

WEBINAIRE : Résolution des Nations Unies sur l'Ombudsman et les Médiateurs

L'IIO, en tant que seule organisation mondiale d'Ombudsman, a constamment œuvré pour développer des partenariats avec d'autres organisations internationales. Des exemples de ce qui précède incluent des liens avec le GANHRI et la Banque mondiale. Ces liens visent à renforcer l'institution de l'Ombudsman, à fournir un soutien supplémentaire aux membres individuels, en particulier ceux qui sont menacés, pour promouvoir l'amélioration de la législation et de la pratique ainsi que l'élaboration de normes mondiales pour les bureaux de l'Ombudsman.

Dans le cadre de cette activité, l'IIO a travaillé avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit, qui est généralement connue sous le nom de Commission de Venise. La Commission de Venise a été créée par le Conseil de l'Europe pour fournir des avis juridiques au Conseil et à ses États membres. Les membres de la Commission sont des juristes éminents nommés par les États membres.

Le Conseil de l'Europe lui-même a été fondé après la Seconde Guerre mondiale pour promouvoir la démocratie et la règle de droit. Il compte 47 États membres, dont les 27 membres de l'Union européenne mais également d'autres pays clés, dont la Russie.

La région européenne de l'IIO a conclu un protocole d'accord avec la Commission pendant un certain temps et les encourageait à s'intéresser particulièrement aux questions de l'Ombudsman. Cela a été facilité par le fait que les membres de la Commission ont inclus les membres de bureaux de l'Ombudsman couramment en service.

L'IIO a donc été très heureuse lorsque la Commission de Venise a nommé un groupe de travail pour élaborer un ensemble de normes pour les institutions de l'Ombudsman. Le groupe de travail comprenait Mme Lydie Err (Membre, Luxembourg) ; ancien Ombudsman du Luxembourg, M. Jan Helgesen (Membre, Norvège), M. Johan Hirschfeldt (membre suppléant, Suède), M. Jørgen Steen Sørensen (membre, Danemark) qui était alors l'Ombudsman Danois et est maintenant juge à la Cour Suprême et M. Igli Totozani (expert, Albanie) qui est l'ancien Ombudsman Albanais. Une estime considérable est également dû à Caroline Martin, qui a agi en tant que Secrétaire du groupe.

L'IIO était également préoccupé par une éventuelle conséquence négative. Si les normes développées n'étaient pas assez consistantes, si elles étaient basées sur le plus petit dénominateur commun, elles couraient le risque de saper l'estime des membres si les gouvernements décidaient de réduire leurs pouvoirs ou leur compétence sur base de mise de la législation en conformité avec les Principes. L'IIO a décidé de jouer un rôle très actif dans leur développement pour s'assurer qu'ils représentent une norme ambitieuse qui pourrait aider à protéger les membres et favoriser l'amélioration.

Présentateur, Président de l'IIO Peter Tyndall

L'IIO a encouragé le groupe de travail à tenir une séance de consultation et à partager les projets. Les autres associations régionales de l'Ombudsman et celles linguistiques étaient également actives, y compris l'Association méditerranéenne de l'Ombudsman, L'Association de l'Ombudsman et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF) et FIO, la Fédération ibéro-américaine de l'Ombudsman.

L'IIO a choisi de fournir des ébauches plutôt que de faire des soumissions. Bon nombre des éléments modifiés de ces ébauches ont été acceptés, conduisant à une version finale qui a été considérablement renforcée par des ébauches initiales. Cette approche peut souvent s'avérer efficace.

Les Principes ont été adoptés par la Commission lors de sa réunion de mars 2019. En tant que Président de l'IIO, je me suis adressé à la Commission et j'ai participé avec des collègues aux discussions et aux négociations.

Plusieurs Ombudsmans qui étaient à l'époque membres du Conseil d'administration de l'IIO ou qui ont été élus au nouveau Conseil d'administration ont également participé en tant que représentants d'autres associations, dont Catherine De Bruecker, Andreaas Potakis et Marc Bertrand.

