



Strasbourg, le 18 mars 2019

CDL-AD(2019)005

Avis n° 897 / 2017

Or. angl.

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

PRINCIPES
SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION
DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR*

(« LES PRINCIPES DE VENISE »)

Adoptés par la Commission de Venise
à sa 118^{ème} session plénière
(Venise, 15-16 mars 2019)

sur la base des commentaires de :

Mme Lydie ERR (membre, Luxembourg)
M. Jan HELGESEN (membre, Norvège)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Igli TOTOZANI (expert, Albanie)

PRINCIPES SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE L'INSTITUTION DU MÉDIATEURⁱ (« 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, avec des compétences différentes ;

Reconnaissant que ces institutions se sont adaptées au système juridique et politique des États respectifs ;

Notant que les principes fondamentaux de l'institution du Médiateur, y compris l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité, peuvent être acquis par le biais de différents modèles ;

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 administration ;

Soulignant que les traditions constitutionnelles longues et anciennes et qu'une culture constitutionnelle et politique mûres constituent une composante permettant le fonctionnement démocratique et juridique de l'institution du Médiateur ;

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 du Médiateur et institutions similaires ;

Rappelant que le Médiateur est une institution qui agit en toute indépendance, contre les abus administratifs et les violations alléguées des droits de l'homme et des libertés fondamentales 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 par le biais des tribunaux ;

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 ;

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, suppression comme représailles, coupes budgétaires et réduction de son mandat ;

Rappelant que la Commission de Venise a, à différentes occasions, travaillé considérablement sur le rôle du Médiateur ;

Renvoyant aux Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe R (85) 13 relative à l'institution d'Ombudsman, R (97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, R (2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration, CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte et CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises ; aux Recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 757 (1975) et 1615 (2003) et en particulier à sa Résolution 1959 (2013) ainsi qu'aux Recommandations 61(1999), 159(2004), 309(2011) et à la Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ; à 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 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies 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, les Résolutions 69/168 du 18 décembre 2014 et 72/186 du 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, la Résolution 72/181 du 19 décembre 2017 sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale le 18 décembre 2002, la Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2006 ;

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, la 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 de l'OSCE (BIDDH/OSCE), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la médiatrice de l'Union européenne, l'Institut international de l'Ombudsman (IIO), 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), le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) ;

a, à sa 118^e session plénière (15-16 mars 2019), 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 le renforcement de la démocratie, de la prééminence du droit, de 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 type dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'État doit soutenir et protéger l'institution du Médiateur et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance.

2. L'institution du Médiateur, y compris son mandat, doit avoir une solide assise juridique, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif.

3. L'institution du Médiateur doit avoir un rang suffisamment élevé qui est reflété aussi dans la rémunération du Médiateur et dans son régime de retraite.

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

5. Les États doivent prévoir des modèles entièrement conformes à ces Principes, qui renforcent l'institution et augmentent le niveau de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays.

6. Le Médiateur est élu ou nommé selon des procédures visant à renforcer dans toute la mesure du possible l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution.

Le Médiateur est de préférence élu par le Parlement à une majorité qualifiée appropriée.

7. La procédure de sélection du candidat inclut un appel public et est publique, transparente, fondée sur les mérites, objective et prévue par la loi.

8. Les critères de nomination du Médiateur sont suffisamment larges afin d'encourager une grande variété de candidats adéquats. Les critères essentiels sont une haute considération morale, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

9. Le Médiateur ne peut exercer, pendant son mandat, des activités politiques, administratives ou professionnelles incompatibles avec son indépendance ou son impartialité. Le Médiateur et son personnel sont liés par des codes d'éthique auto-réglementés.

10. Le mandat du Médiateur est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du Médiateur est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans.

11. Le Médiateur peut être démis de ses fonctions uniquement conformément à une liste exhaustive de conditions claires et raisonnables définies par la loi. Ces conditions ne portent que sur les critères essentiels d'« incapacité » ou d'« incapacité d'exercer les fonctions du poste », « inconduite » ou « faute », qui doivent être interprétés étroitement. La majorité parlementaire requise pour mettre fin aux fonctions du Médiateur – par le Parlement lui-même ou par une cour sur demande du Parlement – doit être au moins égale à, et de préférence plus élevée que, celle fixée pour son élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi.

12. Le mandat du Médiateur couvre la prévention et la correction des abus administratifs ainsi que la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. La compétence institutionnelle du Médiateur s'étend à l'administration publique à tous les niveaux.

Le mandat du Médiateur couvre tous les services d'intérêt général délivrés au public, qu'ils soient fournis par l'État, les municipalités, des organismes étatiques ou des organismes privés.

