



PRINCIPES DE VENISE
Congrès
30 octobre 2019

Présentation par
M. Gianni Buquicchio
Président de la Commission de Venise

M. le Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,

« L'état de droit est une construction fragile qui doit faire l'objet chaque jour de soins, d'intelligence, de persévérance, qui s'éprouve dans les contradictions » rappelait M. le Président Macron lors de son discours devant l'assemblée parlementaire, le 1^{er} octobre 2019, à l'occasion du 70 anniversaire du Conseil de l'Europe.

La Commission de Venise - qui fêtera l'année prochaine ses 30 ans - est bien placée pour reprendre ce constat du Président Macron, comme l'est également votre assemblée qui avait entériné nos « critères de l'état de droit » en 2016. Aujourd'hui, j'ai l'honneur et le plaisir de partager avec vous un des derniers travaux d'intérêt général de la Commission de Venise, qui, je l'espère, contribuera au renforcement de l'état de droit mais également contribuera à faire progresser effectivement le respect des droits fondamentaux en Europe, et au-delà :

A savoir les Principes pour la protection et la promotion de l'Institution d'Ombudsman, que nous appelons, « les Principes de Venise ».

La Commission de Venise a adopté ces Principes lors de sa session plénière de mars 2019. Ces Principes ont été entérinés par le Comité des Ministres le 2 mai 2019 ; l'Assemblée parlementaire les a approuvés dans une Résolution en date du 3 octobre 2019 ;

Ces Principes sont soumis à votre appréciation aujourd'hui. Le Congrès sous sa forme actuelle a été présenté par un de ses Présidents comme le troisième pilier du Conseil de l'Europe ; c'est donc tout naturellement qu'il vous revient d'évaluer et je l'espère de clore ce cycle d'approbation des Principes de Venise.

Pourquoi avoir choisi de consacrer un travail de grande envergure à l'institution de l'Ombudsman ?

Traditionnellement, l'Ombudsman joue un rôle essentiel pour l'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration.

Cette institution œuvre pour éradiquer la « maladministration », pour atténuer la rigueur ou l'interprétation trop étroite des textes et leur application, la mauvaise information des administrés, les erreurs d'application et les lenteurs.

De plus, dans de nombreux pays, l'Ombudsman protège et promeut les droits fondamentaux des citoyens. En exerçant un contrôle efficace sur l'action de l'administration au niveau national, régional ou local, l'ombudsman contribue au fonctionnement de la démocratie.

En demandant des comptes au pouvoir exécutif et en insistant sur la transparence de son action, l'Ombudsman accroît l'état de droit.

En effet, comme la Commission Européenne l'a reconnu dans sa communication du 17 juillet sur le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union, les Ombudsman constituent « les premiers grands axes de défense contre les atteintes à l'état de droit émanant d'une quelconque branche de l'État.»

Je suis convaincu que l'institution du Médiateur est un très bon indicateur de l'état de la démocratie et du niveau de la protection des libertés et droits fondamentaux et de l'état de droit .

Peut- être pourrons nous dire dans un avenir proche qu'il n'y a pas de démocratie sans institution de médiateur [– seuls trois pays membres du Conseil de l'Europe ne connaissent pas cette institution -] comme il n'y a pas d'institution de médiateur efficace sans une véritable démocratie.

Ceci m'amène à retracer brièvement devant vous les tenants et aboutissants des « Principes de Venise ».

La Commission de Venise a depuis sa création encouragé l'établissement d'une institution du Médiateur dans ses avis sur les projets de constitution. La Commission a également été amenée à donner des avis sur des projets de lois visant cette institution, ainsi qu' à réagir sur des projets de lois visant à modifier les lois existantes, et ce souvent dans une perspective peu favorable à l'institution.

Au cours de ses travaux mais également au cours des nombreux contacts que la Commission a pu entretenir avec les réseaux de Médiateurs, nous avons pu constater que l'institution du Médiateur, qui pour la majeure partie des pays européens est une institution récente, avait besoin d'un texte et de pratiques de référence afin de s'inscrire solidement dans le paysage national et international.