Les Principes de Venise ont ensuite été officiellement adoptés par le Conseil de l'Europe.

La recommandation du Conseil de l'Europe prévoit ce qui suit :

- Des institutions de l'Ombudsman devraient être en place dans tous les États membres
- Les États membres devraient fournir une base juridique solide aux institutions de l'Ombudsman, de préférence au niveau constitutionnel
- Le processus de sélection et de nomination du chef d'une institution de l'Ombudsman devrait promouvoir son indépendance
- Les États membres devraient veiller à ce que les institutions de l'Ombudsman soient autorisées à exercer leur mandat indépendamment de tout prestataire de services publics sur lequel ils exercent leur compétence.

Il est important de dire à ce stade que les Principes ont été conçus comme universels. Il n'y a rien de spécifique pour l'Europe à leur sujet, et l'IIO a toujours eu à l'esprit qu'ils pourraient devenir un ensemble de normes universellement acceptées pour les institutions de l'Ombudsman du monde entier, de la même manière que les principes qui définissent les exigences des institutions nationales de droits de l'homme.

C'est pourquoi nous avons été particulièrement heureux de pouvoir travailler avec l'Ombudsman du Maroc Benalilou ; pour faire annexer les principes à une résolution renforcée des Nations Unies sur l'Ombudsman et les Médiateurs, qui a été adopté en décembre et je suis ravi sachant que nous entendrons plus sur son travail prochainement et qu'il sera également suivi par le Secrétaire général de l'IIO, Amon.

Je vais maintenant passer aux Principes eux-mêmes.

1. Les institutions de l'Ombudsman ont un rôle important à jouer dans le renforcement de la démocratie, l'Etat de droit, une bonne administration et la protection, la promotion des droits de l'homme et des droits fondamentaux libertés. Bien qu'il n'y ait pas de modèle normalisé ..., l'État doit soutenir et protéger l'institution de l'Ombudsman et s'abstenir de toute action portant atteinte à son indépendance.

Cela souligne les principes clés qui ont toujours soutenu le travail de l'Ombudsman, promouvoir une bonne administration et l'Etat de droit. Il place aussi fermement le l'Ombudsman comme un élément vital d'une démocratie forte et définit le rôle que jouent tous les bureaux de l'Ombudsman dans la protection droits humains. Enfin, il met en évidence la signification centrale de l'indépendance.

2. L'institution du médiateur, y compris son mandat, repose sur une base juridique solide, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau statutaire.

Ce deuxième principe recherche une base législative solide pour l'Ombudsman. En se référant à la constitution, il suggère que l'Ombudsman soit inscrit dans la loi fondamentale de l'État, contribuant à garantir son indépendance et son autorité.

3. L'institution de l'Ombudsman se verra attribuer un rang suffisamment élevé, également reflété dans la rémunération de l'Ombudsman et dans l'indemnité de départ à la retraite.

La nécessité de veiller à ce que le poste soit à un niveau très élevé, encore une fois pour renforcer son importance et l'autorité se reflète ici. Le poste d'ombudsman est très personnel, avec chacun de nous apportant notre propre approche du travail. Il est important de s'assurer que les bonnes personnes participent au travail.

4. Le choix d'un modèle d'ombudsman unique ou au pluriel dépend de l'organisation de l'État, de ses particularités et besoins. L'institution de l'Ombudsman peut être organisée à différents niveaux et avec différentes compétences.

Tous les États n'opteront pas pour un Ombudsman national unique. Certains ont un Ombudsman national complétés par des bureaux régionaux de l'Ombudsman ou spécialisés tels qu'un Ombudsman de la police. Il y a également les bureaux de l'ombudsman des municipalités et les bureaux qui reflètent les exigences culturelles particulières de leur pays, comme c'est le cas en Belgique où il y a un Ombudsman francophone et un Ombudsman flamand travaillant ensemble au niveau fédéral. D'autres pays délèguent le pouvoir de régions, et il peut y avoir un Ombudsman au niveau régional pour refléter cela, comme c'est le cas en du Canada, du Pakistan et de l'Australie, par exemple. Le problème important ici est que la flexibilité ne doit pas être au détriment des personnes souhaitant porter plainte, il faut donc une couverture compréhensive de tous les services publics et une bonne interconnexion s'il y a plus d'un Ombudsman.

5. Les États adoptent des modèles qui respectent pleinement ces principes, renforcent l'institution et améliorer le niveau de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays

Il s'agit tout d'abord d'un appel à tous les États pour qu'ils veillent à ce qu'il existe une ou plusieurs institutions de l'Ombudsman, et que ceux-ci soient pleinement compatibles avec les Principes de Venise. Cela aidera l'IIO à continuer à insister sur la création de bureaux de l'Ombudsman là où ils n'existent pas et aideront également les bureaux existants dans la recherche d'améliorations de leur législation afin de renforcer leur indépendance, compétence et pouvoirs.

6. L'Ombudsman est élu ou nommé selon des procédures renforçant le haut niveau possible de l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution. L'Ombudsman est de préférence élu par le Parlement à la majorité qualifiée appropriée.

La relation entre l'Ombudsman et le Parlement élu est essentielle. L'utilisation d'une majorité qualifiée devrait contribuer à garantir un large soutien politique en faveur de la nomination et se protéger contre toute suggestion de favoritisme. Dans de nombreux cas, le rendez-vous réel sera fait par le chef de l'État à la suite d'un vote au Parlement.

7. La procédure de sélection des candidats comprend un appel public et est publique, transparente, fondé sur le mérite, objectif et prévu par la loi.

C'est un principe très important. Avoir un processus de recrutement public et transparent offre des réelles assurances quant à l'indépendance de l'Ombudsman. En utilisant un processus de recrutement formel, de préférence indépendamment vérifié, garantira que le candidat le plus compétent sera sélectionné. Exemples d'excellents processus comprennent le recours à un président de commission parlementaire plutôt qu'à un représentant du gouvernement, impliquant un ombudsman à la retraite ou un ombudsman d'une autre juridiction et en utilisant des experts RH indépendants pour gérer le processus.

8. Les critères de nomination de l'Ombudsman sont suffisamment larges pour encourager une large gamme de candidats appropriés. Les critères essentiels sont la haute moralité, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Alors que dans certains pays, seuls les avocats sont considérés comme éligibles au poste d'Ombudsman, ce principe identifie l'importance de veiller à ce qu'une large variété de personnes puisse être pris en compte, mais qu'ils doivent avoir les caractéristiques qui leur permettent de susciter le respect et de démontrer la capacité de jugement excellent et objectif. Une fois de plus, l'accent mis sur les droits de l'homme montre l'importance de cet aspect du travail de l'Ombudsman.

9. L'Ombudsman ne doit pas, au cours de son mandat, se livrer à des activités politiques, administratives ou activités professionnelles incompatibles avec son indépendance ou son impartialité. L'Ombudsman et son /staff personnel sont lié par des codes d'éthique d'autorégulation.

L'importance du fait que l'Ombudsman soit considéré comme juste, indépendant et objectif ne peut être sous-estimé. De nombreux contrats empêchent à juste titre celui-ci de s'engager dans tout autre travail durant son mandat. L'Ombudsman et le personnel du bureau doivent démontrer les normes qu'ils attendent des autres dans leur comportement et leur pratique. Le bureau doit être au-dessus de la politique, et clairement situé dans l'espace de la justice administrative.

10. Le mandat de l'Ombudsman est plus long que celui de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence limité à un seul mandat, sans possibilité de réélection ; à n'importe quel prix, le mandat de l'Ombudsman n'est renouvelable qu'une seule fois. Le terme unique ne doit pas de préférence être stipulé en dessous de sept ans.

