

N° 4832<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

relative à la mise en place d'un Médiateur au Luxembourg

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(17.12.2001)

Par lettre en date du 1er août 2001, monsieur le ministre d'Etat a fait parvenir à notre chambre le projet de loi relative à la mise en place d'un médiateur au Luxembourg.

Suite à l'analyse du texte, la Chambre de travail a l'honneur de communiquer les observations qui suivent.

*Remarque liminaire*

Le Luxembourg est le dernier des 15 pays faisant partie de l'Union européenne à instituer le médiateur.

La création du médiateur s'inscrit dans la volonté du gouvernement de rapprocher l'administration des administrés et d'en améliorer les rapports. Notre chambre partage l'avis que le médiateur constitue un moyen possible pour créer une société plus participative en donnant la possibilité au citoyen d'avoir un moyen de recours lorsqu'il s'estime lésé par le fonctionnement d'une administration.

La Grande Région a d'ores et déjà entrepris toutes les mesures nécessaires pour créer la fonction de médiateur. Il serait quelque peu insolite que le Luxembourg ne fasse pas partie des pays européens qui se sont dotés d'un médiateur et l'initiative luxembourgeoise doit dès lors être considérée comme ampliative face à celle de la Grande Région.

*Ad Article 2*

Cet article stipule que toute personne physique ou morale qui s'estime lésée à l'occasion d'une affaire la concernant relative au fonctionnement des administrations de l'Etat, des communes et des établissements publics placés sous leurs tutelles, a le droit de saisir le médiateur au sujet de celle-ci.

Plusieurs questions s'imposent:

## 1. Qu'en est-il des syndicats?

Comme la personnalité civile des syndicats reste sans détermination juridique claire, la question du droit de saisir le médiateur par ces derniers l'est tout autant.

En effet, les syndicats constituent des personnes morales de droit social<sup>1</sup> pour lesquelles, selon la législation en vigueur, une lacune existe quant aux conditions selon lesquelles un organisme syndical peut devenir sujet de fonctions juridiques, de droits et d'obligations dans le domaine du droit social.

Or, le fait de saisir le médiateur ne constitue pas un acte juridique, mais un moyen pour trouver une solution à l'amiable d'une situation qui risquerait d'être portée devant la justice.

Notre chambre est d'avis que la personnalité juridique du plaidant ne devrait pas entrer en compte dans la définition des modalités de la saisine du médiateur.

Ainsi, nous demandons que la loi prévoie également la possibilité pour les syndicats de saisir le médiateur et que cette disposition soit ajoutée dans le texte.

---

1 cf. Pierre Pescatore, *Introduction à la science du droit*, Centre Universitaire de l'Etat, 1960, page 250

2. La remarque liminaire renvoie au réseau des médiateurs qui sera prochainement instauré par la Grande Région.

Or, notre chambre demande que le lien entre ce réseau et le médiateur luxembourgeois soit défini et, s'il y a lieu, que les rapports professionnels entre le médiateur national et les médiateurs régionaux soient précisés.

3. La possibilité de l'autosaisine

Notre chambre demande pourquoi la loi ne prévoit pas la possibilité pour le médiateur de s'autosaisir.

Certes, le médiateur peut faire des recommandations d'amélioration du fonctionnement des administrations au sujet desquelles il a été saisi.

Toutefois, le médiateur, qui est quotidiennement confronté à des dysfonctionnements ou à d'autres problèmes, peu importe leur facteur générateur, devrait connaître, mieux que quiconque d'autre, les défaillances de la bureaucratie administrative.

Pourquoi ne donne-t-on pas la possibilité au médiateur de remédier à ces problèmes? De plus, des lenteurs administratives et des procédures formelles trop lourdes pourraient, dans une certaine mesure, être évitées si cette possibilité était ancrée dans la loi.

L'essence même du médiateur ne réside-t-elle pas dans le fait que ce dernier devrait être un „organe non juridictionnel des différends administratifs“ et „protéger les particuliers contre les abus des administrations publiques [afin] d'en améliorer le fonctionnement“?

#### *Ad Article 3*

Le paragraphe deux de cet article dispose que les délais de recours ne sont pas interrompus si des réclamations dans la même affaire sont adressées au médiateur.

Or, comme le troisième paragraphe empêche le médiateur de pouvoir intervenir dans une procédure judiciaire entamée, il serait judicieux de prévoir que le délai de recours, prévu au deuxième paragraphe, soit interrompu jusqu'à la clôture de la médiation pour éviter la forclusion.

En effet, l'objet d'une médiation réside dans la possibilité de trouver une solution à l'amiable dans un conflit qui oppose un citoyen à une administration. Si le délai de recours est suspendu en cas de saisine du médiateur, le plaidant aura deux possibilités d'agir.

Soit la médiation donne satisfaction et l'affaire sera résolue à l'amiable, les deux parties ayant trouvé une solution, soit la médiation n'aboutit pas et le plaidant pourra porter le litige devant la juridiction compétente.

Toutefois, afin que cette mesure soit réalisable, il faudrait également qu'un temps limite de réaction de la part du médiateur soit exigé, délai qui ne pourrait être supérieur à celui du recours, sinon cette mesure serait dépourvue de sens.

#### *Ad Article 4*

Notre chambre est d'avis que le législateur ne donne pas assez de poids à l'intervention du médiateur.

Les moyens d'action du médiateur se limitent aux recommandations et aux suggestions qu'il peut apporter pour régler un litige entre un citoyen et une administration.

Cependant, les parties ne sont pas obligées de suivre ses suggestions et le risque pour le citoyen de ne trouver aucune suite à ses doléances, persiste. Toutefois, n'était-ce pas l'objet de la mise en place de cette institution que de créer „un avocat du citoyen“ et d'éviter que des „bagatelles“ soient portées devant la justice, alors qu'elles pourraient être résolues avec un minimum de bonne volonté?

Le caractère non coercitif de l'action du médiateur pourrait avoir comme conséquence que de nombreux différends entre les administrations et les citoyens soient portés devant la justice et que le travail du médiateur s'avère, à la fin du compte, superfluo.

Notre chambre aimerait avoir des précisions sur les suites en cas de rejet des suggestions du médiateur, suites qui devraient avoir, selon l'avis de notre chambre, une portée plus importante que la simple publication de ses recommandations.

De plus, notre chambre propose d'imposer un délai de trois mois au médiateur pour le traitement des dossiers.

Cette période serait analogue à celle du silence administratif qui, ce délai dépassé, signifie que le juge refuse de résoudre les problèmes juridiques soulevés devant son autorité.

*Ad Article 5*

Notre chambre demande que les propositions de loi adressées par le médiateur à la Chambre des députés doivent être avisées par le Conseil d'Etat et les chambres professionnelles concernées, comme cela est la procédure normale lors des dépôts de projets de loi et de propositions de règlements grand-ducaux et ministériels.

*Ad Article 13*

Le législateur exige de la personne exerçant la fonction de médiateur qu'il ait accompli des études universitaires.

Tout en comprenant que cette personne doit pouvoir se prévaloir d'une bonne formation, de bonnes notions en droit et en politique de même que d'une bonne culture générale, notre chambre se demande si le diplôme universitaire en constitue une réelle obligation. Une personne de bon sens et pouvant faire preuve d'une expérience professionnelle adéquate pourrait tout aussi bien correspondre au profil du poste de médiateur selon notre estime.

En conclusion et sous réserve des observations précitées, notre chambre a l'honneur de vous annoncer son accord avec le projet de loi susénoncé.

Luxembourg, le 17 décembre 2001.

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI

