



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 20 février 2013

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 23 janvier 2013 (matin et après-midi), 30 janvier 2013 et du 6 février 2013
2. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
  - Prise de position de la commission au sujet du rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Continuation des travaux sur base du texte coordonné (document de travail établi par le secrétariat de la commission)

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 23 janvier 2013 (matin et après-midi), 30 janvier 2013 et du 6 février 2013**

Les projets de procès-verbaux repris sous rubrique sont approuvés.

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

La commission constate qu'elle est uniquement concernée par l'avant-propos de la Médiateure et non pas par les recommandations qu'elle a formulées dans son rapport d'activité. Les points de l'avant-propos par rapport auxquels la commission souhaite prendre position sont les suivants :

- la proposition de changer la dénomination de « *médiateur* » en « *ombudsmédiateur* » (cf. p. 12) ;
- la proposition d'étendre les compétences du médiateur à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique (cf. p. 12) ;
- la proposition d'instaurer un droit d'autosaisine (cf. p. 13) ;
- la proposition de confier la mission de protection des droits des personnes handicapées au Centre pour l'égalité de traitement, à condition de l'investir des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir cette mission (les fonctions du médiateur ne devront pas se spécialiser dans des domaines techniques) (cf. p.15) ;
- le mode de nomination de toutes les structures actuelles œuvrant en matière de droits de l'Homme, à savoir la CCDH, l'ORK et le CET, doit garantir leur indépendance et leur autonomie (cf. p. 16) ;
- la proposition d'inclure les droits de l'Homme expressément dans la compétence générale du médiateur (le statut du médiateur devra être mis en conformité avec les « *Principes de Paris* » (cf. p. 16).

### I. Changement de la dénomination du médiateur

La Médiateure relève que le terme « *médiateur* » risque de mener à une confusion avec les médiateurs judiciaires prévus par la loi du 24 février 2012 portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale intervenant essentiellement dans les litiges entre personnes privées. Il existe toutefois des différences entre la médiation institutionnelle (ou publique) et la médiation civile. En outre, elle estime que ce terme ne correspond pas exactement aux missions lui confiées par la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, de sorte qu'il importe, à ses yeux, de changer sa dénomination en celle d' « *ombudsmédiateur* ». Cette appellation correspondrait bien à sa mission de contrôle de l'administration assortie de pouvoirs d'enquête, mais elle refléterait en même temps la technique de médiation à laquelle l'institution a recours.

M. le ministre de la Justice est aussi d'avis que le terme de « *médiateur* » n'est plus approprié eu égard à la loi du 24 février 2012 précitée.

M. le Président reconnaît que le terme « *médiateur* » peut prêter à confusion. Il ne peut pourtant pas se familiariser avec la nouvelle dénomination proposée par la Médiateure. Il ne voit pas de raison de ne pas continuer à l'appeler « *Ombudsman* », dénomination sous laquelle le médiateur est communément connu au Luxembourg. Une autre possibilité pourrait encore être celle de recourir au terme plus neutre d' « *Omudspersoun* ».

Etant donné que la réponse à cette question est tributaire des discussions politiques sur la nouvelle orientation des missions de la Médiateure à mener au sein des fractions politiques respectives, la commission décide à ce stade de ne pas se prononcer.

II. Extension des compétences du médiateur à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique

La Médiateure souligne qu'il n'existe aucune raison de soustraire les organismes investis d'une mission de service public revêtus d'un statut de droit privé du champ d'action du médiateur. L'extension de ses compétences à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique faciliterait la compréhension du public des compétences du médiateur. En effet, il est difficilement concevable qu'un hôpital revêtu d'un statut public fait partie des attributions du médiateur, tandis qu'un autre assumant la même mission de service public et bénéficiant du même financement public en est soustrait.

M. le Président donne à considérer qu'une extension des compétences du médiateur telle que proposée est problématique, alors que le terme « *service public* » est une notion vague. Il faudrait alors déterminer clairement ce qu'il faut entendre par « *service public* », soit en recourant à une définition par secteurs, soit en fixant des critères objectifs (agrément, subventionnement etc.). Comme réponse, il propose d'écrire que selon les expériences faites dans le passé, une extension des compétences du médiateur est envisageable, à condition toutefois que le service public soit défini par des critères clairs et précis. Il tient encore à souligner que le secteur de la santé ne se limite pas seulement aux hôpitaux, mais il englobe une multitude d'acteurs qui touchent des subventions étatiques sans toutefois être en concurrence avec un service public (par exemple les réseaux d'aides et de soins dans le cadre de l'assurance-dépendance). D'où se pose la question de savoir si le critère du subventionnement justifie à suffisance une intervention du médiateur.

