

Annexe I à la Recommandation (exemples illustratifs compris)

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 de créer une ou plusieurs institutions devrait être arrêté par chaque État en fonction de son organisation, de ses particularités et de ses besoins. Ces institutions devraient être directement et facilement accessibles à tous pour l'ensemble des services publics, quelle que soit la façon dont ils sont fournis. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes qui peuvent méconnaître l'existence de l'institution de l'Ombudsman, rencontrer des difficultés pour accéder à cette institution ou se trouver dans une situation de vulnérabilité, telles que les migrants, les personnes privées de liberté, les personnes handicapées ou les personnes âgées.

Accessibilité et souci des catégories vulnérables

Les institutions de l'Ombudsman veillent souvent à être facilement accessibles pour les citoyens en leur permettant de déposer plainte par écrit ou par oral et sans exigences de forme. Elles proposent leurs services à titre gracieux. La plupart d'entre elles acceptent les plaintes déposées en ligne et peuvent recourir aux médias sociaux. Elles sont nombreuses à agir sur le terrain pour faire en sorte que les personnes pouvant avoir des difficultés à porter plainte puissent le faire facilement. Le personnel du Bureau de l'Ombudsman irlandais, par exemple, se rend régulièrement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés. Au Danemark, les plaintes peuvent être adressées à l'Ombudsman par écrit ou par oral et, en Pologne, la législation relative au Commissaire aux droits de l'homme prévoit que les plaintes peuvent être déposées gratuitement et sans conditions de forme. En République slovaque, les citoyens ont le droit de porter plainte auprès du Défenseur des droits dans leur langue maternelle, le coût de l'interprétation étant supporté par l'État.

Le mandat conféré à plusieurs institutions de l'Ombudsman évoque en particulier le rôle de l'Ombudsman dans la protection des citoyens les plus vulnérables. Ainsi, en Hongrie, le Commissaire aux droits fondamentaux est chargé – surtout lorsqu'il ouvre des enquêtes de sa propre initiative – d'accorder une attention particulière aux droits des enfants et des personnes d'une autre nationalité, aux intérêts des générations futures et aux droits des catégories vulnérables. De même, au Portugal, l'Ombudsman dispose de pouvoirs d'investigation d'office en particulier pour défendre et promouvoir les droits et les intérêts des citoyens les plus vulnérables en termes d'âge, de race, d'origine ethnique, de genre et de handicap.

Dans la pratique, le souci particulier qu'a l'Ombudsman de la protection des catégories vulnérables s'illustre dans les travaux de l'Ombudsman du Seimas lituanien. Dans son Rapport annuel pour 2017, il a souligné que les principaux problèmes liés aux droits de l'homme en Lituanie concernaient la protection des personnes vulnérables, et notamment : la protection des prisonniers contre tout lieu de détention inadéquat ; la protection des enfants handicapés contre l'exclusion sociale au moyen de l'institutionnalisation ; et la protection des personnes atteintes de troubles psychiques contre la détention arbitraire et les traitements obligatoires.

2. Les États membres devraient fournir une solide assise juridique à l'institution de l'Ombudsman, de préférence au niveau constitutionnel, et/ou dans une loi qui définit

ses tâches principales, garantit son indépendance et lui assure les moyens de remplir ses missions de manière efficace, sur les plans national et 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 (les Principes de Venise), adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) le 15 mars 2019].

Une assise juridique garante d'indépendance

Conformément au deuxième des Principes, une approche très couramment adoptée pour doter l'Ombudsman d'une assise juridique consiste à introduire de brèves dispositions dans la constitution nationale et un cadre plus détaillé dans des textes de loi ultérieurs. L'exemple de l'Avocat du peuple albanais, dont le rôle est exposé aux articles 60 à 63 de la Constitution albanaise, illustre cette approche. Ces articles définissent le rôle de l'Avocat du peuple, l'indépendance et les pouvoirs du bureau, et le processus de nomination et de révocation. Ces dispositions constitutionnelles sont complétées par la Loi relative à l'Avocat du peuple, qui fixe des règles plus détaillées pour l'organisation et le fonctionnement du bureau. De nombreux pays adoptent une approche globalement similaire, parmi lesquels l'Arménie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Lituanie, la Macédoine du Nord, Malte, la Pologne, le Portugal, la République de Bulgarie, la République slovaque et la Slovénie.

3. Le processus de sélection et de nomination du chef 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.

Modalités de sélection et de nomination favorisant l'indépendance

On trouve en Belgique un exemple de mesures législatives liées à la sélection et à la nomination conçues pour promouvoir l'indépendance. La législation belge relative au Médiateur fédéral dispose que celui-ci est nommé par la Chambre des représentants, après qu'il a été fait publiquement appel aux candidats. Pour être nommé médiateur, le candidat doit être d'une conduite irréprochable, être titulaire d'un diplôme et posséder une expérience professionnelle utile. Outre la procédure de recrutement ouverte, la nomination par le parlement et l'aptitude à exercer la fonction d'Ombudsman, l'indépendance du titulaire de la charge est assurée par l'octroi de l'inamovibilité. La législation belge relative à l'Ombudsman prévoit donc que celui-ci doit être indépendant et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions. Des dispositions législatives similaires existent dans d'autres pays comme la Pologne, où le Commissaire aux droits de l'homme peut être démis de ses fonctions uniquement dans des cas limités, par exemple lorsqu'il devient incapable d'exercer ses fonctions en raison d'une maladie.

Parmi les autres mesures couramment destinées à promouvoir l'indépendance de l'institution de l'Ombudsman figure l'obligation de renoncer à d'autres emplois et intérêts lors de la nomination. En Hongrie, par exemple, la législation relative au Commissaire aux droits fondamentaux prévoit que le mandat de Commissaire est incompatible avec toute charge ou tout emploi rémunéré. Elle dispose également

que dans les quatre ans précédant sa nomination au poste de Commissaire, le titulaire de la charge ne peut avoir exercé diverses fonctions politiques ou publiques. Les mesures législatives cherchent aussi souvent à minimiser le risque de voir le gouvernement neutraliser l'efficacité de l'institution de l'Ombudsman en laissant le poste vacant. En République tchèque, par exemple, la législation concernant le Défenseur public des droits indique que l'élection d'un nouveau Défenseur public des droits doit avoir lieu avant expiration du mandat du précédent titulaire de la fonction et que lorsque le poste devient vacant avant la fin du mandat, une élection doit avoir lieu dans les 60 jours.

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 tous prestataires de services publics relevant de sa compétence, de manière efficace et dans un climat d'impartialité, d'intégrité, de transparence et d'équité.

Veiller à ce que l'Ombudsman puisse exercer ses fonctions en toute indépendance

Il ne suffit pas que l'Ombudsman soit nommé de manière indépendante ; il doit évoluer dans un environnement qui lui permette d'agir en toute indépendance dans la pratique. Les dispositions législatives rendent souvent explicite l'indépendance de l'Ombudsman et interdisent spécifiquement toute tentative d'une autre personne visant à l'influencer. En Islande, par exemple, la législation portant sur l'Ombudsman de l'Althing précise que ce dernier ne doit pas recevoir d'instructions d'organes de l'État. De même, en Croatie, la législation relative à l'Ombudsman prévoit que toute forme d'influence sur les travaux de l'Ombudsman est interdite et que celui-ci doit conduire ses travaux en toute indépendance et autonomie. En Irlande, la législation sur l'Ombudsman contient des dispositions selon lesquelles toute tentative d'un individu visant à gêner l'Ombudsman ou à l'empêcher de s'acquitter de son mandat équivaut à un outrage à la cour. Les institutions de l'Ombudsman se voient aussi souvent accorder l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. En Grèce, par exemple, la législation relative à l'Ombudsman indique que celui-ci ne peut être poursuivi ou soumis à une enquête pour des opinions exprimées ou des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

5. Les États membres devraient prendre des mesures effectives pour permettre à l'institution de l'Ombudsman d'exiger la coopération de toutes les autorités administratives et autres entités pertinentes, et 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.

