



Strasbourg, 22 May 2018

CDL(2018)017

Etude no. 897 / 2018

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET

PRINCIPES

SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION

DE L'INSTITUTION DU MÉDIATEUR

(LES PRINCIPES DE VENISE)

**PRINCIPES SUR LA PROTECTION ET
LA PROMOTION DE L'INSTITUTION DU MÉDIATEUR
(Les principes de Venise)**

***La Commission européenne pour la démocratie par le droit
(« Commission de Venise »)***

Notant que plus de 140 États comptent actuellement des institutions du médiateur au niveau national, régional ou local,

Reconnaissant que, bien qu'organisées selon des modèles différents, ces institutions se sont adaptées au système juridique et politique des États respectifs dans le respect des principes fondamentaux du médiateur que sont l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité,

Soulignant que le médiateur est un élément important dans un État fondé sur la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la bonne gouvernance,

Rappelant que le médiateur est une institution qui devrait prendre des mesures, en toute indépendance, contre les injustices et les abus administratifs que subissent les personnes physiques ou morales,

Soulignant que le droit de saisir le médiateur s'ajoute au droit d'avoir accès à la justice,

Déclarant que les gouvernements et les parlements doivent accepter la critique dans un système transparent qui rend compte au peuple,

Mettant l'accent sur l'engagement du médiateur d'inviter les parlements et les gouvernements à respecter et à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, qui est capital notamment en cas de difficultés et de conflits dans la société,

Rappelant qu'elle a, à différentes occasions, travaillé étroitement sur le rôle du médiateur,

Profondément préoccupée par les différentes formes d'attaques et de menaces dont l'institution du médiateur est parfois l'objet : pressions physiques ou psychologiques, actions en justice menaçant l'immunité, représailles,

Renvoyant aux Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe R (85) 13, R (97) 14 et R (2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics et CM/Rec(2007) 7 relative à une bonne administration, aux Recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 757 (1975) et 1615 (2003) et en particulier à la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée ainsi qu'aux Recommandations 61(1999), 159(2004), 309(2011) et (2016)3 et à la Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

Se référant à la Résolution 48/134 sur les principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (Principes de Paris) du 20 décembre 1993 et la Résolution 69/168 sur le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2014,

Ayant consulté le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme et le Comité Directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Association des ombudsmans des pays de la Méditerranée (AOM), l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF), la Fédération ibéro-américaine des ombudsmans (FIO), l'Institut international de l'Ombudsman (IIO), le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme

a, à sa session plénière du ..., adopté les présents principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (les « Principes de Venise »)

1) L'institution du médiateur a un rôle important dans la consolidation de la démocratie, de la prééminence du droit et de la protection et de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Bien qu'il n'existe pas de modèle normalisé dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'État devrait soutenir et protéger l'institution du médiateur ;

2) l'institution du médiateur devrait avoir une solide assise législative, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif. Le parlement devrait adopter une loi relative au médiateur ;

3) le choix d'un modèle unique ou pluriel de médiateur dépend de l'organisation de l'État, de ses particularités et de ses besoins. Les États devraient prévoir des modèles qui n'affaiblissent pas l'institution ni ne réduisent le niveau de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays ;

4) l'institution du médiateur devrait avoir un rang suffisamment élevé qui apparaît aussi dans le traitement que le médiateur perçoit pendant son mandat et à l'expiration de ce dernier ;

5) le médiateur devrait être élu par le parlement à la majorité qualifiée comprenant également des représentants de partis non gouvernementaux de manière à renforcer son impartialité, son indépendance et sa légitimité ainsi que la confiance des citoyens dans l'institution. La procédure d'élection devrait être publique, transparente et prévue par la loi ;

6) les critères de nomination du médiateur ne devraient pas être restrictifs. Le critère essentiel est que la personne jouit de la plus haute considération morale pour bénéficier d'un large soutien dans la société ;

7) le médiateur ne devrait pas, pendant son mandat, entreprendre des activités politiques, administratives ou professionnelles incompatibles avec son indépendance ou son impartialité ;

8) le mandat devrait de préférence être unique, sans possibilité de réélection, de manière à prévenir les accusations selon lesquelles les actes du médiateur sont influencés par le désir de celui-ci d'être réélu. Sa durée ne devrait pas être inférieure à sept ans ;

