



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

AT/vg

P.V. PETI 21
P.V. IR 33

Commission des Pétitions

et

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 08 juin 2015

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 4 mai 2015
2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)
 - Rapporteur : Monsieur Jean-Marie Halsdorf
 - Echange de vues avec Madame la Médiateure sur l'évaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

*

Présents : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Chambre des Députés
M. Marc Angel, M. André Bauler remplaçant M. Max Hahn, M. Gilles Baum remplaçant M. Guy Arendt, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Roger Negri, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, membres de la Commission des Pétitions

M. Claude Adam, M. Alex Bodry, Mme Tess Burton remplaçant M. Franz Fayot, Mme Joëlle Elvinger, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Lydie Err, Médiateure

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt, M. Max Hahn, M. Marcel Oberweis, M. David Wagner, membres de la Commission des Pétitions

Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, M. Franz Fayot, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, 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 4 mai 2015

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)

Echange de vues avec Madame la Médiateure sur l'évaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

M. le Président de la Commission des Pétitions informe qu'une prise de position du Ministère d'Etat relative aux conclusions de la Commission des Pétitions retenues dans le cadre du débat d'orientation 2014 est désormais disponible (cf. prise de position du 12 mai 2015).

En ce qui concerne les critères et normes relatifs à l'institution de l'Ombudsman recommandés au plan international, la Médiateure renvoie, à côté des sources indiquées dans la bibliographie du rapport d'activité (page 18), aux documents suivants ¹:

- Recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - L'institution du médiateur² ;
- Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Renforcer l'institution du médiateur en Europe³.

Des explications de la Médiateure et de l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir les éléments suivants :

1) Dénomination de l'institution : afin d'éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans les domaines divers, il y a lieu de changer le nom de l'institution en « Ombudsman ». La Médiateure précise que son institution correspond aux critères d'un Ombudsman, tels que définis par l'Institut international de l'Ombudsman. Elle rappelle en

¹ Documentation relative à la réforme de la loi sur le médiateur

1. Ombudsmen as Human Rights Institutions, 10 June 2009 (Victor O. Ayeni)
2. Compilation of the Ombudsman Institution – CDL (2001)079-e
3. Recommandations de l'AOMF (Congrès à Dakar, novembre 2013)
« AOMF, 15 ans : Médiation institutionnelle et crises »
4. Conseil de l'Europe
 - a. Recommandation R(97)14 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 30 septembre 1997
 - b. Recommandation R 1615 (2003) document 10216 du 21 juin 2004 -L'institution du médiateur
 - c. Résolution 1959 (2013) – Renforcer l'institution du médiateur en Europe
5. Statuts de l'IOI – novembre 2012
6. International Framework of the Ombudsman Institution – mai 2014
7. Article 41 – Charte européenne des droits fondamentaux

² <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FREC1615.htm>

³ <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20232&Language=FR>

outre que lors du vote en 2012 de loi portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale dans le Nouveau code de procédure civile (loi du 24 février 2012), le Ministre de la Justice de l'époque concluait qu'à la lumière de l'introduction de nouveaux médiateurs judiciaires, il y aurait lieu de changer la dénomination de l'institution en celle de « Ombudsman » afin d'éviter toute confusion pour les citoyens.

M. le Président de la Commission des Pétitions rappelle que lors de la dernière réunion jointe de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission des Pétitions du 4 mai 2015, les membres se sont prononcés en faveur de la dénomination « Ombudsman » afin de renforcer la visibilité de l'institution dans un contexte de multiplication des instances sectorielles de médiation.

2) Mission de protection des droits de l'Homme : la protection des droits de l'Homme fait partie des missions du Médiateur même si cela n'est pas repris expressis verbis dans la loi du 22 août 2003. La Médiateure propose de mentionner la protection des droits de l'Homme dans la compétence générale de l'Ombudsman. L'Ombudsman vérifie en effet l'application des conventions internationales et des lois. Or, le grand public n'est pas informé que l'Ombudsman est compétent pour toute violation des droits de l'Homme.

Les recommandations de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe disposent d'ailleurs que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration. Ces textes recommandent d'attribuer à l'Ombudsman un mandat qui englobe clairement les droits de l'Homme en tant qu'élément essentiel de la notion de bonne administration. Par ailleurs, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre le droit à une bonne administration en disposant que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union. L'Ombudsman est l'organe essentiel pour garantir le respect du droit de bonne administration.

Un membre de la Commission estime que le médiateur est effectivement compétent pour vérifier en cas de plainte individuelle s'il y a eu une violation des droits de l'Homme. Il s'interroge cependant si l'Ombudsman est en charge d'une mission générale de protection des droits de l'Homme, à l'instar du Défenseur des droits en France. En effet, il y a d'autres acteurs au Luxembourg tels que la CCDH qui ont une mission de protection des droits de l'Homme. Il est rappelé que la CCDH est le seul organe qui soit conforme aux « Principes de Paris », c'est-à-dire aux principes internationaux concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. La Commission des Institutions a toujours plaidé pour une coopération étroite de tous les organes en charge de la protection des droits de l'Homme. L'orateur conclut qu'il ne peut y avoir qu'une seule institution défendant les droits fondamentaux.

La Médiateure estime que le fait d'attribuer une mission de protection des droits de l'Homme à une institution n'exclut pas d'autres organes de l'exercice d'une mission similaire. Elle informe que des réunions avec des représentants de la CCDH, du CET et de l'ORK sont régulièrement organisées. Elle souligne qu'il n'y a pas une seule institution en charge de la protection des droits de l'Homme, mais toute activité de l'Ombudsman est en relation avec les droits de l'Homme : il s'agit de garantir une application correcte des lois en vigueur, conformément à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE relatif au droit à une bonne administration.

Les commissions parlementaires ne s'opposent en principe pas à inscrire la protection des droits de l'Homme en tant que mission de l'Ombudsman dans la loi du 22 août 2003, tout en soulignant que l'accord dépend évidemment de la formulation.

3) Inscription du Médiateur dans la Constitution : la Médiateure rappelle que 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.

M. le Président de la Commission des Pétitions rappelle que lors de la dernière réunion jointe, les commissions parlementaires étaient d'accord d'approfondir les discussions en ce qui concerne l'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution. Si un accord pour une reprise dans la Constitution se dégagait, l'Ombudsman pourrait être inscrit sous le chapitre de la Chambre des Députés et non pas sous celui des droits fondamentaux, à l'instar de la Cour des Comptes.

La Médiateure explique que l'élément primordial est que les gens ont droit à un recours gratuit devant l'Ombudsman, à 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.

M. le Président de la Commission des Institutions est d'avis que l'importance de l'institution du médiateur justifie une inscription au niveau de la Constitution. Il revient à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de discuter de la place à consacrer à l'institution dans la Constitution, ceci dans le cadre d'une discussion plus générale qui porte également sur la place à accorder aux chambres professionnelles. Le droit des gens à un recours gratuit devant l'Ombudsman pourrait éventuellement trouver sa place dans la disposition constitutionnelle relative au droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes.

4) Champ de compétence : la Médiateure suggère un élargissement du champ de compétence de l'Ombudsman aux organismes investis d'une mission de service public. L'introduction d'un médiateur dans le domaine de la santé a résolu le problème au niveau des hôpitaux. Reste cependant l'incohérence au niveau des écoles, des structures de garde pour enfants, des centres pour personnes âgées, etc. Le fonctionnement de ces organes de droit privé échappe actuellement à tout contrôle externe. Or, il s'agit de missions de service public cofinancées par des deniers publics.

A noter que le Ministère d'Etat s'est rallié à la proposition d'élargir le champ de compétence de l'Ombudsman, en soulignant qu'il y a lieu de définir de manière précise la « mission de service public » et de s'inspirer de la doctrine française.

Les commissions parlementaires sont également en faveur de cet élargissement des compétences, à condition que le périmètre du champ d'action du médiateur soit clairement délimité afin d'éviter toute interprétation divergente.

La Médiateure renvoie au libellé de la loi organique du Défenseur des droits⁴ en France.

5) Droit d'autosaisine : la Médiateure demande de prévoir un droit d'autosaisine pour certains cas : il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète dont il a été saisi pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques. Dans cette hypothèse, il faudrait une extension des pouvoirs d'enquête de l'Ombudsman au-delà de l'objet d'une réclamation individuelle dans le cas où il existe une suspicion d'un dysfonctionnement systémique.

⁴ Loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits - Article 4, paragraphe 1

« Le Défenseur des droits est chargé :

1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; »

La Médiateure souligne qu'il ne s'agit pas d'un droit généralisé d'autosaisine. Elle cite en guise d'exemple le cas d'une plainte relative au calcul incorrect d'une pension. Pour ce cas individuel, le calcul de la pension a été rectifié. Afin de garantir que le calcul erroné soit effectivement limité à un cas précis, il aurait été opportun que la Médiateure ait pu contrôler le calcul des pensions de manière générale.

