce et de séparation de corps et de mettre en place un régime de droit commun prévoyant l'exercice de l'autorité parentale conjointe ;

Le Médiateur recommande au Ministre de la Justice de réexaminer les dispositions du Titre IX du Code civil relative à l'autorité parentale à la lumière de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 afin de les rendre conformes aux principes de ces conventions et d'instaurer une plus grande égalité entre les pères et mères dans l'exercice de leur droits parentaux.

Réponse:

Dans sa prise de position du 21 décembre 2005, le Ministre de la Justice a informé le Médiateur qu'il partage entièrement le

contenu de sa recommandation.

Dans ce contexte, le Ministre renvoie tant au projet relatif à la réforme du divorce (doc. parl. 5155), qu'aux deux propositions de loi que Messieurs les Députés Mosar (doc. parl. 5285) et Henckes (doc. parl. 5304) ont déposées en 2004 et qui ont trait à l'exercice de l'autorité parentale conjointe, lesquelles trouveraient son approbation quant aux principes y retenus.

Le Ministre espère que le Conseil d'Etat avisera et que la Chambre des Députés approuvera sous peu les textes en question.

Le Médiateur prend acte de la réponse du Ministre de la Justice.

Recommandation N°20 relative au règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Le Médiateur a été saisi de la part d'un certain nombre de réclamants par l'intermédiaire du Syndicat national du Logement social asbl.

Il résulte des dossiers versés que le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 a suscité une insatisfaction certaine auprès des locataires du Fonds pour le développement du Logement et de l'habitat. Les principales critiques formulées à l'encontre du règlement grand-ducal en question concerne surtout le mode de calcul du loyer tel qu'il résulte de la formule indiquée à l'article 18 du règlement grand-ducal, les autres tiennent à l'établissement des décomptes de loyers, aux obligations des locataires et aux conditions d'application des loyers de faveur en cas de location de logements pour personnes âgées et personnes handicapées.

La réforme entreprise par la loi du 20 avril 1998 et le règlement grand-ducal susvisé a eu pour objectif une fixation du loyer en fonction de l'évolution du revenu disponible du ménage afin de sanctionner les locataires ayant les possibilités de se loger sur le marché locatif. Il semble bien que cette réforme est allée trop loin.

Par ailleurs, il a été porté à ma connaissance

que d'autres promoteurs au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement n'appliquent plus le règlement susvisé dans toute sa rigueur et y ont apporté en fait un certain nombre d'aménagement non prévus par le texte.

C'est la raison pour laquelle le Médiateur a par lettre du 13 janvier 2006 recommandé de réexaminer le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 qui ne semble plus répondre ni aux objectifs sociaux ni aux attentes des promoteurs.

Réponse:

Dans sa prise de position annexée à une lettre du Ministre compétent du 26 mai 2006, le Président du Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat a longuement pris position par rapport à la recommandation du Médiateur.

Après avoir examiné les arguments avancés par le Président du Fonds, le Médiateur constate qu'il s'agit essentiellement d'arguments qui, soit ne répondent pas aux questions posées, soit ne touchent pas au fond des problèmes évoqués dans sa recommandation.

Aussi, dans sa réponse au Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, le Médiateur en vient-il à la conclusion que la prise de position du Président du Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat n'a pas éternisé les arguments contenus dans sa recommandation qu'il entend maintenir telle quelle.

Le Médiateur s'attend à ce que la Commission des Pétitions en concertation avec la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement apprécie le bien-fondé de sa recommandation et suivent attentivement le sort qui y sera réservé.

réponse jusqu'au 30 septembre 2006

Recommandation N°21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice

1. MOTIVATION

Depuis son entrée en fonction, le Médiateur a été saisi de quelque 72 réclamations dirigées contre l'administration judiciaire. Ces réclamations ont essentiellement pour objet des lenteurs de procédure et un manque d'informations de la part des autorités judiciaires à l'égard du justiciable ou de son mandataire.

Force est de constater qu'il n'est pas rare que l'administration de la Justice se voit exposée en public à certaines critiques se rapportant à des problèmes identiques à ceux constatés par le Médiateur.

Le Médiateur s'investit auprès des autorités judiciaires concernées pour remédier au cas par cas, et pour autant qu'ils sont fondés, aux griefs portés à sa connaissance par les citoyens.

Une partie non négligeable des réponses fournies au Médiateur dans le cadre des dossiers dont il a été saisi ne sauraient lui donner satisfaction alors que les autorités judiciaires semblent, dans certains dossiers, ou plutôt dans certaines matières, vouloir se dérober à leur obligation de collaboration en se retranchant derrière le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la Justice ou encore derrière le principe du secret de l'instruction. Ces considérations valent essentiellement pour les dossiers pénaux dont le cabinet d'instruction est saisi.

Or, une telle attitude, peu transparente et non-conforme aux droits réservés au Médiateur par sa propre loi organique, n'est évidemment pas de nature à répondre aux attentes légitimes du justiciable vis-à-vis du troisième pouvoir.

Le constat que, en 2004, pour le seul Parquet de Luxembourg, l'action publique s'est éteinte par prescription dans pas moins de 120 affaires relevant du domaine de la criminalité économique et financière, n'est pas non plus de nature à renforcer la confiance du citoyen dans la justice.

Après avoir entamé un dialogue avec les

D. Recommandations restées sans

autorités judiciaires à ce sujet et, au vu des expériences accumulées lors du traitement des 72 réclamations précitées, le Médiateur a été amené à entamer une réflexion de fond sur le rôle, l'évolution et le mode de fonctionnement de la magistrature et, plus particulièrement, de l'administration de la Justice dans notre société.

2. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

2.1. *Considérations quant à l'évolution du nombre d'affaires*

Les statistiques établies par les différentes juridictions luxembourgeoises démontrent clairement qu'un nombre toujours croissant de personnes, physiques et morales, ont tendance à porter leurs différends devant les juridictions compétentes, augmentant ainsi considérablement le nombre d'affaires enrôlées par année, notamment en matière civile, commerciale, de bail à loyer et de droit du travail.

Cette tendance est largement favorisée par les possibilités offertes aux citoyens de recourir aux assurances d'assistance juridique aux fins de bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat en cas de besoin. Certaines compagnies d'assurances offrent même automatiquement la protection juridique ensemble avec le contrat d'assurance responsabilité civile pour véhicules.

Parallèlement, on assiste depuis des années à une augmentation importante du nombre d'affaires pénales traitées par les Parquets, dont beaucoup sont fixées à une audience de police, correctionnelle ou criminelle. Au vu des rapports annuels des Procureurs d'Etat à Luxembourg et à Diekirch, soumis chaque année à Monsieur le Ministre de la Justice, il semble que cette augmentation de dossiers en matière répressive reflète un phénomène sociétal au niveau de la criminalité générale d'une part, tout comme elle serait due à une hausse sensible des crimes et délits en matière économique et financière. Il appert également que l'augmentation des effectifs de la Police grand-ducale contribue à ce phénomène, surtout en ce qui concerne les affaires de la compétence des Tribunaux de Police et des Tribunaux correctionnels à formation de type «juge unique» (infractions et délits commis en violation du code de la route).

Le législateur a de plus en plus tendance à

utiliser le droit pénal pour régler un nombre croissant de conflits sociétaux (racisme, xénophobie, harcèlement sexuel, etc.) et offre surtout en matière pénale et sociale, notamment à la magistrature debout, de nouvelles possibilités de règlement et de prévention de conflits (médiation pénale, travaux dans l'intérêt de la collectivité, prévention de crimes et délits etc.).

2.2. *Considérations quant à l'évolution de la fonction du magistrat*

La tâche des magistrats devient de plus en plus difficile, notamment de par la pluralité des sources du droit, nationales, internationales et privées auxquelles ils doivent se référer. Ces sources enchevêtrées ont, dans le meilleur des cas, un rapport de complémentarité entre elles, mais elles peuvent aussi se contredire en totalité ou en partie. En bref, les magistrats doivent intervenir souvent sur différents tableaux à la fois qui se dessinent et se redessinent.

A cela s'ajoute l'intervention de plus en plus fréquente du droit dans des domaines techniques qui exigent des connaissances particulières. Il suffit de citer le monde des finances, la bioéthique ou encore les technologies de l'information.