D'ailleurs lorsque la Commission rendait un avis sur cette institution, elle devait se référer aux Principes de Paris, rédigés par les Nations-Unies, il y a 25 ans, davantage à l'intention des Institutions Nationales des Droits de l'Homme que des Médiateurs, qui pour la plupart n'existaient pas à l'époque.

En rédigeant ces Principes, nous avons donc voulu répondre, dans une démarche de complémentarité avec les Principes de Paris, à une lacune juridique et à un besoin.

Un besoin d'autant plus amplifié par les attaques plus ou moins directes que l'Institution connaît, de manière de plus en plus répétée, depuis peu. Les atteintes touchent à l'intégrité, à l'indépendance, au fonctionnement de l'Institution, ou sont parfois tournées vers la personne même du Médiateur ; toucher la personne c'est viser l'institution.

En tant qu'élus locaux, c'est une menace à laquelle vous serez d'autant plus sensibles que vous connaissez bien le mal insidieux des attaques.

Les médias en général et la toute récente réunion des anciens Présidents et du bureau du Congrès en témoignent : de plus en plus d'élus locaux sont victimes de menaces ou d'intimidations. Et bien de plus en plus de médiateurs sont également victimes de menaces ou d'intimidations.

Ces actes n'ont pas forcément les mêmes formes, certainement pas les mêmes auteurs puisque les citoyens que le Médiateur protège ne se sont pas encore retournés contre lui, mais témoignent d'une relation difficile que les autorités semblent développer face à une institution qui peut s'avérer devenir très critique à leur égard.

J'aimerais aussi souligner que nous avons également pris soin d'associer à nos réflexions et à la rédaction des principes, les associations de médiateurs les plus importantes qui existent aujourd'hui ainsi que les organisations internationales qui travaillent avec ou pour les institutions de médiateur.

Ces consultations nous sont semblées d'autant plus importantes qu'il n'existe pas de modèle standardisé de cette institution. Nous avons lancé plusieurs consultations écrites et orales à différents stades de rédaction de ces Principes ;

Ces consultations nous ont été particulièrement utiles pour être au plus près des attentes et des besoins des Médiateurs ; en tant qu'élus locaux vous serez sensible à cette démarche de proximité.

Sur le contenu des Principes de Venise, je ne vais évoquer que certains des 25 principes que nous avons identifiés comme étant des standards minimaux. Je les regrouperai autour de deux grands axes : l'indépendance et les pouvoirs de l'Institution du Médiateur.

L'indépendance du médiateur et ses garanties au sens large font l'objet pratiquement de la moitié des Principes de Venise.

L'un des éléments les plus importants est de mettre l'institution à l'abri de considérations politiques et de s'assurer de sa durabilité. Les Principes de Venise militent pour une solide assise juridique de l'institution, de préférence au niveau constitutionnel, les fonctions pouvant être précisées au niveau législatif.

La désignation du Médiateur est un des éléments cruciaux de l'indépendance. Conscients des différences qui existent dans ce domaine à travers l'Europe - un Ombudsman pouvant être élu par le Parlement à une majorité qualifiée ou désigné par l'exécutif - nous avons laissé la porte ouverte même si les Principes expriment une préférence pour la désignation parlementaire à une majorité qualifiée.

Les Principes traitent de la procédure de désignation au niveau national. L'Ombudsman peut néanmoins être établi à différents niveaux, c'est-à-dire au niveau régional ou local exclusivement ou cumulativement. Il va de soi que des garanties d'indépendance comparables doivent exister à tous les niveaux.

Les Principes prévoient d'autres garanties minimales, touchant à la procédure de désignation, aux incompatibilités, à l'irrévocabilité, à la durée du mandat que nous préférons unique avec une durée minimale de 7 ans afin que le Médiateur se concentre sur ses missions et non pas sur une éventuelle reconduction de son mandat.

L'indépendance financière est une garantie importante pour l'institution.

Les Principes ont été particulièrement élaborés sur ce point et exigent qu'un budget suffisant soit prévu, que le Médiateur soit associé à son élaboration, que ce budget ne puisse être réduit pendant un exercice budgétaire, à moins que cette réduction ne s'applique de manière générale aux institutions publiques. L'audit financier ne devrait que contrôler la régularité des procédures et certainement pas les choix ou priorités dans l'exécution du mandat.

L'indépendance fonctionnelle du Médiateur est également prévue et se traduit par une liberté de décision, la liberté de choisir son personnel et ses adjoints, la garantie de ne recevoir ni de suivre d'instructions de quelque autorité, tout en bénéficiant d'une immunité fonctionnelle qui perdure au-delà des fonctions.

Le deuxième grand axe couvert par les Principes concerne le mandat, les pouvoirs et les compétences du Médiateur.

Les Principes militent pour un mandat le plus large possible, qui vise à traiter non seulement des cas de maladministration mais également de la protection et de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans la diversité des types de mandat à travers l'Europe, c'est une tendance actuelle de voir le mandat du Médiateur s'élargir à la protection et à la promotion des droits fondamentaux, comme également de voir le mandat du Médiateur couvrir les entreprises privées qui fourniraient des services publics.

De la même manière, les Principes prévoient un large spectre de compétences pour le Médiateur, parmi lesquelles je citerais : l'auto-saisine, un accès illimité aux personnes, aux documents et aux bâtiments dans le cadre des affaires qu'il traite, le pouvoir d'intervenir devant les instances juridictionnelles, le pouvoir, dans le cadre d'une affaire, de contester la constitutionnalité d'un texte devant une juridiction constitutionnelle, le pouvoir juridiquement exécutoire d'exiger des responsables qu'ils répondent dans un délai fixé par le Médiateur, le pouvoir d'adresser des recommandations publiques à l'exécutif ou au parlement, notamment en vue de faire modifier ou de faire adopter une législation, également la possibilité de lui accorder un pouvoir de suivi de la mise en œuvre des traités internationaux ratifiés, et enfin aussi courant que cela puisse paraître au point qu'on en sous-estime l'importance et le caractère essentiel, le pouvoir de présenter publiquement son rapport annuel d'activités.

Les Principes couvrent ainsi les caractéristiques classiques de l'institution mais également des attributions plus innovantes qui n'existent certainement pas – pas encore- dans tous les pays. Nous en sommes conscients.

Grâce au très large travail de consultations que nous avons pu mener nous avons pu distinguer les tendances à venir, afin que les Principes de Venise puissent également s'inscrire dans la durée et répondre aux modifications à venir que l'Institution pourrait connaître.

Ce qui m'amène à conclure sur un élément important des « Principes de Venise » ; et c'est en fait le dernier principe qui nous a paru essentiel de rédiger et selon lequel :

« Ces Principes doivent être lus, interprétés et utilisés afin de consolider et de renforcer les pouvoirs de l'Institution du Médiateur. »

S'ensuit une invitation aux Etats-Membres « à prendre toutes les mesures nécessaires afin de renforcer et développer les institutions du Médiateur ainsi que leur pouvoir, leur indépendance et leur impartialité dans l'esprit et conformément aux Principes de Venise »

Je pense qu'il est ainsi bien clair que « les Principes de Venise » ne doivent en aucun cas être utilisés afin de diminuer les garanties et compétences d'institutions du Médiateur existantes mais ne peuvent et ne doivent servir que de base et d'inspiration pour renforcer ces institutions.

M. le Président,

Mesdames et Messieurs, voici les traits principaux des « Principes de Venise ». La Commission est très honorée de constater que ces principes ont d'ores et déjà rencontré un écho très prometteur au sein du Conseil de l'Europe, je ne peux que vous renouveler mes remerciements pour l'attention que vous avez bien voulu donner à ce texte mais également pour l'intérêt que vous pourriez dédier à la diffusion et à l'effectivité des « Principes de Venise ».