Ce droit d'autosaisine exceptionnel devrait être complété par les pouvoirs d'investigation suivants :

- un pouvoir d'investigation sur place, c'est-à-dire dans les lieux et locaux de l'administration même non ouverts au public ;
- un droit d'entendre toute personne susceptible de fournir des informations ou des explications ;
- un accès à l'information auprès d'autres administrations non directement visées par la réclamation, mais détenant des informations nécessaires ou utiles pour la solution du différend.

M. le Président de la Commission des Institutions précise que le droit d'autosaisine ne peut se faire qu'avec l'accord des personnes tierces concernées. Le Ministère d'Etat propose de s'inspirer de l'article 4 de la loi du 28 juillet 2011⁵ portant approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées qui dispose que le médiateur « peut se saisir d'office d'une affaire, à condition que la personne concernée ou, le cas échéant, ses représentants légaux ou l'association reconnue d'utilité publique prenant soin de la personne concernée aient été avertis et ne se soient pas opposés à son intervention ». La Médiateure peut se rallier à cette proposition.

Un membre de la Commission craint qu'avec un droit d'autosaisine, l'Ombudsman puisse avoir accès à des dossiers de personnes tierces, notamment en matière fiscale, en vue de pouvoir vérifier s'il y'aurait une éventuelle violation du principe de l'égalité. La Médiateure explique que ceci n'est pas l'intention. Le droit d'autosaisine serait exceptionnel et se limiterait au cas de doute concernant le dysfonctionnement d'une administration. Le membre de la Commission insiste que la personne concernée doit d'office être prévenue. Il renvoie à la législation en matière de protection des données qui prévoit que le citoyen doit être informé si ses données personnelles ont été consultées. Par exemple, lorsqu'une administration consulte un extrait du casier judiciaire, la personne concernée en est informée.

La Médiateure renvoie aux normes internationales et en particulier à une recommandation de la Commission de Venise disposant que « S'agissant de son mandat, il est particulièrement important que le médiateur soit habilité à entamer des enquêtes *ex officio* »⁶. Or, la suggestion de la Médiateure est d'une moindre envergure dans la mesure où elle ne demande pas un pouvoir d'autosaisine général, mais limité à l'hypothèse du dysfonctionnement administratif.

⁵ 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

⁶ Observations du Secrétariat de la Commission de Venise sur la recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire relative à l'institution du médiateur.

Le représentant du groupe politique CSV souligne qu'il ne peut aucunement s'agir d'un droit d'investigation général. Le dysfonctionnement d'une administration relève de la compétence de la Chambre des Députés, laquelle dispose d'un droit d'enquête. Si la Médiateure a un doute quant à un dysfonctionnement éventuel, elle devrait en informer la Chambre. La Chambre pourrait dans ce cas mettre en place une commission d'enquête en vue d'examiner le dysfonctionnement éventuel d'une administration. La Chambre pourrait éventuellement charger le médiateur d'une mission d'investigation. L'orateur souligne que le contrôle du Gouvernement est une attribution de la Chambre des Députés et non pas de l'Ombudsman. Il n'est pas opportun que la Chambre délègue une partie de son droit d'enquête au médiateur, une institution qui est d'ailleurs rattachée à la Chambre. L'orateur pourrait se déclarer d'accord avec un droit d'autosaisine se limitant à l'accès à d'autres plaintes individuelles, à condition que les personnes concernées soient informées et aient donné leur accord.

La Médiateure réitère que sa demande se situe dans un cadre beaucoup plus restreint : si elle constate dans le cadre d'une plainte individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, elle devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

Les commissions proposent d'approfondir ce point en vue de trouver une formulation adéquate.

6) Exécution des recommandations : l'expérience en matière de la transposition des recommandations de l'Ombudsman est moins positive en pratique. Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 recommandations ont été transposées. Il arrive que des recommandations mêmes acceptées en principe par un gouvernement ne soient pas traduites dans les textes.

La Médiateure estime qu'en cas d'inactivité du Gouvernement, la Chambre des Députés devrait l'interpeller en vue de mettre en œuvre la recommandation. Par ailleurs, rien n'empêche que la Chambre se charge de la transposition d'une recommandation en élaborant une proposition de loi.