Pouvoir d'imposer la coopération et d'enquêter efficacement

Les mandats conférés aux Ombudsmans ont en commun de placer les organes de l'État dans l'obligation de coopérer avec l'Ombudsman et d'autoriser celui-ci à imposer la coopération. En Finlande, par exemple, la législation se rapportant à l'Ombudsman confère à ce dernier un droit d'obtenir des autorités l'assistance qu'il

juge nécessaire, y compris la communication de copies de documents et de fichiers. En Grèce, la législation sur l'Ombudsman dispose que tout agent public qui refuse de coopérer avec l'Ombudsman pendant une enquête commet une infraction disciplinaire.

Des pouvoirs d'investigation étendus existent aussi dans la plupart des pays. Ainsi, en Norvège, la législation relative à l'Ombudsman autorise celui-ci à exiger des informations auprès des organes de l'État et de pénétrer dans les locaux de tout organe relevant de sa compétence. Souvent, les pouvoirs d'accéder aux locaux concernent en particulier les lieux de détention, comme en Autriche, où le Collège des médiateurs est habilité à se rendre dans tous les lieux de détention et centres pour personnes handicapées. En République tchèque, le Défenseur public des droits peut pénétrer dans les locaux de tout organe de l'État sans préavis afin de consulter des fichiers, interroger des employés ou rencontrer des personnes en détention.

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.

Financement, ressources et dotation en effectifs adéquats et suffisants

Il est courant que les dispositions législatives tracent les contours du mécanisme par lequel des fonds sont alloués à l'Ombudsman, mais il l'est moins qu'elles contiennent des points explicites liés au caractère adéquat et suffisant des ressources. Parmi les législations évoquant l'adéquation des ressources de l'Ombudsman figurent la constitution de l'Arménie, celle de la Bosnie-Herzégovine et la législation de la Macédoine du Nord relative à l'Ombudsman.

Plus communément, des dispositions autorisent l'Ombudsman à engager son propre personnel. En Roumanie, par exemple, la législation concernant l'Avocat du peuple indique clairement qu'il engage son propre personnel et définit la structure du service. À Malte, la législation sur l'Ombudsman autorise de même ce dernier à engager son personnel, à en déterminer les effectifs, les fonctions, le salaire et les conditions de nomination.

Il est rare que des dispositions législatives spécifiques soient prises en lien avec la formation, mais c'est le cas de la législation de la Macédoine du Nord relative à l'Ombudsman, qui confère un droit, et impose une obligation, à l'Ombudsman et à son personnel de bénéficier d'une formation et d'un perfectionnement professionnels continus, des fonds étant réservés à cette fin.

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.

Protection de l'institution de l'Ombudsman

Les exemples de dispositions législatives spécifiquement conçues pour protéger l'Ombudsman contre les menaces et le harcèlement ne sont pas légion, mais en Arménie et en Macédoine du Nord, des dispositions existent qui permettent à l'Ombudsman de faire appel à la protection de l'État en cas de besoin. En Arménie, l'Ombudsman et sa famille sont reconnus comme étant sous protection spéciale de l'État, les organes de l'État étant tenus d'assister l'Ombudsman pour assurer sa sécurité. De même, en Macédoine du Nord, la législation concernant l'Ombudsman confère à ce dernier un droit à une protection policière en cas de graves menaces pour sa sécurité.

II. Tâches principales de l'institution de l'Ombudsman

8. Les États membres devraient garantir que le mandat conféré à l'institution de l'Ombudsman lui permette notamment de :
 - a) fournir un mécanisme non judiciaire de règlement de litiges entre individus et prestataires de services publics, y compris la médiation, qui soit facilement accessible pour les ayants droit ; pouvoir intervenir à la suite des plaintes reçues ou de sa propre initiative, en vue de protéger tout individu ou groupe d'individus 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 ;

Un mécanisme non judiciaire facilement accessible pour les ayants droit

Comme on l'a vu ci-dessus, l'institution de l'Ombudsman est facilement accessible si on la compare aux tribunaux, grâce à des mesures comme le recueil des plaintes par oral, l'absence d'exigences de forme pour le dépôt des plaintes et l'absence d'obligation de représentation juridique. On trouve un autre exemple de la façon dont l'institution de l'Ombudsman cherche à s'assurer que son fonctionnement est adapté aux ayants droit au Portugal, où l'Ombudsman est doté d'une Unité dédiée chargée des enfants, des citoyens âgés et des personnes handicapées. Cette Unité s'emploie à répondre aux besoins des catégories vulnérables et propose trois lignes d'assistance téléphonique (la Ligne d'assistance pour les enfants, la Ligne d'assistance pour les citoyens âgés et la Ligne d'assistance pour les personnes handicapées) qui permettent aux citoyens d'obtenir des conseils et de formuler des plaintes. Le Rapport annuel de l'Ombudsman pour 2017 détaille la façon dont l'Unité a traité 4 026 appels l'année précédente et aidé les citoyens à l'aide de conseils, d'indications, de la médiation et d'enquêtes sur les plaintes. Les institutions de l'Ombudsman collaborent aussi fréquemment avec le secteur associatif et les organisations caritatives afin d'aider les citoyens à faire respecter leurs droits. Le Rapport annuel de l'Avocat du peuple roumain, par exemple, note que des protocoles de coopération ont été signés avec UNICEF Roumanie et Save the Children en 2017.

Si la mission de l'Ombudsman implique souvent d'enquêter sur les plaintes, la médiation est parfois utilisée pour résoudre des différends. Dans la Principauté de Monaco, le Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation accorde une place particulière à une approche consensuelle des plaintes, son service étant un outil de conciliation, de soutien et de dialogue. Dans son

Rapport annuel pour 2017, le Haut Commissaire explique que les trois principaux résultats obtenus par le service sont : le soutien apporté pour aider un citoyen à comprendre sa situation lorsque l'action objet de la plainte est justifiée ; l'obtention d'un règlement à l'amiable qui permet de concilier les différences existant entre les parties et de trouver une solution satisfaisant toutes les parties ; et une recommandation officielle lorsqu'une organisation est invitée à changer de position. En expliquant l'approche du service, le Haut Commissaire précise qu'écouter, comprendre, informer, expliquer, conseiller et sortir des impasses est déterminant pour son rôle qui consiste à améliorer les relations entre les citoyens et les organes publics.

Ce qui fait qu'une institution est facilement accessible pour les ayants droit tient pour une bonne part à la capacité de s'assurer que les citoyens qui sont dans l'incapacité de porter plainte sont néanmoins protégés et les pouvoirs d'investigation d'office constituent un moyen efficace d'y parvenir. Ainsi, la législation relative au Collège des médiateurs autrichien autorise ce Collège non seulement à enquêter lorsqu'une plainte a été reçue, mais aussi en l'absence de plainte. Les pouvoirs d'investigation d'office sont très répandus parmi les institutions de l'Ombudsman et existent dans de nombreux pays, dont : la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, la Macédoine du Nord, Malte, le Monténégro, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la Roumanie.

