

Proposition de loi

modifiant

- 1. la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur ;**
- 2. la loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006, 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ;**
- 3. la loi du 19 décembre 2008 modifiant : 1. la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension ; 2. le Code de la Sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 4. la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales ; 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6. la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;**
- 4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;**
- 5. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
- 6. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;**
- 7. la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022**

Avis du Conseil d'État

(29 novembre 2022)

Par dépêche du 29 juin 2022, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Mars Di Bartolomeo, Simone Beissel, Léon Gloden, Charles Margue et Roy Reding à la même date.

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

Considérations générales

La proposition de loi sous rubrique a pour objet de remplacer, dans divers dispositifs légaux, la dénomination de « médiateur » par la nouvelle dénomination d'« Ombudsman ». Les modifications projetées s'inscrivent dans le contexte de la proposition de révision n° 7777 des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution qui comporte un nouvel article 72 consacré à l'Ombudsman, article 72 qui deviendra l'article 83 conformément à la renumérotation prévue à l'article 4 de la proposition de révision.

L'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman, qui vise à rendre impossible son abrogation par la voie législative, a été proposé, pour la première fois, par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « CIRC », dans ses amendements adoptés dans sa réunion du 23 novembre 2016¹.

À travers le changement de dénomination, la CIRC a voulu éviter toute confusion avec d'autres médiateurs.

L'article 83 précité détermine le mode de désignation de l'Ombudsman, désignation qui se fera à l'avenir par une majorité qualifiée telle que prévue à l'article 71, alinéa 3, de la Constitution révisée et non plus par une majorité des députés présents comme le stipule la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur. Cette modification, qui fait suite à une proposition formulée par la Commission de Venise, est selon la CIRC de nature à valoriser la fonction de l'Ombudsman².

Le texte de l'article 83 ne définit ni le rôle ni le fonctionnement de l'Ombudsman, ces éléments continuant à figurer dans la loi.

L'article 83 de la Constitution révisée aura ainsi la teneur suivante :

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

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

Concernant la configuration du dispositif, le Conseil d'État renvoie aux observations et critiques formulées dans son avis complémentaire du 14 mars 2017.³

¹ Doc. parl. n° 6030¹⁸, p. 6 et s.

² Doc. parl. n° 6030³⁰, p. 5.

³ Doc. parl. n° 6030¹⁹, p. 42.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} énumère un certain nombre de lois au niveau desquelles il est proposé de remplacer la dénomination de « médiateur » par celle d'« Ombudsman ». Or, et plutôt que d'essayer d'établir une liste exhaustive des lois concernées, le Conseil d'État recommande de prévoir une disposition expresse indiquant que, dans tous les textes en vigueur, la dénomination de « médiateur » est remplacée par celle d'« Ombudsman ». À cet effet, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer à l'article 1^{er} la teneur suivante :

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

À titre subsidiaire, le Conseil d'État note qu'à travers le quatrième tiret, les auteurs de la proposition de loi modifient la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État en vue d'y remplacer la dénomination de « médiateur » par celle d'« Ombudsman ». Il relève cependant que la loi précitée du 16 avril 1979 ne comporte pas de référence au médiateur et qu'il n'y a dès lors pas lieu de procéder à la modification en question. Par contre, les auteurs de la proposition de loi ont omis d'inclure dans la liste des lois au niveau desquelles le terme de « médiateur » doit être remplacé par celui d'« Ombudsman » la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions⁴. La loi en question confie des compétences supplémentaires au médiateur en matière de contrôle des lieux privatifs de liberté. Elle désigne tout d'abord le médiateur comme mécanisme national de prévention et le charge ensuite du contrôle externe et de l'évaluation des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté.

Article 2

L'article 2 adapte le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur qui a trait à la nomination du médiateur par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des députés et à la procédure de désignation par la Chambre des députés de la personne qui accédera ainsi à la fonction de médiateur. La modification proposée à l'endroit de l'article 9, paragraphe 1^{er}, a plus particulièrement pour but de tenir compte des nouvelles conditions de majorité nécessaires pour la désignation de la personne que la Chambre des députés proposera au Grand-Duc et qui figureront à l'article 83 de la Constitution révisée qui prévoira à l'avenir que « l'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 71, alinéa 3 ».

Le Conseil d'État constate qu'ainsi, l'article 9, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, de la loi précitée du 22 août 2003 reproduira les conditions de majorité qui figurent déjà dans la Constitution. Dans ce contexte, le

⁴ Mém. A — n° 56 du 16 avril 2010.

Conseil d'État rappelle que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les textes hiérarchiquement inférieurs. La reprise dans la loi de la disposition constitutionnelle risque en effet de dénaturer le texte de la norme supérieure et d'introduire la confusion dans l'esprit du lecteur entre des dispositions hiérarchiquement distinctes. Il est dès lors exclu de reproduire, dans quelque texte que ce soit, une disposition de la Constitution. Plutôt que de remplacer les termes « majorité des députés présents », le Conseil d'État estime qu'il convient, par conséquent, de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 9. Il en est d'ailleurs de même de la première phrase de l'article 9, paragraphe 1^{er}, qui n'est pas modifiée par la disposition sous revue et qui se limite à reproduire la procédure de désignation de la personne qui sera proposée au Grand-Duc par la Chambre des députés en vue de sa nomination. Dans sa substance, ce dispositif figurera à l'avenir dans la Constitution.

Au vu de ce qui précède, l'article 2 est dès lors à reformuler comme suit :

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

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Il est renvoyé à la proposition de texte formulée par rapport à l'article 1^{er} à l'endroit de l'examen des articles ci-avant.

Observation générale

Il y a lieu d'insérer un point final entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Intitulé

Sous réserve de l'observation préliminaire, les énumérations des actes à modifier sont introduites par un deux-points. Par ailleurs, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

L'intitulé est à relever en caractères gras. Il n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient d'omettre les virgules à l'endroit de l'acte cité au point 2°. Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

Sous réserve de l'observation préliminaire, les tirets sont à remplacer

par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Article 2

Il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « paragraphe 1^{er} » et « instituant un médiateur ».

Article 3

L'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 3.** La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 29 novembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Patrick Santer