La Médiateure propose, conformément à l'avis de la Commission de Venise, d'introduire une disposition dans la loi du 22 août 2003 obligeant le Gouvernement à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 3 mois après la publication de cette dernière. En cas d'acceptation du principe d'une recommandation, celle-ci est à transposer dans un délai raisonnable.

Le représentant du groupe politique CSV reste réticent face à cette proposition. Les recommandations s'adressent tant au Gouvernement qu'à la Chambre des Députés. Or, le Médiateur est rattaché à la Chambre. L'orateur ne voit pas pourquoi le législateur devrait s'expliquer devant le Médiateur pour les délais qu'il nécessite pour la transposition d'une recommandation. Il précise en outre qu'au vu de leur envergure, certaines recommandations n'ont pas pu être transposées dans l'immédiat, notamment parce qu'elles nécessitent une révision constitutionnelle (p.ex. la recommandation n°21-2006 relative l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice).

La Médiateure invoque que pour la recommandation n°21, il y a du moins une réaction du Gouvernement quant au principe de la recommandation. Elle précise que le délai de 3 mois s'appliquerait à une prise de position de principe par le Gouvernement au sujet d'une recommandation.

La Médiateure cite en exemple la recommandation n° 44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun. Le Ministre de la Justice de l'époque s'était rallié à la

recommandation (en novembre 2012) tout en précisant que sa transposition entraînerait la modification d'un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires et que, au vu des ressources limitées de son ministère, cette réforme ne pourrait être réalisée dans l'immédiat. La Médiateure constate qu'entretemps certaines administrations appliquent déjà en pratique la recommandation dans la mesure où, en attendant la réforme législative, elles ne réclament plus le remboursement de versements indus après un délai de 10 ans. Les situations diffèrent donc d'une administration à l'autre, ce qui n'est pas acceptable pour la Médiateure. Il faudrait enfin transposer cette recommandation de manière générale.

7) Code de bonne conduite administrative : ce guide détermine les règles de conduite adéquate au sein de l'administration et permettra au citoyen de connaître ses droits et devoirs, au fonctionnaire de connaître exactement l'étendue de ses devoirs ainsi que les limites de ceux-ci, et au médiateur de contrôler la prise de décision administrative, non seulement par rapport à la conformité au droit, mais aussi par rapport à la façon dont elle a été prise, en se basant sur des critères connus parce qu'inscrits dans le guide de bonnes pratiques. Le Code de bonne conduite tel que proposé dans la recommandation n°49 est d'ailleurs largement inspiré du code européen de bonne conduite administrative.

La Médiateure rappelle qu'un projet de code de bonne conduite administrative a été élaboré par le Gouvernement précédent à la fin de la législature et qui s'est inspiré de la recommandation n°49. Elle regrette que ce code ne soit toujours pas mis en œuvre. Elle souligne en outre que le Parlement européen a adopté le code européen de bonne conduite administrative. Il est donc envisageable que la Chambre des Députés adopte un tel code, lequel ne doit pas nécessairement être transposé par voie législative ou réglementaire.

Les commissions parlementaires décident d'attendre la prise de position de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative laquelle a interrogé le ministre compétent à ce sujet.

8) Délai de réponse imposé aux administrations : la Médiateure regrette que les délais de réponse de certaines administrations soient excessifs. Les réponses de certaines administrations nécessitent en effet plusieurs mois. Voilà pourquoi elle demande une formulation plus impérative des dispositions relatives au délai dans lequel une administration est appelée à prendre position par rapport à une réclamation.

Les commissions parlementaires soutiennent l'idée d'un délai de réponse à imposer aux administrations.

9) Suspension des délais de recours : le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur prévoit que la réclamation auprès du Médiateur n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s'explique par la volonté d'éviter que le recours au Médiateur ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Or, des réclamants en cours de médiation sont parfois obligés d'entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité de la voie judiciaire. Voilà pourquoi la Médiateure propose d'introduire une suspension pendant trois mois des délais de recours prenant cours à la date de la saisine de l'Ombudsman. Ceci permettrait à certains réclamants de faire l'économie de frais judiciaires inutiles pour les cas d'une médiation susceptible d'aboutir rapidement à une solution consensuelle.

Soulignons que la loi sur la médiation civile et commerciale prévoit dans le cadre d'une médiation judiciaire un délai de 3 à 4 mois pendant lequel la procédure judiciaire est

suspendue. A noter également que la loi belge a prévu récemment une suspension de quatre mois des délais de forclusion pour des affaires dont le Médiateur est saisi.