- b) protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'état de droit et la gouvernance démocratique, y compris par des propositions de modification de la législation par la voie contentieuse ou par d'autres moyens ;

Promotion et protection des droits et des libertés

Au-delà des enquêtes relatives aux plaintes, les institutions de l'Ombudsman sont souvent chargées notamment d'assurer activement la promotion et la protection des droits des citoyens. En Pologne, par exemple, le Commissaire aux droits de l'homme est dans l'obligation d'analyser, de contrôler et de favoriser l'égalité de traitement de tous les individus et de conduire des recherches indépendantes et d'émettre des recommandations en lien avec la discrimination. En République de Moldova, le Rapport annuel de l'Avocat du peuple pour 2017 montre toute la palette des moyens par lesquels celui-ci s'efforce de promouvoir les droits de l'homme. Cela consiste notamment à informer le public par le biais de conférences, de tables rondes, de réunions, de forums, de rencontres, d'expositions, de la production de vidéos, de la diffusion de supports d'information, de formations et de la collaboration avec les médias. En 2017, 174 activités de promotion ont été menées par l'Avocat du peuple, touchant directement 5 800 personnes.

Outre le contrôle, les recherches et la promotion, les institutions de l'Ombudsman sont souvent officiellement habilitées à recommander des modifications de la loi. En Suède, par exemple, l'Ombudsman du Parlement est habilité à formuler des recommandations en lien avec les lacunes de la législation. De même, en Islande, l'Ombudsman de l'Althing peut signaler des failles dans la législation à l'assemblée nationale, à un ministre ou aux autorités locales. Dans certains pays, l'Ombudsman est aussi habilité à attirer l'attention des tribunaux sur certaines lois pour obtenir un avis sur leur légalité. En Bulgarie, par exemple, l'Ombudsman peut signaler des lois à la Cour constitutionnelle lorsqu'il estime qu'elles risquent de violer les droits et les libertés des citoyens. En Estonie, le Chancelier de la Justice est habilité à examiner des propositions de loi et peut aussi émettre des recommandations visant à modifier la législation.

Le Rapport annuel du Défenseur public des droits de la République tchèque pour 2017 contient une étude de cas, qui cite un exemple de recommandation visant à modifier la législation. Il y était question des usagers vulnérables des services sociaux et de l'incapacité de l'État de les protéger suffisamment contre des problèmes comme la malnutrition, la négligence et la non-prise en compte de leurs plaintes. Le Défenseur public des droits a estimé que l'État avait obligation d'adopter une législation par anticipation afin de protéger les droits de ces catégories vulnérables, conformément aux instruments internationaux sur les droits de l'homme. Par conséquent, une modification de la législation relative aux services sociaux a été recommandée pour introduire une infraction d'atteinte non autorisée à la vie privée, à la sécurité et à l'intégrité des bénéficiaires des services sociaux.

- c) formuler des recommandations afin de prévenir ou de remédier à tous comportements décrits au paragraphe 2 (a) et, le cas échéant, proposer des réformes administratives ou légales visant à améliorer le fonctionnement des prestataires de services publics ; dans l'hypothèse où ces derniers refusent d'accepter ou de mettre en œuvre ces recommandations, les États membres devraient s'assurer que l'institution de l'Ombudsman puisse, *inter alia*, soumettre un rapport sur ce manquement à l'organe élu compétent, en général le Parlement ;

Réparer les erreurs et recommander des réformes

Les institutions de l'Ombudsman disposent généralement de pouvoirs étendus pour recommander aux organes de l'État de remédier aux difficultés particulières rencontrées par les citoyens, ainsi que de réformer les systèmes pour faire en sorte que ces problèmes ne se reproduisent plus et pour améliorer le fonctionnement de l'administration. Au Portugal, par exemple, la législation sur l'Ombudsman habilite celui-ci à formuler des recommandations afin de : lutter contre les actes illicites ou iniques des organes de l'État ; contribuer à améliorer les services publics ; mettre en évidence des défaillances dans la législation ; et donner des conseils au sujet de l'interprétation de la législation. De même, à Malte, la législation relative à l'Ombudsman prévoit que ce dernier peut formuler des recommandations dans un certain nombre de situations, notamment lorsqu'il estime que : l'affaire doit être renvoyée devant une autorité compétente pour plus ample examen ; une omission devrait être rectifiée ; une décision annulée ou modifiée ; une pratique sur laquelle se fondait la décision ou la mesure prise devrait être modifiée ; une loi sur laquelle se fondait une décision ou une mesure devrait être réexaminée ; des raisons auraient dû être avancées pour justifier une décision ; ou lorsque d'autres mesures auraient dû être prises.

On trouve un exemple de recommandation formulée pour améliorer un système administratif en modifiant la réglementation dans le Rapport annuel du Médiateur fédéral belge pour 2017. En l'occurrence, le Médiateur a mis au jour des problèmes dans la gestion d'un supplément d'allocation pour les personnes handicapées, qui étaient en butte à des retards après la révision médicale de leur dossier. Les personnes handicapées devaient de ce fait attendre plusieurs mois le versement de leur supplément d'allocation, sans avoir droit à des arriérés de retard ou à des intérêts. Par conséquent, le Médiateur a recommandé au Parlement d'adapter la réglementation afin que le supplément d'allocation soit versé juste après une révision médicale.

Bien que les institutions de l'Ombudsman émettent rarement des recommandations contraignantes, elles disposent habituellement de pouvoirs leur permettant de presser les organes de l'État à les accepter et à les mettre en œuvre. En Grèce, lorsqu'une autorité refuse d'accepter une recommandation de l'Ombudsman, ce

dernier a le droit de rendre ce refus public, tandis qu'au Royaume-Uni, la législation concernant l'Ombudsman prévoit que lorsqu'un organe public ne donne pas suite aux recommandations de l'Ombudsman, un rapport spécial peut être adressé au Parlement.

- d) 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.

Coopération

Voir le paragraphe 11 (a) à (d) ci-dessous, qui contient des exemples des modalités de coopération des institutions de l'Ombudsman.

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.

Obligation faite aux organes de l'État de donner suite aux recommandations

L'Ombudsman est fréquemment habilité à fixer un calendrier pour la suite donnée aux recommandations et les organes publics sont couramment tenus de donner suite aux recommandations. En Irlande, par exemple, l'Ombudsman peut définir, lorsqu'il formule une recommandation, le délai dans lequel une suite devrait y être donnée. De même, en Croatie, les organes de l'État doivent aviser l'Ombudsman des mesures prises suite à une recommandation dans le délai fixé par celui-ci.

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 de s'acquitter efficacement de ses fonctions ; cela devrait inclure la mise à disposition d'un personnel approprié, qualifié, compétent et formé.

Fonctions supplémentaires en vertu des traités internationaux

Plusieurs institutions de l'Ombudsman ont été désignées comme 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. C'est notamment le cas des pays suivants : Bulgarie, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Norvège, Pologne, Roumanie et Slovaquie. Certaines institutions de l'Ombudsman se sont également vu attribuer les fonctions de mécanisme indépendant en vertu de la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées, notamment dans les pays suivants : Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Espagne, Hongrie et République tchèque.

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, au niveau national, régional ou local, notamment avec :

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

Coopération avec les institutions homologues

Il existe de nombreux exemples d'institutions de l'Ombudsman qui coopèrent et travaillent ensemble. En Irlande et au Royaume-Uni, l'Association des Ombudsmans (qui regroupe les organismes qui traitent les plaintes dans ces pays) offre un réseau qui permet au personnel des bureaux de l'Ombudsman de se réunir régulièrement à l'occasion de conférences et de réunions de groupements d'intérêts. Elle publie une lettre d'information périodique et comprend sur son site web une zone réservée aux membres à des fins de partage d'informations. L'Association des Ombudsmans constitue un forum de coopération et d'élaboration des meilleures pratiques ; elle a ainsi publié un Guide des principes de traitement des plaintes et un Cadre des normes de service à l'intention de ses membres. Des réseaux ont aussi été mis en place dans les pays nordiques, en Belgique, en Espagne et dans d'autres pays comptant de nombreux bureaux de l'Ombudsman. Il existe également une Association des Ombudsmans de la Méditerranée et une Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie.

