

Strasbourg, 24 octobre 2002  
Avis n° 204/2002

CDL-AD (2002) 22  
Or.fr.

**AVIS**  
**SUR LE PROJET DE LA LOI N° 4832**  
**RELATIVE A LA MISE EN PLACE**  
**D'UN MEDIATEUR**  
**AU LUXEMBOURG**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 52<sup>ème</sup> réunion plénière**  
**(Venise, 18-19 octobre 2002)**

**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 observations écrites 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<sup>ème</sup> session plénière, tenue à Venise les 5 et 6 juillet 2002, la Commission a pris acte des observations 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 52<sup>ème</sup> session plénière, tenue à Venise les 18 et 19 octobre 2002.*

## **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 dicté les choix faits.
6. La Commission prend 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, la Commission considère 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. La Commission rappelle que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux gouvernements des Etats membres qu'ils envisagent à habiliter l'Ombudsman « à prêter une attention particulière dans le cadre de sa compétence générale, aux questions afférentes aux droits de l'homme soumises à son examen » (Recommandation (85) 13 relative à l'institution de l'Ombudsman)<sup>1</sup>. 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, elle suggère d'ajouter à l'article 1 alinéa 1 du projet de loi que « Le médiateur prêtera une attention particulière aux questions afférentes aux droits de l'homme ».
9. Les commentaires 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 commentées individuellement.

---

<sup>1</sup> 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 relatif 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. La Commission souligne 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. Elle note 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. La Commission constate que le projet de loi semble garantir l'indépendance du Médiateur. Il lui paraît toutefois un peu singulier que le Médiateur n'ait pas le droit de recruter son propre personnel mais puisse 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. La Commission constate que le projet de loi remplit entièrement cette condition en prévoyant dans son article 1<sup>er</sup> 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. La Commission note 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. La Commission considère que cette solution est limitative, 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

17. Cependant, elle considère que ladite solution découle du choix de créer un médiateur, qui a un rôle plus retenu que celui d'un ombudsman. De plus, elle constate que la Commission des Pétitions, un député ou un membre du Gouvernement peuvent soumettre, de leur propre initiative, des affaires qui sont portées à leur connaissance et qui rentrent dans le champ d'application de la présente loi au Médiateur.

#### V. Moyens d'investigation

18. La Commission souligne 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.

19. La Commission constate 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'action

20. La Commission souligne 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. Elle souligne également l'importance du droit d'initiative législative pour le succès de l'institution du Médiateur. Le projet de loi satisfait à ces exigences, dans ses articles 4 et 5.

#### VII. Commentaires supplémentaires article par article

##### **Article 2**

21. La Commission note que l'admission des plaintes écrites ou orales facilite le recours au Médiateur.

22. Il lui 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 11 concernant l'indépendance du Médiateur).

23. A l'avis de la Commission, le fait de n'avoir prévu aucune limitation de nationalité est aussi très positif.

##### **Article 3**

24. La Commission rappelle 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. Elle constate que le projet de loi remplit cette condition.

25. La Commission suggère 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**

26. La Commission note que la forme de collaboration entre le Médiateur et la Commission des Pétitions qui est prévue à l'article 4(5) est bonne. Elle suggère cependant de compléter l'avant dernière phrase dudit article comme suit : « s'il s'agit d'un cas prévu par la dernière phrase de l'article 2 (2). »

#### **Article 9**

27. La Commission considère que la publication du rapport d'activités donne de la force à la fonction du Médiateur.

#### **Articles 13 aux 18**

28. La Commission regrette 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 protection des droits des citoyens et risquent de faire baisser la valeur de la loi proposée. Elle suggère que ces dispositions soient supprimées et insérées dans une réglementation plus appropriée.

29. Elle souligne de surcroît, 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 relatif à l'institution de l'Ombudsman et suggère que mention en soit faite, 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.*
- *Elle suggère que les dispositions concernant le Médiateur et son personnel (articles 13 à 18) soient supprimées et insérées dans une réglementation plus appropriée.*