



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 octobre 2002
Avis n° 204/2002

Diffusion restreinte
CDL (2002) 123
Français seul.

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

PROJET D'AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI N° 4832 RELATIVE
À LA MISE EN PLACE D'UN MÉDIATEUR
AU LUXEMBOURG**

Sur la base des observations de

Mme Maria de Jesus SERRA LOPES (membre suppléant, Portugal)
M. Hans RAGNEMALM (expert, Suède)

Introduction :

- 1. Le 4 mars 2002, le Premier Ministre du Grand Duché de Luxembourg, M. Jean-Claude Juncker, a demandé l'avis de la Commission sur, entre autres, un projet de loi sur la mise en place d'un Médiateur.*
- 2. La Commission a créé un groupe de travail composé de Mme Maria de Jesus Serra Lopes et M. Hans Ragnemalm.*
- 3. Les rapporteurs ont fourni leurs commentaires écrits sur le projet de loi (CDL(2002)65 et CDL(2002)66). Des commentaires ont également été formulés par la Direction Générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. A sa 51^{ème} session plénière, tenue à Venise les 5 et 6 juillet 2002, la Commission a pris acte des commentaires et a chargé le Secrétariat d'élaborer un avis de synthèse en coopération avec les rapporteurs.*
- 4. [Cet avis a été adopté par la Commission à sa ... session plénière, tenue à Venise les ...]*

I. Commentaires généraux

5. Le projet de loi est accompagné d'un exposé de motifs ainsi que d'un commentaire des articles qui expliquent les raisons qui ont dictés les choix faits.
6. Les rapporteurs prennent note du fait que le projet de loi vise la création d'un Médiateur, inspiré de l'institution du Médiateur administratif en France, institution plus souple que celle d'Ombudsman et basée sur l'idée de créer un intermédiaire entre l'administration et le citoyen dans le but d'aider le citoyen dans ses démêlés avec les autorités.
7. Dans cette optique, les rapporteurs considèrent que le projet de loi est bien conçu et bien structuré, et que la condition essentielle du bon fonctionnement d'un médiateur, l'indépendance, semble être garantie.
8. Les rapporteurs rappellent la Recommandation (85) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'institution de l'Ombudsman¹. Etant donnée l'importance de cette Recommandation en tant que référence européenne pour le développement de l'institution de l'Ombudsman dans les pays membres du Conseil de l'Europe, ils suggèrent que mention y soit faite dans l'exposé des motifs.
9. Les commentaires des rapporteurs sur certaines questions centrales, telle l'indépendance du Médiateur, son domaine de compétence, son pouvoir d'initiative, ses moyens d'investigation et ses moyens d'action, sont regroupés. D'autres dispositions du projet sont commentés individuellement.

¹ Voir également la Résolution (85) 8 du Comité des Ministres sur la coopération entre les Ombudsmen des Etats membres et entre ceux-ci et le Conseil de l'Europe, la Recommandation (97) 14 du Comité des Ministres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme et la Résolution (97) 11 du Comité des Ministres sur la coopération entre les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme des Etats membres, et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe.

II. Indépendance

10. Les rapporteurs soulignent l'importance de l'indépendance du Médiateur vis-à-vis des pouvoirs qui l'ont institué, ceux sur qui il veille et autres instances pour qu'il puisse jouir d'un crédit général et agir avec force.

11. Ils notent que le projet de loi contient plusieurs dispositions à ce titre, telles :

Article 1(2), qui prévoit que le Médiateur « ne reçoit dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité. »

Article 2, prévoyant que toute personne s'estimant lésée peut saisir le Médiateur sans l'intermédiaire d'un autre organe.

Article 6, qui dispose que les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur sont accordés par la Chambre des Députés sans que le Ministère des Finances n'intervienne.

Article 11, qui prévoit que le Médiateur sera désigné par la Chambre des Députés, et non le pouvoir exécutif, pour un mandat non-renouvelable.

Article 12, qui fixe une majorité de deux tiers des députés de la Chambre des Députés pour la révocation du mandat du Médiateur

Articles 15 et 16, selon lesquels le Médiateur dispose d'un Secrétariat et c'est à lui de décider comment utiliser son personnel.

12. Les rapporteurs constatent que le projet de loi semble garantir l'indépendance du Médiateur. Il leur paraît toutefois un peu singulier que le Médiateur n'ait pas le droit de recruter son propre personnel mais peut uniquement proposer le recrutement de celui-ci à la Chambre des Députés (Article 16).

III. Domaine de compétence

13. Pour qu'il s'agisse d'un véritable médiateur, et non pas d'un fonctionnaire doté d'une autorité de contrôle dans un domaine particulier, le Médiateur doit être muni d'une compétence générale qui couvre l'ensemble de l'administration.

14. Les rapporteurs constatent que le projet de loi remplit entièrement cette condition en prévoyant dans son article 1^{er} que l'action du Médiateur ne se limite pas à l'activité de l'administration étatique, mais concerne également celle des administrations communales, aucun secteur de l'administration ne semblant être exclu de son contrôle.

IV. Initiative

15. Les rapporteurs notent que le projet de loi, dans ses trois premiers articles, interdit les réclamations portant sur le fonctionnement de l'administration en général et présuppose des réclamations portant sur des affaires concrètes.

16. Ce choix, qui découle du fait que le médiateur a un rôle plus retenu que celui d'un ombudsman, est néanmoins limitatif, car le meilleur moyen de détecter toute sorte d'imperfection dans l'administration publique est d'investir le médiateur du pouvoir de faire des inspections auprès des services administratifs dans tout le pays, suite à des informations livrées, par exemple, par les journaux, la radio ou la télévision. De plus, l'expérience dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe a montré l'intérêt d'une telle possibilité. Les rapporteurs se permettent de suggérer qu'il soit examiné s'il convient de compléter l'article 2 du projet de loi en ce sens, éventuellement lors d'une évaluation de cette loi d'ici quelques années.

V. Moyens d'investigation

17. Les rapporteurs soulignent que pour pouvoir bien remplir ses tâches, un médiateur doit disposer non seulement d'un personnel à lui, mais doit avoir l'autorité de demander d'être assisté par d'autres autorités. Il doit également avoir droit à un accès complet à l'information.

18. Les rapporteurs constatent que le projet de loi satisfait aux conditions essentielles à cet égard. Or, il serait utile de préciser que le Médiateur a le droit d'être assisté par la police lors de ses investigations, car une investigation de fond demande souvent plus qu'un simple recueil d'informations par écrit.

VI. Moyens d'actions

19. Même si le rôle d'un médiateur, par opposition à celui d'un ombudsman, ne comporte aucun pouvoir de décision réel, les rapporteurs soulignent l'importance pour le Médiateur d'avoir l'autorité de faire des recommandations matérielles, de réprover les autorités et fonctionnaires négligents et, finalement, que ses reproches deviennent publics. Les rapporteurs notent que le projet de loi satisfait à ces conditions, dans ses articles 4 et 5.

VII. Commentaires supplémentaires article par article

Article 2

20. Les rapporteurs notent que l'admission des plaintes écrites ou orales facilite le recours au Médiateur.

21. Il leur paraît très bien d'avoir adouci le modèle du Médiateur français en permettant qu'une personne qui s'estime lésée puisse faire parvenir sa réclamation directement au Médiateur, sans intermédiaire (voir commentaire au paragraphe 10 concernant l'indépendance du Médiateur).

22. A l'avis des rapporteurs, le fait de n'avoir prévu aucune limitation de nationalité est aussi très positif.

Article 3

23. Les rapporteurs rappellent que l'une des idées de base ayant présidé à la création de la fonction d'ombudsman ou de médiateur est qu'il devait s'agir d'une institution extraordinaire, qui agit en dehors des procédures judiciaires et administratives ordinaires. La garantie du respect des principes du droit et la protection des droits et libertés individuels ne

peuvent en aucune manière être réservées au médiateur, qui ne doit que compléter l'action des organes normalement chargés de veiller à la légalité. Ils constatent que le projet de loi remplit entièrement à cette condition.

24. Les rapporteurs suggèrent qu'il soit précisé que l'article 3(5) ne s'applique pas dans les cas prévus par la dernière phrase de l'article 2(2), où de toute évidence l'affaire n'est pas soumise par l'auteur de la réclamation.

Article 4

25. Les rapporteurs notent que la forme de collaboration entre le Médiateur et la Commission des Pétitions qui est prévue à l'article 4(5) est bonne.

Article 9

26. Les rapporteurs considèrent que la publication du rapport d'activités donne de la force à la fonction du Médiateur.

Articles 13 aux 18

27. Les rapporteurs regrettent que le projet de loi, dont le but est de munir les citoyens d'un nouveau moyen de protection important, soit chargé de dispositions détaillées concernant le Médiateur et son personnel. Ces dispositions semblent donner l'impression que les privilèges des fonctionnaires sont aussi importants que la protections des droits des citoyens et risquent de faire baisser la valeur de la loi proposée. Ils suggèrent que ces dispositions soient supprimées et insérées dans une réglementation plus appropriée.

28. Ils soulignent cependant, en ce qui concerne l'article 14, que la fonction de Médiateur doit être classée à un grade qui lui permette d'être hiérarchiquement indépendant.

Résumé et conclusions :

- *La Commission se félicite de la démarche du Grand Duché de Luxembourg, qui démontre que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont appelés à soumettre à une analyse critique le fonctionnement de leur démocratie et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*
- *Elle considère que le projet de loi qui lui est soumis est un bon projet dans l'ensemble qui correspond aux intentions du législateur de mettre en place un Médiateur au Luxembourg .*
- *Elle rappelle la Recommandation N° R (85) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'institution de l'Ombudsman et suggèrent que mention y soit faite dans l'exposé des motifs du projet de loi, étant donnée l'importance de cette Recommandation en tant que référence européenne pour le développement de l'institution de l'Ombudsman dans les pays membres du Conseil de l'Europe.*

- *La Commission note que le projet de loi ne prévoit pas de possibilité pour le Médiateur de se saisir d'office d'un dysfonctionnement de l'administration et se permet de suggérer qu'il soit examiné s'il convient de compléter l'article 2 du projet de loi en ce sens, éventuellement lors d'une évaluation de cette loi d'ici quelques années.*