Un représentant du groupe politique LSAP souligne que la description du service public s'avère très difficile en pratique. Il faudrait alors examiner de plus près l'ensemble des activités des personnes agissant en tant qu'officier public, tel que le notaire.

Un autre membre de la commission se prononce plutôt pour une approche sectorielle par opposition à une définition générale du secteur public. Une vaste extension des compétences du médiateur engendrerait en effet la question de l'impact du médiateur : en fonction du statut juridique de l'organisme, il risquerait de disposer d'aucun moyen de pression. En effet, il ne pourrait pas recourir à l'égard des personnes relevant du statut de droit privé à son moyen d'action de publier ses recommandations. La possibilité de faire pression sur une autorité politique ferait donc défaut.

Le représentant du groupe politique déi gréng peut se rallier à l'idée d'une approche sectorielle. A son avis, pour certains secteurs, notamment celui de la santé, une extension des compétences du médiateur n'est pas seulement envisageable, mais même souhaitable. En cas de subventionnement étatique, l'intervention du médiateur devrait toujours être possible.

Quant à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk qu'un pouvoir de contrôle devrait être accordé au médiateur en cas d'existence de conventions conclues entre l'Etat et un organisme chargé de la gestion d'un service public, M. le Président répond que le médiateur ne peut pas être saisi d'une réclamation portant sur le fonctionnement d'une administration en général. Il ne peut être saisi que d'une réclamation portant sur une situation personnelle concernant directement le réclamant et sur base de celle-ci il pourra en conclure qu'il existe des dysfonctionnements systématiques. Il est encore souligné que le domaine juridique d'intervention du médiateur changerait en cas d'existence de conventions

conclues avec des organismes du secteur privé chargés de la gestion d'un service public. Dans ce cas, il serait chargé de vérifier si les clauses de ces conventions, en procédant, le cas échéant, à leur interprétation, ont été respectées par les parties contractantes.

En guise de conclusion à cet échange de vues, la commission retient qu'il existe des arguments plaidant en faveur et en défaveur d'une extension des compétences du médiateur. Elle considère cependant qu'elle est envisageable, à condition que le champ d'application du médiateur soit clairement défini.

### III. Le droit d'autosaisine

La Médiateure est d'avis qu'en cas de saisine d'une réclamation, elle doit pouvoir, de sa propre initiative, étendre le champ de ses investigations au-delà des limites étroites de la réclamation dont elle a été saisie. Seul le droit d'autosaisine l'autoriserait à procéder ainsi.

M. le Président souligne que le droit d'autosaisine est prévu par la loi du 28 juillet 2011 relative aux droits des personnes handicapées. En effet, l'article 4, alinéa 2 de ladite loi prévoit que « *Il [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 soient pas opposés à son intervention.* »

L'orateur est d'avis que cette règle devrait également trouver application en cas d'instauration d'un droit d'autosaisine général. En d'autres termes, le médiateur ne devrait pas pouvoir, sur base d'une réclamation, déclencher la procédure à l'insu et sans le consentement de la personne concernée.

### IV. Attribution de la mission de protection des droits des personnes handicapées au Centre pour l'égalité de traitement, à condition de l'investir des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir cette mission

La Médiateure note que « *les fonctions du médiateur ne devront pas se spécialiser dans des domaines techniques* ». Il lui semble délicat de l'investir d'une série de missions particulières dont l'exécution exige des connaissances plutôt techniques. Faire du médiateur une grande administration à multiples départements techniques fonctionnant par délégation de pouvoirs n'est pas conforme à la conception d'une institution personnalisée bénéficiant de l'autorité de la personne qui en est investie. A ses yeux, il est donc difficile de confier au médiateur une mission spécifique en matière de protection des droits des personnes handicapées. Elle propose partant de la confier au Centre pour l'égalité de traitement, à condition de l'investir des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir cette mission.

Elle souligne en outre qu'à l'heure actuelle elle 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, et de personnes privées telles qu'un employeur, un bailleur ou un prestataire de soins privé.

M. le Président ne partage pas l'avis de la Médiateure qu'elle peut seulement intervenir en cas de plaintes de personnes handicapées à l'encontre d'organismes de statut public, alors que cela n'est pas prévu *expressis verbis* par la loi du 28 juillet 2011 précitée. Celle-ci prévoit que toute personne handicapée qui estime que ses droits et libertés garantis en vertu de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ne sont pas respectés peut en saisir le médiateur. L'orateur rappelle encore que lors des discussions ayant abouti à la loi susmentionnée, l'idée de confier la mission de protection des droits des personnes

handicapées au Centre pour l'égalité de traitement a été réfutée, faute de disposer des moyens suffisants lui permettant d'assumer cette charge à court terme. Dans l'hypothèse où cette mission lui serait confiée à l'avenir, les moyens en ressources humaines nécessaires lui permettant de l'exercer convenablement devraient bien évidemment lui être attribués.

L'orateur propose de se pencher de plus près sur cette question dans le cadre des discussions en cours sur le rattachement de la CCDH, de l'ORK et du CET à la Chambre des Députés. A supposer que ces trois organes s'expriment en faveur d'un rattachement direct à la Chambre des Députés, une proposition de loi afférente devrait être élaborée et cette question pourrait alors y être traitée. Ces acteurs ainsi que les ministres concernés devraient être entendus en leurs avis à ce sujet.

Il est encore souligné que l'observation de la Médiateure que « *les fonctions du médiateur ne devront pas se spécialiser dans des domaines techniques* » est en quelque sorte en contradiction avec sa proposition d'étendre ses compétences à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique, alors que le secteur hospitalier constitue un secteur éminemment technique.

- V. Le mode de nomination de toutes les structures actuelles œuvrant en matière de droits de l'Homme, à savoir la CCDH, l'ORK et le CET, doit garantir leur indépendance et leur autonomie

La commission traitera cette question dans le cadre des discussions sur le rattachement direct des trois organes précités à la Chambre des Députés.

- VI. Inclure les droits de l'Homme expressément dans la compétence générale du médiateur

La Médiateure recommande que les droits de l'Homme soient expressément inclus dans la compétence générale du médiateur. Elle souligne que la CCDH a un rôle exclusivement consultatif et qu'elle n'est pas investie d'une mission générale de défense (au sens étroit du terme) des droits de l'Homme. Elle n'a donc aucune compétence pour recevoir et traiter des plaintes individuelles. Il s'agit d'une mission qui revient de droit au médiateur, dont le statut doit être mis en conformité avec les « Principes de Paris ».

M. le Président souligne qu'au niveau international, la CCDH constitue la seule institution des droits de l'Homme au Luxembourg ayant été accréditée avec le statut A auprès du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC/INDH) fonctionnant sous les auspices du Haut-Commissariat aux Nations Unies des droits de l'homme. Ce processus d'accréditation et de réaccréditation se fait d'après les Principes de Paris.

L'orateur relève que selon ces principes, il faut qu'une institution nationale investie des compétences de protection et de promotion des droits de l'Homme soit dotée d'un mandat clairement énoncé dans un texte législatif. Ainsi, la loi instituant un Médiateur précitée devrait être modifiée en ce sens. Or, une extension des compétences du médiateur en la matière mènerait à la question d'une extension générale des compétences de protection et de promotion des droits de l'Homme à tous les organismes œuvrant en matière des droits de l'Homme, laquelle engendrerait, quant à elle, celle d'une meilleure coordination entre tous ces organes.

Pour conclure, il retient que l'inclusion des droits de l'Homme dans la compétence générale du médiateur est envisageable, mais que les problèmes pouvant alors éventuellement surgir ne sont pas négligeables.

### 3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

La commission continue ses travaux sur base du texte coordonné mis à jour au 18 février 2013. (Les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes sont reprises en caractères soulignés, les amendements parlementaires sont repris en caractères gras et italiques et le texte, qui ne fait pas l'objet d'une modification, mais dont l'emplacement change seulement suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, est barré à son endroit initial et repris en caractères italiques à son nouvel endroit. La partie du texte qui a subi une légère modification est reprise en caractères gras et italiques, s'il s'agit d'un amendement parlementaire et en caractères soulignés, s'il s'agit d'une proposition de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait sienne.)

