

Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman

*(adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 2019,
lors de la 1357^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, entre autres en menant des activités dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Se félicitant du développement remarquable accompli depuis l'adoption de la Recommandation Rec(85)13 relative à l'institution de l'Ombudsman dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne la mise en place d'institutions de l'Ombudsman¹ aux niveaux national, régional et local, y compris les institutions traitant de questions thématiques spécifiques ;

Se félicitant de l'évolution continue dans les fonctions de l'institution de l'Ombudsman, qui ont été élargies au-delà du mandat initial concernant la mauvaise administration et l'État de droit ;

Notant avec satisfaction que l'institution de l'Ombudsman est devenue un élément important de la gouvernance démocratique et qu'elle joue un rôle clé dans la protection et la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe ;

Soulignant le fort potentiel des institutions de l'Ombudsman pour la promotion et la protection des droits de l'homme en Europe, notamment pour la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ;

Reconnaissant l'importance du soutien constant assuré aux institutions de l'Ombudsman par le Conseil de l'Europe et d'autres acteurs internationaux, et se félicitant de la coopération bien établie entre le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les institutions de l'Ombudsman, ainsi que leurs réseaux, comme prévu dans le mandat du Commissaire en vertu de la Résolution Res(99)50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;

Reconnaissant par ailleurs l'importance de la coopération entre les institutions de l'Ombudsman et leurs divers réseaux, ainsi que de leur coopération avec le Conseil de l'Europe et d'autres acteurs internationaux ;

¹ L'expression "institution de l'Ombudsman" est utilisée dans la présente recommandation sans distinction de genre et pour désigner des institutions telles que l'Ombudsman, le Médiateur, le Commissaire parlementaire, le Défenseur du peuple, l'Avocat du peuple, le Commissaire aux droits de l'homme, l'Inspecteur général du gouvernement, le Protecteur public, etc.

Gardant à l'esprit les textes internationaux pertinents qui ont favorisé le développement et la protection de l'institution de l'Ombudsman² ;

Reconnaissant la diversité des institutions de l'Ombudsman, qui reflète la diversité des pays et des régions qu'elles servent ;

Soulignant néanmoins qu'il est très important pour ces institutions d'être régies par un certain nombre de principes fondamentaux, dont les suivants :

- l'indépendance ;
- l'impartialité, l'objectivité et l'équité ;
- l'intégrité et la haute autorité morale ;
- un mandat étendu ;
- l'accessibilité ; et
- l'efficacité ;

Exprimant sa vive préoccupation face à des conditions de travail complexes, des menaces, des pressions et des attaques auxquelles les institutions de l'Ombudsman ainsi que leur personnel sont parfois confrontés dans les États membres ;

Souhaitant développer sa Recommandation Rec(85)13 relative à l'institution de l'Ombudsman, désormais remplacée par le présent instrument,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de garantir que les principes énoncés dans l'annexe à la présente recommandation sont mis en œuvre dans leur droit et leurs pratiques internes pertinents ;
2. de renforcer l'institution de l'Ombudsman en évitant toute mesure susceptible de l'affaiblir, et d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises ;
3. d'assurer par des moyens et des actions appropriés – y compris, le cas échéant, la traduction – une vaste diffusion de cette recommandation auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ;
4. d'examiner au plus tard cinq ans après son adoption, au niveau du Comité des Ministres, la mise en œuvre de la présente recommandation.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)6

Principes pour le développement de l'institution de l'Ombudsman

I. Établissement et caractéristiques fondamentales de l'institution de l'Ombudsman

1. Des institutions de l'Ombudsman devraient exister dans tous les États membres. Le choix d'une ou de plusieurs de telles institutions devrait être fait par chaque État en fonction de son organisation, de ses particularités et de ses besoins. Ces institutions devraient être directement et facilement accessibles à tout individu pour tout service public, quel qu'en soit le prestataire. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes qui peuvent méconnaître l'existence de l'institution de l'Ombudsman, qui peuvent rencontrer

² Voir notamment :

- Recommandation Rec(97)14 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme ;
- Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;
- Résolution de l'Assemblée parlementaire 1959 (2013) « Renforcer l'institution du médiateur en Europe » ;
- Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe : « La fonction d'ombudsman et les pouvoirs locaux et régionaux » ;
- Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les principes de Venise »), adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) lors de sa 118e session plénière (Venise, 15-16 mars 2019) ;
- Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, adoptée le 7 décembre 2017 ;
- Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993, relative aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) ;
- Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies : 65/207 du 21 décembre 2010, 67/163 du 20 décembre 2012, 69/168 du 18 décembre 2014, 71/200 du 19 décembre 2016 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 ;
- Statuts de l'Institut international de l'Ombudsman, adoptés le 13 novembre 2012.

des difficultés pour accéder à l'institution de l'Ombudsman ou qui peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité, telles que les migrants, les personnes privées de liberté, les personnes handicapées, les personnes âgées ou les enfants.

2. Les États membres devraient fournir une solide base juridique à l'institution de l'Ombudsman, de préférence au niveau constitutionnel, et/ou dans une loi qui définit les principales tâches d'une telle institution, garantit son indépendance et lui assure les moyens de remplir ses missions de manière efficace, à la fois au niveau national et au niveau international, tout en gardant à l'esprit les normes et les recommandations existantes relatives à l'institution de l'Ombudsman, en particulier les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur, adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) le 15 mars 2019 et entérinés par le Comité des Ministres le 2 mai 2019.

3. Le processus de sélection et de nomination de la personne à la tête de l'institution de l'Ombudsman devrait être de nature à promouvoir l'indépendance de l'institution. Les candidats devraient faire preuve d'une haute autorité morale et posséder des compétences reconnues dans les domaines de l'État de droit, de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme. Des dispositions devraient être prévues afin que le poste de chef de l'institution de l'Ombudsman ne reste pas vacant pendant une trop longue période.

4. Les États membres devraient veiller à ce que l'institution de l'Ombudsman évolue dans un environnement propice qui lui permette d'exercer ses fonctions indépendamment de tout prestataire de services publics relevant de sa compétence, de manière efficace et dans un climat d'impartialité, d'intégrité, de transparence et d'équité.

5. Les États membres devraient prendre des mesures effectives pour permettre à l'institution de l'Ombudsman d'exiger de toutes les autorités administratives et d'autres entités pertinentes de coopérer avec ses activités, pour pouvoir accéder librement à tous les locaux pertinents, y compris les lieux de détention, ainsi qu'à toutes les personnes pertinentes, afin d'être en mesure d'effectuer un examen crédible des plaintes qu'elle reçoit ou d'autres questions relevant de son mandat. L'institution de l'Ombudsman devrait également avoir accès à toutes les informations nécessaires à cet examen, sous réserve des restrictions éventuelles qu'impose la protection d'autres droits et intérêts légitimes, et garantir la confidentialité des données dont elle dispose.

6. Les États membres devraient veiller à ce que l'institution de l'Ombudsman dispose de ressources adéquates, suffisantes et durables lui permettant d'exercer ses fonctions en toute indépendance. L'institution de l'Ombudsman devrait pouvoir engager son propre personnel et lui garantir une formation appropriée.

7. Les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'institution de l'Ombudsman contre les menaces et le harcèlement. Tout acte de représailles ou d'intimidation à l'encontre de l'institution de l'Ombudsman et de son personnel, ou à l'encontre d'individus qui coopèrent ou s'efforcent de coopérer avec eux, devrait faire l'objet d'une enquête rapide et approfondie, et les auteurs devraient être traduits en justice.

II. Tâches principales des institutions de l'Ombudsman

8. Les États membres devraient garantir que le mandat conféré aux institutions de l'Ombudsman leur permette notamment :

a. de donner suite aux plaintes reçues ou de leur propre initiative, en vue de protéger toute personne ou groupe de personnes contre la mauvaise administration, la violation des droits, le manque d'équité, les abus, la corruption ou toute injustice causée par des prestataires de services publics, qu'ils soient publics ou privés, notamment en mettant à la disposition des ayants droit des moyens non judiciaires aisément accessibles et propres à faciliter le règlement des litiges entre particuliers et prestataires de services publics, pouvant, selon le cas, inclure une médiation ;

b. de protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'État de droit et la gouvernance démocratique, y compris, le cas échéant, par des propositions de modification de la législation, par la voie contentieuse ou par d'autres moyens ;

c. de formuler des recommandations afin de prévenir ou de remédier à tous les comportements décrits au paragraphe 8.a et, le cas échéant, de proposer des réformes administratives ou législatives visant à améliorer le fonctionnement des prestataires de services publics ; dans l'hypothèse où ces derniers refuseraient d'accepter ou de mettre en œuvre de telles recommandations, les États membres devraient s'assurer que l'institution de l'Ombudsman peut, *inter alia*, soumettre un rapport sur un tel manquement à l'organe élu compétent, en général le parlement ;

d. de coopérer, dans le cadre de son mandat, avec des acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, ainsi qu'avec les réseaux qui œuvrent dans des domaines connexes ou similaires.

9. Les États membres devraient obliger juridiquement tous les destinataires de recommandations de l'institution de l'Ombudsman à fournir une réponse motivée dans un délai approprié.

10. Les États membres devraient envisager de conférer ou, le cas échéant, de renforcer la compétence de l'institution de l'Ombudsman afin de lui permettre d'exercer les fonctions prévues par les conventions internationales pertinentes dans le domaine des droits de l'homme, telles que le Mécanisme national de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et/ou le mécanisme indépendant en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Lorsque l'institution de l'Ombudsman dispose de ces mandats, elle doit bénéficier de ressources suffisantes pour développer sa capacité à s'acquitter efficacement de ses fonctions ; cela devrait inclure la mise à disposition d'un personnel approprié, qualifié, compétent et formé.

III. Coopération et dialogue

11. Les États membres devraient prendre des mesures effectives afin de permettre à l'institution de l'Ombudsman de communiquer et de coopérer notamment avec :

a. les institutions homologues, le cas échéant par le biais d'une mise en réseau électronique et d'un échange des informations et des pratiques, ainsi qu'au travers de réunions régulières ;

b. les acteurs de la société civile, en particulier les organisations non gouvernementales, qui devraient bénéficier d'un accès facile à l'institution de l'Ombudsman ;

c. d'autres structures de droits de l'homme, notamment les institutions nationales des droits de l'homme et leurs réseaux, le cas échéant par le biais d'activités organisées conjointement ;

d. les organisations internationales et régionales qui œuvrent dans des domaines connexes ou similaires, en particulier les instances du Conseil de l'Europe.

12. Les États membres ayant mis en place plusieurs institutions de l'Ombudsman, telles que des institutions régionales, locales et/ou spécialisées, devraient les habiliter à se coordonner et à coopérer effectivement entre elles, afin de promouvoir une synergie et d'éviter les doubles emplois, tout en s'assurant que la législation sur les institutions de l'Ombudsman permet et encourage cette coopération.

13. Les États membres devraient encourager et parrainer le développement de programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe pour garantir un partage de connaissances permanent entre les institutions de l'Ombudsman afin de renforcer leur contribution à la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres instruments pertinents.