9) seul l'organe qui l'a élu ou nommé devrait pouvoir mettre fin aux fonctions du médiateur, et uniquement d'après une liste exhaustive de critères clairs définis par la loi. Ces critères ne peuvent porter que sur l'incapacité du médiateur d'agir dans la pratique ou de manière à préserver son indépendance et la confiance des citoyens. En cas d'élection par le parlement, la majorité requise pour mettre fin aux fonctions du médiateur devrait être au

moins égale à celle fixée pour son élection, et de préférence supérieure. La procédure de révocation devrait être publique, transparente et prévue par la loi ;

10) le médiateur devrait avoir pour mandat la prévention et la réparation des injustices et des abus administratifs et la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

11) le médiateur ne devrait recevoir ni suivre d'instructions de quelque autorité que ce soit ;

12) toute personne physique ou morale, y compris une ONG, devrait avoir le droit d'accéder librement et sans entraves au médiateur et celui de faire une réclamation.

13) la compétence institutionnelle du médiateur devrait s'étendre au pouvoir exécutif.

La compétence du médiateur ne devrait pas s'étendre au pouvoir judiciaire afin de ne pas menacer son indépendance ; le médiateur peut tout au plus contribuer à garantir l'efficacité de la procédure et l'ordre administratif.

Les organismes privés ne devraient relever de la compétence du médiateur que s'ils sont chargés d'une mission de service public et sont cofinancés par l'État ;

14) le médiateur devrait être habilité, de sa propre initiative ou à la suite d'une réclamation, à enquêter, ce qui comprend le droit d'avoir accès à tout document et base de données officiels et de les examiner, d'entendre des responsables et des autorités ou de leur demander des explications écrites et celui d'avoir accès sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, également à celles privées de liberté ;

15) le médiateur devrait être habilité à adresser des recommandations particulières aux organismes relevant de sa compétence. Il devrait avoir le droit d'exiger des responsables et des autorités qu'ils répondent dans un délai raisonnable qu'il aura fixé ;

16) le médiateur devrait être habilité à présenter en public des recommandations au parlement ou au gouvernement, notamment en vue de modifier la législation ou d'adopter une nouvelle législation ou de ratifier les conventions internationales qu'il juge plus conformes aux valeurs et aux normes fondamentales qu'il a pour mission de protéger. Cette compétence suppose aussi que le parlement ou le gouvernement le consulte sur les projets de textes législatifs concernant des questions pertinentes. Cela vaut en particulier pour la protection nationale et internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

17) à la suite d'une enquête, le médiateur devrait, en principe, disposer du pouvoir de contester la constitutionnalité de lois et de règlements ou d'actes administratifs généraux ;

18) le médiateur devrait rendre compte publiquement au parlement des activités de son institution au moins une fois par an. Dans son rapport, il peut informer le parlement de l'absence de suivi par le pouvoir exécutif.

Le médiateur devrait aussi rendre compte, selon qu'il le juge approprié, de questions particulières ;

19) les ressources budgétaires nécessaires au médiateur devraient être garanties ; la loi régissant l'institution devrait indiquer que les fonds alloués permettent au médiateur de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de ses responsabilités et de ses fonctions. Le médiateur devrait être consulté et prié de présenter un projet de budget pour l'exercice budgétaire à venir. Le budget adopté ne devrait pas être réduit pendant l'exercice

budgétaire sauf si la réduction s'applique de manière générale à toutes les institutions publiques ;

20) l'institution du médiateur devrait disposer de ressources humaines suffisantes et d'une structure suffisamment souple. L'institution peut comprendre, au besoin, un ou plusieurs médiateurs adjoints. Le médiateur recrute le personnel de l'institution, y compris le ou les adjoints ;

21) le médiateur, les adjoints et le personnel devraient jouir de l'immunité de juridiction pour ce qui est de leurs activités et travaux, oraux ou écrits, menés dans l'exercice de leurs fonctions (immunité fonctionnelle). Cette immunité devrait perdurer après que le médiateur ou le membre du personnel a quitté l'institution ;

22) les États devraient s'engager à s'abstenir de prendre toute mesure menaçant le fonctionnement de l'institution du médiateur et protéger efficacement cette dernière contre toute action de ce type;

23) le médiateur devrait être considéré comme une institution de défense des droits de l'homme.