Dans le cadre du débat d'orientation en 2014, la Commission des Pétitions avait accueilli favorablement l'initiative de la Commission juridique qui avait invité le Ministre de la Justice à effectuer une recherche de droit comparé en vue d'identifier les solutions retenues dans les législations étrangères. Or, cette étude n'a pas été réalisée.

M. le Président de la Commission des Institutions souligne que le délai de suspension doit être court afin de ne pas constituer un moyen dilatoire. La Médiateure explique qu'en pratique, la médiation est poursuivie même si une procédure judiciaire est en cours à condition que l'affaire n'ait pas encore été plaidée et sous réserve de l'accord de l'administration concernée.

Les commissions parlementaires sont en faveur d'une interruption limitée des délais de recours, à l'instar de la solution retenue en Belgique.

10) Recours aux méthodes de médiation et de conciliation : la Médiateure explique que la description des tâches reprise dans la loi du 22 août 2003 correspond plutôt à celles d'un conciliateur. Le médiateur propose des solutions aux réclamants, ce qui correspond à la méthode de conciliation. La Médiateure propose 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.

11) Délégué de l'Ombudsman : au plan international, les institutions de l'Ombudsman sont en général organisées de manière à ce qu'un adjoint soit nommé. Le remplaçant est habilité à remplacer le médiateur en cas d'absence de ce dernier. Ce critère est d'ailleurs repris dans la recommandation 1615 (2003). La Médiateure propose de prévoir dans la loi du 22 août 2003 un pouvoir de délégation de signature voire une délégation de compétences.

La Médiateure explique qu'en vertu de la pratique actuelle, tous les courriers portent sa signature. En période d'absence, il lui incombe de donner son accord pour chaque courrier. Après son accord, un fonctionnaire signe le courrier en son nom. Elle propose de confier formellement une délégation de signature à un de ses fonctionnaires engagés, parallèlement à une compensation adéquate pour cette responsabilité supplémentaire.

Un membre de la Commission estime qu'il y a lieu de vérifier si les dispositions générales de la Fonction publique en matière de délégation de signature s'appliquent directement à l'institution du Médiateur. Qu'en est-il de la responsabilité du fonctionnaire qui se voit déléguer ce pouvoir ?

Les commissions parlementaires proposent d'examiner les dispositions de la Fonction publique en matière de délégation de signature et d'apporter, le cas échéant, les précisions nécessaires à la loi du 22 août 2003.

12) Indépendance budgétaire : la Médiateure propose de renforcer l'indépendance budgétaire de l'institution.

Le médiateur prépare son budget annuel qui doit être approuvé par le Bureau de la Chambre. Le contrôle du budget du médiateur incombe donc à la Chambre. Par ailleurs, les comptes sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. Le fait que le budget non utilisé ne puisse être reporté au prochain exercice budgétaire, n'est, d'après la Médiateure, pas favorable à l'indépendance de l'institution. Elle explique que suite à un congé politique, 3 congés parentaux et un congé pour raisons de santé survenus dans son équipe, son budget ne serait pas épuisé. L'effectif de l'institution est d'ailleurs considérablement réduit, ce qui

est difficilement gérable dans une petite administration avec un effectif de 10 agents. Les discussions avec la Chambre des Députés et avec l'Inspection générale des finances sont en cours afin de trouver une solution permettant l'engagement d'agents sous un contrat à durée déterminée.

Le représentant du groupe politique CSV insiste que le médiateur doit respecter les règles de la gestion financière et comptable de l'Etat. Le fait de ne pas verser le budget non utilisé à la Trésorerie de l'Etat est contraire aux règles précitées. L'orateur s'oppose à accorder des exceptions à l'institution du médiateur en ce qui concerne les exigences de comptabilité. Les problèmes au niveau de l'effectif de l'institution en raison des absences prolongées de plusieurs fonctionnaires peuvent être résolus temporairement par des dépassements afin de garantir le fonctionnement du service.

Il est souligné que certains lycées et instituts culturels bénéficient d'une gestion séparée. Ce principe de gestion ne permettra cependant de régler des problèmes de l'effectif.

En ce qui concerne le remplacement des congés de maternité et des congés parentaux de manière générale, un membre de la Commission est d'avis que l'Etat devrait mettre en place une liste de réserve avec des personnes disposées à remplacer des absences à court terme.

