



Strasbourg, 31 July 2017

Opinion No. 897 / 2017

CDL(2018)025\*

Or. Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**PROJET DE PRINCIPES**  
**SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION**  
**DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR**  
**(LES PRINCIPES DE VENISE)**

**Document**  
**du 21 juin 2018**

---

*\*This document has been classified restricted on the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

**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 ;

*Soulignant* que le médiateur peut jouer un rôle important dans la protection des Défenseurs des droits de l'Homme ;

*Soulignant* l'importance de la coopération nationale et internationale des institutions de médiateurs et institutions similaires ;

*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 ; coupes budgétaires et réduction de son mandat ;

*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 ; la Recommandation de politique

générale n° 2 de l'Ecri : les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national adoptée le 7 décembre 2017 ;

*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 ; à la Résolution 72/181 adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2017 sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et à la Résolution 72/186 adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2017 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 ;

*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 à jouer dans la consolidation de la démocratie, de la prééminence du droit, la bonne administration 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 et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance.
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 dans son régime de retraite.
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 inclure la société civile et partant de préférence comprendre un appel public. Elle devrait être publique, transparente et prévue par la loi.

6. les critères de nomination du médiateur ne devraient pas être restrictifs. Les critères essentiels sont une haute considération morale et une expérience pertinente, notamment dans les droits de l'homme, afin de 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. Le médiateur et son personnel devrait être lié par un code d'éthique.

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. Le mandat unique ne devrait pas être inférieur à sept ans. Si le mandat est renouvelable, il ne devrait pas être plus long que le mandat du parlement. En tout cas, le mandat du médiateur devrait être renouvelable seulement une fois.

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 devraient 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 menacer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; le médiateur peut contribuer à garantir l'efficacité de la procédure et l'ordre administratif.

Les organismes privés devraient relever de la compétence du médiateur au moins tant que ces organismes sont chargés d'une mission de service public.

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. Dans le cadre de leur enquête, le médiateur peut demander la coopération de tout individu ou organisation susceptible d'apporter son assistance.

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, y compris les traités internationaux ratifiés par l'Etat.

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 également pouvoir se prononcer sur des questions précises, si il ou elle l'estime opportun. Les rapports du médiateur devraient être dûment pris en compte par les autorités.

19. des ressources budgétaires suffisantes 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 un ou plusieurs médiateurs adjoints, qui sont désignés par le médiateur. Le médiateur devrait être en mesure de recruter son personnel.

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. rien dans ces principes ne devrait être lu, interprété ou utilisé afin de restreindre les pouvoirs ou de refuser d'accorder des pouvoirs additionnels à l'institution du médiateur.