Elle revient sur les articles 22 et 23 du texte coordonné discutés au cours de sa réunion du 6 février 2013.

#### Article 22 nouveau (article 24 initial)

##### *Document de travail*

**Art. ~~24.~~ 22.** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières,~~ et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des **délits infractions** commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne ~~pourra jamais peut pas~~ être établie.

##### *Décision de la commission*

Au cours de la réunion précitée a été soulevée la question de savoir s'il faut inscrire le bout de phrase « *sauf la répression des délits [infractions] commis[es] à l'occasion de l'exercice de ces libertés* » dans la Constitution, alors qu'en cas de violation de la loi, le Code pénal trouvera de toute façon application.

Après réflexion, M. le Président estime qu'il peut être supprimé, alors que la disposition relative à l'ordre public inscrite à la clause transversale est, à ses yeux, suffisante pour réprimer les infractions commises. Il propose toutefois d'en discuter avec le Conseil d'Etat au cours de l'entrevue informelle ayant lieu au mois de mars 2013.

M. le ministre de la Justice est d'avis que la suppression de cette disposition est en ligne avec l'objectif poursuivi par la réforme en 2004 de la loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication de dépenaliser le droit de la presse, c'est-à-dire de ne plus prévoir des délits spécifiques en matière du droit de la presse.

La commission se rallie donc à la proposition de M. le Président. Ainsi, le texte prendra la teneur suivante :

« **Art. 24. 22.** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières,~~ et la liberté de la presse sont garanties, ~~sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.~~

La censure ne ~~pourra jamais peut pas~~ être établie. »

#### Article 23 nouveau (article 28 initial)

*Document de travail*

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice public sont garanties, sauf la répression des ~~délits~~ **infractions** commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

*Décision de la commission*

Dans un souci de cohérence avec l'article précédent, le bout de phrase « *sauf la répression des délits [infractions] commis[es] à l'occasion de l'exercice de ces libertés* » est également supprimé.

Au cours de la réunion du 6 février 2013 précitée, a été soulevée la question de savoir s'il ne faudrait pas reformuler le texte en prévoyant le droit d'adhérer ou de ne pas adhérer à une communauté religieuse.

M. le Président propose de reformuler le texte dans ce sens et de remplacer le terme « *opinions* » par celui de « *convictions* » figurant également dans les constitutions modernes. Ainsi, il pourrait prendre la teneur suivante :

« *La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion ainsi que celle de changer de religion sont garanties.*

*La liberté des cultes et de leur exercice public ou privé sont garanties. »*

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que les opinions philosophiques ne sont pas à confondre avec les opinions religieuses et il se demande partant si le terme « *convictions* » constitue le terme approprié pour refléter les opinions philosophiques.

La commission estime que ce terme constitue le terme approprié. Elle se rallie donc à la proposition de texte formulée par M. le Président. Il est toutefois retenu que cet article sera discuté avec le Conseil d'Etat lors d'une des entrevues informelles se déroulant au mois de mars 2013.

Le texte prendra donc la teneur suivante :

« **Art. 23.** La liberté de manifester ses **convictions** philosophiques ou religieuses, **celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion ainsi que celle de changer de religion sont garanties.**

***La liberté des cultes et de leur exercice public ou privé est garantie. »***

\*

Dans un souci de faire avancer les travaux de la commission sur la proposition de révision 6030, M. le ministre de la Justice propose de déposer les textes portant organisation de la Cour suprême et du Conseil national de la Justice en tant qu'avant-projets de loi à la Chambre des Députés et de les transmettre ainsi pour avis au Conseil d'État, à condition toutefois que le Conseil de Gouvernement se déclare ce vendredi d'accord avec les textes proposés. Par conséquent, il pourrait les présenter au début de la semaine prochaine à la magistrature et mercredi prochain à la présente commission. M. le Président acquiesce à cette proposition, pourvu que cette présentation ne prenne pas trop de temps (au maximum un quart d'heure).

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers