

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Résolution 80 (1999)¹ sur le rôle des médiateurs/ombudsmen locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens

(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)

Le Congrès,

1. Rappelant les textes adoptés par les organes du Conseil de l'Europe en matière de médiation ;
2. Tenant compte des résultats de la Conférence de Messine (Italie), (13-15 novembre 1997), sur «Une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur aux niveaux local et régional» ainsi que de l'enquête du Congrès menée auprès des médiateurs, ombudsmen et défenseurs civiques locaux et régionaux européens ;
3. Ayant pris connaissance des résultats des travaux menés par le Conseil de l'Europe dans le cadre des «Tables rondes avec les ombudsmen européens» de Florence (7-8 novembre 1991), Lisbonne (16-17 juin 1994), Limassol (8-10 mai 1996) et Malte (octobre 1998),
4. Considère que les citoyens éprouvent de plus en plus la nécessité d'avoir recours à une institution capable, d'une part, d'être à l'écoute de leurs besoins et, d'autre part, de promouvoir de manière efficace auprès des administrations publiques la défense de leurs droits ;
5. Estime que la «médiation» peut donner satisfaction aux citoyens en facilitant leurs relations avec les institutions locales et régionales et souligne que des villes et régions d'Europe ont déjà mis en place des Bureaux de médiateurs/ombudsmen donnant ainsi aux citoyens une possibilité, facilement accessible, de veiller au bon fonctionnement de leurs administrations ;
6. Rend attentif au fait que les catégories faibles de la société, telles que les handicapés, les groupes socialement défavorisés, les mineurs, les minorités, les immigrés, etc., qui ont souvent besoin plus que d'autres catégories de recourir à l'administration publique, requièrent des moyens simples et fiables d'accès aux procédures de l'administration publique ;
7. Attire l'attention sur le fait que dès 1981 la Norvège a créé la fonction de défenseur civique pour les enfants et suggère d'examiner l'opportunité de confier la mission de défense et de promotion des droits de l'enfant (Convention

des Nations Unies de 1989), aux bureaux des médiateurs, en les dotant d'un personnel compétent et de moyens adéquats ;

8. Est convaincu que la «médiation», en tant que moyen de prévention et de règlement des situations litigieuses, peut réduire le recours à des procédures judiciaires et, par conséquent, la charge du contentieux administratif et civil, peut donner des réponses satisfaisantes aux citoyens et faciliter ainsi les relations entre les citoyens d'une part et les administrations locales et régionales d'autre part ;

9. Souligne que la mise en place d'une institution poursuivant la recherche de l'équité, du respect de l'Etat de droit et de la bonne administration, tout en étant capable d'établir un dialogue avec les citoyens, s'avère nécessaire dans plusieurs pays ;

10. Constate que plusieurs autorités locales et régionales, qui sont par définition les plus proches des besoins des citoyens, ont déjà mis en place dans différents pays européens une telle institution qui permet aux citoyens de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de l'administration publique ; rappelle que c'est la Suède qui, en 1809, a instauré, pour la première fois, la fonction de la défense civique, suivie par la Finlande en 1919 ;

11. Est d'avis que l'activité des médiateurs locaux et régionaux, capables d'exercer des fonctions d'enquête et de vérification du bon fonctionnement de l'action administrative, peut contribuer :

– à réduire la distance entre l'administration publique et les citoyens européens ;

– à améliorer l'efficacité et la transparence des services administratifs en facilitant l'accès des citoyens aux procédures administratives ;

– à l'établissement d'un véritable dialogue citoyen-administration publique en s'appuyant également sur les activités exercées par les Bureaux d'Information des citoyens existant dans plusieurs administrations ;

12. Rappelle que les participants à la Conférence de Messine, en analysant l'expérience acquise en Europe par les médiateurs locaux et régionaux, ont manifesté le souhait que cette institution soit adoptée dans tous les pays européens au bénéfice des citoyens ne disposant pas encore de cette forme de protection ;

Déclare :

13. Que l'institution de médiateurs locaux et régionaux contribue à la mise en œuvre des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale ;

14. Que la pratique de la «médiation civique» devrait être renforcée là où elle existe déjà ou introduite et institutionnalisée dans les régions et villes ne disposant pas encore de cette forme de protection du citoyen ;

Adopte :

15. Les principes régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional, tels qu'ils figurent en annexe à la présente résolution ;

1. Discussion par le Congrès et adoption le 17 juin 1999, 3^e séance (voir doc. CG (6) 9, projet de résolution présenté par M. M. Haas, Rapporteur).