Toutes ces stipulations visent à garantir l'indépendance du bureau. Un court terme peut ne pas permettre à un Ombudsman de bien accomplir les tâches de son travail. Le renouvellement peut conduire à une pression sur l'Ombudsman pour qu'il « tire son épingle du jeu » afin de se garantir une réélection. Un long terme unique est de plus en plus adopté comme la solution optimale.

11. L'Ombudsman ne sera démis de ses fonctions que sur la base d'une liste exhaustive de conditions raisonnables établies par la loi. Celles-ci se rapportent uniquement aux critères essentiels de « Incapacité » ou « Inhabilité d'exercer ses fonctions dans son bureau », « mauvais comportement » ou « mauvaise conduite », qui doivent être interprétés de manière restrictive. La majorité parlementaire requise pour la révocation - par le Parlement lui-même ou par un tribunal à la demande du Parlement - doit être égale et de préférence supérieure à celle requise pour l'élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi.

Essentiellement, il ne serait pas possible de révoquer un Ombudsman de son poste parce qu'il a bouleversé le gouvernement en place ou d'autres personnalités puissantes. Parfois, il est nécessaire pour les Ombudsmen d'être extrêmement critiques et ils doivent pouvoir le faire sans se soucier de leur mandat.

12. Le mandat de l'Ombudsman couvre la prévention et la correction de la mauvaise administration, et la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'agit d'une déclaration claire et sans ambiguïté sur le rôle de l'Ombudsman. Ces problèmes, avec le respect de l'état de droit, devrait être au cœur du travail de chaque Ombudsman du service public.

13. La compétence institutionnelle de l'Ombudsman couvre l'administration publique à tous les niveaux. Le mandat de l'Ombudsman couvre tous les services d'intérêt général et publics fournis à la population, qu'ils soient délivrés par l'État, par les municipalités, par des organismes publics ou par des entités privées. La

compétence de l'Ombudsman en matière de justice se limite à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système.

C'est un principe intéressant, car il ne limite pas la compétence de l'Ombudsman à des services fournis directement par les organismes publics. De nombreux bureaux de l'Ombudsman ont commenté la tendance à privatiser les services publics. Lorsque ceux-ci sont ensuite retirés de la compétence de l'Ombudsman, les usagers perdent l'accès pour toute réparation. Cela indique clairement que même si un service est privatisé, l'Ombudsman devrait conserver la compétence de traiter toute plainte. Il précise également que l'administration des tribunaux peut relever de la compétence de l'Ombudsman, mais que le l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être respectée.

14. L'Ombudsman ne doit recevoir ni suivre aucune instruction d'aucune autorité.

Attendu qu'il est raisonnable qu'une autorité publique demande à l'Ombudsman d'envisager d'ouvrir une enquête sur une question particulière, la décision de le faire ou non doit appartenir à l'Ombudsman.

15. Toute personne physique ou morale, y compris les ONG, ont le droit de bénéficier sans conditions de services, avoir accès à l'Ombudsman et déposer une plainte.

Le libre accès est une caractéristique fondamentale de l'institution de l'Ombudsman. Alors que l'accès à la justice en passant devant les tribunaux peut être difficile et coûteux, l'Ombudsman est ouvert à tous.

16. L'Ombudsman a un pouvoir discrétionnaire, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, pour enquêter sur les cas en tenant dûment compte des recours administratifs disponibles. L'Ombudsman a le droit de demander la coopération de toute personne ou organisation qui peut être en mesure de l'aider dans ses enquêtes. L'Ombudsman a un mandat juridiquement exécutoire de droit à un accès illimité à tous les documents, bases de données et matériels pertinents, y compris ceux qui pourraient autrement être légalement privilégiés ou confidentiels. Cela comprend le droit à l'accès aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, y compris les personnes privées de liberté. L'Ombudsman a le pouvoir d'interroger ou d'exiger des explications écrites des fonctionnaires et autorités et accordera en outre une attention et une protection particulières aux lanceurs d'alerte dans le secteur public.

C'est une déclaration incroyablement puissante. Premièrement, il permet à l'Ombudsman d'ouvrir une enquête avec ou sans plainte. De sa propre initiative, ou de sa propre motion comme on l'appelle parfois, est un outil puissant pour éclairer les domaines où des améliorations sont nécessaires. Il est particulièrement utile d'envisager le traitement des personnes qui peuvent être désavantagées lorsqu'il s'agit de se plaindre.

À cela s'ajoute un large spectre de pouvoirs exigeant une pleine coopération de la part des prestataires de services publics et les fonctionnaires. Avoir un accès complet aux bâtiments et aux individus est essentiel pour travailler avec les détenus, par exemple.

17. L'Ombudsman a le pouvoir d'adresser des recommandations individuelles à tout organe ou institutions relevant de la compétence de l'institution. L'Ombudsman a la compétence juridique de droit exécutoire d'exiger que les fonctionnaires et les autorités répondent dans un délai raisonnable fixé par l'Ombudsman.

Conformément au modèle normal de l'Ombudsman, cela n'exige pas que l'Ombudsman ai des pouvoirs juridiquement contraignants. Il donne plutôt le pouvoir de faire des recommandations tout en exigeant l'organe compétent pour répondre dans un délai fixé.

18. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre au niveau national des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et de l'harmonisation de la législation nationale avec ces instruments, l'Ombudsman a le pouvoir de présenter, en public, des recommandations au Parlement ou à l'exécutif, y compris pour modifier la législation ou d'adopter une nouvelle législation.

Cela garantit que, dans les cas où l'Ombudsman conclut que la législation existante n'est pas compatible avec les obligations en matière de droits de l'homme, ils ont le pouvoir de recommander des changements pour le déficit.

19. À la suite d'une enquête, l'Ombudsman a de préférence le pouvoir de contester la constitutionnalité des lois et règlements ou des actes administratifs généraux. L'Ombudsman devra avoir de préférence le droit d'intervenir devant les organes juridictionnels et les tribunaux compétents. Le dépôt officiel d'une demande adressée à l'Ombudsman peut avoir un effet suspensif sur les délais pour saisir le tribunal, selon la loi.

Souvent, au cours d'une enquête, l'Ombudsman conclut que même si le public fournisseur de services a agi conformément à la loi, la loi elle-même conduit à un résultat inéquitable ou injuste.

De même, il y aura des occasions où l'Ombudsman conclura qu'une loi a en pratique, violé les droits constitutionnels de la personne qui se plaint ou d'une catégorie de personnes. Avoir le pouvoir d'intervenir dans les affaires judiciaires est un outil puissant pour faciliter cela.

20. L'Ombudsman fait rapport au Parlement sur les activités de l'institution au moins une fois par an. Dans ce rapport, l'Ombudsman peut informer le Parlement du non-respect des règles par l'administration public. L'Ombudsman fait également rapport sur des questions spécifiques, comme l'Ombudsman voit ce qui est approprié. Les rapports de l'Ombudsman sont rendus publics. Ils doivent être dûment pris en compte par les autorités.

Le pouvoir de faire rapport au Parlement est un outil clé de l'arsenal de l'Ombudsman. La relation de l'Ombudsman avec le Parlement est essentielle si l'administration est réticente à mettre en œuvre les recommandations. L'exigence selon laquelle les rapports doivent être publics garantit également que le travail du bureau est ouvert et transparent et incite davantage les organes compétents à mettre en œuvre les recommandations.

21. Des ressources budgétaires suffisantes et indépendantes sont mises à la disposition de l'institution de l'Ombudsman. La loi prévoit que l'allocation budgétaire des fonds à l'institution de l'Ombudsman doit être adéquates à la nécessité de s'acquitter pleinement, de manière indépendante et efficace de ses responsabilités et les fonctions. L'Ombudsman est consulté et est invité à présenter un projet de budget pour l'exercice à venir. Le budget adopté pour l'institution n'est pas réduit pendant l'exercice, à moins que la réduction ne s'applique généralement à d'autres institutions de l'État. L'audit financier indépendant du budget de l'Ombudsman ne tient compte que de la légalité des procédures et non le choix des priorités dans l'exécution du mandat.

Pour qu'un Ombudsman soit efficace et indépendant, il doit disposer de ressources suffisantes pour entreprendre son travail. Les menaces de réduire le budget de l'Ombudsman en réponse à des rapports défavorables peut nuire au travail du Bureau, tout comme l'ajout de responsabilités sans fournir des ressources. Cette disposition aidera à se prémunir contre cela. Il aide également à se protéger contre les interférences par un auditeur dans le fonctionnement de l'Office, comme cela s'est produit en Chypre. Une intervention de l'IIO dans le soutien de l'Ombudsman, citant cette disposition, a abouti à un résultat positif.

22. L'institution de l'Ombudsman doit disposer d'un personnel suffisant et d'une flexibilité structurelle appropriée. L'institution peut comprendre un ou plusieurs adjoints, nommés par le l'Ombudsman. L'Ombudsman doit être en mesure de recruter son personnel.

Comme pour les ressources financières, être libre de recruter son propre personnel et avoir suffisamment de personnes compétentes est d'une importance vitale.

23. L'Ombudsman, les adjoints et le personnel décisionnel jouissent de l'immunité de juridiction en ce qui concerne les activités et les paroles, parlées ou écrites, exercées en leur qualité officielle pour l'Institution (immunité fonctionnelle). Cette immunité fonctionnelle s'applique également après l'Ombudsman, les adjoints ou le membre du personnel décisionnel quittent l'Institution.

Nous avons vu en Afrique et en Europe des tentatives de poursuites judiciaires contre un Ombudsman dans l'exercice de ses fonctions. De telles menaces peuvent avoir un impact effrayant sur le travail de leur bureau. Ce principe est conçu pour se protéger contre de telles actions.

24. Les États s'abstiennent de prendre toute mesure visant ou aboutissant à la suppression de la L'institution de l'Ombudsman ou dans tout obstacle à son fonctionnement efficace, et doit la protéger efficacement de telles menaces.

25. Ces principes doivent être lus, interprétés et utilisés afin de consolider et de renforcer l'Institution de l'Ombudsman. Prise en compte des différents types, systèmes et statuts juridiques des institutions de l'Ombudsman et de leur personnel, les États sont encouragés à entreprendre des mesures nécessaires, y compris des ajustements constitutionnels et législatifs afin de fournir des conditions qui renforcent et développent les institutions de l'Ombudsman et leurs capacités, indépendance et impartialité dans l'esprit

Présentateur, Président de l'IIO Peter Tyndall

et conformément aux Principes de Venise et assurer ainsi leur mise en œuvre appropriée, opportune et efficace.

Pris ensemble, ces principes offrent une base très solide pour tout bureau de l'Ombudsman. Tout bureau dont la législation leur est conforme aura la capacité d'être indépendante, équitable et efficace. Je vous exhorte tous à revoir votre propre législation à la lumière des Principes et à demander vos parlements à prendre toutes les dispositions nécessaires pour le mettre en conformité.

L'IIO a fait la promotion de l'examen par les pairs comme moyen de fournir un objectif et un moyen d'information pour évaluer votre bureau. Le guide se trouve dans un document sur les meilleures pratiques sur le site Web de l'IIO et mis à jour pour tenir compte des Principes de Venise. Il est demandé à chaque région de l'IIO de préparer une liste des examinateurs incluant les titulaires de bureaux de l'Ombudsman, les cadres supérieurs et les universitaires. Un examen bien ciblé peut vous aider à justifier les changements nécessaires. J'ai hâte de voir le jour où chaque pays a un Ombudsman, et que tous se conforment à ces principes.

Merci pour votre attention.

Peter Tyndall