Au Portugal, le Rapport annuel de l'Ombudsman pour 2017 met en lumière un large éventail d'activités entreprises en collaboration avec d'autres institutions de l'Ombudsman, comme l'exercice de la présidence de la Fédération ibéro-américaine de l'Ombudsman ou la participation à des projets de soutien et de développement. Ainsi, l'Ombudsman a participé à un projet de jumelage destiné à soutenir l'établissement d'une institution de l'Ombudsman en Turquie, et prévoyant sa participation à plusieurs ateliers et séminaires concernant divers aspects du travail de l'Ombudsman et des droits de l'homme. L'Ombudsman a aussi pris part à un projet visant à aider le Commissaire aux droits de l'homme de la République d'Azerbaïdjan, organisé par la Commission européenne, le ministère portugais des Affaires étrangères et le Commissaire polonais aux droits de l'homme.

- 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 ;

Coopération avec la société civile

Dans certains cas, l'institution de l'Ombudsman dispose d'un mandat spécifique pour coopérer avec la société civile. En Autriche, par exemple, le Collège des médiateurs a obligation de coopérer avec les institutions scientifiques, universitaires et éducatives et d'informer le public sur ses activités. En Pologne, la législation concernant le Commissaire aux droits de l'homme oblige ce dernier à collaborer avec les associations, les mouvements civiques ou autres sociétés de patronage pour

protéger les libertés et les droits des citoyens. En Lituanie, le Rapport annuel de l'Ombudsman du Seimas pour 2017 explique comment, dans la pratique, celui-ci coopère avec la société civile, les organisations non gouvernementales, les experts des droits de l'homme et les autres partenaires sociaux. Cela implique non seulement des réunions et des discussions régulières, mais aussi une participation active au processus d'enquête sur les plaintes.

- 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 ;

Coopération avec les structures de droits de l'homme

En République slovaque, le Défenseur public des droits est tenu de coopérer avec les autres entités qui se consacrent à la protection des droits et des libertés, comme les institutions des droits de l'homme. Ces approches coopératives sont courantes, comme en Autriche, où le Rapport annuel du Collège des médiateurs pour 2017 note que ce dernier a participé à la réunion annuelle des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) à l'Alliance mondiale des INDH et qu'il participe activement au Réseau européen des INDH, en qualité d'INDH et de siège du secrétariat de l'Institut international de l'Ombudsman. De nombreux bureaux de l'Ombudsman sont aussi l'INDH de leur pays.

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

Coopération avec les organisations régionales et internationales

Le Rapport annuel du Collège des médiateurs autrichien pour 2017 détaille toute une série d'activités de coopération internationale réalisées par le Collège, et notamment : association de la société civile au processus d'auto-évaluation entrepris par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en lien avec les droits de l'homme et la démocratie ; participation à une conférence sur le recours à une approche des soins de longue durée des personnes âgées fondée sur les droits de l'homme ; participation au Réseau européen des médiateurs et à un séminaire organisé par le réseau sur le traitement des plaintes et les enquêtes d'office ; participation au 10^e anniversaire de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ; aux côtés de l'Ombudsman catalan, soutien apporté à l'Ombudsman polonais, menacé de restrictions budgétaires et en butte à des demandes de démission ; discours liminaire prononcé lors d'une conférence célébrant le 20^e anniversaire du Défenseur public de Géorgie ; organisation d'une réunion entre le personnel du Collège des médiateurs autrichien et celui du bureau de la médiatrice de la République tchèque sur les problèmes de mise en œuvre de la réglementation de l'UE relative aux allocations familiales transnationales ; rencontre avec des délégations internationales, comme celle de l'Ombudsman de la Province sud-coréenne du Gangwon et une délégation d'étudiants de la faculté de droit de l'Université de la Sorbonne, à Paris.

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 éviter les doubles emplois, tout en s'assurant que la législation sur les institutions de l'Ombudsman permette et encourage cette coopération.

Coopération entre institutions de l'Ombudsman au sein des États membres

Au Royaume-Uni, la législation sur l'Ombudsman parlementaire permet à celui-ci d'enquêter sur les plaintes avec l'Ombudsman des collectivités locales et des services sociaux et avec l'Ombudsman de la santé, lorsqu'une plainte concerne plusieurs juridictions. Dans certains pays, des dispositions plus larges existent en ce qui concerne la coopération en dehors des enquêtes spécifiques. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, l'Ombudsman est dans l'obligation de promouvoir la coopération entre les institutions de l'Ombudsman du pays. Il s'agit notamment d'établir un réseau d'agents de liaison pour faire connaître les activités de l'Ombudsman ; d'organiser régulièrement des réunions des institutions de l'Ombudsman en Bosnie-Herzégovine ; d'organiser des séminaires et des ateliers ; et de représenter les institutions de l'Ombudsman du pays dans des forums internationaux. Le Rapport annuel du Haut-commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie pour 2016 montre comment l'institution collabore dans la pratique avec ses homologues au niveau régional, notamment à travers une coopération dans l'examen des plaintes des citoyens ; une coordination des activités liées aux droits de l'homme ; une assistance et un partage des expériences entre les commissaires régionaux ; une aide à l'élaboration d'une législation sur les commissaires régionaux ; et la tenue de réunions avec les commissaires régionaux.

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.

Renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme

Plusieurs institutions de l'Ombudsman disposent d'un mandat spécifique pour promouvoir les droits de l'homme et favoriser la mise en œuvre des traités internationaux. En Finlande, par exemple, l'Ombudsman est chargé d'accueillir un Centre des droits de l'homme dont le rôle consiste notamment à : promouvoir l'information, l'éducation, la formation et la recherche sur les droits de l'homme ; présenter des initiatives et publier des déclarations afin de promouvoir et de faire respecter les droits de l'homme ; et participer à la coopération européenne et internationale associée à la promotion et au respect des droits de l'homme. Parallèlement, au Portugal, l'Ombudsman est tenu de coopérer avec les institutions similaires et avec les organisations européennes et internationales pour soutenir et promouvoir les droits des citoyens.

Un certain nombre d'institutions de l'Ombudsman a bénéficié dernièrement des travaux thématiques du Conseil de l'Europe destinés à soutenir les institutions de l'Ombudsman et de lutte contre les discriminations. Les bénéficiaires actuels ou passés de ces travaux sont notamment : l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo, la République de Moldova et l'Ukraine. À titre d'exemple des projets lancés dans le cadre de ces travaux citons celui engagé au Monténégro, où l'Ombudsman a travaillé avec le Conseil de l'Europe pour renforcer la capacité du bureau d'appliquer les normes européennes des droits de l'homme dans son travail quotidien. Plus généralement, les institutions de l'Ombudsman ont étroitement

coopéré avec le Conseil de l'Europe pour renforcer le rôle de l'Ombudsman dans la protection des droits de l'homme. Ainsi, l'Institut international de l'Ombudsman (IIO) – une association mondiale d'institutions de l'Ombudsman venant de plus de 100 pays – a travaillé avec le Conseil de l'Europe sur un certain nombre d'initiatives, dont l'élaboration des Principes de Venise et la présente recommandation. L'IIO contribue aussi aux travaux des institutions de l'Ombudsman via les publications sur les pratiques exemplaires et en organisant des formations pour ses membres, comme celle s'adressant aux Mécanismes nationaux de protection.