



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 mai 2002

Diffusion restreinte
CDL (2002) 66
Or. fr.

Avis n° 204/2002

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

COMMENTAIRES
SUR LE PROJET DE LOI N° 4832
RELATIF A LA MISE EN PLACE
D'UN MÉDIATEUR AU
GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Par

Mme Maria de Jesus SERRA LOPES
(Membre, Portugal)

I. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Dans une attitude sans précédent parmi les membres fondateurs du Conseil de l'Europe, le Grand-Duché de Luxembourg a soumis pour avis à la *Commission européenne pour la démocratie par le droit* quelques projets de loi qui ont trait aux droits de l'homme et aux règles de fonctionnement de la démocratie, entre autres un texte sur la mise en place d'un Médiateur.

Le Grand-Duché était bien conscient du caractère innovant de sa démarche, qu'il faut applaudir à mon avis.

II. EN GÉNÉRAL

1. Le texte du Projet de Loi soumis à ma considération était accompagné d'un «exposé des motifs», ainsi que d'un «commentaire des articles», où sont détaillées les raisons qui ont dicté les choix faits.
2. Il s'agit d'un bon projet, bien conçu et bien structuré, où la condition essentielle du bon fonctionnement d'un médiateur — l'indépendance — me semble largement garantie.
3. La dénomination choisie — Médiateur — reflète l'idée qui préside à la conception de cette institution: la création d'un *intermédiaire* entre l'administration et le citoyen, dans le but de rapprocher l'administration des administrés et d'en améliorer les rapports, tout en créant les conditions d'une société plus participative.
4. En outre, le projet conçoit le Médiateur comme un moyen complémentaire à l'action des députés ; comme une institution qui, tout en exerçant des missions différentes de celles dévolues aux députés, pourra compléter leur action.

III. ANALYSE SOMMAIRE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} – Du mandat et des attributions du Médiateur

Article 1 – Mission du Médiateur

- (1) Le projet a choisi de n'admettre des réclamations formulées que par des personnes avec un intérêt personnel et direct.
C'est un choix possible.
- (2) C'est très bien de rattacher le Médiateur à la Chambre des Députés et c'est très bien aussi de mettre en évidence que le Médiateur *ne reçoit, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité.*

Article 2 – Modalités de la saisine du Médiateur

- (1) Sont admises des plaintes écrites ou orales, ce qui facilite le recours au Médiateur.

Le rattachement de l'affaire à la personne qui porte plainte est, de nouveau, exigé ici : «à l'occasion d'une affaire la concernant».

- (2) Les réclamations peuvent être faites directement ou indirectement par l'intermédiaire de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés, d'un député ou d'un membre du Gouvernement.

Il me semble très bien d'avoir ainsi *adouci* le modèle du Médiateur français qui, à mon avis, est très limitatif, en ne permettant que le Médiateur soit saisi que par l'intermédiaire d'un député.

Il me semble très bien aussi de n'avoir prévu dans le projet aucune limitation de nationalité.

Article 3 – Recevabilité des Plaintes

- (1), (2) et (3) D'accord.

- (4) C'est un choix possible. Rien à critiquer.

- (5) Il existe une apparente contradiction entre cette disposition et celle de la partie finale du n° 2 de l'article 2.

Article 4 – Moyens d'action du Médiateur

- (1) D'accord.

- (2) C'est très important cette possibilité donnée au Médiateur de faire des *recommandations en équité*. De même, la possibilité qui lui est conférée de suggérer des modifications aux textes légaux, me paraît aussi très importante.

Le Médiateur de la République, en France, a la possibilité de faire ces recommandations en équité et il en fait à peu près une vingtaine chaque année.

En outre, dans le cas où le préjudice subi par quelqu'un du fait de la stricte application des textes légaux présente un caractère grave, l'autorité chargée d'appliquer ces textes légaux peut demander au Médiateur de lui faire une recommandation en équité.

Le recours à une recommandation en équité doit, toutefois, respecter certaines règles: être conforme à l'esprit de la législation, ne pas porter atteinte au droit des tiers, être concrètement applicable et financièrement supportable par l'organisme concerné (B. Stasi, *Rencontre des Médiateurs Européens* à Vilnius, 5-6 avril 2002).

- (3) et (4) D'accord.

- (5) C'est une bonne forme de collaboration entre le Médiateur et la Commission des Pétitions.

- (6) Puisque la force du Médiateur réside dans sa personnalité, dans ses qualités morales et intellectuelles, dans son prestige, dans son savoir, dans son indépendance et dans son pouvoir de persuasion, les «media» sont ses alliés naturels. La publication de

ses recommandations peut constituer un très bon atout.

(7) D'accord.

Article 5 – Droit d'initiative législative

Cette disposition est très importante pour le succès de l'institution du Médiateur.

Article 6 – Moyens budgétaires du Médiateur

Disposition fort importante en ce qui concerne l'indépendance du Médiateur.

Article 7 – Accès à l'information

D'accord.

Article 8 – Secret Professionnel

D'accord.

Article 9 – Publication d'un rapport d'activités

Cette faculté, ainsi que celle du (6) de l'article 4, donnent de la force à la fonction du Médiateur.

Article 10 – Relations avec la Commission des Pétitions

Cette disposition s'inscrit dans l'objectif du rattachement voulu entre le Médiateur et la Commission des Pétitions.

Chapitre 2 – Du Statut du Médiateur

Article 11 – Nomination et durée du mandat du Médiateur

Le non renouvellement du mandat du Médiateur aide à son indépendance et à son impartialité.

De même, sa désignation par la Chambre des Députés.

Dans le but d'avoir un Médiateur qui soit accepté par la plus grande partie des forces politiques, c'est normal d'exiger pour son élection une majorité qualifiée. Deux tiers des députés par exemple.

Naturellement que cette exigence rend, parfois, son élection plus difficile.

Le projet de loi en appréciation n'exige que la majorité simple des députés.

C'est un choix possible.

Article 12 – Fin du mandat du Médiateur

(1) Très bien la majorité de deux tiers des députés requise pour la révocation du mandat du Médiateur.

(2) D'accord aussi avec les incompatibilités établies.

Article 13 – Statut du Médiateur

Article 14 – Classement de la fonction du Médiateur

Ne connaissant pas les grades des fonctionnaires d'Etat au Luxembourg, il ne me est pas possible de commenter cette disposition.

Toutefois, la fonction du Médiateur doit être placée dans un grade qui lui permette d'être hiérarchiquement indépendant.

C'est ainsi que certains Médiateurs sont nivelés aux Présidents des Cours Suprêmes, ou aux Ministres, par exemple.

Chapitre 3 – Fonctionnement du Secrétariat du Médiateur

D'accord avec le schéma général.

IV. EN CONCLUSION

Le projet de loi soumis à mon appréciation est un bon projet. Il a été élaboré en accord avec le modèle choisi qui s'inspire de l'institution du Médiateur français tout en limitant ses inconvénients comme, par exemple, l'exigence, pour présenter une plainte, de «passer par le biais d'un parlementaire» ou la nomination par l'exécutif, qui déprécie l'institution du Médiateur.