

N° 4832⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(14.10.2002)

Par sa lettre du 1er août 2001, Monsieur le Ministre d'Etat a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

*

I. OBSERVATIONS GENERALES

Le but du projet de loi sous avis est d'instituer un Médiateur qui est un organe de règlement non juridictionnel des conflits entre les administrations, les établissements de droit public et les citoyens luxembourgeois, personnes physiques et morales. Le but poursuivi par le projet de loi est d'assouplir et de simplifier les rapports entre les administrations et les citoyens et partant de rapprocher l'Etat du citoyen.

La relation de l'administré face à l'administration a évolué. Le citoyen, conscient de ses droits porte un regard désormais plus critique sur les prérogatives de la puissance publique. Sous cet aspect, l'institution d'un Médiateur pourrait de manière concrète et surtout de manière moins formelle contribuer à rendre moins rigides et plus transparentes les relations entre les administrations et leurs usagers.

Afin de tracer les contours du champ d'intervention du Médiateur, il y a lieu de relever que si la compétence de l'administration est dans de nombreux domaines une compétence liée par les dispositions et conditions imposées par le législateur, il existe toutefois des domaines où l'autorité exerce une compétence discrétionnaire c'est-à-dire qu'en présence de circonstances de fait données, l'administration demeure libre de choisir, pour asseoir sa décision, entre plusieurs contenus ou motifs également admissibles d'un point de vue juridique. C'est dans ce contexte qu'il est essentiel d'organiser un contact plus direct et plus étroit entre les administrations et les administrés.

L'institution d'un Médiateur au Luxembourg s'avère d'autant plus nécessaire, que le Luxembourg connaît une augmentation constante de sa population. Cette augmentation de la population entraîne nécessairement une augmentation corrélative de la bureaucratie et de la technocratie au sein de l'administration publique avec le risque de dépersonnaliser les rapports entre l'Etat et ses citoyens.

La Chambre de Commerce estime par conséquent que l'institution d'un Médiateur qui aura la fonction d'un organe de règlement non juridictionnel des différends entre les particuliers, personnes physiques ou morales et les administrations et les établissements publics de l'Etat, sera dans tous les cas dans l'intérêt de ses affiliés. Elle ne peut en ce sens que s'exprimer en faveur de l'institution d'un Médiateur au Luxembourg.

Le traité de Maastricht a d'autre part prévu la mise en place d'un médiateur européen qui se fait intercesseur entre l'administration et le citoyen communautaire dans le cas d'un différend les opposant.

La Cour de Justice Communautaire et le Tribunal de Première Instance Communautaire échappent toutefois au champ de compétence du médiateur européen.

Il y a lieu de préciser que le médiateur européen n'est pas compétent pour connaître des plaintes des citoyens estimant que leurs administrations nationales ont fait une mauvaise application des textes de droit communautaire.

Les administrations nationales sont en effet amenées à faire de plus en plus application des dispositions de droit communautaire. Les plaintes relatives à une mauvaise application des textes communautaires par les administrations nationales relèvent de la compétence du médiateur national. Le médiateur européen ne dispose en effet d'aucun pouvoir de surveillance sur les autorités nationales. C'est dans ce contexte que la mise en place d'un réseau d'agents de liaison communautaire a été décidée. Ce réseau unit les médiateurs nationaux, régionaux ou locaux et le médiateur européen. L'institution de ce réseau de liaison tend à promouvoir l'échange d'informations sur le droit communautaire et sur son application et à permettre la transmission des plaintes éventuelles à l'organisme compétent pour en connaître.

Il paraît dès lors essentiel afin de permettre le fonctionnement efficace de ce réseau que les conditions dans lesquelles les citoyens pourront avoir recours au médiateur national soient les mêmes que celles prévues pour la saisine du médiateur européen. Il est en effet inconcevable dans ce contexte que le domaine de compétence du médiateur national soit différent de celui du médiateur européen. Il convient de préciser à ce titre que le champ d'intervention du médiateur européen est très vaste. La décision du 9 mars 1994 du Parlement Européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur prévoit en effet en son article 2 paragraphe 2 que: *„tout citoyen de l'Union Européenne, ou toute personne physique résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre de l'Union peut saisir le médiateur, directement, ou par le biais d'un membre du Parlement Européen, d'une plainte relative à un cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance dans leurs fonctions juridictionnelles.“*

Au Luxembourg, le rôle de médiateur national à l'intérieur du réseau de liaison est actuellement assumé par la Commission des Pétitions.

L'article 67 de notre Constitution a institué le droit des pétitions. Le fonctionnement de la Commission des Pétitions est par ailleurs déterminé de manière très sommaire par le Règlement de la Chambre des Députés adopté le 31 mai 2000.

L'examen des pétitions est attribué à la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés.

L'exercice du droit des pétitions est soumis à certaines conditions prévues à l'article 67 précité, qui dispose notamment que: *„La Chambre des Députés ne s'occupera ainsi d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins quelle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités, ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.“*

Les décisions individuelles de l'administration impliquant des intérêts personnels échappent par conséquent au droit de pétition des citoyens lorsque ces décisions, sans être illégales, sont néanmoins inéquitables eu égard à une situation de fait donnée (domaine de compétence discrétionnaire de l'administration) ou lorsque les agissements de l'administration lèsent des intérêts individuels en raison de son mauvais fonctionnement (par exemple retards inadmissibles dans le traitement des dossiers, lorsque aucun délai pour le traitement n'est imposé par un texte).

Le Médiateur national sera de manière générale chargé de recevoir les réclamations des administrés surgissant à l'occasion du fonctionnement des administrations de l'Etat, des établissements publics et de tout autre organisme de droit public.

