



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 18

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017
2. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
  - de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
  - de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
3. 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016
  - Rapporteur : Madame Martine Hansen

- Elaboration d'une prise de position
4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. Fränk Arndt remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert

Mme Cathy Maquil, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017 est approuvé.

- 2. 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification**  
- **de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;**  
- **de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**

#### Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

Dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017, le Conseil d'Etat note que les amendements soumis pour avis n'appellent pas d'observation de sa part. L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016 à l'endroit de l'article 7 du projet de loi peut être levée.

Il est convenu que Mme le rapporteur finalise le projet de rapport pour le 5 avril 2017.

M. Paul-Henri Meyers propose à Mme le rapporteur d'intégrer dans le projet de rapport la proposition de loi n° 6821 portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, dont il est l'auteur.

### **3. 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016**

#### Elaboration d'une prise de position

Le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 fait état d'une recommandation n° 51 visant à modifier la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. La recommandation est suivie d'une proposition de texte. Pour les détails, il est prié de se référer à l'annexe 1.

M. le Président renvoie au procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Pétitions et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 24 juin 2015 (cf. Annexe 2), au sujet de l'évaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. Pendant cette réunion, un grand nombre de points figurant dans la recommandation n° 51 ont été abordés. De plus, le procès-verbal permet de retracer les positions du Ministère d'Etat et des différents groupes politiques.

En conclusion de ladite réunion, il avait été retenu que les modifications envisagées seraient introduites par le biais d'une proposition de loi.

Les positions sur les différents points peuvent être résumées de la façon suivante :

- Dénomination de l'institution  
La Commission avait accueilli favorablement le changement de dénomination du « médiateur » en « ombudsman ».
- Mission de protection des droits de l'Homme

Il avait été retenu que la mission de protection des droits de l'Homme faisait implicitement partie du domaine de compétence de l'Ombudsman tout en se limitant à son champ d'action, c'est-à-dire aux relations entre les citoyens et les administrations.

Il avait été proposé, lors de la réunion précitée, de trouver une formulation adéquate pour préciser cette mission dans la loi du 22 août 2003.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que l'Ombudsman ne peut être investi d'une mission générale de protection des droits de l'Homme.

- Elargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public

Ce point reste à clarifier, vu la difficulté de fixer des critères de définition de la « mission de service public ».

- Démarches préalables

L'Ombudsman propose de clarifier la disposition de l'article 3, paragraphe 1 de la loi du 22 août 2003 selon laquelle : « La réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction.», qui est source d'interprétations divergentes. Ainsi, l'Ombudsman propose de prévoir désormais que l'utilisateur devra intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

- Droit d'autosaisine limité

Il avait été retenu qu'un droit d'autosaisine général n'était pas envisageable. En revanche, une autosaisine ponctuelle pour un problème individuel est envisageable sous réserve d'informer la personne concernée par le dossier et d'obtenir son accord.

Il convient d'élaborer une formulation adéquate. La proposition de texte de l'Ombudsman à l'endroit de l'article 2, paragraphe 5 semble trop extensive.

- Exécution des recommandations

Il avait été retenu qu'il était envisageable d'introduire un délai dans lequel le Gouvernement doit prendre position par rapport à une recommandation. Toutefois, il ne semble pas opportun d'introduire un délai contraignant pour la transposition d'une recommandation.

- Délai de réponse imposé aux administrations

Il avait été proposé de prévoir un délai de réponse pour les administrations concernées par les réclamations. Ce délai pourrait être fixé à un mois.

- Suspension des délais de recours

Il ne semblait pas y avoir d'objection à l'introduction d'une suspension des délais de recours, si les modalités étaient clairement délimitées.

Une des pistes évoquées lors de ladite réunion était de se baser sur la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice.

- Recours aux méthodes de médiation et de conciliation

Les commissions parlementaires et les représentants gouvernementaux s'étaient déclarés d'accord avec la proposition de l'Ombudsman de préciser dans la loi précitée que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que la médiation ne saurait jouer en présence de textes ou d'interprétations de textes clairs. Dans les cas de rigueur, l'Ombudsman aurait la possibilité de signaler ces cas individuels.

- Délégué de l'Ombudsman

Il avait été retenu qu'une délégation de signature était envisageable, du moins pour les décisions administratives internes. En revanche, il ne semble pas souhaitable de prévoir la désignation d'un adjoint.

- Nomination et serment de l'Ombudsman

Le représentant gouvernemental avait souligné que ces propositions concernaient exclusivement la Chambre, de sorte que le Ministère d'Etat s'abstenait de toute prise de position.

Le texte joint à la recommandation n° 51 propose que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Les membres de la Commission conviennent de vérifier si ce mode de nomination existe déjà actuellement.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

- Formation de l'Ombudsman et de son personnel

Il avait été retenu que la formation en médiation ne pouvait pas être une condition préalable pour l'accès à la fonction d'Ombudsman ainsi que pour le recrutement du personnel, mais que le personnel devait obligatoirement suivre une formation en médiation en cours d'emploi.

- Consultations d'experts

Les commissions parlementaires ainsi que le Ministère d'Etat s'étaient ralliés à la proposition d'ancrer dans la loi le droit du médiateur de se faire assister par des experts dans l'exécution de ses missions.

- Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution

Le représentant gouvernemental avait précisé que le Ministère d'Etat n'avait pas d'objection par rapport à l'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution, tout en soulignant que cette décision relevait de la compétence de la Chambre.

Il est proposé de revenir ultérieurement sur ce point.

M. le Président propose que la Commission retienne ces conclusions et qu'elle formule, sur ces bases, des amendements ponctuels à la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Il n'y a pas lieu de reformuler l'ensemble de la loi. La proposition de loi pourra avoir une étendue plus limitée, les grandes orientations de la législation actuelle étant toujours partagées.

Il est proposé de vérifier s'il existe d'autres recommandations, formulées par l'Ombudsman actuel ou son prédécesseur, qui ont trait à la Constitution et aux Institutions et qui n'auraient pas encore été exécutées.

#### 4. Divers

Le calendrier et les ordres du jour des prochaines réunions de la Commission se présentent comme suit :

- Le jeudi 16 mars 2017 à 10h30 :
  - o Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice
- Le mercredi 22 mars 2017 à 10h30 :
  - o 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
    - Désignation d'un rapporteur
    - Présentation du projet de loi
    - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - o 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016
    - Elaboration d'une prise de position
- Le mercredi 5 avril 2017 à 10h30 :
  - o Projet de loi n° 6875 : Présentation et adoption d'un projet de rapport
  - o Rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 : Elaboration d'une prise de position

En outre, la Commission devra fixer une série de réunions pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 sur la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030).

Luxembourg, le 15 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry

Annexe 1

Recommandation n° 51 : modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Annexe 2

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

AT/vh

P.V. PETI 23  
P.V. IR 36

## Commission des Pétitions

et

## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 8 juin 2015
2. Evaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur
  - Echange de vues avec des représentants du Ministère d'Etat
  - Conclusions des commissions
3. Uniquement pour la Commission des Pétitions  
Suivi des pétitions

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner, membres de la Commission des Pétitions

M. André Bauler remplaçant Mme Joëlle Elvinger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Luc Feller, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Max Hahn, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission des Pétitions

M. Claude Adam, Mme Joëlle Elvinger, M. Léon Gloden, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

\*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission des Pétitions  
M. Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 8 juin 2015**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

## **2. Evaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur**

Les commissions procèdent à l'examen du tableau synoptique reprenant les différentes propositions de réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. Le représentant gouvernemental précise que la prise de position du Ministre d'Etat du 12 mai 2015 se rapporte aux conclusions de la Commission des Pétitions retenues dans le cadre du débat d'orientation de l'année passée. Certains éléments de la prise de position ne sont donc plus actuels.

De l'échange de vues avec les représentants du Ministère d'Etat il y a lieu de retenir les éléments suivants :

### **1) Dénomination de l'institution**

Le représentant gouvernemental explique que « médiateur » est la dénomination la plus appropriée pour décrire la mission essentielle de l'institution, à savoir la résolution de conflits à l'amiable entre administrations et citoyens. Il peut cependant comprendre le souci des commissions parlementaires de renforcer la visibilité de l'institution auprès du public de sorte que le Ministère d'Etat ne s'oppose pas à un changement de la dénomination en « ombudsman ».

Le représentant du groupe politique CSV souligne que si la Chambre décidait de retenir la dénomination « ombudsman », ce terme devrait être respecté strictement. L'orateur n'est d'ailleurs pas en faveur de réformer l'institution dans le sens d'un défenseur des droits à l'instar du modèle français.

La représentante du groupe politique DP est favorable au terme « ombudsman » comme il s'agit, d'une part, d'un terme consacré au plan international et, d'autre part, d'un terme familier aux citoyens. Elle se rallie au constat qu'un défenseur des droits est une institution d'une toute autre nature laquelle n'est pas adaptée à la situation luxembourgeoise.

### **2) Compétence générale pour une protection des droits de l'Homme à préciser dans la loi du 22 août 2003**

D'après le Ministère d'Etat, les droits de l'Homme font implicitement partie du domaine d'action du médiateur. Dans le cadre de sa compétence générale pour des litiges entre administrations et citoyens, toute violation des droits de l'Homme par une administration relève évidemment du champ d'action du médiateur.

Le représentant gouvernemental souligne que la recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dispose que chaque pays peut attribuer à son médiateur des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de

l'Homme. L'assemblée estime néanmoins que le médiateur est avant tout, par essence, un intermédiaire entre les citoyens et l'administration<sup>1</sup>. Sous le point 10.3 de la recommandation 1615, l'assemblée parlementaire prévoit certes la possibilité de conférer à cette institution une attribution plus large en matière de droits de l'homme, mais cela seulement lorsque, en l'absence d'autres dispositifs complémentaires spécifiques, les conditions nationales l'exigent. Certains pays ont conféré une mission générale de protection des droits de l'Homme au médiateur comme ils n'ont pas d'autres institutions en charge de cette mission. Or, au Luxembourg, des institutions comme la CCDH, le CET ou encore l'ORK sont également compétentes pour des violations des droits de l'Homme. L'orateur estime que la mission de protection des droits de l'Homme du médiateur se limite à son champ d'action, c'est-à-dire aux relations entre citoyens et administration. Il y a lieu de trouver la formulation adéquate pour préciser cette mission dans la loi du 22 août 2003.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que le médiateur s'est vu attribuer en 2011 une compétence supplémentaire en matière de protection des droits de l'Homme, à savoir le contrôle externe des lieux privés de liberté<sup>2</sup> dans le cadre de l'approbation par le Luxembourg du protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La loi du 10 avril 2010 a désigné le médiateur en tant que mécanisme national de prévention de la torture. L'orateur rappelle que le médiateur s'est vu attribuer cette mission parce que le législateur n'a pas voulu créer une nouvelle instance. La mission de contrôle des lieux privés de liberté est une mission fondamentalement différente de celle conférée au médiateur par la loi de 2003 de sorte que, d'un point de vue juridique et politique, il n'a pas été opportun de les réunir dans un même texte de loi. Voilà pourquoi ces nouvelles missions ont été déléguées au médiateur par la loi du 10 avril 2010. L'orateur conclut que le contrôle externe est une mission spéciale du médiateur qui ne peut servir d'argument pour l'attribution d'une mission générale de protection des droits de l'Homme. Il n'y a pas qu'une seule institution au Luxembourg défendant les droits de l'Homme.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle réitère qu'une mission de protection des droits de l'Homme du médiateur est délimitée par son champ de compétence lequel concerne essentiellement les relations entre les citoyens et l'administration. Le médiateur vérifie l'application des droits de l'Homme lorsqu'il est saisi d'une réclamation individuelle.

Les commissions parlementaires décident d'introduire une formulation adéquate dans la loi organique du Médiateur.

### 3) Inscription du médiateur dans la Constitution

---

<sup>1</sup> Recommandation 1615 (2003) - point 3 : « L'Assemblée note que l'évolution des modes de protection des droits de l'homme s'est répercutée sur le rôle du médiateur, dans la mesure où le respect des droits de l'homme fait désormais partie des normes qui s'imposent à une bonne administration et qui conditionnent la légalité de ses actes. Les caractéristiques constitutionnelles et législatives propres à chaque pays peuvent en outre conférer au mandat des divers médiateurs des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de l'homme. L'Assemblée estime néanmoins que le médiateur est avant tout, par essence, un intermédiaire entre les citoyens et l'administration. »

<sup>2</sup> Loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Le représentant gouvernemental précise que le Ministère d'Etat n'a aucune objection par rapport à l'inscription du médiateur dans la Constitution, tout en soulignant que cette décision relève de la compétence de la Chambre.

4) Élargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public

Le Ministère d'Etat est en principe d'accord d'élargir le champ de compétence du médiateur à des organismes investis d'une mission de service public. Le représentant gouvernemental explique qu'il n'est pas évident de fixer les critères de définition de la « mission de service public ». Il y a lieu de s'inspirer de la doctrine française, notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour définir ce qui relève du service public. Plusieurs questions se dégagent : faut-il définir le service public en énumérant des domaines ou faut-il plutôt déterminer des critères auxquels doit répondre un service public ? En ce qui concerne la définition d'un organisme investi d'une mission de service public, s'agira-t-il d'une autorité publique qui répond à un besoin d'intérêt général ? Se pose en outre la question de savoir qui tranchera en cas de contestation des compétences du médiateur par un organisme à contrôler.

Le représentant gouvernemental rappelle en outre que dans le cadre du projet de loi 4832 instituant un médiateur, le Conseil d'Etat avait proposé d'exclure de la compétence du médiateur les établissements publics exerçant des activités industrielles ou commerciales dans le but d'éviter toute discrimination là où un établissement public n'assurant pas un service public se trouve dans une situation de concurrence avec des entreprises privées<sup>3</sup>. La commission parlementaire avait finalement retenu de maintenir les établissements publics dans le champ de compétence du médiateur, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Le représentant du groupe politique CSV se rallie au constat qu'il n'est pas évident de définir une « mission de service public ». L'élargissement du champ de compétence du médiateur ne peut se faire qu'avec une délimitation claire et précise de ce qui est à considérer comme étant un service public. L'orateur concède qu'il y a lieu d'agir comme il y a effectivement une incohérence au niveau des compétences du médiateur.

En ce qui concerne la définition du service public, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de s'inspirer du droit communautaire, en particulier de la directive dite « Bolkestein » afin de trouver une notion adéquate visant à limiter le périmètre.

Le représentant du groupe politique CSV s'interroge si le fait de qualifier des services d'un organisme de droit privé comme étant des missions de service public aura des répercussions en matière de responsabilité de l'Etat ou des communes. Qu'en est-il par exemple de la responsabilité de l'Etat si l'organisme en charge du service public est confronté à des difficultés d'ordre budgétaire ?

---

<sup>3</sup> Extrait du rapport de la Commission au sujet du projet de loi 4832 : « La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne partage pas entièrement cette proposition du Conseil d'Etat. Le terme générique d'établissement public doit englober à la fois les établissements relevant de l'Etat et ceux relevant des communes.

Quant à la limitation proposée pour les établissements publics n'exerçant pas d'activités industrielles ou commerciales, elle paraît à la fois trop vague et trop générale. Certains établissements, tel le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau du Kirchberg, le Fonds d'Assainissement de la Cité Syrdall, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, pour ne citer que quelques-uns, peuvent avoir une mission de service public tout en exerçant des activités commerciales. »

La représentante du groupe politique DP souligne que le fait d'élargir les compétences du médiateur aux services publics fera augmenter considérablement la charge administrative de la Médiateure

Le représentant du groupe politique déi gréng estime que l'existence d'une convention entre l'Etat et le prestataire de même que le financement par le budget public du service public pourrait servir de critère pour déterminer les services relevant de la compétence du médiateur.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis qu'au vu de la multiplication des services publics assurés par des organismes privés moyennant un financement public, l'élargissement du champ de compétence du médiateur établit un encadrement et un contrôle de ces services. L'orateur propose un débat général au sujet du concept de service public. Parallèlement à l'inscription du médiateur dans la Constitution, il suggère de discuter de l'opportunité de reprendre une définition du service public au niveau constitutionnel.

Pour le représentant du groupe politique CSV, il est envisageable de retenir au niveau de la convention entre l'Etat et le prestataire privé d'une mission de service public, à côté des détails relatifs au financement, une obligation que le service pourra faire l'objet d'un contrôle par le médiateur en cas d'une réclamation individuelle.

#### 5) Droit d'autosaisine et pouvoirs d'investigation

Le représentant gouvernemental estime que la proposition de la Médiateure relative au droit d'autosaisine et aux pouvoirs d'investigation dépasse largement le concept initial de l'institution. Or, le Ministère d'Etat ne souhaite pas bouleverser fondamentalement ce concept mis en place par la loi du 22 août 2003.

Pour le représentant gouvernemental, il est difficile d'évaluer l'envergure de la proposition de la Médiateure. Un droit d'autosaisine général afin de contrôler le fonctionnement de l'administration n'est pas une mission du médiateur. Une autosaisine ponctuelle pour un problème individuel est envisageable sous réserve d'avoir l'accord de la personne concernée par le dossier.

Pour ce qui est des trois autres pouvoirs d'investigation demandés par la Médiateure, le représentant gouvernemental estime que de telles attributions se situent dans le cadre d'un pouvoir d'enquête plus général. En accordant au médiateur un pouvoir d'investigation sur place ainsi qu'un droit d'entendre toute personne susceptible de fournir des informations, des procédures devraient être mises en place afin d'encadrer ces pouvoirs. A noter qu'un Ombudsman investi de tels pouvoirs est d'ailleurs plutôt l'exception sur le plan international. Une administration pourra contester l'action du médiateur de sorte que les dossiers devraient en fin de compte être tranchés par un juge. Il faudrait en outre régler le cadre dans lequel les personnes sont entendues : peuvent, respectivement doivent-elles se faire assister ? Un procès-verbal contradictoire est-il dressé ? Des questions similaires se posent pour un contrôle sur place. Le Ministère d'Etat émet donc ses réserves quant à l'attribution de ces pouvoirs d'investigation.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'est pas en faveur d'un droit d'autosaisine général, lequel serait contraire à la nature de l'institution actuelle. Lors du dernier échange de vues avec la Médiateure, les commissions parlementaires s'étaient déclarées d'accord d'examiner un droit d'autosaisine limité. Si une plainte individuelle induisait un doute que des problèmes similaires se présentent dans d'autres dossiers, la Médiateure pourrait avoir accès aux dossiers individuels à condition d'avoir l'accord des personnes tierces concernées.

La représentante du groupe politique DP s'inquiète qu'avec l'attribution de tels pouvoirs d'investigation, le médiateur risque de s'ériger en juge au détriment de la conciliation et de la médiation pour un règlement à l'amiable des litiges. Par ailleurs, il s'agit d'éviter que le médiateur se transforme en administration aux procédures lourdes et complexes.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que, comme déjà évoqué lors des dernières réunions, il y a lieu de veiller que le médiateur n'empiète pas sur des prérogatives de la Chambre en cas de dysfonctionnement éventuel d'une administration. Le médiateur ne peut en aucun cas disposer d'un droit d'autosaisine général. S'il constate lors de l'instruction d'un dossier individuel qu'il peut y avoir des dossiers similaires, il doit informer les personnes concernées et demander leur accord pour avoir accès à leur dossier.

En réponse à la question de savoir comment la Médiateure pourrait prendre connaissance de problèmes dans d'autres dossiers individuels, plusieurs membres estiment que seule l'administration concernée peut lui procurer cette information.

#### 6) Exécution des recommandations

Le Ministère d'Etat peut se rallier à la proposition du délai dans lequel le Gouvernement doit prendre position par rapport à une recommandation. Il n'est cependant pas en faveur d'un délai contraignant pour la transposition d'une recommandation.

Pour le représentant du groupe politique CSV il s'agit d'un accusé de réception dans lequel le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation pourquoi il ne transposera pas une recommandation. C'est une méthode de communication appropriée entre administrations. C'est d'ailleurs dans l'intérêt de la Chambre de connaître la position gouvernementale afin de mener les débats politiques en toute connaissance de cause.

#### 7) Délai de réponse imposé aux administrations

A l'instar de la procédure applicable aux questions parlementaires, le Ministère d'Etat propose d'imposer un délai de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger d'un mois s'il s'agit de dossiers complexes.

Les commissions accueillent favorablement cette proposition.

#### 8) Suspension des délais de recours

Le représentant gouvernemental explique que la suspension des délais de recours est exceptionnelle dans les pays européens. Le Ministère d'Etat ne s'oppose cependant pas à une suspension des délais de recours. Il serait impératif de prévoir que la saisine du médiateur doit être préalable à la procédure judiciaire.

Un représentant de groupe parlementaire CSV reste réticent face à cette proposition. Une telle suspension aura des répercussions sur la situation des personnes tierces, par exemple pour des litiges en rapport avec le PAG ou un PAP dans une commune. La suspension des délais de recours permettra par exemple de retarder la construction d'un lotissement, ce qui léserait également l'intérêt des tiers et pourrait en outre être utilisé comme moyen dilatoire.

La représentante du groupe politique DP se rallie à ces critiques. De plus, une suspension des délais de recours pendant 3 mois est trop longue. Elle s'interroge comment les personnes tierces concernées seraient informées de la date de saisine de l'Ombudsman et donc du début de la période de suspension.

Pour M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle il faut clairement délimiter une telle suspension. Il propose de se renseigner auprès des autorités belges au sujet de l'application de la suspension des délais de recours.

Le représentant du groupe parlementaire CSV renvoie à la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice et notamment à la disposition qu'une personne peut être relevée de la forclusion résultant de l'expiration du délai si elle s'est trouvée dans l'impossibilité d'agir.

#### 9) Recours aux méthodes de médiation et de conciliation

D'après la Médiateure, la description des tâches reprise dans la loi du 22 août 2003 correspond plutôt à celles d'un conciliateur. La Médiateure propose des solutions aux réclamants, ce qui correspond à la méthode de conciliation. Elle suggère de préciser dans la loi précitée que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle explique la différence entre la technique de médiation et de conciliation. Un médiateur ne fait pas de propositions mais les parties litigieuses doivent elles-mêmes dégager les solutions. En revanche, un conciliateur peut proposer des solutions menant à la résolution du litige.

Les commissions parlementaires et les représentants gouvernementaux peuvent se rallier à cette proposition de la Médiateure.

#### 10) Délégué de l'Ombudsman

Pour le représentant gouvernemental, la proposition de la Médiateure comporte deux éléments : d'un côté, une délégation de signature, et d'autre part, la désignation d'un adjoint. Le Ministère d'Etat ne voit aucune difficulté de reprendre la délégation de signature au niveau de la loi, mais reste cependant réticent quant à la désignation d'un adjoint du médiateur. A noter qu'à l'étranger la mise en place de délégués d'un Ombudsman est plus rare. Le défenseur des droits en France a des délégués, par contre, dans les pays plus petits comme les pays scandinaves ou la Belgique, l'Ombudsman n'a pas d'adjoint.

Les commissions ne voient pas de problème que la Médiateure délègue un pouvoir de signature à un fonctionnaire pour des décisions administratives internes. Ceci est cependant plus délicat pour la communication avec les gens et les administrations. L'acceptation des propositions de la Médiateure par les acteurs du litige sera plus grande si les courriers sont signés par la Médiateure même.

Il y a lieu d'examiner si les dispositions concernant les délégations de signature dans l'administration gouvernementale sont également applicables pour la Médiateure.

#### 11) Indépendance budgétaire

Pour le Ministère d'Etat il n'y pas lieu de modifier les procédures budgétaires actuellement applicables au médiateur.

#### 12) Nomination et serment de l'Ombudsman

Le représentant gouvernemental souligne qu'il s'agit des propositions qui concernent exclusivement la Chambre de sorte que le Ministère d'Etat s'abstient de toute prise de position.

### 13) Formation de l'Ombudsman et de son personnel

Les commissions soulignent que la formation en médiation ne peut pas être une condition préalable pour l'accès à la fonction d'Ombudsman ainsi que pour le recrutement du personnel. Mais le personnel devra obligatoirement suivre une formation en médiation en cours d'emploi.

### 14) Consultations d'experts

Les commissions parlementaires ainsi que le Ministère d'Etat se rallient à la proposition d'ancrer le droit du médiateur de se faire assister par des experts dans l'exécution de ses missions dans la loi.

### 15) Statut du personnel

A la lumière des pouvoirs dont dispose le médiateur, le Ministère d'Etat est d'avis qu'il est préférable que le secrétariat du médiateur soit composé d'agents soumis au statut de la Fonction publique.

### 16) Recevabilité des réclamations

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition peut être source d'interprétations divergentes. Pour des raisons de clarté, la Médiateure propose de remplacer les termes « démarches administratives appropriées » par la formulation « l'administré a le droit de saisir l'Ombudsman s'il n'a pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente ».

Le représentant gouvernemental se rallie au principe d'apporter des précisions à la disposition précitée, tout en soulignant que le libellé « obtenir satisfaction » n'est pas nécessairement plus clair. Il est retenu de trouver une formulation plus appropriée dans le cadre de la réforme de la loi du 22 août 2003.

### 17) Secrets opposables au médiateur

Le Ministère d'Etat est en train d'examiner la question des secrets opposables au médiateur avec le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice. La question des secrets opposables est d'autant plus pertinente à la lumière d'un renforcement des pouvoirs du médiateur dans le cadre d'une autosaisine limitée à des dossiers individuels. La loi du 22 août 2003 s'inscrit dans la logique d'une saisine individuelle par le plaignant même. Dans cette optique, une administration ne peut invoquer le secret médical ou le secret fiscal pour refuser l'accès du médiateur au dossier du plaignant. Si le médiateur se voit cependant attribuer un droit d'autosaisine limité, il faudra reconsidérer la question des secrets opposables.

\*

### Suivi

En ce qui concerne la réforme de la loi du 22 août 2003, les commissions parlementaires retiennent que les modifications envisagées seront introduites par voie d'une proposition de loi.

## **3. Suivi des pétitions (uniquement pour la Commission des Pétitions)**

- Nouvelles demandes de pétition publique

- *Demande de pétition publique 513 - De Groupe Neiwahlen fuerdert d'Demissioun vun der aktueller Regierung, der sougenannten Gambiakoalitioun*

La Commission constate que l'objet de la pétition n'est pas identique à celui de la pétition publique 510 - Referendum: Neiwahle fir Lëtzebuerg dans la mesure où cette dernière a pour but d'organiser un référendum.

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 513.

- *Demande de pétition publique 514 - Pour un accès Internet minimum gratuit, facilement accessible et utilisable pour tous*

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 514.

- *Demande de pétition publique 515 - Le "burn-out " considéré comme maladie professionnelle.*

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 515.

- *Demande de pétition publique 516 - Impôts supplémentaires pour les frontaliers.*

La Commission demande des précisions supplémentaires quant à l'objet de cette pétition.

- Pétition publique dont l'auteur demande une poursuite de l'instruction de sa pétition reclassée en pétition ordinaire

*Pétition 504 - POUR LE REMBOURSEMENT DU LECTEUR DE GLUCOSE EN CONTINU POUR LES PATIENTS INSULINO-DEPENDANTS*

La pétitionnaire s'étant prononcé pour une poursuite de l'instruction de la pétition 504, la Commission décide de demander une prise de position au Ministre de la Sécurité sociale

Luxembourg, le 29 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président de la Commission des Pétitions,  
Marco Schank

Le Président de la Commission des  
Institutions et de la Révision constitutionnelle,  
Alex Bodry

# RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS

## RECOMMANDATION N°51

### Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Les modifications envisagées portent notamment sur les problématiques suivantes :

#### Dénomination de l'institution

Afin de clarifier le rôle de l'institution dans un contexte de multiplication des instances de médiation et pour éviter toute confusion entre elles, il y a lieu de changer le nom de l'institution du « médiateur » du Grand-Duché de Luxembourg en « Ombudsman ».

#### Mission de protection des droits de l'Homme

Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe disposent que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 22 août 2003, le médiateur est chargé de vérifier l'application des conventions internationales et des lois (notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui consacre en son article 41 le droit à une bonne administration).

L'essence des droits humains est qu'ils sont censés être appliqués dans la vie de tous les jours. En ce sens, l'Ombudsman joue un rôle dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme alors qu'il est appelé à établir si la conduite de l'Administration ou de ses agents était appropriée à la situation rencontrée en droit et en fait.

Bien que cela n'apparaisse pas expressément dans la loi du 22 août 2003, la protection des droits de l'Homme fait donc partie des missions de l'Ombudsman et son inscription dans le corps de la loi aurait pour effet d'informer le public de cet aspect particulier de sa mission.

#### Elargissement du champ de compétence

La loi du 22 août 2003 limite la compétence de l'Ombudsman au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes.

L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics.

Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur.

### **Démarches préalables**

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « *la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction* ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition est source d'interprétations divergentes.

Pour des raisons de clarté, il est proposé de clarifier cette notion.

Ainsi, avant d'introduire une réclamation contre une lenteur ou une décision de l'Administration, l'utilisateur doit intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

En cas d'urgence, l'Ombudsman peut toutefois intervenir en l'absence de telles démarches par l'utilisateur.

### **Droit d'autosaisine limité**

L'introduction d'un droit d'autosaisine est nécessaire pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques.

En pratique, il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète. La mission de l'Ombudsman ne saurait se limiter à redresser un tort individuel sans se soucier d'une problématique éventuellement plus large.

En d'autres termes, s'il est constaté dans le cadre d'une réclamation individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, l'Ombudsman devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

### **Exécution des recommandations**

Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 ont été transposées, ce qui reste très faible au regard des pays voisins.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition obligeant le Gouvernement, après consultation de l'Ombudsman, à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 6 mois après la publication de cette dernière.

Dans cette prise de position, le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation détaillée de son refus.

### **Délai de réponse imposé aux administrations**

En pratique, les délais de réponse de certaines administrations sont excessifs, pouvant atteindre plusieurs mois. Il est ainsi proposé d'introduire un délai maximal de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger s'il s'agit de dossiers particulièrement complexes.

### **Suspension des délais de recours**

La loi du 22 août 2003 prévoit que la réclamation auprès le l'Ombudsman n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s'explique par la volonté d'éviter que le recours à l'Ombudsman ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Il en résulte que des usagers sont parfois obligés d'entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité d'agir en justice.

Pour permettre à certains réclamants de faire l'économie de frais judiciaires inutiles lorsque l'intervention de l'Ombudsman pourrait conduire à une issue amiable, il est proposé d'introduire, à l'instar de la Belgique, une suspension des délais de prescription de trois mois, prenant cours à la date de la saisine de l'Ombudsman.

### **Recours aux méthodes de conciliation et de médiation**

En pratique, la mission de l'Ombudsman correspond davantage à celle d'un conciliateur. Ainsi la loi actuelle prévoit la possibilité de proposer des solutions aux parties.

Il est proposé de préciser dans le corps de la loi que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de conciliation ou de médiation.

L'approche médiation est une méthode de communication adaptée aux besoins des usagers qui se sentent souvent dépassés par des communications écrites de l'Administration dont le langage technique leur est parfois difficilement accessible.

Une explication orale, de préférence en face à face et basée sur le principe de communication non-violente, est un mode de communication plus approprié.

L'Ombudsman n'est ni un juge qui tranche un litige ni un avocat de l'utilisateur ou de l'Administration. Il est le facilitateur de la communication entre les administrations et les usagers. En ce sens, il n'est pas seulement en charge d'apprécier la légalité d'une situation mais a également pour rôle de rétablir la confiance entre l'Administration et les usagers lorsque celle-ci s'est dégradée.

S'il est vrai que dans l'appréciation du bien-fondé d'une réclamation l'Ombudsman se réfère avant tout sur la réglementation en vigueur, il peut dans certaines hypothèses traiter cette situation en équité et toujours sur base du guide de bonnes pratiques administratives.

Ainsi, même lorsqu'elle est prise en toute légalité, une décision administrative peut porter préjudice à un usager et devenir le fondement d'une procédure contentieuse. Une telle procédure peut être évitée par une rencontre en médiation qui peut permettre à la fois une compréhension mutuelle et l'apaisement du conflit.

Organiser une médiation avec l'Administration reste un processus particulier alors que les agents concernés ne sont a priori pas touchés directement et personnellement par le préjudice avancé par l'utilisateur.

Dans ce contexte, la Médiation offre un cadre de discussion dans lequel l'utilisateur et les agents de l'administration en charge de son dossier communiquent ouvertement sur la problématique rencontrée.

Au terme de cet échange, il peut arriver que les agents de l'Administration reconnaissent que la décision était inappropriée et dans certains cas, acceptent de revoir leur position.

Cette reconnaissance, qui peut se traduire le cas échéant sous la forme d'excuses au nom de l'Administration, permet à l'usager de se sentir entendu et respecté dans sa position. Souvent, pareille reconnaissance ou excuse a pour effet de mettre un terme au litige et d'éviter toute procédure judiciaire.

### **Délégué de l'Ombudsman**

Pour des raisons pratiques tenant notamment à la continuité de la mission de l'Ombudsman, il est proposé de permettre la nomination d'un délégué habilité à représenter l'Ombudsman en cas d'absence de ce dernier.

### **Nomination et serment de l'Ombudsman**

Afin d'impliquer le soutien des partis au-delà de la majorité gouvernementale et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité en place au moment du vote, il est proposé que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

### **Formation de l'Ombudsman et de son personnel**

La loi du 22 août 2003 dispose que le médiateur doit être porteur d'un diplôme d'études universitaires dans l'une des matières déterminées par la Chambre.

Il est proposé, à l'instar des lois sur le médiateur de la Consommation et de celui de la Santé, qu'en vue de sa nomination, l'Ombudsman ait suivi ou s'engage à suivre une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

Cette disposition devrait également s'appliquer au personnel de l'Institution.

### **Consultations d'experts**

Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité de certaines missions de contrôle. Il est donc proposé d'inscrire expressément cette possibilité dans le corps de la loi.

### **Problématique annexe : Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution**

En marge de la modernisation de la loi du 22 août 2003 se pose la question de l'introduction de l'Ombudsman dans la Constitution.

L'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution est une recommandation de la Commission de Venise et se trouve d'ailleurs dans les résolutions et recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il s'agit de pérenniser l'institution en lui consacrant un rang constitutionnel.

L'élément primordial est que les usagers ont droit à un recours gratuit devant l'Ombudsman.

A l'instar de la Constitution française disposant que le Défenseur de droits peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, l'Ombudsman pourrait être inscrit soit sous le chapitre relatif aux Droits de l'Homme soit sous celui des institutions.

## TEXTE PROPOSÉ

### Article Unique :

La loi du 22 août 2003 instituant un médiateur est modifiée comme suit :

- 1) Le titre de loi est changé comme suit :

**« Loi du [DATE] instituant un Ombudsman »**

- 2) Il est inséré un chapitre préliminaire dont la teneur est la suivante :

**« Chapitre préliminaire – Définitions**

Dans la présente loi, les expressions ci-après ont la signification suivante (toute référence au singulier inclut le pluriel et inversement, et le masculin inclut le féminin) :

« Administration » : représente indistinctement toute administration de l'Etat et des communes, tout établissement public relevant de l'Etat et des communes (à l'exclusion de ceux ayant une activité industrielle, financière et commerciale) et tout établissement de droit privé cofinancé par des fonds publics et chargé d'un Service Public.

« Service Public » : *Insérer une définition*

« Usager » : Personne physique ou morale de droit privé en relation avec l'Administration. »

- 3) Le Chapitre 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

**« Chapitre 1er – Du mandat et des attributions de l'Ombudsman**

#### **Art. 1er. - Institution et mission de l'Ombudsman**

- (1) Il est institué un Ombudsman, rattaché à la Chambre des Députés. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité.
- (2) L'Ombudsman veille au respect des droits humains, notamment au droit de tout Usager à une bonne administration et à un traitement égal.
- (3) Dans les conditions fixées par la présente loi, l'Ombudsman reçoit les réclamations formulées par les Usagers à l'encontre de l'Administration.
- (4) L'Ombudsman peut se voir confier toute autre mission en vertu d'une loi spéciale.

#### **Art. 2.- Modalités de la saisine de l'Ombudsman**

- (1) Tout Usager qui estime subir un préjudice personnel en raison de l'attitude d'un agent ou fonctionnaire de l'Administration, d'une lenteur ou d'une décision émanant de l'Administration peut introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman, sous réserve d'avoir accompli la condition prévue à l'article 4(1) de la présente loi.
- (2) Cette réclamation est introduite personnellement par l'Usager, par son représentant légal ou par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des Députés.
- (3) Tout agent ou fonctionnaire de l'Administration peut saisir l'Ombudsman en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Administration ou d'éviter la répétition d'un dysfonctionnement.

- (4) Tout membre de la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, saisir l’Ombudsman d’une question d’intérêt général.
- (5) Si une réclamation individuelle induit un doute que des problèmes similaires se présentent dans d’autres dossiers, l’Ombudsman peut adresser à l’Administration une requête aux fins d’obtenir la liste des dossiers individuels susceptibles d’être concernés et, à condition d’avoir l’accord des personnes tierces concernées, avoir accès aux dossiers individuels.
- (6) L’Administration a l’obligation de fournir à l’Ombudsman la liste visée au point (5) dans un délai d’un mois.
- (7) Le service de l’Ombudsman est gratuit.

### **Art. 3.- Suspension des délais**

- (1) La réclamation adressée à l’Ombudsman suspend pour une durée de trois mois le délai des recours devant les juridictions compétentes.
- (2) La suspension visée au point (1) prend cours à partir de la réception de la réclamation par l’Ombudsman et prend fin soit à l’expiration du délai de trois mois soit au jour où la réclamation est déclarée irrecevable ou non-fondée, conformément à l’article 4(8) de la présente loi.

### **Art. 4.- Recevabilité des réclamations**

- (1) Avant d’introduire une réclamation auprès de l’Ombudsman, l’Usager doit intervenir personnellement ou par l’intermédiaire de son représentant légal auprès de l’Administration pour demander une explication ou contester la décision, la lenteur ou l’attitude qui lui porterait préjudice.
- (2) S’il estime que la situation requiert une intervention immédiate et urgente, l’Ombudsman peut intervenir auprès de l’Administration sans que l’usager n’ait accompli la condition prévue au point (1) du présent article.
- (3) Une réclamation ne peut pas porter sur le fonctionnement de l’Administration en général.
- (4) L’Ombudsman n’est pas compétent lorsque la réclamation concerne les rapports de travail entre l’Administration et les fonctionnaires ou agents de l’Administration.
- (5) L’Ombudsman ne peut pas intervenir directement dans une procédure engagée devant une juridiction et reste compétent tant que la décision de la juridiction saisie n’a pas acquis force de chose jugée.
- (6) L’Ombudsman ne peut pas remettre en cause le bien-fondé d’une décision de justice ayant acquis force de chose jugée. En cas d’inexécution d’une telle décision par l’Administration, l’Ombudsman peut l’enjoindre de s’y conformer dans un délai d’un mois.
- (7) En cas d’inexécution par l’Administration de l’injonction visée au point (6), l’Ombudsman peut rédiger un rapport spécial conformément à l’article 7 de la présente loi.
- (8) Lorsqu’une réclamation est irrecevable ou ne lui paraît pas fondée, l’Ombudsman en informe le réclamant par une décision motivée.
- (9) La décision visée au point (8) n’est pas susceptible de recours.

### **Art. 5.- Traitement des réclamations**

- (1) Dans le respect du droit en vigueur, l’Ombudsman utilise les techniques de conciliation et de médiation pour rechercher un règlement amiable.
- (2) L’Ombudsman évalue le fonctionnement de l’Administration par rapport au droit en vigueur, aux normes administratives fixées au niveau européen et aux lignes de bonnes pratiques administratives.
- (3) A tout stade de la procédure, l’Ombudsman peut demander à l’Administration, par écrit ou oralement, toutes les informations qu’il estime nécessaires pour le traitement d’une réclamation.

- (4) L'Administration a l'obligation de fournir à l'Ombudsman toutes les informations demandées conformément au point (3) dans un délai d'un mois. Ce délai peut être prolongé d'un mois selon la complexité du dossier et suivant information dûment motivée de l'Administration.
- (5) L'Administration doit faciliter la tâche de l'Ombudsman et enjoindre les fonctionnaires et employés placés sous son autorité de répondre aux questions de l'Ombudsman et fournir les pièces réclamées.
- (6) A défaut de réponse appropriée de l'Administration à une demande d'information visée au point (3), un rappel sera adressé avec copie au Ministre compétent ainsi qu'au Président de la Chambre des Députés pour transmission aux Présidents des commissions compétentes.
- (7) Le caractère secret ou confidentiel des informations demandées par l'Ombudsman ne peut lui être opposé qu'en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.
- (8) Si la réclamation est recevable et lui paraît bien-fondée, l'Ombudsman peut formuler à l'égard de l'Administration toutes recommandations visant à permettre un règlement à l'amiable d'un litige, améliorer le fonctionnement de l'Administration ou éviter la répétition d'un dysfonctionnement.
- (9) Si l'Ombudsman constate que l'application de la décision contestée aboutit à une iniquité, il peut formuler à l'égard de l'Administration toute recommandation permettant de régler en équité la situation de l'Usager.
- (10) L'Ombudsman peut procéder à la publication de ses recommandations conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente loi.
- (11) L'Ombudsman est informé par l'Administration des suites réservées à son intervention dans un délai d'un mois.
- (12) L'Ombudsman informe l'Usager des suites réservées par l'Administration à son intervention par écrit ou oralement.

#### **Art. 6.- Avis et expertise**

- (1) L'Ombudsman peut rendre un avis dans le cadre d'une procédure législative sur des questions relevant du fonctionnement de l'Administration et/ou des réclamations traitées.
- (2) Dans l'exercice de sa mission, l'Ombudsman peut se faire assister par les experts de son choix.

#### **Art. 7.- Publication de rapports d'activités**

- (1) L'Ombudsman présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.
- (2) L'Ombudsman peut également présenter tous les rapports intermédiaires et/ou spéciaux qu'il estime nécessaires.
- (3) Les rapports visés aux points (1) et (2) du présent article peuvent contenir des suggestions et des recommandations d'ordre pratique ou normatif que l'Ombudsman estime utiles au bon fonctionnement de l'Administration.
- (4) Les rapports visés au point (1) du présent article sont présentés en séance publique à la Chambre des Députés.
- (5) Les rapports visés au point (2) du présent article peuvent être rendu publics par tous moyens.

#### **Art. 8.- Confidentialité**

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, l'Ombudsman et le personnel de son secrétariat veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom leur aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis et dans les communications de l'Ombudsman. ».

4) Le Chapitre 2 est modifié comme suit :

## **« Chapitre 2 – Du statut de l’Ombudsman**

### **Art. 9.- Nomination et durée du mandat de l’Ombudsman**

- (1) Le Grand-Duc nomme à la fonction d’Ombudsman la personne qui a été élue par la Chambre des Députés par une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis.
- (2) L’Ombudsman est nommé pour un mandat d’une durée de huit ans non renouvelable.
- (3) Avant d’entrer en fonction, l’Ombudsman prête serment entre les mains du Grand-Duc conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat. Le serment de l’Ombudsman comprend également l’engagement à l’indépendance dans l’exercice de ses fonctions.

### **Art. 10.- Fin du mandat de l’Ombudsman**

- (1) Le mandat de l’Ombudsman prend fin d’office :
  - a) soit à l’expiration de la durée du mandat telle que prévue à l’article 9 ;
  - b) soit lorsque l’Ombudsman atteint l’âge de 68 ans ;
  - c) soit lorsque l’Ombudsman accepte d’exercer une des fonctions incompatibles avec son mandat visées à l’article 11.
- (2) La Chambre des Députés peut, à une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, demander au Grand-Duc de mettre fin au mandat de l’Ombudsman dans les cas suivants :
  - a) lorsque l’Ombudsman en formule lui-même la demande ;
  - b) lorsque l’état de santé de l’Ombudsman compromet l’exercice de sa fonction ;
  - c) lorsque l’Ombudsman se trouve, pour une autre raison, dans l’incapacité d’exercer son mandat.
- (3) Lorsque l’Ombudsman n’exerce pas sa mission conformément à la présente loi, sa révocation peut être demandée par un tiers des députés. Cette demande fait l’objet d’une instruction dont les modalités sont précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Les résultats de l’instruction sont soumis à la Chambre qui décide, à la majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, s’il y a lieu de proposer la révocation de l’Ombudsman au Grand-Duc.

### **Art. 11.- Incompatibilités du mandat de l’Ombudsman**

- (1) L’Ombudsman ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer d’autre fonction ou emploi ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, que cette fonction soit élective ou non.
- (2) A titre accessoire et à condition que ces activités n’empiètent pas sur l’exercice de son mandat, l’Ombudsman peut exercer des activités de formation et de recherche.
- (3) Le titulaire d’un mandat public conféré par élection, qui accepte sa nomination en qualité d’Ombudsman, est démis de plein droit de son mandat électif.
- (4) L’Ombudsman ne peut prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles son intérêt se trouverait en opposition avec ceux de sa fonction.

### **Art. 12.- Qualifications requises**

Pour être nommé Ombudsman, il faut remplir les conditions suivantes :

- posséder la nationalité luxembourgeoise ;

- jouir des droits civils et politiques ;
- offrir les garanties de moralité requises ;
- être porteur d'un diplôme d'études universitaires documentant un cycle complet de quatre années d'études accomplies avec succès dans l'une des matières déterminées par la Chambre des Députés ;
- posséder une expérience professionnelle dans un domaine utile à l'exercice de la fonction et avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal ;
- avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

#### **Art. 13.- Indemnités de l'Ombudsman**

- (1) L'Ombudsman touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'Etat dont la fonction est classée au grade S1 de la rubrique VI « Fonctions spéciales à indice fixe » de l'annexe A « Classification des fonctions » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Pendant l'exercice de ses fonctions, les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.
- (2) Pour le cas où l'Ombudsman est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.  
En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme Ombudsman jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi hors cadre, correspondant à ce traitement. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal.
- (3) Pour le cas où l'Ombudsman est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.  
En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente de 310 points indiciaires par an.  
Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle. »

5) Le Chapitre 3 est modifié comme suit :

#### **« Chapitre 3 - Fonctionnement du secrétariat de l'Ombudsman**

#### **Art. 14.- Mise en place d'un secrétariat de l'Ombudsman**

- (1) Dans l'exercice de ses fonctions, l'Ombudsman est assisté par des agents qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'employé d'Etat. Les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables. Leurs rémunérations et pensions sont à charge de l'Etat.
- (2) Les collaborateurs doivent avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal.

- (3) Avant d'entrer en fonction, les collaborateurs prêtent entre les mains de l'Ombudsman un serment conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.
- (4) Le secrétariat est placé sous la responsabilité de l'Ombudsman qui a sous ses ordres le personnel. Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au chef d'administration sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par l'Ombudsman. Les pouvoirs conférés par les lois précitées au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par le Bureau de la Chambre des Députés.
- (5) La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration s'applique également aux fonctionnaires du secrétariat de l'Ombudsman.

#### **Art. 15.- Cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman**

Le cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman comprend les fonctions et emplois suivants :

- (1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché
  - des conseillers première classe
  - des conseillers
  - des conseillers adjoints
  - des attachés premiers en rang
  - des attachés
  - des attachés stagiaires
- (2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur
  - des inspecteurs principaux premiers en rang
  - des inspecteurs principaux
  - des inspecteurs
  - des chefs de bureau
  - des chefs de bureau adjoints
  - des rédacteurs principaux
  - des rédacteurs
  - des rédacteurs stagiaires
- (3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire
  - des premiers commis principaux
  - des commis principaux
  - des commis
  - des commis adjoints
  - des expéditionnaires
  - des expéditionnaires-stagiaires
- (4) Le cadre du personnel sera complété par des employés.

#### **Art. 16.- Délégation de signature**

L'Ombudsman peut déléguer sa compétence de signature à un de ses conseillers de la carrière supérieure. Une telle délégation sera déposée avec un spécimen de la signature du fonctionnaire délégué auprès du Président de la Chambre des Députés.»

6) Le Chapitre 4 est modifié comme suit :

**« Chapitre 4 – Dispositions modificatives, financières et finales**

**Art. 17.- Dispositions modificatives**

- (1) La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :
- a) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :
    - au grade 12, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché ».
    - au grade 13, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché premier en rang ».
    - au grade 14, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller adjoint ».
    - au grade 15, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller ».
    - au grade 16, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller première classe ».
  - b) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique VI – Fonctions spéciales à indice fixe, est ajoutée la mention suivante :
    - au grade S1, est ajoutée la mention « Ombudsman ».
  - c) A l'annexe D - Détermination –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12 :
    - au grade 12, est ajoutée la mention : « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 13, est ajoutée la mention : « attaché premier en rang du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 14, est ajoutée la mention : « conseiller adjoint du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 15 est ajoutée la mention : « conseiller du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 16, est ajoutée la mention : « conseiller première classe du secrétariat de l'Ombudsman ».
  - d) A l'article 22, VI, 20°, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
  - e) A l'article 22, VII, a), alinéa 10, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
- (2) A l'article 10, alinéa 1er de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

**Art. 18.- Dispositions financières**

- (1) L'Ombudsman établit pour chaque année un état financier prévisionnel selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (2) Sur base du prévisionnel visé au point (1), le budget des recettes et dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit de l'Ombudsman.
- (3) Les comptes de l'Ombudsman sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (4) L'apurement des comptes de l'Ombudsman est fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés.

(5) La loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 est modifiée comme suit :

Il est ajouté au budget des dépenses Chapitre III. – Dépenses courantes sous « 00 – Ministère d'Etat » à la section « 00.1 – Chambre des Députés » l'article suivant :

« 10.001 Ombudsman (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

**Art. 19.- Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne. »