13) Nomination et serment : les recommandations des instances du Conseil de l'Europe disposent que la nomination du médiateur devrait se faire par le parlement à majorité qualifiée de voix, ceci afin d'impliquer le soutien des partis de l'opposition et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité gouvernementale en place au moment du vote. Par ailleurs, une telle procédure de nomination renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

La Médiateure donne à considérer que les deux médiateurs au Luxembourg disposaient de facto d'une majorité qualifiée lors de leur nomination.

La Médiateure propose que l'Ombudsman prête serment devant le Président de la Chambre des Députés. Actuellement, le médiateur en tant que haut fonctionnaire prête serment devant le Grand-Duc. Elle cite en exemple la réforme récente de l'institution de l'Ombudsman en Moldavie. L'Ombudsman en Moldavie doit prêter serment devant le président du parlement en s'engageant à l'impartialité, à la neutralité et la confidentialité dans l'exercice de ses fonctions.

M. le Président de la Commission des Pétitions rappelle que lors de la dernière réunion jointe, les commissions ne s'étaient pas ralliées à ces propositions relatives à la nomination et au serment.

La Médiateure rappelle que la nomination à majorité qualifiée est un des critères internationaux établis par les organes du Conseil de l'Europe.

M. le Président de la Commission des Institutions explique que le serment est toujours prêté devant le pouvoir de nomination. Or, le Grand-Duc nomme à la fonction de médiateur la personne qui lui est proposée par la Chambre des Députés.

14) 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. La Médiateure estime que l'Ombudsman ainsi que son personnel devrait avoir suivi une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges. Elle propose d'inscrire cette condition de qualification dans la loi du 22 août 2003.

15) Consultation d'experts : en pratique, la Médiateure se fait parfois assister par des experts. A titre d'exemple, pour le contrôle des psychiatries, un médecin-psychiatre est consulté. Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité des missions de contrôle et il serait opportun d'inscrire *expressis verbis* la faculté de se faire assister par des experts dans la loi organique de l'institution.

Les commissions parlementaires se rallient à cette proposition.

16) Assouplissement du statut du personnel : pour maintenir une certaine flexibilité, la Médiateure propose un assouplissement du statut du personnel en vue de recruter des agents en dehors de la Fonction publique, en particulier des agents à durée déterminée afin de répondre dans l'immédiat à des absences en raison d'un congé parental. Elle souligne par ailleurs que par le biais de l'examen-concours de la Fonction publique, il est difficile de recruter des agents qui correspondent au profil recherché et disposent notamment d'une formation en médiation. La Médiateure a par exemple reçu des candidatures de juristes disposant d'une formation en médiation et pouvant se prévaloir d'une certaine expérience professionnelle. Or, ces personnes n'ont pas envie de passer par un examen-concours et le stage de la Fonction publique.

Les commissions parlementaires sont cependant d'avis que les modalités de recrutement de la Fonction publique sont des contraintes générales auxquelles sont soumises toutes les administrations étatiques.

La loi du 22 août 2003 prévoit le recrutement de fonctionnaires (article 14, paragraphe 1^{er}) et d'employés (article 15, paragraphe 4). La Médiateure explique que le Bureau de la Chambre insiste cependant que ses collaborateurs aient la qualité de fonctionnaire.

Le Président de la Chambre des Députés précise que le Bureau insiste à ce que les postes vacants soient publiés. Une priorité est accordée aux fonctionnaires. Or, à défaut de candidat adéquat suite à un examen-concours, un agent peut exceptionnellement être engagé en qualité d'employé. Les agents engagés sous un contrat à durée déterminée ne peuvent évidemment pas être fonctionnaires.

Les commissions parlementaires sont réticentes quant au recrutement d'employés privés à la Médiateure. La Médiateure devrait pouvoir profiter des ouvertures introduites par la réforme de la Fonction publique en matière de recrutement.

*

Dans le cadre de la réforme de la loi du 22 août 2003, la Médiateure propose de soumettre pour avis à la Commission de Venise les modifications législatives envisagées afin de vérifier si elles répondent aux critères internationaux.

*

Il est proposé de discuter des conclusions relatives à la réforme de la loi du 22 août 2003 dans le cadre d'une nouvelle réunion jointe des deux commissions parlementaires, en présence des représentants du Ministère d'Etat.

Luxembourg, le 18 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,

Le Président de la Commission des Pétitions,

Anne Tescher

Marco Schank

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