



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

AT/vg

P.V. PETI 04

## Commission des Pétitions

### Procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2013

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2013
2. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)  
- Echange de vues avec la Médiateure
3. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Christine Doerner, Mme Tessy Scholtes, M. Serge Urbany

Mme Lydie Err, Médiateure  
Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen

\*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

\*

#### **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2013**

Ce point n'a pas été abordé.

#### **2. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)**

## I. Présentation de la Médiateure

Les points essentiels des critiques et recommandations de la Médiateure se résument comme suit :

### 1) Incohérence au niveau du champ de compétence du Médiateur

Comme son prédécesseur M. Marc Fischbach, Mme Lydie Err estime qu'un élargissement du champ de compétence du Médiateur à tout organisme chargé de la gestion d'un service public s'impose, ceci indépendamment du statut juridique du prestataire.

La Médiateure donne en exemple une plainte dont elle vient d'être saisie : le plaignant avait soulevé des dysfonctionnements dans un service de soins, notamment au niveau de la facturation. La Médiateure a dû informer le plaignant qu'elle ne pouvait être saisie de cette réclamation vu qu'il s'agissait d'un prestataire de droit privé. Alors que l'Etat se charge du financement des prestations de soins, aucun contrôle ne peut être effectué au niveau du fonctionnement des services de soins.

### 2) Nécessité d'adapter la dénomination de l'institution du Médiateur

Dans le contexte du vote du projet de loi sur la médiation civile et commerciale en janvier 2012, devenu la loi du 24 février 2012 portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale dans le Nouveau code de procédure civile, le Ministre de la Justice avait souligné dans son discours que l'existence du médiateur judiciaire rend nécessaire l'adaptation du titre du Médiateur institué par la loi du 22 août 2003. Des dénominations identiques prêtant à confusion, M. le Ministre avait suggéré le titre d'Ombudsman. Cette dénomination ne pose pas de problème à condition que le contenu de la loi en ce qui concerne les compétences et moyens d'action correspondent au changement du titre.

En ce qui concerne la comparaison de l'institution du Médiateur, donc la médiation institutionnelle ou publique, et des médiateurs judiciaires lesquels œuvrent dans le domaine privé, la Médiateure donne à considérer que les éléments communs de la médiation publique et privée sont d'un côté l'indépendance, l'impartialité ainsi que l'absence de pouvoir de décision. En ce qui concerne la confidentialité la Médiateure précise qu'elle constitue également une caractéristique commune tout en soulignant que le Médiateur a le droit d'évoquer dans son rapport annuel la nature des plaintes sous forme anonymisée

En ce qui concerne les différences il y a lieu de mentionner que

- une médiation judiciaire ne peut avoir lieu que si les deux parties en litige y participent volontairement. Au niveau de la médiation publique, l'administration à laquelle la plainte se rapporte est obligée de participer.
- la Médiateure dispose d'un pouvoir d'enquête et d'un pouvoir de recommandation, dont le médiateur judiciaire n'est pas investi.

En ce qui concerne la fonction d'Ombudsman et de Médiateur dans le domaine public il existe également des ressemblances et des différences.

Les ressemblances concernent essentiellement la nomination qui doit assurer l'indépendance et l'impartialité totale du Médiateur ou de l'Ombudsman.

Le droit de procéder à des enquêtes existe pour le Médiateur dans le cadre d'une réclamation concrète d'une personne concernée ayant un intérêt personnel alors que l'Ombudsman détient le même pouvoir d'enquête mais il peut aussi mener des enquêtes générales dans les deux cas de sa propre initiative et sans avoir été saisi par une demande concrète.

Le Médiateur peut faire des recommandations alors que les Ombudsmans scandinaves concluent en prenant des décisions.

Il résulte de ce qui précède ainsi que des travaux parlementaires relatifs au projet de loi n°4832 relatif à la mise en place d'un médiateur que le Gouvernement n'avait pas l'intention de mettre en place le modèle de l'ombudsman parlementaire scandinave mais s'est inspiré au contraire de la loi sur le Médiateur français.

Comme la fonction du médiateur correspond à la fois aux compétences d'un Médiateur et partiellement à celle d'un Ombudsman la Médiateure estime que le **terme d'ombudsmédiateur** correspond le mieux aux compétences dont elle est actuellement investie. Elle n'a cependant pas de problème à voir changer le titre à condition de modifier dans cette hypothèse les compétences qui lui y correspondent à savoir une compétence générale en matière de droits humains et l'auto-saisine.

### 3) Opportunité de l'auto-saisine

La Médiateure ne dispose pas du droit d'auto-saisine. En effet, elle ne peut être saisie que d'une réclamation portant sur une situation personnelle concernant directement le réclamant.

La Commission de Venise, dans son avis (n°204/2002) relatif au projet de loi n°4832, avait souligné que le rôle de l'ombudsman ne saurait se limiter à recevoir des plaintes des particuliers et à résoudre des litiges les concernant. Il appartient à l'ombudsman d'identifier des problèmes généraux et d'entreprendre des enquêtes proactives. Son domaine de compétence ne comprend non seulement des fautes isolées ou occasionnelles de l'administration, mais il lui incombe aussi d'identifier des domaines où il y a des dysfonctionnements systémiques.

Ainsi, la Médiateure saisie d'une plainte devrait pouvoir, de sa propre initiative, étendre le champ de ses investigations au-delà des limites étroites de la réclamation. Voilà pourquoi la Médiateure estime qu'il faut attribuer un droit d'auto-saisine à l'institution du Médiateur.

La Médiateure cite l'exemple où une erreur de calcul au niveau d'une rente capitalisée avait été constatée. Cette erreur a pu être rectifiée, mais la Médiateure s'interroge s'il n'y a pas de cas similaires où une vérification s'imposerait.

La Médiateure explique qu'une auto-saisine se justifie uniquement en cas de doute, voire lorsqu'une plainte individuelle mène à la conclusion qu'il risque d'y avoir un problème plus général au sein d'une administration, sans qu'il ne s'agisse pour autant d'un contrôle préventif sur le fonctionnement des administrations.

La Médiateure souligne qu'il faudrait également attribuer le droit d'auto-saisine à l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand afin que cette institution puisse vérifier la qualité de la prise en charge des enfants au sein des différentes structures telles que des crèches, des stations pédiatriques des hôpitaux, des maisons pour enfants, etc.

#### 4) Protection des droits de la personne handicapée

La loi du 28 juillet 2011 portant ratification de la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées a désigné le Médiateur comme mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée. Le Centre d'égalité de traitement (CET) et la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) sont désignés par la loi précitée comme mécanismes indépendants de promotion et de suivi d'application de la Convention. Dans le cadre de cette mission, la Médiateure est chargée de défendre et de protéger les droits et libertés des personnes handicapées garantis en vertu de la Convention.

Or, la loi du 28 juillet 2011 a chargé le Médiateur de la protection des droits de la personne handicapée dans le seul cadre de ses compétences et pouvoirs existants. Il en résulte que le Médiateur ne peut pas recevoir des plaintes de la part de personnes handicapées à l'encontre d'organismes à statut privé assurant un service public, tels que les cliniques du secteur privé, ainsi qu'à l'égard des personnes privées telles qu'un employeur, un bailleur ou un prestataire de soins privé.

Voilà pourquoi l'association « Nëmme mat eis » demande dans une lettre du 12 novembre 2012 adressée à la Chambre des Députés et au Gouvernement d'étendre les compétences de la Médiateure en modifiant la loi du 22 août 2003 afin qu'il y ait une institution qui puisse effectivement se charger de la protection des droits et libertés des personnes handicapées.

La Médiateure est d'avis qu'il est difficile de demander un élargissement sectoriel de ses compétences au-delà du secteur public.

Elle estime qu'il serait plus logique de confier au CET la protection des droits des personnes handicapées à condition d'investir cet organe des pouvoirs et moyens indispensables pour remplir cette mission.

Répondant à une question afférente, la Médiateure explique qu'à l'heure actuelle aucune institution n'est en mesure de soutenir une personne handicapée lorsqu'elle a subi des discriminations par un service privé ou une personne privée. La Médiateure n'est pas compétente en la matière et le CET ne dispose pas des ressources humaines adéquates.

#### 5) Protection des droits de l'Homme en tant que compétence générale du Médiateur

Mme Lydie Err rappelle qu'elle avait déposé au cours de son mandat de députée en 2001 une proposition de loi sur l'instauration d'une ombudspersonne (doc. parl n°4798) qui avait pour objet d'investir l'institution de la mission de promotion et de protection des libertés et des droits fondamentaux.

Elle tient à signaler que la loi de 2011 sur les personnes handicapées lui a confié ces missions sans pour autant lui en conférer les compétences correspondantes comme le préconise par ailleurs la recommandation 1985/13 du COE. La Médiateure souligne que chaque plainte individuelle touche aux droits de l'Homme dans la mesure où le plaignant estime être victime d'une discrimination de la part de l'administration publique.

Alors que la Médiateure reste réticente à tout élargissement des compétences de son institution à des missions particulières de contrôle de nature technique, elle recommande que les droits de l'Homme soient expressément inclus dans la compétence générale du Médiateur.

Cette compétence vaudra en principe pour le secteur public à moins de l'élargir expressément au domaine privé. A ce sujet la Médiateure informe que tel est le cas en Chypre ainsi que dans un des pays baltes où en raison de l'exiguïté du pays le législateur a voulu éviter la multiplication des institutions pour confier au médiateur la compétence générale en matière de droits humains en ce qui concerne l'aspect juridique dans le domaine public et privé.

## **II. Echange de vues**

- La Médiateure souligne que le fonctionnement des structures en charge d'une mission de protection des droits de l'Homme doit être conforme aux « Principes de Paris ». Il s'agit des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme (INDH) adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993. La Médiateure insiste à ce que le mode de nomination de la CCDH, de l'ORK et du CET garantisse leur indépendance et leur autonomie.

- En résumé, trois solutions alternatives se présentent pour remédier à la situation de la protection des personnes handicapées. On peut attribuer cette mission :

- a) **au CET** : il faut dès lors doter le CET des moyens adéquats et veiller à ce que son fonctionnement soit conforme aux Principes de Paris. On pourrait imaginer une restructuration à l'instar d'un Ombudscomité et envisager une coopération étroite avec les ONG actives dans le domaine de la protection des droits des personnes handicapées. Il serait opportun de prévoir le contrôle externe des institutions hébergeant par exemple des personnes handicapées ;
- b) **au Médiateur** : il faudrait doter l'institution du Médiateur d'une compétence générale en matière de droits de l'Homme. Dans cette optique, cette compétence devrait valoir tant pour le secteur public que pour le secteur privé, étant entendu que le Médiateur ne serait chargé que l'analyse juridique du problème concret en question ;
- c) **à la CCDH** : la CCDH aurait alors une mission qui ne serait plus que consultative.

La Médiateure estime que les textes législatifs concernant le Médiateur, l'ORK et le CET, le cas échéant la CCDH, mériteraient d'être réévalués et adaptés.

Plusieurs membres de la Commission ont une préférence pour la 1<sup>ère</sup> alternative qui présente entre autres l'avantage d'instaurer une collaboration avec les ONG qui disposent déjà d'une grande compétence dans le domaine de la protection des droits des personnes handicapées. La Médiateure signale que cette collaboration avec les ONG est une condition sine qua non pour toute institution qui prendra en charge la protection effective des droits humains.

- Des membres de la Commission informent que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a rencontré des représentants de la CCHD, de l'ORK et du CET en vue d'examiner les compétences et les moyens dont disposent ces organes. Il s'agit notamment de discuter la question d'un rattachement éventuel à la Chambre des Députés, d'une mise en place d'une infrastructure adéquate, et de l'attribution de ressources humaines supplémentaires<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Procès-verbaux des réunions de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 6 juin 2012 et du 9 janvier 2013.

- M. le Président propose à la commission **d'approfondir ses réflexions au sujet de l'idée du pouvoir d'auto-saisine** du Médiateur. Il rappelle que la commission s'était déjà penchée sur la question de l'élargissement du champ de compétence du Médiateur dans le cadre du débat d'orientation n°6353 sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011). En guise de conclusion, il a été retenu que cette question serait examinée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

- La Médiateure regrette que la Chambre des Députés ne dispose d'aucune commission parlementaire qui soit explicitement en charge des droits de l'Homme. A noter que la CCDH relève de la compétence de la Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle, l'ORK et le CET de celle de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances. D'après la Médiateure, la Chambre pourrait souligner l'importance qu'elle attache à la protection des droits et libertés fondamentaux en attribuant cette compétence de manière formelle à une seule commission parlementaire laquelle serait également en charge des relations avec tous ces organes œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme.

- En ce qui concerne la **médiation dans le domaine de la santé** telle que prévue par le projet de loi n°6469 relatif aux droits et obligations du patient et aux droits et obligations correspondants du prestataire de soins de santé, portant création d'un service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé, la Médiateure insiste à ce que le mode de nomination des responsables de ces structures garantisse leur indépendance, impartialité et autonomie. Ces principes devraient être assurés par des dispositions légales adéquates. La Médiateure accueille favorablement la mise en place d'un service national de médiation dans le domaine de la santé. Elle est cependant d'avis que le projet de loi précité devrait préciser davantage les compétences et les moyens d'action de cette structure nationale parmi lesquels il ne faudrait pas oublier un pouvoir de contrôle interne et externe dans le chef du Médiateur national de la santé.

- Pour ce qui est du suivi de la **recommandation n°45 relative à l'institution d'un organe de surveillance auprès des ordres professionnels et d'autres professions libérales**, la Médiateure informe qu'elle a eu de nombreuses entrevues avec des représentants de différents ordres professionnels. Les ordres se rallient en principe à la suggestion de la Médiateure de créer pour chaque ordre une structure interne de médiation de deux personnes au moins. Ces médiateurs sectoriels suivront d'ailleurs une formation initiale et continue en médiation. Les représentants du Collège médical ont déclaré préférer le recours aux services de médiateurs agréés, sous réserve d'approbation de cette proposition par le Collège et l'AMMD. Cependant, aucun accord n'a pu être dégagé en ce qui concerne l'idée du Procureur général d'Etat de mettre en place un organe de surveillance composé de membres issus de tous les ordres professionnels concernés. A l'instar de l'idée du Procureur général, la Médiateure propose d'instaurer un droit de regard externe en matière disciplinaire à un collège formé par l'ensemble ou une partie des médiateurs internes des différents ordres. Cette solution constitue un gain en apparence d'indépendance surtout si les médiateurs issus de l'ordre directement concerné assistent en tant qu'observateurs à une telle médiation.

La Commission des Pétitions accueille favorablement les avancements dans ce dossier et décide de ne plus aborder cette recommandation dans la cadre du débat d'orientation.

- La Médiateure demande l'appui de la Commission des Pétitions pour ce qui est de la transposition de sa **recommandation n°49 relative à l'introduction d'un code de bonne**

**conduite: principes et mode d'emploi.** Cette recommandation n°49 trouve son origine dans la recommandation n°34 relative à l'introduction d'un code de bonne conduite administrative de M. Marc Fischbach. Dans une lettre du 11 mai 2009, le Ministre de la Fonction publique avait pris la position que les aspects du code de bonne conduite relevant des relations entre le citoyen et l'agent seraient pris en compte dans un code de déontologie pour la Fonction publique. En revanche, les éléments du code de bonne conduite impliquant plus particulièrement l'administration en tant qu'organisation seraient traités dans des chartes d'accueil et de service dont toutes les administrations luxembourgeoises devraient se doter et qui énumèreraient les différents engagements de l'administration pour garantir le meilleur service possible. Une première charte d'accueil a été publiée par le Cellule d'évaluation et de reclassement.

Dans une lettre du 14 septembre 2012 au Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative François Biltgen la Médiateure a fait connaître ses observations sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique. Elle constate que bon nombre des principes de bonne administration n'y ont pas été intégrés.

Pour décider si l'administration a fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer, la Médiateure doit pouvoir se référer à des critères de la bonne administration lui permettant d'évaluer l'action administrative le plus objectivement possible. C'est pour cette raison que la plupart des médiateurs/ombudsmans se sont dotés d'un catalogue de principes et de règles de bonne conduite administrative dont elle voudrait faire son outil d'évaluation de l'administration luxembourgeoise.

Il s'est dégagé au niveau européen un très large consensus qui a donné lieu à trois documents auxquels la Médiateure voudrait se référer dans son action : l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE publiés par le Médiateur européen ainsi que le Code européen de bonne conduite administrative publié par le Médiateur européen.

La Médiateure informe que d'après l'avis du Ministre de la Fonction publique un code de déontologie est suffisant et qu'un code de bonne pratique n'est dès lors plus nécessaire. Le Ministre mise plutôt sur les chartes d'accueil que chaque administration devra élaborer individuellement pour son service public. Or, vu que la nature des services publics diffère d'une administration à l'autre, la Médiateure est d'avis qu'un code de bonne pratique est opportun dans la mesure où il pose des règles générales pour toute administration. Notons que le code de déontologie concerne essentiellement le comportement éthique des fonctionnaires.

M. le Président informe que la **Commission des Pétitions a examiné cette recommandation au cours de sa réunion du 15 janvier 2013** et décidé de la renvoyer pour **prise de position au Ministre** de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Il est décidé d'attendre en premier lieu une réaction du Ministre avant d'entamer d'autres actions.

### **III. Organisation des travaux**

- Après un échange de vues, et malgré la réticence de certains membres de la commission au sujet de l'opportunité de cette procédure, il est décidé d'envoyer une **demande de prise de position à toutes les commissions parlementaires** au sujet du rapport d'activité, au

sujet des recommandations éventuelles qui les concernent ainsi qu'au sujet de l'avant-propos de la Médiateure - Développer l'accès aux droits au Luxembourg (p. 9 à 17 du rapport). Pour des raisons organisationnelles, les prises de position devraient parvenir au Secrétariat de la Commission des Pétitions pour le **15 mars 2013** au plus tard.

- M. le Président propose de se concerter avec le Président de la **Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle** et d'organiser éventuellement **une réunion jointe** avec cette dernière en présence de la Médiateure en vue de discuter tous les éléments d'ordre institutionnel précités. A cette fin, la Commission des Pétitions invite la Médiateure à lui faire parvenir une prise de position écrite au sujet de ces alternatives de réorganisation institutionnelle en vue de garantir la protection des droits des personnes handicapées.

- La Commission des Pétitions est d'avis qu'il faudrait aborder de nouveau la **discussion au sujet de l'élargissement du champ de compétence du Médiateur** à tout organisme doté d'une mission de service public dans le cadre du présent débat d'orientation.

- La **prochaine réunion** de la commission aura lieu le **19 février 2013 à 14h30**. La désignation du rapporteur du débat d'orientation ainsi que l'organisation des travaux y relatifs figureront à l'ordre du jour.

Luxembourg, le 5 février 2013

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Camille Gira