De par la généralité du champ d'intervention du Médiateur luxembourgeois que le projet de loi sous avis tend à mettre en place, le fonctionnement efficace du réseau de liaison européen sera partant favorisé.

La fonction de médiation exige nécessairement une complète indépendance du Médiateur par rapport aux parties en conflits. L'indépendance du Médiateur doit par conséquent être assurée tant à l'égard de l'administration qu'à l'égard des administrés.

Concernant la nomination du Médiateur, le projet de loi sous avis dispose que *le Grand-Duc nomme à la fonction de Médiateur la personne qui lui est proposée par la Chambre des Députés laquelle décide à la majorité simple.*

La Chambre de Commerce estime qu'afin d'éviter tout risque de partialité du Médiateur, le Médiateur doit être une personne politiquement neutre et indépendante.

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1er: *Du mandat et des attributions du Médiateur*

Concernant l'article 1er

Cet article définit la mission du Médiateur et dispose que: „*Le Médiateur reçoit dans les conditions de la présente loi, les réclamations des personnes visées à l'article 2 (1) ...*“

La Chambre de Commerce estime qu'au lieu de se référer à l'article 2 (1) du projet de loi sous avis, il y a lieu de désigner directement les titulaires du droit de réclamation dans le corps de l'article 1er définissant la mission du Médiateur.

Concernant l'article 2

Cet article prévoit relativement aux modalités de saisine du Médiateur que la réclamation peut se faire par simple voie orale faite au Secrétaire du Médiateur.

La Chambre de Commerce estime qu'il peut être utile de garder des traces écrites de la réclamation, notamment dans le cas d'un mauvais fonctionnement des services de médiation.

Elle suggère dès lors que la saisine du Médiateur devra dans tous les cas se faire par voie écrite.

Concernant l'article 3

L'article 3 prévoit à son paragraphe 1 que la réclamation doit être précédée des démarches administratives auprès des organes mis en cause, sous peine d'irrecevabilité.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la nature et la forme de ces démarches et estime que le projet de loi devrait les préciser.

L'article 3 dispose en son paragraphe 2 que: „*La réclamation adressée n'interrompt pas les voies de recours devant les juridictions compétentes.*“

La Chambre de Commerce est d'avis que la réclamation adressée au Médiateur qui n'a qu'un pouvoir de recommandation ne peut en effet avoir un effet interruptif sur les voies de recours juridictionnelles. Elle estime néanmoins que l'autorité destinataire de la réclamation devra sans délai informer le plaignant de l'effet non interruptif sur les voies de recours dès l'introduction de la réclamation.

Concernant l'article 4

L'article 4 détermine les moyens d'actions du Médiateur.

Ces moyens d'action ne donnent pas lieu à des observations de la part de la Chambre de Commerce.

Elle estime néanmoins qu'il serait utile de prévoir des délais que le Médiateur devra observer dans le traitement des réclamations.

Concernant l'article 5

Cet article établit un droit d'initiative législative en faveur du Médiateur.

La Chambre de Commerce souligne à cet égard le caractère non politique de la fonction du Médiateur et s'oppose au droit d'initiative législative du Médiateur. Elle estime néanmoins qu'il devrait être du devoir du Médiateur d'attirer l'attention de la Chambre des Députés sur la nécessité d'élaborer ou d'amender une loi dans un domaine déterminé.

Concernant l'article 7

L'article 7 prévoit que l'administration devra remettre au Médiateur les pièces qu'il réclame, le secret confidentiel des pièces ne pouvant lui être opposé pour lui refuser la communication des pièces demandées, sauf en matière de défense nationale, de sécurité de l'Etat ou de politique extérieure.

La Chambre de Commerce estime que le Médiateur devra dans tous les cas, sans exception, obtenir communication des documents réclamés. Elle estime néanmoins que le Médiateur devra respecter la confidentialité des documents communiqués, notamment dans les domaines de la défense nationale, de la sécurité de l'Etat ou de politique extérieure. Dans ces domaines, la communication des pièces au plaignant devra toutefois être exclue.

Chapitre 2: Du statut du Médiateur

Concernant l'article 11

Cet article a trait à la nomination et à la durée du mandat du Médiateur.

La Chambre de Commerce, se référant aux développements qu'elle a faits dans le cadre des considérations générales de cet avis, estime qu'il y a lieu de préciser, à cet endroit, que l'impartialité du Médiateur doit être totale et est incompatible avec un mandat politique ou un engagement politique pour un parti politique.

Concernant l'article 13

L'article 13 prévoit que le Médiateur a pendant l'exercice de ses fonctions la qualité de fonctionnaire de l'Etat.

La Chambre de Commerce souligne à cet égard que le fonctionnaire qui fait partie du personnel de l'Etat est soumis aux ordres du supérieur hiérarchique.

On peut douter si le statut de fonctionnaire est compatible avec la fonction de médiation exigeant une impartialité sans faille.

L'article 13 réserve par ailleurs au Médiateur, issu du secteur privé, en cas de cessation du mandat un poste dans l'administration gouvernementale.

La Chambre de Commerce s'oppose à ce privilège qu'elle estime incompatible avec la nécessaire indépendance qu'implique la fonction de Médiation.

Les autres dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre de Commerce.

*

La Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, émet un avis favorable sur le projet de loi sous avis, sous réserves néanmoins des critiques qu'elle a formulées relativement aux dispositions du projet de loi qui risquent d'avoir un impact défavorable sur la nécessaire indépendance et impartialité du Médiateur.