



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 faveureuse du 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'administration¹. 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 liberté² 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

¹ 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. »

² 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) Elargissement 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 privées³. 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?

³ 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^{er} 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