



Strasbourg, le 19 février 2019

CDL(2019)008*

Avis n° 897 / 2017

Or. angl.

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

PROJET DE PRINCIPES
SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION
DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR OU DE LA MEDIATRICE

(« LES PRINCIPES DE VENISE »)

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)

* Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire. .

www.venice.coe.int

**PRINCIPES SUR LA PROTECTION ET
LA PROMOTION DE L'INSTITUTION DU MÉDIATEUR OU DE LA
MÉDIATRICE
(« 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 ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice, 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 ou la médiatrice 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 les traditions constitutionnelles longues et anciennes et qu'une culture constitutionnelle et politique mûres constituent une composante essentielle permettant le fonctionnement démocratique et juridique de l'institution du médiateur ou de la médiatrice ;

Soulignant que le médiateur ou la médiatrice 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 ou de médiatrices et institutions similaires ;

Rappelant que le médiateur ou la médiatrice 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 ou la médiatrice 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 ou de la médiatrice d'inviter les parlements et les gouvernements à respecter et à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, 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 ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice ;

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, 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 ; 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, la Résolution 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, 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 de l'OSCE (BIDDH/OSCE), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le médiateur ou 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 session plénière du ..., adopté les présents principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur ou de la médiatrice (« les Principes de Venise »)

1. L'institution du médiateur ou de la médiatrice a un rôle important à jouer dans le renforcement 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 type dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'État doit soutenir et protéger l'institution du médiateur ou de la médiatrice et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance.

2. L'institution du médiateur ou de la médiatrice, y compris son mandat, doivent 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 ou de la médiatrice doit avoir un rang suffisamment élevé qui est reflété aussi dans la rémunération du médiateur ou de la médiatrice et dans son régime de retraite.

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

5. Les Etats 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 ou la médiatrice sont élus ou nommés 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 ou la médiatrice élus par le parlement, sont élus à une majorité qualifiée appropriée.

7. La procédure de sélection des candidats 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 ou de la médiatrice 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, afin de bénéficier d'un large soutien dans la société.

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

10. Le mandat du médiateur ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans.

11. Le médiateur ou la médiatrice ne peuvent être démis de leurs fonctions que par l'organe qui les ont élus ou nommés, et uniquement conformément à une liste exhaustive de conditions claires et raisonnables définies par la loi. Ces conditions ne portent que sur les critères essentiels de sélection et sur la capacité d'agir dans la pratique ou de manière à préserver son indépendance. La majorité parlementaire requise pour mettre fin aux fonctions du médiateur ou de la médiatrice est 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 ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice s'étend à l'administration publique à tous les niveaux.

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

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

14. Le médiateur ou la médiatrice ne reçoivent ni ne suivent 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 entrave et gratuitement, au médiateur ou à la médiatrice et celui de déposer une plainte.

16. Le médiateur ou la médiatrice doivent avoir le pouvoir de leur propre initiative ou à la suite d'une plainte, d'enquêter, en tenant dûment compte des recours administratifs disponibles. Le médiateur ou la médiatrice sont habilités à demander la coopération de tout individu ou organisation susceptibles d'assister dans leurs enquêtes. Le médiateur ou la médiatrice doivent avoir un accès illimité juridiquement exécutoire à tout document pertinent, base de données et matériels, y compris ceux qui pourraient par ailleurs être juridiquement privilégiés ou confidentiels. Ceci inclut un accès sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, également à celles privées de liberté.

Le médiateur ou la médiatrice doivent 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 ou la médiatrice doivent être habilités à adresser des recommandations particulières aux organismes relevant de leur compétence. Le médiateur ou la médiatrice doivent avoir le droit juridiquement exécutoire d'exiger des responsables et des autorités qu'ils répondent dans un délai raisonnable fixé par le médiateur ou la médiatrice. .

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 ou la médiatrice sont habilités 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. A la suite d'une enquête, le médiateur ou la médiatrice doivent, de préférence, disposer du pouvoir de contester la constitutionnalité de lois et de règlements ou d'actes administratifs généraux.

Le médiateur ou la médiatrice doivent de préférence pouvoir intervenir devant les organismes juridictionnels et tribunaux compétents.

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

20. Le médiateur ou la médiatrice présentent au parlement un rapport des activités de son institution, au moins une fois par an. Dans son rapport, le médiateur ou la médiatrice peut informer le parlement de l'absence de suivi par l'administration publique. Le médiateur ou la médiatrice doivent également pouvoir se prononcer sur des questions précises, s'ils

l'estiment opportun. Les rapports du médiateur ou de la médiatrice doivent être rendus publics. Ils doivent être dûment pris en compte par les autorités.

Ceci s'applique également aux rapports rendus par le médiateur ou la médiatrice désignés par le pouvoir exécutif.

21. Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution du médiateur ou de la médiatrice. La loi doit indiquer que les fonds alloués permettent au médiateur ou à la médiatrice de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de leurs responsabilités et de leurs fonctions. Le médiateur ou la médiatrice doivent être consultés et invités 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 ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice 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 ou la médiatrice. Le médiateur ou la médiatrice doit être en mesure de recruter son personnel.

23. Le médiateur ou la médiatrice, 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 ou la médiatrice ou le personnel dirigeant a quitté l'institution.

24. Les États s'abstiennent de prendre toute mesure visant ou résultant à supprimer l'institution du médiateur ou de la médiatrice 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 ou de la médiatrice. Compte tenu des différents types, systèmes et statuts juridiques des institutions du médiateur ou de la médiatrice, 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 ou de la médiatrice ainsi que leur pouvoir, leur indépendance, 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 .