La compétence du Médiateur concernant le système judiciaire est limitée à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système.

14. Le Médiateur ne reçoit ni ne suit d'instructions de quelque autorité que ce soit.

15. Toute personne physique ou morale, y compris les organisations non gouvernementales, doit avoir le droit d'accéder librement, sans entraves et gratuitement, au Médiateur et celui de déposer une plainte.

16. Le Médiateur doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'enquêter, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, en tenant dûment compte des recours administratifs disponibles. Le Médiateur est habilité à demander la coopération de tout individu ou organisation susceptibles d'assister dans ses enquêtes. Le Médiateur doit avoir un accès illimité juridiquement exécutoire à tout document, base de données et matériels pertinents, y compris ceux qui pourraient par ailleurs être juridiquement privilégiés ou confidentiels. Cela inclut un accès sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, également à celles privées de liberté.

Le Médiateur doit avoir le pouvoir d'interroger ou de demander des explications écrites aux responsables et aux autorités, et de plus, porter une attention et une protection particulières aux lanceurs d'alerte au sein du secteur public.

17. Le Médiateur doit être habilité à adresser des recommandations particulières aux organismes relevant de leur compétence. Le Médiateur doit avoir le droit juridiquement exécutoire d'exiger des responsables et des autorités qu'ils répondent dans un délai raisonnable fixé par le Médiateur.

18. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre, au niveau national, des instruments internationaux ratifiés relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ainsi que de l'harmonisation de la législation nationale avec ces instruments, le Médiateur est habilité à présenter en public des recommandations au parlement ou à l'exécutif, notamment en vue de modifier la législation ou d'en adopter une nouvelle.

19. À la suite d'une enquête, le Médiateur doit, de préférence, disposer du pouvoir de contester la constitutionnalité de lois et de règlements ou d'actes administratifs généraux.

Le Médiateur doit de préférence pouvoir intervenir devant les organismes juridictionnels et tribunaux compétents.

L'introduction officielle d'une requête auprès du Médiateur peut avoir un effet suspensif sur les délais de saisine d'une juridiction, en vertu de la loi.

20. Le Médiateur présente au parlement un rapport des activités de son institution, au moins une fois par an. Dans son rapport, le Médiateur peut informer le parlement de l'absence de suivi par l'administration publique. Le Médiateur doit également pouvoir se prononcer sur des questions précises, s'il l'estime opportun. Les rapports du Médiateur doivent être rendus publics. Ils doivent être dûment pris en compte par les autorités.

Cela s'applique également aux rapports rendus par le Médiateur désigné par le pouvoir exécutif.

21. Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution du Médiateur. La loi doit indiquer que les fonds alloués permettent au Médiateur de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de leurs responsabilités et de leurs fonctions. Le Médiateur doit être consulté et invité à présenter un projet de budget pour l'exercice budgétaire à venir. Le budget adopté pour l'institution ne doit pas être réduit pendant l'exercice budgétaire sauf si la réduction s'applique de manière générale aux

institutions publiques. L'audit financier indépendant du budget du Médiateur ne doit tenir compte que de la légalité des procédures financières et non du choix des priorités dans l'exécution du mandat.

22. L'institution du Médiateur doit disposer de ressources humaines suffisantes et d'une structure suffisamment souple. L'institution peut comprendre un ou plusieurs Médiateurs adjoints, à désigner par le Médiateur. Le Médiateur doit être en mesure de recruter son personnel.

23. Le Médiateur, les adjoints et le personnel dirigeant doivent 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 pour l'institution (immunité fonctionnelle). Cette immunité fonctionnelle perdure également après que le Médiateur, les adjoints ou le personnel dirigeant ont quitté l'institution.

24. Les États s'abstiennent de prendre toute mesure visant ou résultant à supprimer l'institution du Médiateur ou à entraver son fonctionnement efficace et protègent efficacement l'institution contre toute menace de cette nature.

25. Ces principes doivent être lus, interprétés et utilisés afin de consolider et de renforcer les pouvoirs de l'institution du Médiateur. Compte tenu des différents types, systèmes et statuts juridiques des institutions du Médiateur et de leur personnel, les États membres sont invités à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des ajustements constitutionnels et autres ajustements législatifs, afin de mettre en place des conditions adéquates qui renforcent et développent les institutions du Médiateur ainsi que leur pouvoir, leur indépendance et leur impartialité dans l'esprit et conformément aux Principes de Venise et, de ce fait, à garantir leur mise en œuvre appropriée, opportune et effective.

ⁱ * Le terme Médiateur utilisé dans les présents Principes s'entend également de toute femme qui occupe cette fonction.