Résolution 80

Recommande :

I. Aux autorités locales et régionales ne disposant pas de cette institution :

16. La mise en place auprès de villes et régions de Bureaux de médiateurs disposant de moyens adéquats tant au point de vue juridique qu'au point de vue des fonctions, des structures et du personnel, à la lumière des principes régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional ;

17. D'envisager, si nécessaire, le regroupement de communes de petite taille pour la mise en place de Bureaux communs de médiation ;

II. Aux autorités locales et régionales disposant déjà de cette institution :

18. De prendre en considération les principes en question afin de réformer, le cas échéant, cette institution ;

19. La création d'un réseau transnational des médiateurs locaux et régionaux ayant le but de mettre en place un échange d'expériences et d'explorer des possibilités de coopération/coordination pour la solution des problèmes des citoyens vis-à-vis de l'administration publique ;

20. Une meilleure information des citoyens, mieux diffusée, quant aux possibilités offertes par une telle institution ;

Demande à ses organes compétents :

21. d'envisager l'organisation de conférences, séminaires et autres, de préférence dans les pays de l'Europe centrale ou orientale, destinés à promouvoir la connaissance et la mise en place de cet instrument de défense civique ;

22. de créer au sein du Congrès un groupe restreint de médiateurs locaux et régionaux ayant un rôle consultatif et d'information pour les activités du Congrès.

Annexe

Principes régissant l'institution du médiateur aux niveaux local et régional

Préambule

1. La diversité des systèmes juridiques des pays européens, les différentes formes de décentralisation, la variété des solutions adoptées en ce qui concerne la mise en œuvre du médiateur aux niveaux local et régional, militent toutes en faveur de la proposition d'un modèle ayant un caractère général, qui pourrait être appliqué dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe, en fonction des spécificités de chaque système.

Les bases juridiques

2. Compte tenu de la diversité des systèmes juridiques des Etats membres du Conseil de l'Europe, il n'est pas opportun de fixer des principes figés en ce qui concerne le niveau des règles juridiques qui instituent le médiateur (lois constitutionnelles, lois spécifiques, statuts de régions ou de communes, arrêtés, règlements, etc.). Dans le cadre des lois étatiques, chaque instance concernée pourra adopter à cet égard les actes juridiques les plus adéquats au but recherché.

La notion de médiateur

3. L'institution du médiateur (européen, national, régional, provincial, communal, etc.) contribue, d'une part, à renforcer le système de protection des droits de l'homme et, d'autre part, à améliorer les relations entre l'administration publique et les usagers.

4. Sans interférence avec les activités exercées par les autorités judiciaires (cours, comités et organes de contrôle internationaux, autorités judiciaires nationales), le médiateur protège les droits, intérêts et situations spécifiques de l'individu par rapport aux actes et comportements de l'administration publique.

5. En fonction de la décentralisation administrative des Etats et des pouvoirs autonomes conférés aux collectivités territoriales à différents niveaux (Etats, Länder, Cantons, régions, Communautés autonomes, Départements, provinces, communes, etc.) l'institution du médiateur aux niveaux local et régional vise à réaliser la protection la plus proche possible des citoyens.

6. Le contrôle sur les autorités qui exercent une activité directe sur les administrés et les usagers des services, se révèle être plus profond et plus efficace aux niveaux local et régional qu'il ne l'est à des niveaux plus vastes (national ou européen) car ceux-ci ont, avant tout, des missions de programmation, d'orientation et de coordination.

7. Il apparaît clairement que la proximité entre le médiateur et le citoyen est avantageuse pour ce dernier. Pour la réaliser, la solution consistant à créer des médiateurs compétents pour chaque collectivité locale ou régionale ayant une autonomie administrative et/ou législative, est de loin préférable à la solution consistant à étendre la compétence du médiateur national aux actes et comportements de la collectivité locale ou régionale.

8. La configuration de la décentralisation administrative existant dans quelques Etats pourrait justifier l'institution d'un médiateur dans chaque commune. Cependant, afin d'éviter toute fragmentation excessive, il serait souhaitable de procéder à des regroupements afin d'attribuer à chaque médiateur une compétence territoriale et un nombre d'administrés adéquats.

Le choix du médiateur

9. L'indépendance, l'impartialité et la compétence sont les qualités essentielles d'un médiateur en relation avec ses fonctions. Dans cette optique, la personne choisie ne doit pas être influencée (ni subir de pressions) par les organes des collectivités locales et régionales, les hauts fonctionnaires de celles-ci, les partis politiques, etc.

