

Strasbourg, le 3 mai 2019
Avis n° 897 / 2017

CDL-AD(2019)005
Original anglais

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

PRINCIPES

SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION

DE L'INSTITUTION D'OMBUDSMAN*

(« PRINCIPES DE VENISE »)

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

**Entérinés par le Comité des Ministres
lors de la 1345^e réunion des Délégués des Ministres
(Strasbourg, le 2 mai 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 D'OMBUDSMAN
(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 d'ombudsman 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 d'ombudsman, y compris l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité, peuvent être acquis par le biais de différents modèles ;

Soulignant que l'ombudsman est un élément important dans un État fondé sur la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits humains 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 d'ombudsman ;

Soulignant que l'ombudsman joue un rôle important dans la protection des Défenseurs des droits humains ;

Soulignant l'importance de la coopération nationale et internationale des institutions d'ombudsman avec les institutions similaires ;

Rappelant que l'ombudsman est une institution qui agit en toute indépendance, contre les abus administratifs et les violations alléguées des droits humains et des libertés fondamentales que subissent les personnes physiques ou morales ;

Soulignant que le droit de saisir l'ombudsman 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 de l'ombudsman d'inviter les parlements et les gouvernements à respecter et à promouvoir les droits humains 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 d'ombudsman est parfois l'objet : pressions physiques ou psychologiques, actions en justice menaçant l'immunité, représailles sous forme de suppression, coupes budgétaires et réduction de son mandat ;

Rappelant que la Commission de Venise a, à différentes occasions, travaillé considérablement sur le rôle de l'ombudsman ;

Se référant 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 humains, R (2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, CM/Rec(2007)7 sur une bonne administration, CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte et CM/Rec(2016)3 sur les droits humains 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 : 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 humains (« Principes de Paris ») du 20 décembre 1993, aux Résolutions 69/168 du 18 décembre 2014 et 72/186 du 19 décembre 2017 sur le rôle de l'ombudsman, de l'intermédiaire et des autres institutions nationales de défense des droits humains dans la promotion et la protection des droits humains, à la Résolution 72/181 du 19 décembre 2017 sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits humains, au Protocole facultatif de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale le 18 décembre 2002, à 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, l'Ombudsman 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 d'Ombudsman
(« Principes de Venise »)***

1. L'institution d'ombudsman 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 humains 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 d'ombudsman et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance.
2. L'institution d'ombudsman, 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 d'ombudsman doit avoir un rang suffisamment élevé qui est reflété aussi dans la rémunération de l'ombudsman et dans son régime de retraite.

4. Le choix d'un modèle unique ou pluriel d'ombudsman dépend de l'organisation de l'État, de ses particularités et de ses besoins. L'institution d'ombudsman 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 humains et des libertés fondamentales dans le pays.

6. L'ombudsman 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.

L'ombudsman est de préférence élu par le Parlement 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 des ombudsmans 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 humains et des libertés fondamentales.

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

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

11. L'ombudsman 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 de l'ombudsman – 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 de l'ombudsman couvre la prévention et la correction des abus administratifs ainsi que la protection et la promotion des droits humains et des libertés fondamentales.

13. La compétence institutionnelle de l'ombudsman s'étend à l'administration publique à tous les niveaux.

Le mandat de l'ombudsman 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.

Les compétences de l'ombudsman concernant le système judiciaire sont limitées à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système.

14. L'ombudsman 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, à l'ombudsman et celui de déposer une plainte.

16. L'ombudsman 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. L'ombudsman est habilité à demander la coopération de tout individu ou organisation susceptibles d'assister dans ses enquêtes. L'ombudsman 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.

L'ombudsman 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. L'ombudsman doit être habilité à adresser des recommandations particulières aux organismes relevant de la compétence de l'institution. L'ombudsman doit avoir le droit juridiquement exécutoire d'exiger des responsables et des autorités qu'ils répondent dans un délai raisonnable fixé par l'ombudsman.

18. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre, au niveau national, des instruments internationaux ratifiés relatifs aux droits humains et aux libertés fondamentales ainsi que de l'harmonisation de la législation nationale avec ces instruments, l'ombudsman 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, l'ombudsman doit, de préférence, disposer du pouvoir de contester la constitutionnalité de lois et de règlements ou d'actes administratifs généraux.

L'ombudsman doit de préférence pouvoir intervenir devant les organismes juridictionnels et tribunaux compétents.

L'introduction officielle d'une requête auprès de l'ombudsman peut avoir un effet suspensif sur les délais de saisie d'une juridiction en vertu de la loi.

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

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

21. Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution d'ombudsman. La loi doit veiller à ce que les fonds alloués permettent à l'ombudsman de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de ses responsabilités et de ses fonctions. L'ombudsman 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 au cours de l'exercice budgétaire, sauf si la réduction s'applique de manière générale aux institutions publiques. L'audit financier indépendant du budget de l'ombudsman

doit tenir compte uniquement du caractère légal des procédures financières, et non du choix des priorités dans l'exécution du mandat.

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

23. L'ombudsman, les adjoints et le personnel dirigeant doivent jouir de l'immunité de juridiction pour 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 l'ombudsman, 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 d'ombudsman 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 d'ombudsman. Compte tenu des différents types, systèmes et statuts juridiques des institutions d'ombudsman et de leur personnel, les États membres sont invités à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des ajustements constitutionnels et autres ajustements législatifs, nécessaires à la mise en place de conditions appropriées pour renforcer et développer les institutions d'ombudsman 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 efficace.