Par ailleurs, la complexité des affaires soumises aux juridictions devient de plus en plus grande. Ceci semble être surtout le cas en matière de criminalité économique et financière, en matière commerciale ainsi qu'en matière civile. Ce phénomène est un reflet direct de la complexification croissante de la vie sociale.

Il n'est pas exagéré de prétendre qu'on assiste actuellement à une «judiciarisation» croissante de la vie politique, économique et sociale, de sorte que la montée en puissance de la figure du magistrat paraît aujourd'hui inexorable dans le monde occidental.

On constate donc un juge davantage sollicité par le législateur et par le justiciable et un procureur davantage engagé dans les affaires de la cité. Ces magistrats, en se voyant confiés des missions et responsabilités grandissantes, deviennent logiquement dépositaires d'une attente accrue de la part des justiciables.

Dans ce contexte, il ne faut pas négliger le rôle des médias qui contribuent très largement à une «vulgarisation» de la justice.

Conscient de la charge sans cesse crois-

sante pesant sur le troisième pouvoir, le législateur a approuvé des dispositions visant un renforcement sensible du nombre de magistrats et de greffiers. Ainsi, les effectifs de la magistrature de l'ordre judiciaire ordinaire sont passés de 137 magistrats en 1994 à 202 magistrats au 1^{er} janvier 2006. D'autres dispositions légales ont apporté des améliorations notables au niveau des procédures, telles que la mise en état, les compositions correctionnelles à juge unique, la possibilité de former opposition contre un jugement par défaut par déclaration au greffe, etc. Le but de ces changements était de diminuer les délais auprès des juridictions et de faciliter aux justiciables l'accès à la justice.

Face à l'évolution de la fonction de magistrat, le pouvoir judiciaire doit lui-même évoluer s'il veut rester un pouvoir au service des citoyens.

2.3. Premières conclusions

A la lumière des considérations qui précèdent, on mesure toute l'importance du troisième pouvoir dont l'indépendance reste la clé de voûte d'un Etat de droit. Seul un pouvoir judiciaire, à l'abri de toute pression ou prise d'influence, peut accomplir sereinement sa mission qui est celle de dire le droit.

L'indépendance est à la fois un privilège et une obligation. L'indépendance oblige les magistrats à veiller à la transparence et au bon fonctionnement de la justice. La confiance des citoyens dans la justice est largement tributaire d'une bonne administration judiciaire.

Or, la confiance ne saurait être acquise sans accepter comme son corollaire un regard jeté de l'extérieur sur le fonctionnement interne de l'administration judiciaire.

Seule une autorité indépendante externe appelée à assurer un tel contrôle serait de nature à renforcer la confiance du citoyen dans la justice et à amener la justice, comme toute autre institution, à rendre compte de son fonctionnement dans sa globalité.

3. SPECIFICITE DE LA SITUATION AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

La situation des autorités judiciaires et par tant l'exercice et l'administration de la justice revêt certaines caractéristiques spécifiques par rapport à la situation existante dans

d'autres pays.

3.1. La proximité

En premier lieu, il faut mentionner le nombre relativement restreint de magistrats de l'ordre judiciaire ordinaire qui se chiffre actuellement à quelque 202 personnes.

L'exercice de la justice se concentre exclusivement sur trois endroits différents, à savoir Luxembourg-Ville, Diekirch et Esch/Alzette, les trois quarts de l'effectif de la magistrature se concentrant à Luxembourg-Ville, les trois sièges de juridiction étant de surcroît géographiquement très rapprochés.

Deux barreaux existent au Grand-Duché, celui de Luxembourg-Ville, intégrant à lui seul environ un millier d'avocats et celui de Diekirch, affichant une vingtaine de membres.

Ces trois facteurs font qu'il existe une certaine proximité entre les magistrats et même entre magistrats et le barreau. Cette proximité se crée tout naturellement à travers les relations de travail quotidiennes, à travers des liens familiaux ou amicaux qui peuvent se tisser.

Si l'indépendance subjective de la magistrature se présume jusqu'à preuve du contraire, il en va ici de son indépendance objective. En matière d'impartialité, même les apparences peuvent revêtir une certaine importance, surtout au pénal.

3.2. La formation et le recrutement

Au Grand-Duché, il n'existe pas d'établissement dispensant une formation spécifique aux futurs magistrats. La magistrature recrute ses nouveaux membres en règle générale exclusivement parmi les membres actifs des barreaux. Le choix des nouveaux magistrats, bien que nommés par le Chef d'Etat, se fait en pratique sur base d'une proposition établie par le Procureur Général d'Etat, les différents Chefs de Corps de la magistrature et le Ministère de la Justice entendus en leur avis. Au-delà de la condition de réussite à l'examen d'avoué, le seul critère objectivement vérifiable appliqué est celui d'avoir obtenu un certain quorum de points à cet examen, encore que cette condition ne soit entérinée nulle part. Force est également de constater que les avocats ayant réussi à l'examen de fin de stage n'obtiennent jamais connaissance des notes obtenues aux épreuves. Les

résultats obtenus à l'examen d'avoué sont en effet seulement connus de la magistrature et du Ministère de la Justice, seuls la réussite et le classement à l'épreuve étant communiqués aux candidats.

A partir de ces considérations, on peut aisément comprendre que l'administration judiciaire peut s'exposer au reproche d'afficher un manque de transparence et de s'auto-gérer à l'abri de tout contrôle extérieur.

De telles particularités ne sont pas de nature à servir la cause du troisième pouvoir et à justifier la confiance que le justiciable doit avoir dans les autorités judiciaires. A défaut de confiance et de respect, l'exercice de la justice ne saurait évoluer dans un cadre de stricte indépendance et de sérénité qui pourtant doit obligatoirement être le sien.

A travers toutes ces considérations, une réflexion à plusieurs niveaux s'impose.

Afin de préserver le climat de sérénité et le statut d'indépendance qui doit présider obligatoirement à l'exercice du troisième pouvoir, il est indiqué de procéder à une analyse approfondie sur les modalités et les critères de recrutement, de nomination et de promotion des magistrats.

A la lumière de l'expérience acquise, le Médiateur ne semble pas être l'institution la mieux adaptée à recevoir des plaintes par toute personne concernée directement et personnellement par un dysfonctionnement de l'administration judiciaire. Ce droit, théoriquement garanti par les articles pertinents de la loi organique modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire doit pouvoir être exercé dans la pratique suivant une procédure claire et transparente.

Les justiciables doivent notamment disposer du droit de formuler des plaintes relatives aux dysfonctionnements de l'administration judiciaire. Aujourd'hui, ces plaintes se dispersent entre les juridictions, l'exécutif et le législatif ainsi que d'autres instances comme le Médiateur du Grand-Duché par exemple. Cette dispersion entrave une approche cohérente et efficace du problème. Il est dès lors indispensable que les plaintes formulées contre l'administration de la Justice puissent être canalisées explicitement vers une institution externe ayant compétence pour connaître de ce genre de plaintes. Finalement, une réflexion sur la modification

de l'exercice du droit disciplinaire des magistrats s'impose. En effet, il est difficilement acceptable que la magistrature, contrairement à toute autre administration étatique ou communale, dispose de son propre pouvoir disciplinaire.

La plupart des problèmes soulevés ci-avant se sont également manifestés à l'étranger ce qui au cours du XXI^{ème} siècle a conduit pas moins de 6 pays de l'Union Européenne à créer un organisme externe appelé à garantir l'indépendance du magistrat, assumant ainsi une fonction de légitimation et de participation de la magistrature dans le bon fonctionnement de la justice et préservant, à travers la sanction d'éventuels débordements, les droits des justiciables et la sérénité de la fonction de juger (source: Les Conseils Supérieurs de la Magistrature en Europe, Thierry S. RENOUX et al., avant propos, éd. La documentation française).

4. CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Un tel organisme, dénommé ci-après Conseil Supérieur de la Justice (Conseil Supérieur de la Justice) devrait de toute évidence être un organe constitutionnel *sui generis*, totalement indépendant des trois pouvoirs constitutionnels, mais qui, par le fait de sa composition et de ses missions, devrait être en contact permanent avec chacun d'eux. Les travaux parlementaires belges relatifs à la création d'un Conseil Supérieur de la Justice remarquent à juste titre qu': «(...)il ne devrait pas s'agir d'une instance repliée sur elle-même, pas plus qu'elle ne devrait être soumise à l'autorité d'une quelconque hiérarchie. Disposant d'une légitimité propre, le Conseil Supérieur de la Justice devrait assurer le lien entre les citoyens, la Chambre des Députés, l'exécutif et le judiciaire. (...) Il devrait se trouver au-dessus de la mêlée tout en étant à l'écoute de la société. Il lui appartiendrait également d'être le relais des différentes sensibilités et d'en faire le tri et la synthèse.» (Sénat de Belgique, annales parlementaires, séance du jeudi, 19 novembre 1998, No.6403).