10. Il est conseillé :

i. d'éviter la nomination d'un homme politique (en tant qu'élu à une assemblée ou membre d'un parti) : l'indépendance et l'impartialité du médiateur doivent être clairement perçues par les citoyens ;

ii. d'évaluer soigneusement les candidatures à la fonction de médiateur, afin d'écartier les personnes qui pourraient avoir (ou même paraître avoir) des relations avec la

collectivité locale ou régionale (intérêts de carrière, de fonctions, politiques, économiques, etc.) ;

iii. de vérifier que la formation et les qualifications des candidats soient conformes aux fonctions de médiateur qui devrait posséder une connaissance adéquate du fonctionnement et des règles de l'administration.

11. Dans la même perspective, il serait souhaitable d'établir la durée du mandat, les limites à la réélection, ainsi que les fonctions et les activités incompatibles avec les tâches du médiateur. A cette fin, il faudrait également tenir compte d'un équilibre entre fonctions et limitations pour garder la possibilité d'obtenir des candidatures appropriées.

12. Une rémunération adéquate de l'activité du médiateur, rapportée au système de recrutement (plein-temps, temps partiel, etc.) devrait être fixée. Les fonctions de médiateur exercées gratuitement n'offrent pas une garantie suffisante d'indépendance et d'impartialité.

13. La nomination du médiateur, après épuisement des procédures appropriées (proposition, évaluation des candidatures, avis, etc.) devrait être confiée à l'assemblée élue dans le cadre des collectivités territoriales.

14. La pratique des pays européens suggère la création du médiateur en tant qu'organe individuel. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait des objections de fond sur le choix d'un organe collégial.

15. L'institution de médiateurs ayant des compétences spécialisées par matière (santé, télécommunication, etc.) ou par groupe de personnes à protéger (handicapés, groupes socialement défavorisés, mineurs, immigrés, minorités, etc.) ne constitue pas une alternative au médiateur ayant une compétence générale. Rien ne s'oppose, en principe, à l'institution de ces médiateurs spécialisés en sus d'autres médiateurs. Toutefois, il est nécessaire d'éviter une prolifération excessive qui pourrait gêner le fonctionnement d'un système général de protection des droits de l'homme.

Le bureau et les services du médiateur

16. L'adoption de solutions appropriées à chaque cas d'espèce, en fonction des différents facteurs d'organisation, de dimension de la collectivité locale/régionale, du budget, etc., ne permet pas de formuler des lignes directrices dans ce domaine. Toutefois il est utile de rappeler les buts essentiels à poursuivre :

– le médiateur devrait être doté d'un personnel adéquat, en nombre et qualifications, à l'étendue de sa compétence territoriale et au nombre des individus qui pourraient demander ses services ;

– le personnel pourrait être mis à la disposition du médiateur par l'administration territoriale ou recruté directement par le médiateur. Cette deuxième solution est préférable en fonction de l'exigence d'indépendance qui s'applique même aux fonctionnaires du Bureau ;

– le médiateur doit disposer de locaux, services techniques et autres moyens nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

Les compétences et les fonctions du médiateur

17. Les différences existant entre systèmes juridiques, organisation administrative, niveau d'autonomie des collectivités locales et régionales, jouent un rôle fondamental pour la détermination des compétences du médiateur. A cet égard, s'il n'est pas souhaitable de proposer un modèle unique afin de sauvegarder la spécificité de l'organisation de chaque Etat, il est toutefois utile de signaler, compte tenu de la matière sensible, quels sont les objectifs des compétences du médiateur.

i. Ayant établi une relation directe entre autonomie des collectivités locales/régionales et médiateur, il en découle que les compétences de celui-ci devraient s'étendre à tout acte et comportement de l'administration locale ou régionale ;

ii. Les compétences du médiateur national et celles établies au niveau local et/ou régional devraient être organisées de façon à couvrir toute activité et comportement des différentes administrations concernées et éviter des vides dans lesquels l'individu n'aurait aucun moyen de protection ; dans certains cas, médiateurs locaux et régionaux pourraient exercer leur action sur les administrations périphériques de l'Etat décentralisées aux niveaux local et régional ;

iii. Les limitations des compétences concernant les actes et comportements des administrations en fonction, par exemple, des matières intéressées (défense nationale, sécurité publique, police, etc.) devraient être réduites à l'indispensable ;

iv. S'agissant de la délimitation de compétences entre médiateur et autorité judiciaire, les risques d'existence de zones grises ou de chevauchements demeurent possibles. Toutefois, il conviendrait, dans l'intérêt de la protection des individus, de ne pas exclure la possibilité d'un choix entre les deux procédures ainsi que de leur utilisation successive.

