

N° 4832³

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 DES METIERS

(15.1.2002)

Par sa lettre du 1er août 2001, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. REMARQUES LIMINAIRES

Le projet de loi a pour objet la création de l'institution du Médiateur au Luxembourg. Par cette initiative, le Luxembourg ne fait que suivre une évolution qui a pris son départ en Suède il y a presque deux cents ans et qui, suite à une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1975, a fini par gagner tous les pays membres de l'Union européenne. Tous, à l'exception du Luxembourg qui a donc un certain retard à remonter dans ce domaine.

Souvent confondu avec la seule image d'une place financière, le Luxembourg, en tant que société pluraliste et participative, doit prendre garde à ne pas rester en marge d'évolutions qui touchent aux valeurs démocratiques de la société. En effet, il est inconcevable que le Luxembourg en tant que le plus petit pays de l'UE devance ses partenaires en termes d'évolution économique et financière et ait en même temps du mal à suivre le rythme dans des domaines ayant trait aux valeurs qui constituent le fondement même de la société européenne sans que cela nourrisse des préjugés répétés de manière régulière dans la presse étrangère.

*

2. LE DOMAINE D'APPLICATION DU PROJET DE LOI

L'article 2 du projet de loi stipule que „toute personne physique ou morale“ peut saisir le Médiateur. La Chambre des Métiers se réjouit de cette disposition étant donné qu'elle permet aux entreprises dont elle est le représentant, de faire procéder à une vérification et, le cas échéant, à une révision des décisions et des actes administratifs dont elles sont les destinataires.

L'article 1er stipule quant à lui que le Médiateur peut être saisi pour des affaires concernant le fonctionnement „des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics placés sous leur tutelle“. Par cette formule, la Chambre des Métiers fera partie des établissements publics qui pourront faire l'objet d'une enquête ou d'une intervention du Médiateur à la suite d'une saisine émanant d'une personne physique ou morale.

La Chambre des Métiers semble donc être doublement concernée par l'introduction de l'institution du Médiateur au Luxembourg: ses ressortissants en sont les „gagnants“ étant donné que leurs droits et leurs moyens d'action se trouvent renforcés tandis qu'elle-même en est la „victime“ étant donné qu'elle se trouve dans l'obligation de répondre à un souci croissant d'efficacité et de transparence.

La défense des intérêts de ses ressortissants étant une des raisons d'être de la Chambre des Métiers et passant avant toutes autres considérations, la Chambre des Métiers n'hésite donc pas à marquer son

accord de principe avec la création de la fonction du Médiateur. Elle y voit même un intérêt pédagogique bénéfique pour sa propre organisation et ses propres services. En effet, la mise entre les mains des entreprises qu'elle représente de l'outil du Médiateur l'obligera à déclencher un processus de réflexion interne et à passer en revue l'ensemble de ses procédures de travail en vue d'en assurer un niveau de qualité tel que tout risque de plainte ou de réclamation à son égard sera exclu dans la mesure du possible.

*

3. LE CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FONCTION DE MEDIATEUR

D'après l'exposé des motifs, la mise en place d'un Médiateur s'inscrit „dans le cadre d'une politique de réforme administrative“.

Cependant, le projet de loi est déposé par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, et non pas par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. En outre, à la fois le Ministre et le Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique et à la Réforme Administrative sont complètement absents de tout le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi. Ces deux constatations amènent la Chambre des Métiers à conclure que, soit la création de la fonction de Médiateur ne se situe pas dans le cadre de la politique de réforme administrative, soit il existe un manque de cohérence évident au niveau de la politique gouvernementale en la matière.

Toujours d'après l'exposé des motifs et par référence à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, la mise en place d'un Médiateur s'inscrit „dans le cadre du droit des pétitions“ et la fonction du Médiateur est introduite „auprès du Parlement“. Si cette précision permet peut-être d'expliquer le dépôt du projet de loi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, elle ne permet cependant pas de lever le doute sur le manque de cohérence de l'action gouvernementale en matière de réforme administrative.

*

4. LE STATUT ET LES ATTRIBUTIONS DU MEDIATEUR

En ce qui concerne la procédure de désignation, le Médiateur luxembourgeois se range parmi les „Médiateurs parlementaires“ tels qu'ils existent notamment dans les pays scandinaves et dans les „Länder“ allemands. Ainsi, le Médiateur luxembourgeois est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés et il ne peut être révoqué que par cette Chambre.

