

N° 8038

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022 - 2023

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur

Rapport de la

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

(20.03.2023)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; M. Charles MARGUE, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, M. Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, Mme Nathalie OBERWEIS, M. Gilles ROTH, M. Claude WISELER, M. Michel WOLTER, Membres.

* * *

SOMMAIRE

I.	Antécédents	P. 2
II.	Objet	P. 2
III.	Considérations générales	P. 2
IV.	Avis du Conseil d'État	P. 2
V.	Commentaire des articles	P. 3
VI.	Texte coordonné proposé par la Commission	P. 3

I. Antécédents

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 29 juin 2022 par M. Mars Di Bartolomeo, Mme Simone Beissel, M. Léon Gloden, M. Charles Margue, M. Roy Reding.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière.

Le 29 novembre 2022, le Conseil d'État a rendu son avis.

Le 14 mars 2023, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») a désigné Monsieur Charles Margue comme rapporteur de la proposition de loi. Lors de cette même réunion, elle a examiné la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État.

Le JJ mars 2023, la Commission a adopté le présent rapport.

II. Objet

La proposition de loi vise à remplacer, dans tous les textes de loi et de règlement, la dénomination de « médiateur » par celle d'« Ombudsman », en perspective de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2023, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution.

En effet, l'article 83 nouveau de la Constitution dispose :

« Art. 83. L'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 71 alinéa 3.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. »

Etant donné que le mode de nomination de l'Ombudsman est désormais inscrit dans la Constitution, il y a lieu d'abroger le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

III. Considérations générales

L'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman rend désormais impossible son abrogation par voie législative. La désignation de la personne qui accédera à la fonction d'Ombudsman par une majorité qualifiée, telle que prévue par la nouvelle Constitution, et non plus par une simple majorité des députés présents, telle que prévue par la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur, est de nature à valoriser la fonction de l'Ombudsman.

Le choix en faveur de la dénomination « Ombudsman », que la présente proposition de loi vise à entériner, évitera à l'avenir toute confusion avec d'autres médiateurs œuvrant dans divers domaines. A côté de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur, ce changement de dénomination concerne notamment aussi :

- la loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006, 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ;
- la 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 ;
- la loi du 19 décembre 2008 modifiant : 1. la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension ; 2. le Code de la Sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 4. la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales ; 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6. la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;
- la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- et la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.

Notons enfin que la Chambre des Députés vient également d'adopter, lors de sa séance plénière du 8 mars 2023, une proposition de modification du Règlement (n°8166) afin de tenir compte à la fois de la modification de dénomination et de la modification relative au vote de désignation. Il y est par ailleurs prévu qu'en cas d'échec dans la désignation du médiateur, la procédure doit être renouvelée depuis le début. Ces modifications sont évidemment tributaires de l'entrée en vigueur du futur article 83 de la Constitution.

IV. Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de la proposition de loi de prévoir une disposition expresse indiquant que, dans tous les textes en vigueur, la dénomination de « médiateur » est remplacée par celle d'« Ombudsman », plutôt que d'essayer d'établir une liste exhaustive des lois concernées et relève par ailleurs deux erreurs liées à cette liste.

La Haute Corporation remarque ensuite que les conditions de majorité pour la désignation figurent déjà dans la Constitution et que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les textes hiérarchiquement inférieurs et qu'il est dès lors exclu de reproduire, dans quelque texte que ce soit, une disposition de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a proposé à chaque fois une reformulation des articles examinés et renvoie pour le reste à ses observations et critiques concernant la configuration du nouveau dispositif formulées dans son avis complémentaire du 14 mars 2017 (6030¹⁹).

V. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à remplacer, dans tous les textes en vigueur, la dénomination de « médiateur » par celle d'« Ombudsman ».

Ad article 2

Etant donné que la procédure de désignation de l'Ombudsman et les conditions de majorité nécessaires sont désormais inscrites dans la Constitution, il y a lieu d'abroger le paragraphe 1^{er} de l'article 9¹ de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Ad article 3

L'article 3 lie l'entrée en vigueur de la proposition de loi à l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution.

VI. Texte proposé par la Commission

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi n°8038 dans la teneur qui suit :

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur

Art. 1^{er}. Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence au médiateur au sens de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur s'entend comme référence à l'Ombudsman.

Art. 2. Le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur est abrogé.

¹ **Art. 9.- Nomination et durée du mandat du médiateur**

(1) Le Grand-Duc nomme à la fonction de médiateur la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés.

La désignation par la Chambre des députés se fait à la majorité des députés présents, le vote par procuration n'étant pas admis.

(2) Le médiateur est nommé pour une durée de huit ans non renouvelable.

(3) Avant d'entrer en fonction, le médiateur prête serment entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art 3. L'entrée en vigueur de la présente loi est fixée au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution.

Luxembourg, le 20 mars 2023

Le Président,
Mars Di Bartolomeo

Le Rapporteur,
Charles Margue