Il semble préférable d'adopter la dénomination belge de Conseil Supérieur de la Justice, plus vaste, plutôt que celle de Conseil Supérieur de la Magistrature, utilisée en France, alors que l'organe visé aurait comme objectif primaire de veiller au contrôle d'une bonne administration de la Justice dans un référentiel de ressources humaines adapté à ses devoirs et à ses responsabilités. Le champ

de compétences d'un tel organe englobe logiquement toutes les fonctions de l'administration judiciaire (magistrature assise et debout, greffe et fonctionnaires des Parquets).

5. QUELLES SERAIENT LES COMPETENCES D'UN CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE LUXEMBOURGEOIS

Les trois missions principales d'un Conseil Supérieur de la Justice devraient être les suivantes :

- assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire, avec les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de regard les plus étendus, notamment avec le droit de regard sur tous les dossiers dont cette administration est saisie, sans que le secret de l'instruction ne puisse être invoqué pour priver le Conseil Supérieur de la Justice d'informations dont il pourrait avoir besoin pour remplir sa mission, le tout évidemment sous réserve de l'interdiction du Conseil Supérieur de la Justice d'intervenir dans le fond des affaires;
- procéder à la sélection des candidats à la magistrature et se prononcer sur les promotions des magistrats, sans préjudice de leur nomination par le Grand-Duc;
- l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard de la magistrature, du greffe et des fonctionnaires des Parquets.

Quant à la mission de contrôle externe de l'administration judiciaire, il est rappelé que le Conseil Supérieur de la Justice ne pourrait interférer de quelque manière que ce soit dans les décisions judiciaires proprement dites.

Le Conseil Supérieur de la Justice pourrait être saisi d'une plainte individuelle par toute personne physique ou morale ou par un avocat inscrit à un barreau luxembourgeois. S'il s'avère, après examen du dossier, que la plainte est fondée, le Conseil Supérieur de la Justice formulerait une recommandation qui serait adressée directement aux instances concernées et au Ministre de la Justice. La recommandation serait également communiquée au plaignant.

A la demande de la Chambre des Députés ou du Ministre de la Justice, le Conseil Supérieur de la Justice pourrait être saisi de toute demande d'avis en vue de l'amélioration du

fonctionnement général de l'administration judiciaire. Le Conseil Supérieur de la Justice pourrait également se saisir d'office de toute question concernant le fonctionnement de l'administration judiciaire. Dans les deux cas, le Conseil Supérieur de la Justice émettrait un avis qui serait communiqué à l'autorité demanderesse, ou, en cas d'auto-saisine, aux autorités concernées.

Quant à ses compétences en matière de recrutement et de promotion des magistrats, le Conseil Supérieur de la Justice devrait garantir, par l'intermédiaire d'un avis conforme, le recrutement et la nomination des personnes les mieux qualifiées pour exercer les fonctions de magistrat ou de magistrat Chef de Corps. Pour ce faire, le Conseil Supérieur de la Justice devrait se référer à des critères préalablement établis et publiés, de sorte que ses choix se feront sur une base objective. En s'inspirant de la législation belge, il semble utile que le(s) Chef(s) de Corps concerné(s) soi(en)t entendu(s) en son (leur) avis avant que le Conseil Supérieur de la Justice ne se prononce sur la promotion d'un magistrat membre de ce corps ou sur le recrutement d'un candidat à la magistrature.

Quant à l'exercice du pouvoir disciplinaire, il paraît peu opportun de maintenir les dispositions des articles 67 et 155 à 173 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire aux termes desquels le pouvoir disciplinaire interne est confié à la magistrature. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence, il semble logique que le pouvoir décisionnel en matière de discipline des magistrats, du greffe et des fonctionnaires du Parquet soit attribué au Conseil Supérieur de la Justice.

Il est entendu que le Conseil Supérieur de la Justice devrait être doté de moyens budgétaires suffisants pour assurer au mieux et en toute indépendance le bon fonctionnement de l'institution.

6. LA COMPOSITION DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Eu égard à la taille de l'administration judiciaire luxembourgeoise, un Conseil Supérieur de la Justice composé de dix membres devrait suffire pour répondre aux missions qui lui sont imparties.

Afin de garantir les intérêts de la magistrature et de respecter son indépendance, la moitié des membres du Conseil Supérieur de

la Justice serait recrutée parmi les magistrats des juridictions ordinaires, l'autre moitié serait composée de non-magistrats. Dans l'intérêt d'une composition équilibrée, deux des magistrats membres du Conseil Supérieur de la Justice devraient être recrutés parmi la magistrature assise et deux parmi la magistrature debout, le cinquième membre serait à élire parmi les magistrats d'un de ces deux corps. La désignation des membres du Conseil Supérieur de la Justice issus de la magistrature devrait se faire par des élections directes et secrètes, séparées pour les deux corps de la magistrature. Le cinquième magistrat appelé à siéger au Conseil Supérieur de la Justice pourrait être membre de la magistrature assise ou debout suivant décision prise conjointement et préalablement aux opérations de vote par le Procureur Général d'Etat et le Président de la Cour Supérieure de Justice.

Afin d'élargir le cercle des candidats potentiels pour un siège au Conseil Supérieur de la Justice, des membres retraités de la magistrature seraient également éligibles, sous les conditions de désignation pré-décrites. En pareil cas, une limite d'âge de 70 ans accomplis au moment de l'entrée en fonction paraît s'imposer.

L'idéal serait évidemment d'accorder un congé spécial aux magistrats membres du Conseil Supérieur de la Justice pendant la durée de leur mandat, mais une décision en ce sens devrait être prise en fonction de l'évolution de la charge de travail incombant à cette institution.

En s'inspirant de la législation belge, les non-magistrats, membres du Conseil Supérieur de la Justice pourraient être recrutés suivant la clé de répartition suivante: deux membres actifs des barreaux luxembourgeois, à élire moyennant scrutin direct et secret conjointement par les deux barreaux, un membre à désigner par la Chambre des Députés, un membre à désigner par le Conseil de Gouvernement, un membre à désigner par le Conseil d'Etat. Il semble évident que les membres proposés par la Chambre des Députés, par le Conseil de Gouvernement et par le Conseil d'Etat ne peuvent être membres de ces corps.

Afin de permettre au Conseil Supérieur de la Justice de disposer d'une vue plus globale de sa mission, il serait souhaitable que les trois membres à désigner par la Chambre des Députés, par le Conseil de Gouvernement et par le Conseil d'Etat ne soient pas

nécessairement titulaires d'un diplôme universitaire en droit, sous condition cependant de disposer des qualifications, professionnelles ou sur titres jugées nécessaires par les institutions concernées.

Le Conseil Supérieur de la Justice serait doté d'un nombre de membres suppléants égal à celui des membres effectifs, les membres suppléants étant choisis selon les mêmes critères que les membres effectifs.

Tout membre du Conseil Supérieur de la Justice, qui estime qu'une affaire, dont l'institution est saisie, pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts dans son chef, est tenu de se récuser. Il sera remplacé dans cette affaire par un membre suppléant issu de la même institution ou du même corps.

Sauf ce qui est stipulé au paragraphe précédent, les membres suppléants ne pourraient siéger qu'en cas d'empêchement d'un membre effectif désigné ou élu par la même autorité qu'eux-mêmes. Le membre effectif, dont le mandat deviendrait vacant prématurément, est remplacé par un suppléant issu de la même institution ou du même corps pour le reste de ce mandat.

Tous les membres du Conseil Supérieur de la Justice devraient être de nationalité luxembourgeoise et disposer des garanties et capacités imposées à l'accès à la fonction publique.

Le mandat de membre du Conseil Supérieur de la Justice serait incompatible avec tout autre mandat public électif, il serait également incompatible avec la fonction de juge auprès des juridictions administratives ou sociales ainsi qu'avec celle de greffier ou de fonctionnaire auprès de l'ordre judiciaire ordinaire, administratif ou social.

Les membres effectifs et suppléants du Conseil Supérieur de la Justice ne pourraient être parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement.

Les membres du Conseil Supérieur de la Justice sont tenus par le secret professionnel.

La composition du Conseil Supérieur de la Justice suggérée serait équilibrée dans la mesure où la parité entre magistrats représentant les deux corps de la magistrature ordinaire et personnalités extérieures serait assurée.

7. LA DUREE DU MANDAT

La durée du mandat serait de 4 ans. La non-reconductibilité immédiate du mandat paraîtrait être une garantie supplémentaire de l'indépendance des membres du Conseil Supérieur de la Justice.

8. NOMINATION ET PRIVILEGES

Le contrôle de la procédure de nomination et d'élection serait assuré par le Conseil Supérieur de la Justice sortant, et, pour la première fois par la Chambre des Députés, le Procureur Général d'Etat et le Président de la Cour Supérieure de Justice entendus en leurs avis.

La nomination et l'assermentation seraient faites par le Chef d'Etat.

Les membres effectifs et suppléants du Conseil Supérieur de la Justice jouiraient, dans l'exercice de leurs fonctions, des mêmes privilèges que ceux accordés par la loi aux magistrats, y compris, pour les membres non-magistrats, du privilège de juridiction.

9. SAISINE DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Sous réserve de sa capacité d'auto-saisine en ce qui concerne toute question concernant le fonctionnement de l'administration judiciaire, le Conseil Supérieur de la Justice pourrait être saisi :

9.1. D'une plainte :

- par tout justiciable, personne physique ou morale, qui s'estime personnellement et directement lésée par le fonctionnement de l'administration judiciaire ou par le comportement d'un magistrat, d'un greffier ou d'un fonctionnaire d'un Parquet dans une affaire pendante devant une juridiction ordinaire ou en cours d'enquête ou d'instruction;
- par tout membre du barreau dans le cadre d'un différend qui l'oppose personnellement et directement aux autorités judiciaires ordinaires dans l'exercice de ses fonctions.

9.2. D'une demande d'avis :

- par la Chambre des Députés, si celle-ci en décide ainsi par vote à la majorité simple;
- par le Ministre de la Justice.

9.3. D'une plainte disciplinaire :

- par le Procureur Général d'Etat, par le Président de la Cour Supérieure de Justice, par les Présidents des Tribunaux d'Arrondissement, par les Procureurs d'Etat, par les Juges de Paix directeurs;
- par le Ministre de la Justice.

Par ailleurs, le Conseil Supérieur de la Justice peut lui-même décider d'engager une action disciplinaire à la suite d'une saisine conformément aux dispositions du paragraphe 9.1.

Le Conseil Supérieur de la Justice ne pourrait être saisi de:

- dossiers relevant de la compétence pénale d'autres instances;
- plaintes dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'application de voies de recours ordinaires ou extraordinaires;
- plaintes portant sur le fond de décisions judiciaires;
- plaintes déjà traitées et ne contenant aucun nouvel élément.

La décision de ne pas traiter la plainte devrait être motivée et serait sans recours. Le cas échéant, le plaignant serait renvoyé devant les instances compétentes.

10. LES DECISIONS, AVIS ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Les décisions du Conseil Supérieur de la Justice seraient prises en formation collégiale complète, à la majorité absolue des suffrages. En cas de parité des voix, celle du président serait prépondérante.

La présidence du Conseil Supérieur de la Justice serait assurée par un membre effectif, élu pour la durée d'une année par ses pairs. La fonction de président ne pourrait être reconduite et devrait être assurée à tour de rôle par un membre issu de la magistrature et un membre non-magistrat.

Hormis ses compétences en matière de nomination ou de promotion des magistrats, le Conseil Supérieur de la Justice rendrait des avis sur l'amélioration du fonctionnement de l'administration judiciaire, de même qu'il formulerait des recommandations dès lors qu'il estime qu'une plainte individuelle est fondée. Il soumettrait également un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, englo-

bant les avis et les recommandations. Ce rapport serait adressé à la Chambre des Députés, au Ministre de la Justice et aux Chefs de Corps de l'administration judiciaire.

Sauf les décisions rendues en matière disciplinaire et les avis rendus en matière de nomination et de promotion, les avis et recommandations du Conseil Supérieur de la Justice ne seraient pas contraignants.

Le Conseil Supérieur de la Justice pourrait également rendre publics ses avis, recommandations ou rapports sous la forme qu'il jugerait opportune.

Recommandation

A la lumière des considérations contenues dans ce document, le Médiateur recommande à la Chambre des Députés et au Gouvernement l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice, appelé à:

- assurer un contrôle externe de l'administration judiciaire, avec les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de regard les plus étendus, notamment avec le droit de regard sur tous les dossiers dont cette administration est saisie, sans que le secret de l'instruction ne puisse être invoqué pour priver le Conseil Supérieur de la Justice d'informations dont il pourrait avoir besoin pour remplir sa mission, le tout évidemment sous réserve de l'interdiction du Conseil Supérieur de la Justice d'intervenir dans le fond des affaires;
- procéder à la sélection des candidats à la magistrature et se prononcer sur les promotions des magistrats, sans préjudice de leur nomination par le Grand-Duc;
- l'exercice du droit disciplinaire à l'égard de la magistrature, du greffe et des fonctionnaires des Parquets.

Réponse:

Le Médiateur n'a à ce jour pas reçu une prise de position de la part du Ministre de la Justice.

Cependant, il y a lieu de noter qu'à la suite de cette recommandation, le Ministre a décidé d'instituer plusieurs groupes de travail ayant entre autres la mission de réfléchir sur des questions de procédure et sur le statut

des juges.

Le Médiateur constate que le Ministre de la Justice n'a pas donné mandat à un groupe de travail de réfléchir plus profondément sur l'opportunité de la création d'un Conseil supérieur de la Justice.

Cela est d'autant plus regrettable que le Médiateur continue de considérer une institution externe au troisième pouvoir comme la seule solution appropriée pour renforcer à la fois les droits des justiciables et l'indépendance du juge.

Aussi, le Médiateur continuera-t-il d'insister sur la mise en place d'un Conseil supérieur de la Justice en comptant fermement sur l'appui que la Chambre des Députés apportera à cette idée.

Recommandation N°22 relative au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi

Attendu que depuis son entrée en fonctions, le Médiateur a été saisi de plus de cent réclamations à l'encontre de l'Administration de l'Emploi relatives notamment à des lenteurs constatées dans le processus de paiement de certaines prestations de chômage, aux lenteurs dans la procédure de traitement d'indemnités compensatoires en cas de reclassement interne ou externe, au non-renouvellement de contrats d'auxiliaires temporaires (CAT), au retrait de l'indemnité de chômage pour refus de travail, à la perte temporaire de l'indemnité de chômage pour manquement aux obligations à l'égard du placeur;

attendu qu'en date du 16 mai 2006, le Médiateur a eu une réunion de travail avec Madame le Directeur et les responsables des différents services de l'Administration de l'Emploi ;

que suite à cette réunion, deux collaborateurs du Médiateur ont pris contact avec les responsables de l'Administration de l'Emploi pour se faire sur place une idée plus précise du fonctionnement des différents services,

que de ces échanges de vues avec les responsables de l'Administration de l'Emploi se dégagent les considérations suivantes :

considérant que le succès de toute politique volontariste d'intégration ou de réintégration des demandeurs d'emploi sur le marché du

travail est essentiellement tributaire du bon fonctionnement et de l'efficacité des services de l'Administration de l'Emploi ;

considérant et reconnaissant les efforts accomplis par les responsables de l'Administration de l'Emploi tant au niveau de la réorganisation interne que de l'informatisation ;

considérant que ces efforts demandent constamment à être évalués tant au regard des expériences acquises, qu'au regard des faiblesses et des insuffisances subsistantes au niveau du fonctionnement de l'Administration ;

considérant que la précarité dans laquelle se trouvent les personnes à la recherche d'un emploi appelle tant de la part de l'Administration et des employeurs un respect et une attention particulières pour les problèmes, les intérêts et les droits des demandeurs d'emploi que de la part de ces derniers une prise de conscience et le respect de leurs obligations ;

considérant que l'évolution des exigences du marché du travail et le nombre relativement restreint de placeurs au service des demandeurs d'emploi sont deux facteurs qui devraient interpeller les pouvoirs publics tant au niveau de la formation qu'au niveau du recrutement des agents du service de placement ;

considérant que l'encadrement personnalisé des demandeurs d'emploi, le suivi régulier de chaque dossier, les conseils pratiques aux demandeurs d'emploi, le traitement rapide et professionnel des offres d'emploi, de même que l'amélioration des relations entre l'Administration et les employeurs sont autant de charges prioritaires qui incombent aux agents du Service Placement ;

considérant l'inadéquation des placeurs disponibles, au nombre de 25, par rapport aux tâches prédécrites ;

qu'en effet, exiger d'un placeur de faire un suivi permanent et individuel de ses dossiers à raison de plus de 10.000 rendez-vous annuels et plus de 40 contacts par jour avec les demandeurs d'emploi relève d'une mission quasi impossible ;

considérant dès lors que les exigences d'un travail de placement efficace à travers un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emplois appellent d'urgence un renforcement sensible du nombre des placeurs

au service de l'Administration de l'Emploi ;

considérant l'absence de formation spéciale dans le chef des placeurs recrutés soit dans la carrière de l'expéditionnaire soit dans la carrière du rédacteur ;

considérant cependant qu'au-delà d'un engagement personnel, les diverses charges dont ils sont investis requièrent de la part des placeurs des compétences certaines et notamment des connaissances approfondies en matière de la législation sociale et de la pratique administrative et surtout un savoir-faire et un comportement adaptés aux exigences d'une population souvent difficile parce que fragilisée ;

considérant dès lors le besoin de prévoir pour les candidats placeurs une formation initiale et continue axée essentiellement sur les tâches d'accompagnement et de conseil qui les attendent ;

considérant que l'importance et la difficulté de la tâche incombant aux placeurs ainsi que le stress auquel ils sont quotidiennement exposés militent en faveur du renouvellement périodique de l'effectif ;

considérant que les bonnes et surtout les mauvaises expériences accumulées par les placeurs au fil des années comportent tant le risque d'usure que le risque d'un jugement empreint de préjugés, autant de phénomènes qui sont hautement préjudiciables à la qualité du travail de placement ;

considérant dès lors la nécessité de prévoir un système de rotation du personnel au service de l'Administration de l'Emploi à travers un remplacement périodique des agents du Service Placement par des agents nouvellement formés ;

considérant que le bon fonctionnement de l'administration publique est essentiellement tributaire de l'accueil et de l'encadrement réservés au citoyen ;

considérant que la multiplicité des services au sein de l'Administration de l'Emploi dont l'articulation est peu visible de l'extérieur comporte le risque d'un cloisonnement interne peu propice à un traitement efficace des demandes d'emploi ;

considérant que le guide du demandeur

d'emploi remis à toute personne dès sa première inscription à l'Administration de l'Emploi, pour utile qu'il soit n'est pas suffisant pour lui faire comprendre le sens et la portée des droits et des obligations qui sont les siennes ;

considérant que par des informations et des explications claires, précises et exhaustives fournies à l'accueil, l'Administration de l'Emploi faciliterait largement les formalités et les démarches ultérieures à accomplir par les demandeurs d'emploi ;

considérant l'utilité de détecter au plus tôt, dès leur inscription, les besoins d'un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi ;

considérant qu'à cet effet un premier entretien individuel avec les demandeurs d'emploi pourrait donner au personnel du Service d'Accompagnement Personnalisé des Demandeurs d'Emploi (SAPDE) des indications pertinentes au regard des exigences d'une assistance personnalisée ;

qu'une prise en charge individuelle à l'accueil notamment pour informer les demandeurs d'emploi sur leurs droits et leurs obligations et pour les aider, le cas échéant, à remplir correctement et soigneusement leur fiche personnelle faciliterait d'autant le travail des placeurs tout en augmentant les chances des demandeurs d'emploi de trouver dans les meilleurs délais un travail correspondant aux aptitudes et aux compétences qui sont les leurs ;

considérant dès lors l'opportunité et l'utilité pour le Service d'Accompagnement Personnalisé des Demandeurs d'Emploi (SADPE) d'intervenir en amont du Service Placement en l'occurrence déjà au stade de la première inscription des demandeurs d'emploi et non seulement après six mois depuis la première inscription des adultes respectivement après trois mois depuis la première inscription des jeunes demandeurs d'emploi ;

considérant que le retrait de l'indemnité de chômage notamment en cas de refus non justifié d'un poste de travail approprié relève en premier lieu de l'évaluation du placeur ;

considérant que la responsabilité incombant au placeur est d'autant plus lourde qu'il n'est pas à l'abri d'une erreur d'appréciation au regard de faits voire d'explications mal articulées ou d'une fausse indication

figurant sur la carte d'assignation retournée à l'Administration de l'Emploi par l'employeur ;

considérant que le Directeur à qui incombe la décision finale est appelé en cas de contestation à vérifier et apprécier les explications et les arguments avancés par les demandeurs d'emploi en cause ;

considérant que le Directeur accaparé par ses différentes tâches n'a guère le temps d'instruire à fond les contestations dont il est saisi et qu'il ne peut à cet effet s'appuyer que sur deux contrôleurs pour procéder, le cas échéant, aux investigations requises ;

considérant que la procédure de sanction administrative pourrait être activée et mieux servie par la création d'un Service du Contentieux ;

considérant le contentieux assez volumineux dont le Service des Prestations de Chômage complet est quotidiennement en charge sans pour autant disposer d'un seul juriste ;

considérant dès lors l'utilité voire la nécessité de créer un Service du Contentieux à rattacher au Service des Prestations de Chômage complet ;

considérant que le demandeur d'emploi qui fait valoir son droit à l'octroi aux indemnités de chômage doit présenter une attestation patronale renseignant entre autres sur les périodes d'occupation, les motifs de la cessation de travail, la rémunération brute qu'il a touchée au cours des quatre mois précédant la survenance du chômage ;

considérant qu'il n'est pas rare que, pour quelle que raison que ce soit, l'employeur concerné tarde à transmettre une attestation signée au demandeur d'emploi et que, malgré la pression exercée par l'Administration de l'Emploi, il arrive que plusieurs mois s'écoulent avant que le dossier soit complété et que le demandeur d'emploi puisse bénéficier de l'indemnité de chômage ;

considérant que de tels retards imputables à des employeurs peu diligents viennent s'ajouter à une période minimale de deux mois requise pour le traitement des dossiers, l'ordonnancement et la liquidation des indemnités de chômage ;

considérant que la situation précaire et sur-

tout le besoin matériel dans lequel se trouvent la plupart des demandeurs d'emploi justifient pleinement leur espoir de se voir indemniser aussi rapidement que possible ;

considérant dès lors l'opportunité de prévoir et d'appliquer des sanctions à l'égard des employeurs peu soucieux des obligations qui sont les leurs à l'égard des employés licenciés ;

considérant que l'Administration de l'Emploi ne dispose que d'un seul médecin du travail dont l'expertise médicale s'avère indispensable pour un certain nombre de services comme celui des Travailleurs handicapés et celui des Travailleurs à capacité de travail réduite ;

considérant que les multiples tâches incombant au médecin du travail expliquent notamment les retards sensibles dans le traitement des dossiers des demandeurs en reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ou en obtention d'un revenu pour personnes gravement handicapées ;

considérant dès lors la nécessité d'engager d'urgence un second médecin du travail ;

considérant que la mission assignée au Service de l'Emploi des Jeunes qui consiste précisément à favoriser, à travers les instruments du contrat d'auxiliaire temporaire (CAT) et du stage d'insertion, l'intégration voire la réintégration sur le marché du travail des jeunes âgés de moins de trente ans ;

considérant qu'un des buts poursuivis par le projet de loi n° 5501 modifiant notamment la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes est d'en modifier les modalités afin précisément d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration respectivement de réintégration des jeunes en question sur le marché du travail ;

considérant qu'à cet effet il serait hautement indiqué d'engager un, voire deux éducateurs gradués afin d'assurer au mieux l'encadrement et le suivi des jeunes bénéficiant d'un CAT dans le secteur public ;

considérant que par l'assistance d'un personnel qualifié, le Service de l'Emploi des Jeunes serait en mesure d'évaluer l'efficacité de la formation pratique et théorique de jeunes bénéficiant d'un CAT en vue de leur

intégration sur le marché de l'emploi ;

Le Médiateur recommande au Gouvernement et plus particulièrement au Ministre du Travail et de l'Emploi:

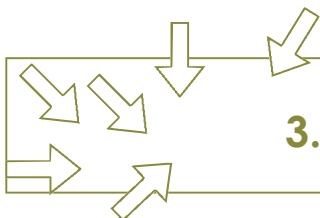
- *de prendre toutes les dispositions requises pour promouvoir l'efficacité du Service Placement notamment par un renforcement sensible du nombre de placeurs ;*
- *de prévoir pour les besoins particuliers du Service Placement dans le cadre de l'Institut National d'Administration Publique une formation initiale et continue axée essentiellement sur les tâches d'accompagnement et de conseil des placeurs ;*
- *de favoriser l'efficacité et la qualité de travail de placement par le renouvellement périodique des titulaires aux postes de placeur ;*
- *de faciliter l'accompagnement personnalisé et d'améliorer les expectatives d'emploi des personnes inscrites à l'Administration de l'Emploi en recommandant l'intervention du Service d'Accompagnement Personnalisé des Demandeurs d'Emploi (SAPDE) à un stade plus avancé dès la première inscription des demandeurs d'emploi ;*
- *d'envisager la création d'un Service du Contentieux rattaché au Service des Prestations de Chômage complet ;*
- *de prévoir des sanctions à l'égard des employeurs non respectueux des obligations qui sont les leurs à l'égard des employés licenciés ;*
- *d'envisager d'urgence l'engagement d'un second médecin du travail au service de l'Administration de l'Emploi;*
- *de proposer le recrutement d'un, voire de deux éducateurs gradués pour mieux assurer l'encadrement et le suivi des jeunes bénéficiant d'un CAT dans le secteur public.*

Réponse:

Le Médiateur reste dans l'attente d'une prise de position de la part du Ministre du Travail et de l'Emploi.



3.1. L'équité dans la pratique



3.1. 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 plusieurs occasions pour intervenir auprès des administrations et de proposer des solutions de nature à permettre un règlement en équité.

Une réclamante s'était vu refuser le versement de prestations de dépendance dues à sa mère en vertu de l'article 297 du Code des Assurances sociales par l'Union des Caisses de Maladie.

Cet article prévoit en effet que les prestations dues à un assuré lors de son décès, passent par priorité au conjoint survivant non séparé de corps ou au partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, sinon à ses successeurs légaux ou testamentaires à condition qu'ils aient vécu en communauté domestique avec lui à l'époque du décès. Le même article prévoit encore que dans les autres cas, ces prestations sont payées jusqu'à concurrence des frais funéraires exposés.

Alors que la réclamante ne vivait pas en communauté domestique avec sa mère et que par ailleurs, il n'y avait pas d'autres éléments dans le dossier qui auraient permis au Médiateur de faire une recommandation en équité, cette réclamation a dû être rejetée.

Le Médiateur a en même temps été saisi du concubin de la défunte, concubin qui aurait vécu pendant 39 ans avec elle en communauté domestique sans cependant avoir été marié ou pacsé. Le réclamant a soigné sa concubine jour et nuit avant qu'elle fût admise dans une maison de soins.

Suite à la recommandation en équité du Médiateur, l'administration concernée était d'accord pour procéder au virement des

arriérés en faveur du concubin de la défunte.

Dans une autre affaire qui est en cours de traitement, un ouvrier a été victime d'un accident de travail le 14 janvier 2005 à la suite duquel, il a bénéficié d'indemnités pécuniaires pendant 13 semaines avant de se voir accorder une rente transitoire. A la date de la consolidation des blessures, cette dernière lui fut retirée, l'ouvrier retomba dans le régime d'assurance maladie et il perçut à nouveau des indemnités pécuniaires.

Or, après son licenciement et la désaffiliation subséquente intervenus le 30 septembre 2005, la Caisse de Maladie refusa de continuer le versement d'indemnités pécuniaires au motif que la condition tenant à une affiliation pendant une période continue de six mois précédant immédiatement la désaffiliation ne se trouva pas remplie. La raison en était que l'intéressé a bénéficié d'une rente transitoire de la part de l'Association d'Assurances contre les Accidents qui emporte désaffiliation.

Cette condition résulte du nouvel article 14 (5) CAS introduit par la loi du 21 décembre 2004 entrée en vigueur au 1 mai 2005.

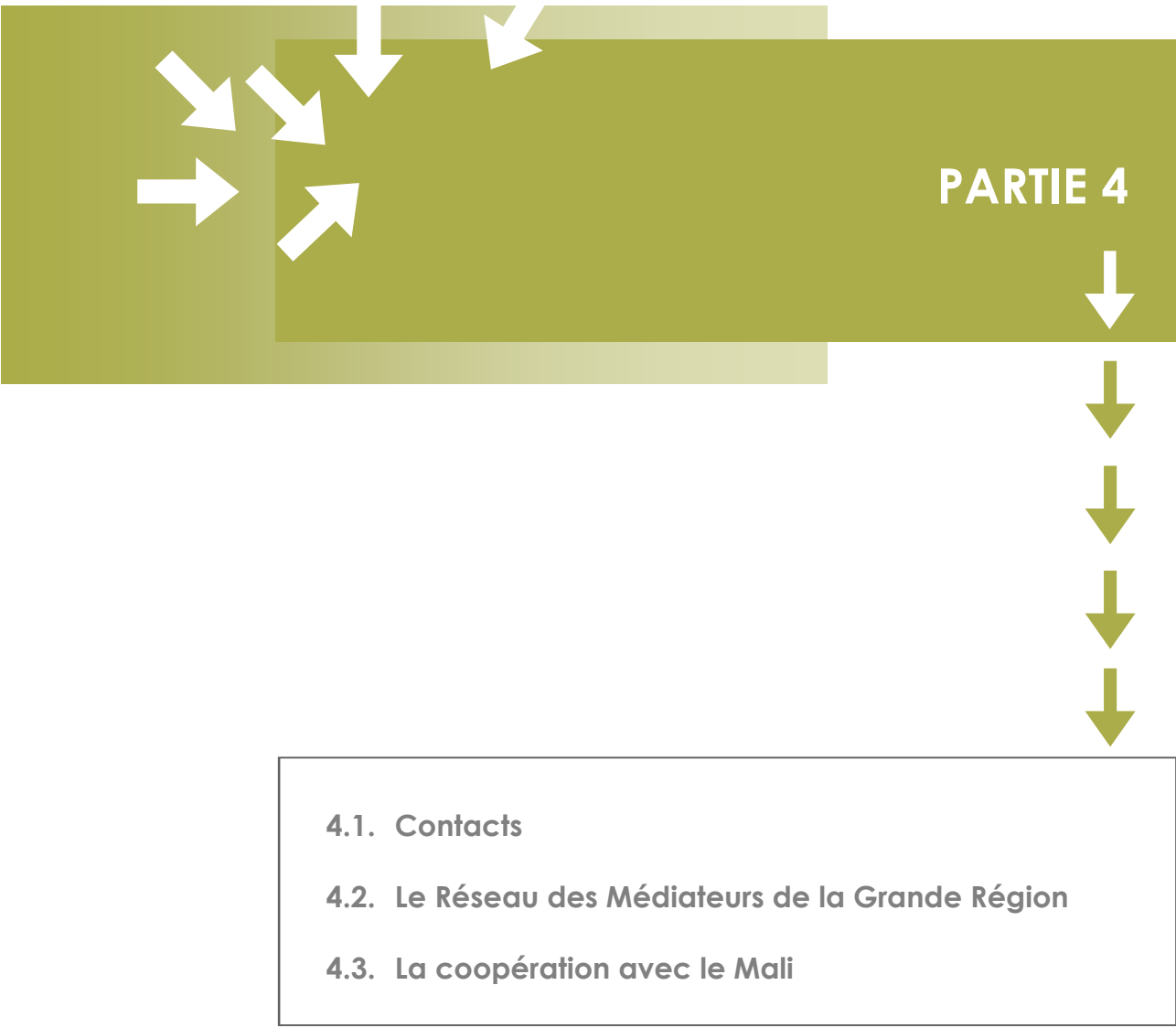
Si la loi nouvelle avait été appliquée intégralement depuis l'accident de travail du 14 janvier 2005, l'intéressé n'aurait reçu que des indemnités pécuniaires et non pas de rente transitoire entraînant une désaffiliation. Ainsi, l'intéressé aurait rempli la condition prévue à l'article 14 (5) CAS.