Pour ce qui est de ses attributions qui incluent le droit d'initiative législative, le Médiateur luxembourgeois se range plutôt parmi les „Médiateurs administratifs“ tels qu'ils existent surtout en France et dans les pays anglo-saxons. Ainsi, il ne lui est pas permis de se saisir d'office d'une affaire et d'ouvrir une enquête de sa propre initiative. De même, il lui est impossible de se prononcer sur les différends concernant les relations de travail entre les salariés et les administrations et établissements publics visés par le projet de loi.

La Chambre des Métiers n'a pas de remarques particulières à formuler à propos de ce caractère „bicéphale“ du Médiateur luxembourgeois.

Par contre, certaines dispositions contenues dans le texte du projet de loi et différentes affirmations faites dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles laissent craindre une certaine confusion dans les idées qui pourrait se traduire le cas échéant par une application incohérente et inefficace du dispositif légal prévu.

Ainsi, par exemple, le Médiateur est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés (article 11 du projet de loi). Il est rattaché à la Chambre des Députés (article 1er du projet de loi) et entretient des relations de travail étroites avec la Commission des Pétitions respectivement la Chambre des Députés (exposé des motifs). Il est une institution indépendante (exposé des motifs). Les activités du Médiateur et celles de la Commission des Pétitions sont complémentaires (commentaire des articles). Il peut être saisi par une personne physique ou morale, soit par voie directe, soit par voie indirecte par l'intermédiaire de la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés, d'un député ou d'un membre du Gouvernement, la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés, un député ou un membre du Gouvernement pouvant également saisir le Médiateur de leur propre initiative (article 2 du projet de loi).

La Chambre des Métiers a des problèmes à cerner de manière précise les prérogatives exclusives du Médiateur et de la Commission des Pétitions ainsi que les domaines exacts d'interaction et de complémentarité entre ces deux institutions. D'après la Chambre des Métiers, c'est ici que réside le maillon faible du dispositif légal proposé.

*

5. L'ADMINISTRATION DU MEDIATEUR

Le Médiateur a à sa disposition un secrétariat pour lui permettre d'accomplir les missions qui lui sont dévolues par la loi. Le secrétariat comprend huit collaborateurs au maximum dans les carrières de l'attaché, du rédacteur et de l'expéditionnaire, cet effectif pouvant être complété le cas échéant par des employés et des ouvriers.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers s'interroge sur l'opportunité d'une limitation du nombre des collaborateurs à huit unités si dans le dernier paragraphe de l'article en question, cette limitation est levée par la stipulation que „le cadre du personnel sera complété par des employés et des ouvriers dans la limite des crédits budgétaires“.

Ensuite, la Chambre des Métiers tient également à faire part de ses réserves quant à l'assimilation du statut du Médiateur à celui du fonctionnaire de l'Etat et quant à la fonctionnarisation des huit collaborateurs du Médiateur. En effet, la Chambre des Métiers estime que cette situation risque de gêner la nouvelle institution et ses collaborateurs dans leurs travaux étant donné que leurs recherches et leurs enquêtes éventuelles risquent de s'adresser à leurs propres collègues-fonctionnaires.

*

6. REMARQUES FINALES

Tout le système européen des valeurs repose sur l'émancipation du citoyen et sur sa participation aux affaires publiques. Tout pouvoir législatif n'est qu'une délégation de pouvoir concédée par le citoyen, tout pouvoir exécutif n'est qu'une émanation de la volonté du citoyen et tout acte administratif n'est qu'un retour de la volonté du citoyen sur lui-même. Rien donc de plus normal que de mettre à la disposition de l'individu citoyen et de l'entreprise citoyenne, de la personne physique et de la personne morale, un instrument leur permettant de contrôler et d'évaluer les prestations et les services qu'ils ont décidés eux-mêmes et qui leur reviennent de droit.

La mise en place d'une institution de type Médiateur ne consiste somme toute qu'à exercer un „Total Quality Control (TQC)“ que le citoyen peut légitimement exiger en tant que destinataire de services dont le processus démocratique l'a placé à l'origine.

Compte tenu des réflexions et sous réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers approuve le projet de loi.

Luxembourg, le 15 janvier 2002.

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