18. Dans l'organisation des compétences et des tâches du médiateur, il sera nécessaire de prévoir :

i. une fonction de consultation pour aider les individus dans la solution de leurs problèmes avec l'administration publique ;

ii. la fonction essentielle de veiller au bon fonctionnement de l'administration et celle, tout aussi essentielle, de médiation consistant en un effort permanent de rapprochement des parties adverses ;

iii. une fonction de promotion nécessaire pour contribuer à résoudre à la source les cas de mauvaise administration et pour réaliser une meilleure administration publique, en établissant un dialogue avec les administrés.

L'accès au médiateur

19. L'accès au médiateur doit être ouvert à toute personne physique ou morale qui estime avoir subi un préjudice, quelle qu'en soit la nature, suite à un acte ou à un

Résolution 80

comportement de l'administration de la collectivité locale ou régionale. Toute discrimination fondée sur la nationalité (limitation de l'accès aux seuls citoyens) la race, le sexe, etc., est contraire aux principes généraux régissant la protection des droits de l'homme ainsi qu'à la fonction même du médiateur.

20. Pour faciliter, dans la pratique, l'accès au médiateur, le Bureau du médiateur devrait être ouvert tous les jours et l'on devrait prévoir également des consultations téléphoniques et/ou télématiques. L'usage de nouvelles technologies de communication pour les contacts entre médiateur et citoyens est fortement conseillé.

21. Les services du médiateur doivent être rendus gratuitement et la procédure doit être souple et sans formalités majeures afin d'éviter retards, complications et dépenses pour les usagers.

22. Le demandeur devrait être informé des initiatives entreprises par le médiateur, si possible de leur évolution et du résultat final. Lorsque l'action entreprise se dirige vers une solution de compromis, l'accord préalable du demandeur doit être requis.

23. Au médiateur doit être reconnu le pouvoir d'agir de sa propre initiative, au moins chaque fois qu'il a eu connaissance d'actes, comportements et/ou situations qui peuvent déterminer des préjudices pour les individus en général ou pour une catégorie ou un groupe d'individus.

Les moyens d'action du médiateur

24. La liberté d'accès aux actes, dossiers, archives de l'administration concernée, essentielle pour l'accomplissement de ses fonctions, doit être garantie au médiateur. En dehors des cas extrêmes du secret d'Etat, éventuellement prévu pour raisons de défense, sécurité nationale, etc., aucun refus ne devrait être admis.

25. La liberté d'accès devrait également comprendre la possibilité de mener des enquêtes, de faire des visites et/ou d'inspections sur place, avec l'assistance d'experts lorsque la situation l'exige.

26. Le fonctionnaire, responsable de l'acte ou du comportement mis en cause, doit se rendre disponible pour répondre au médiateur et pour l'aider dans l'accomplissement de sa fonction.

27. L'administration concernée devrait être obligée de prendre en considération les recommandations, suggestions et autres initiatives adoptées par le médiateur et de motiver, en tout état de cause, les raisons qui, à son avis, empêchent de les suivre. La réponse de l'administration devrait parvenir dans un délai déterminé.

28. Afin de rendre effective la liberté d'accès, les refus, les obstacles, les entraves ainsi que toute autre forme d'obstructionnisme d'un fonctionnaire ou agent de l'administration, devraient être prévus et sanctionnés par des dispositions appropriées.

29. Les conclusions des interventions du médiateur contenues dans des rapports spécifiques, des rapports périodiques ou annuels, ou dans d'autres documents, devraient être rendues publiques par des moyens de publicité appropriés.

30. Pour mener à bien la fonction de promotion, le médiateur devrait pouvoir s'adresser à l'organe des collectivités territoriales chargé d'adopter les dispositions pertinentes en matière d'action administrative, d'organisation des services, de règlements, de procédures, etc., afin de formuler toute suggestion utile (abrogation, modification de textes en vigueur, proposition de nouvelles dispositions, etc.), susceptible d'améliorer l'efficacité de l'administration dans le respect des droits des individus.

31. Dans le but de rendre plus efficace l'intervention du médiateur, l'Etat et les collectivités locales et régionales devraient examiner la possibilité de lui accorder:

i. le pouvoir de suggérer l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'égard de l'agent ou fonctionnaire de l'administration qui a entravé, de manière grave, l'exercice de ses fonctions, ou lorsque l'action du médiateur a découvert et prouvé la responsabilité directe de l'agent ou du fonctionnaire à l'origine du préjudice subi par le demandeur;

ii. le pouvoir de solliciter l'ouverture des procédures prévues par la loi à l'encontre du refus de l'administration de suivre les recommandations et suggestions formulées, lorsque les motivations opposées par celle-ci n'apparaissent pas satisfaisantes.