Si le régime d'avant la loi du 21 décembre 2004 avait été appliqué intégralement dans ce dossier, la condition quant à période continue d'affiliation de six mois précédant la désaffiliation n'aurait pas joué et l'intéressé aurait bénéficié d'indemnités pécuniaires au-delà de son licenciement en vertu de l'ancien article 16 CAS.

L'intention du législateur tant avant qu'après la réforme entreprise par la loi 21 décembre 2004 est d'indemniser ces assurés.

Or, du fait que la situation de l'intéressé est régie successivement par deux lois différentes, il passe à travers les mailles du filet de la sécurité sociale, conséquence qui n'était pas voulue par le législateur.

Il s'agit donc d'un cas susceptible d'être résolu sur la base du principe d'équité.

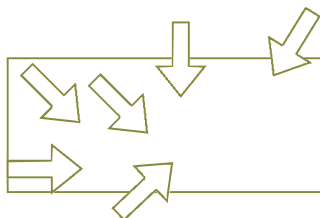


PARTIE 4

4.1. Contacts

4.2. Le Réseau des Médiateurs de la Grande Région

4.3. La coopération avec le Mali



4.1. Contacts

sur le plan national

avec des membres de la Chambre des Députés

2006

- 16 mars Rencontre avec la Commission des Pétitions
- 27 avril Rencontre avec la Commission des Pétitions

avec des membres du Gouvernement

2005

- 23 novembre Rencontre avec Madame Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

2006

- 20 mars Rencontre avec Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre
- 4 avril Rencontre avec Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
- 21 juin Rencontre avec Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration
- 10 juillet Rencontre avec Madame Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle
- 12 juillet Rencontre avec Monsieur Luc Frieden, Ministre de la Justice

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

2006

- 12 janvier Rencontre avec Monsieur Paul Schmit, Commissaire de Gouvernement et Monsieur Camille Gonderinger, Directeur de la Société nationale de Contrôle technique
- 16 mai Entrevue avec Madame Mariette Scholtus, Directeur de l'Administration de l'Emploi
- 3 mars Entrevue avec Monsieur Daniel Miltgen, Conseiller de Gouvernement 1^{ère} classe, Secrétaire général du département logement au Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

avec la presse

2005

- 13 octobre Interview avec le «Wort»
- 20 octobre Interview avec «Le Quotidien»
- 3 novembre Interview avec le mensuel «PaperJam»
- 14 novembre Interview avec «Le Jeudi»
- 26 novembre Interview avec «Radio 100,7»

2006

- 31 janvier Interview avec «La Voix»
- 15 février Interview avec le «Tageblatt»
- 23 février Interview avec «RTL Télé Lëtzebuerg»
- 22 mars Conférence de presse
- 24 avril Interview avec «RTL Radio»
- 3 mai Interview avec «Radio 100,7»
- 24 août Interview avec le «Wort»
- 27 septembre Conférence de presse

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

Séance d'information

2006

- 9 février Conférence au Club Senior, Strassen
- 14 février Entrevue avec une délégation tchèque
- 16 mars Conférence à la «British Chamber of Commerce»
- 28 avril Conférence au Centre Universitaire organisée par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et le Conseil de la Consommation et l'Université de Luxembourg
- 3 mai Conférence au Rotary, Esch-sur-Alzette
- 1er juin Conférence chez «Les femmes libérales»
- 22 septembre Conférence à l'occasion du Forum annuel du personnel de la Caisse de Maladie des Ouvriers

2005

- | | |
|------------------------------|---|
| 27 octobre | Rencontre avec l'Ombudsman fédéral de la Fédération de Russie, Monsieur Vladimir Lukin |
| 28 novembre -
30 novembre | Quatrième Congrès de l'AOMF (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie) à Paris |

2006

- | | |
|-----------------------|--|
| 6 au 9 mars | Visite et échanges de vues avec le Médiateur européen, Monsieur Nikiforos Diamandouros |
| 9 juin | Réunion de travail avec l'AOMF à Namur |
| 11 au 13 juin | Conférence européenne de l'IOI (Organisation internationale des Ombudsmans) à Vienne |
| 25 et 26
septembre | Réunion de travail avec l'AOMF à Luxembourg |
| 28 au 30
septembre | Conférence sur «Le Travail des Médiateurs pour les enfants», organisée par le Médiateur pour les droits de l'Homme de Russie, le Médiateur grec et le Commissaire aux droits de l'homme, à Athènes |



4.2. Le Réseau des Médiateurs de la Grande Région

Dans le cadre de ses relations internationales, le Médiateur est également membre du Réseau des Médiateurs de la Grande Région.

Font également partie de ce réseau, le Médiateur de la République française, le Médiateur de la Région wallonne de Belgique, la Médiatrice de la Communauté française de Belgique, le Médiateur du Land Rhénanie-Palatinat et le Médiateur de la Sarre.

Actuellement, cet organisme est présidé par Monsieur Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région wallonne de Belgique.

La vocation première du Réseau des Médiateurs de la Grande Région, dont les Médiateurs se rencontrent deux fois par an, est de créer des synergies entre les différentes institutions et de renforcer les contacts au niveau des collaborateurs afin de traiter ensemble les réclamations à caractère transfrontalier.

Ces synergies et les contacts de travail étroits se révèlent particulièrement utiles en ce qui concerne des dossiers qui sont de la compétence commune de la médiation de la Région wallonne et de celle de la Communauté française. En effet, la complexité de l'architecture institutionnelle belge est telle que bien souvent les citoyens ne sont pas à même de déterminer le Médiateur compétent et qu'un problème peut relever de la compétence de plusieurs administrations qui sont en partie de la compétence du Médiateur de la Région wallonne et en partie de celle de la Médiatrice de la Communauté française.

En raison des flux particulièrement importants de frontaliers belges, français ou allemands travaillant au Luxembourg, et donc affiliés aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois et soumis à l'imposition sur le revenu au Luxembourg, le Médiateur luxembourgeois est parfois saisi de réclamations relevant à la fois de la compétence d'administrations luxembourgeoises et belges, françaises ou allemandes. C'est dans ces cas que les contacts existant à travers le Réseau des

Médiateurs de la Grande Région se montrent particulièrement fructueux.

Lors de la dernière réunion des Médiateurs qui eut lieu à Namur, il a été décidé d'approfondir en commun certains sujets d'un intérêt particulier pour les médiations de la Grande Région.

Quatre sujets ont été retenus dans ce contexte, à savoir: la situation des étrangers, les publics fragilisés, l'emploi, la formation et l'enseignement.

Ces sujets ont été travaillés par des groupes de travail composés de collaborateurs des différentes médiations lors d'un séminaire organisé à Namur.

Les travaux de ces séminaires ont servi de base à l'élaboration d'un document destiné à un public cible prédéfini (Classe politique, Syndicats des travailleurs, Syndicats professionnels divers, notamment ceux travaillant dans le domaine de l'éducation et de la formation, ONG travaillant dans le domaine social ou dans celui de l'immigration, ONG de l'environnement, etc.) qui a été présenté au Parlement wallon en présence des acteurs énumérés.

Une action similaire sera organisée pour le public germanophone par la médiation luxembourgeoise et son homologue de la Rhénanie-Palatinat fin 2006, début 2007.

Actuellement, les membres du Réseau sont en train de réfléchir à d'autres pistes de collaboration possibles.



4.3. La coopération entre le Médiateur de la République du Mali et le Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg

Le premier Médiateur de la République du Mali n'a été nommé qu'en décembre 1999. Le 5 septembre 2000, il a obtenu son adhésion à l'Association des Ombudsmen et Médiateurs francophones (AOMF). La mise en place de l'institution s'est révélée très laborieuse et, en 2002, une étude institutionnelle a identifié un certain nombre de difficultés et contraintes, dont principalement:

- une volonté d'ouverture contrariée par des contingences extérieures: difficultés d'acheminement des réclamations et, surtout, existence d'un recours parallèle au moins aussi intéressant, notamment l'Espace d'Interpellation démocratique (EID) ;
- faible visibilité de l'institution: le citoyen ne connaît en général pas l'existence ou la mission du Médiateur ;
- faiblesse des ressources humaines: problèmes de qualification (y compris dans des matières de base comme l'informatique par exemple), d'expérience, de structuration des équipes, etc.
- faiblesse des moyens d'exécution et de contrainte: champ de compétences et pouvoirs limités ;
- accès limité au service de médiation: situé à Bamako, le service est difficilement accessible au niveau des régions, malgré la présence de délégations régionales ;
- faiblesse des moyens d'intervention: locaux et équipement inadéquats.

Suite à ces constats, le Médiateur luxembourgeois, qui entretient des contacts réguliers avec sa collègue malienne, a encouragé celle-ci à présenter une requête de financement d'un projet d'assistance technique au gouvernement luxembourgeois. Cette requête fut introduite en juillet 2005.

Elle s'articule autour des éléments suivants:

- le renforcement du service de communication ;
- la formation des collaborateurs du service de médiation;
- le renforcement de la capacité installée: équipement informatique, centre de documentation, études diverses ;
- l'appui à la déconcentration du service de médiation: équipement des délégations régionales, mise en réseau, etc.

La requête mentionne d'emblée que les contributions du Mali couvrent l'infrastructure (construction du siège central), l'équipement des bureaux et l'ensemble des frais opérationnels (salaires, fonctionnement, frais de maintenance, etc.).

La Direction de Coopération du Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères a souhaité donner suite à la requête des autorités maliennes considérant qu'elle contribuerait à l'avancement de deux des thématiques transversales retenues dans son programme de coopération avec le Mali: la bonne gouvernance et le transfert de savoir-faire.

Le document de projet a été préparé par les services du Médiateur de la République du Mali appuyés par une équipe composée du Médiateur luxembourgeois, Monsieur Marc Fischbach, ainsi que de son collaborateur, Monsieur Serge Legil. La mission de formulation qui s'est déroulée à Bamako était coordonnée par Monsieur François Bary, *Regional Office Manager* du bureau régional de Lux-Development pour le Mali.

Cette mission a pu confirmer la pertinence de la requête et analyser la faisabilité de l'intervention luxembourgeoise. Elle s'est ensuite attachée à en préciser les aspects opérationnels:

- définition des activités ;
- réalisation des études techniques sommaires ;
- élaboration du budget et du chronogramme ;
- définition des modalités de gestion.

L'objectif du projet est le renforcement des capacités du Médiateur de la République du Mali. Il s'agit donc typiquement d'un projet d'appui institutionnel basé essentiellement sur une coopération technique entre les deux Institutions homologues, celle du Mali et celle du Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet s'articule autour de trois volets:

- appui à la mise en place du système d'information ;
- assistance technique, formation et transfert de savoir-faire ;
- renforcement des moyens d'action (communication, fonds d'expertise extérieure, renforcement du centre de documentation, équipement des délégations régionales).

Dans le cadre du projet, les activités suivantes, financées par la coopération luxembourgeoise, auront lieu:

- l'installation d'un réseau informatique sécurisé dans le nouveau bâtiment du Médiateur, y compris l'installation du serveur et des postes de travail acquis grâce à l'appui canadien ;
- l'acquisition d'équipements informatiques complémentaires par rapport à l'existant et aux équipements acquis grâce à l'appui canadien ;
- l'acquisition des licences de logiciels pour le serveur et les postes;
- la formation de mise à niveau des utilisateurs ;
- la formation d'un administrateur serveur désigné par le Médiateur ;
- l'acquisition en procédure négociée du logiciel de base de données utilisé également par les médiatures luxembourgeoise et belges;
- le recours à une assistance technique et hotline pour la première année de

fonctionnement ;

- un abonnement pour une année à l'accès internet ADSL.

Outre le volet d'assistance technique proprement dite, le projet comporte un volet de transfert de savoir-faire et de renforcement des capacités particulièrement important.

Le renforcement des capacités devra s'articuler autour de deux axes principaux, à savoir des formations spécifiques dispensées par des institutions du secteur formel aux cadres maliens dans les différents domaines du droit, de l'administration, et de la méthodologie et des techniques propres à la médiation publique ainsi que des missions de formation à effectuer par des collaborateurs de la médiature luxembourgeoise auprès de leurs homologues maliens. Ces missions, auront notamment pour but de faire connaître aux collaborateurs du Médiateur de la République du Mali les méthodes de travail de la médiature luxembourgeoise, ceci tant à un niveau purement technique et informatique qu'au niveau de l'appréciation juridique d'un dossier et de l'approche conceptuelle du travail.

Dans ce cadre, six membres du Secrétariat du Médiateur se rendront au Mali.

Dans le même esprit, huit cadres de la médiature malienne effectueront un stage de 11 jours à Luxembourg et auprès du Médiateur de la Région Wallonne à Namur ainsi qu'auprès de la Médiatrice de la Communauté française de Belgique à Bruxelles.

Ces stages devront permettre d'acquérir auprès des médiatures luxembourgeoise et belges des connaissances profondes sur les méthodes de travail utilisées, sur l'analyse juridique pratiquée, sur la manière de traiter tant avec les réclamants qu'avec les administrations en cause ainsi que sur les différentes méthodes de communication.

Il est à noter que ces stages s'effectueront généralement à raison de cinq jours ouvrables auprès de la médiature luxembourgeoise et à raison de quatre jours ouvrables auprès de la médiature de la Région Wallonne (et de la Communauté française). Le fait d'accomplir ce stage auprès de trois médiatures différentes ayant la même vocation et partageant largement une méthodologie commune de travail, mais évoluant

dans un contexte juridique et institutionnel différent permettra aux stagiaires maliens d'élargir leur approche et de transposer plus facilement les techniques acquises dans le contexte qui est le leur.

Le Médiateur luxembourgeois assurera la coordination avec les institutions soeurs de Belgique.

Sont également prévus dans le cadre de ce projet:

1. Un fonds d'expertise extérieure

Ce fonds permettra à la médiation malienne d'avoir recours à des experts de la sous-région afin de procéder à des études spécifiques dont la nécessité aura été soulevée par les plaintes spécifiques. Après une période d'appui ponctuel, ce fonds devra être alimenté par une dotation budgétaire de la République du Mali.

2. Le renforcement du centre de documentation

Il est prévu l'acquisition de 200 ouvrages de droit concernant directement l'activité du Médiateur.

3. L'équipement des délégations régionales

Les délégations régionales du Médiateur de la République du Mali qui sont au nombre de huit, doivent être mises en mesure de recevoir les plaignants, d'enregistrer les plain-

tes, d'émettre un avis et de transmettre le dossier à Bamako.

Les huit bureaux des délégations régionales seront équipés de:

- set informatique (PC avec modem, onduleur, imprimante, scanner) ;
- set bureautique : téléphone/fax ;
- set mobilier de base.

4. L'amélioration de la communication extérieure

Consciente des limites actuelles en terme de notoriété et d'accessibilité, la Médiatrice souhaite s'engager dans une vaste campagne de sensibilisation et d'information à travers tout le territoire de la République du Mali. Pour ce faire, l'institution accentuera ses actions à travers les radios communautaires et fera en sorte que les plaquettes de présentation et les formulaires de réclamations soient disponibles auprès des Préfets.

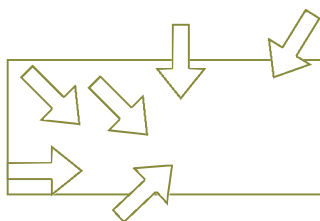
A l'heure actuelle, les premières missions ont déjà été effectuées avec succès et les travaux d'infrastructure prévus dans le cadre de ce projet viennent d'être achevés.

Ce projet, d'une durée d'une année, devrait se terminer au mois de février 2007.



5.1. L'équipe

5.2. Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur



5.1. 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
cfabeck@ombudsman.lu

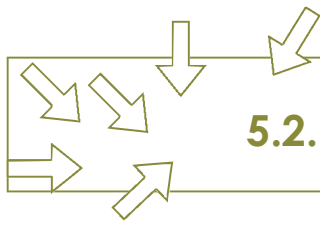
Laurent Zanotelli
juriste
Tél.: (+352) 26 27 01 01-26
lzanotelli@ombudsman.lu

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



5.2. 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